

Asia: VN/21362/2021

## **Hallituksen esitysluonnos laiksi laajakaistarakentamisen tuesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyvä valtioneuvoston asetuseritys**

Lausunnonantajan lausunto hallituksen esitysluonnoksesta

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Yleistä

Maakuntien liitot ovat jo aiemmin esittäneet, että tuet kohdistuvat vain edistyksellisten, huippunopeiden kiinteiden viestintäyhteyksien tukemiseen, mikä varmistaa entistä paremmin sen, että yhteydet ovat pitkäikäisiä ja vastaavat myös tulevaisuuden teknologiakehityksen tarpeisiin. Maakuntien liitot kannattavat hallituksen esitystä tältä osin. Kiinteät yhteydet pystyvät tarjoamaan ulkopuolisista olosuhteista riippumatta luotettavan ja tasalaatuisen yhteysnopeuden kaikille käyttäjille. Nykyisin suurin osa kiinteistä viestintäyhteyksistä toteutetaan valokuidulla, joka mahdollistaa teknisesti yhteyden lataus- ja lähetysnopeuden nostamisen ainakin yhteen gigabittiin sekunnissa. Valokuituverkkojen elinkaari on vähintään 50 vuotta eli huomattavasti pidempi kuin langattomilla tekniikoilla. Julkisten varoja (tukia) tulee käyttää tukemaan vain elinkaareltaan pitkäaikaisia ratkaisuja. Tämä tukee myös Euroopan komission ja Suomen tavoitteita siitä, että vuonna 2025 kaikilla kotitalouksilla tulisi olla mahdollisuus käyttää vähintään 100 Mbit/s yhteyksiä, joiden nopeus olisi voitava kasvattaa yhteen gigabittiin sekunnissa. Investoimalla valokuituverkkoihin varmistetaan riittävä nopeus vuosikymmeniksi eteenpäin. Maakuntien liitot kuitenkin painottavat, että laajakaistahankkeen onnistuminen edellyttää kuntien maksuosuuksien poistamista. Nykyisellään laki ja sitä koskeva asetuseritys ei mahdollista erityisesti harvaan asuttujen ja pitkien välimatkojen kuntien osallistumista hankkeisiin – mikä tekee EU:n ja Valtioneuvoston laajakaistaa koskevien tavoitteiden toteutumisesta käytännössä mahdottoman.

Maakuntien liitojen esitys kuntien maksuosuuden poistamisesta

Maakuntien liitot ovat jo aiemmin esittäneet, että kunnan omarahoitusosuudesta luovutaan kokonaan ja valtiontuki nostetaan 66% tai maaseuturahaston hankkeissa käytettyyn 70%. Tämä olisi perusteltua, koska edellisen tukiohjelman aikaan useilla kunnilla ei ollut taloudellisia edellytyksiä toteuttaa hankkeita, vaikka niiden maksuosuus olisi ollut vain 8%. Samalla se mahdollistaisi eri tukien joustavan käytön. Eri rahoituskanavien tukiehdot tulee olla samankaltaisia, maaseuturahaston 16 miljoonan elvytyspaketissa laajakaistahankkeisiin vuosille 2021-2022 (n+3) ei ole lainkaan pakollista kuntaosuutta.

Eduskunnan vastauksessa (EV 195/2020 vp) edellytetään, valtioneuvosto seuraa tarkoin lain tavoitteiden toteutumista ja varsinkin, että kuntien maksuosuudet eivät muodostu kohtuuttomiksi, ja tarvittaessa ryhtyy toimenpiteisiin lain ja asetuksen muuttamiseksi. Hallituksen esityksen kohdassa 5.2. todetaan seuraavaa: ”Näin ollen voimassa olevan lain tavoitteiden toteutumisesta ja kunnan maksuosuuksien kohtuullisuudesta ei ole saatu vielä käytännön kokemuksia arvioinnin pohjaksi.” Tämä väittämä ei pidä paikkaansa, sillä kuntien maksuosuuksien kohtuullisuuksista on saatu runsaasti kokemuksia, noin 10 vuoden ajalta edellisen laajakaistaohjelman kautta. Suomessa on tuettu laajakaistarakentamista valtiontuella jo vuosina 2010-2019 yhteensä yli 70 miljoonalla eurolla, joten kokemuksia kuntien maksuosuuksista on kertynyt koko tältä ajalta. Hankkeet etenivät pääosin vain alhaisimman maksuosuuden kunnissa ja ei edes kaikissa niissäkään, koska kunnalla ei ole ollut varaa osallistua hankkeiden rahoittamiseen. Näiden kokemusten sivuuttaminen ei edusta hyvää valmistelua varsinkaan, kun voimassa olevat maksuluokat ja tukeen liittyvät mekanismit ovat käytännössä identtiset aiemman lainsäädännön kanssa. Lisäksi on huomattava, että voimassa olevassa asetuksessa kuntien rahoitusosuuksien määrittelyperusteet eivät liity laajakaistatukilaila tuettavaan toimintaan tai huomioi siitä aiheutuvia kuntakohtaisia erityistarpeita, mikä ei nähdäksemme ole suhteellisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteiden mukaista.

EU:n elpymisvälineestä on haettu Suomen suunnitelman mukaisesti 49,8 miljoonaa euroa laajakaistatukiohjelman täydentämiseen ja tukiohjelmalle on varattu vuoden 2021 kansallisesta budjetista 5 miljoonaa euroa. EU:n elpymisvälineestä haettu tuki on tarkoitettu nopeaan elpymiseen ja oletettavasti se tulisi sitoa muutaman vuoden sisällä – ei vuosikymmenen aikana. Suurena riskinä on, ettei varoja saada sidottua komission elvytysvaroille asettamassa aikataulussa, jos kuntaosuuksia ei poisteta kokonaan. Maaseuturahaston 16 miljoonan euron tuki tulee todennäköisesti sidottua jo kahdella ensimmäisellä hakukierroksella vuonna 2021, koska kuntien ei tarvinnut osallistua hankkeiden rahoitukseen lainkaan. Ryhmäpoikkeusasetuksen puitteissa kunnat voivat kuitenkin halutessaan lisäksi tukea näitä hankkeita.

Usein kunnan alueelle ei ole löytynyt ketään toimijaa, joka olisi valmis edes julkisella tuella rakentamaan verkkoja. Siksi kunnat ovat pakon edessä joutuneet perustamaan kuntayhtiöitä rakentamaan koko kunnan alueen kattavan verkon tai kunnat ovat tukeneet uusia alueelle muodostuneita osuuskuntia rakentamaan koko kunnan alueen kattavan verkon. Kunnat ovat mm. antaneet lainantakauksia, tehneet pääomasijoituksia tai lainanneet varoja näille tahoille.

Maakuntien liitot ovat jo aiemmin esittäneet, että jos omarahoitusosuudesta luopuminen kokonaan ei olisikaan mahdollista, rakennettavan laajakaistaverkon koko ja kustannukset olisi kuitenkin

otettava huomioon kuntien maksuosuuksien määrittelyssä. Kuntien välinen tasa-arvo voisi toteutua paremmin olosuhteet ja erityispiirteet huomioiden, jos myönnettävä tuki suhteutettaisiin kunnan pinta-alaan, asukasmäärään ja rakentamismatkoihin eli rakennettavan verkon kustannuksiin. Tällöin huomioitaisiin myös varsinainen tuettava toiminta eli laajakaistarakentaminen. Pelkkä kuntien maksuosuuksien muuttaminen ei poista sitä aiempien kokemusten osoittamaa tosiseikkaa, että kaikilla kunnilla ei (nykyisessä taloustilanteessa) ole mahdollista rahoittaa laajakaistahankkeita, vaikka niitä kipeästi tarvittaisiinkin. Siksi kuntien maksuosuudet tuleekin poistaa kokonaisuudessaan.

## Markkina-analyysit ja vähimmäisnopeus

Suunnitellun hankealueen kartoitusta, julkista kuulemista ja kilpailuvaikutusten arviointia koskevat tarkemmat säännökset selkeyttäisivät erityisesti sitä, minkälaiset investointisuunnitelmat voidaan ottaa huomioon arvioitaessa, rakennettaisiinko alueelle nopeita yhteyksiä markkinaehtoisesti tukitoimenpiteelle suunniteltuna ajanjaksona. Tarkoituksena on estää tilanteita, joissa hyvinkin alustavat kiinnostuksenilmaukset estäisivät tukitoimenpiteen alueella, mutta lopulta myöskään kaupallista verkkoa ei toteutettaisi. Maakuntien liitot esittävät, että kansallisesti myös eri viranomaiset (Traficom ja ELY/Ruokavirasto) tulkitsivat asian samalla tavalla. Maaseuturahaston elvytysvarojen hakujen aikana kesällä 2021 on tullut esiin aikomuksia rakentaa valokuituverkkoja lukuisiin maaseutukyliin, mutta tiedusteltaessa asiasta tarkemmin ei aikomuksen esittäjällä ole ollut esittää tarkempaa aikataulua tai ehtojaan markkinaehtoiselle rakentamiselle. Lisäksi nämä aikomukset, siis kuka on aikonut rakentaa markkinaehtoisesti, on viranomaisen tulkinnan mukaan salassa pidettäviä, joten maaseutukyliä asukkaat eivät edes tiedä kenelle voisivat ilmoittaa kiinnostuksensa hankkia liittymä. Muutokset tehostaisivat tukiohjelmien kattavaa hyödyntämistä ja sitä kautta edistäisivät viestintäverkkojen rakentamista.

Maakuntien liitot kuitenkin huomauttavat, että jo nykyisen lain soveltamiseen osallistuvien viranomaisten tulisi toiminnassaan painottaa, että lähtökohtaisesti viranomaiselle saapuva tieto on julkista. On kyseenalaista, millä perustein epämääräisiä aikomuksia on tulkittu julkisuuslain § 24 kohdan 20 mukaisesti liikesalaisuuksiksi. Siinäkin tapauksessa, että taustalla olisi aito investointisuunnitelma, tulisi viranomaisen harkintaa käyttää siihen, missä laajuudessa toimijoita ja niiden suunnitelmia koskevat tiedot tulkitaan salassa pidettäviksi. Ainakaan julkisella kuulemisella saatua nimitietoa tai yleisen tason investointiaikomusta ei tulisi katsoa lain mukaisiksi liikesalaisuuksiksi.

Vähimmäisnopeuden ja sitä koskevien tavoitteiden osalta olisi kannatettavaa, että niin nopeusmäärittelyissä kuin muissa sovellettavissa ehdoissa olisi jatkossa mahdollisimman yhtenäinen linja EU:n maaseuturahaston kautta jaettavien laajakaistatukien ehtojen kanssa – etenkin, kun kyseessä on viime kädessä saman rahapotin jakaminen. Lisäksi on syytä painottaa, että markkina-analyysien tarkastelun lähtökohtana tulee olla verkon todellinen suorituskyky, ei pelkkä nimellinen. Artiklan 52 b kohta määrittää tuettavien verkkojen vähimmäiskykykyden, joten on johdettavissa,

että analyysissä huomioitavien verkkojen nopeuden tulee realistisesti olla nostettavissa vastaavaan tasoon, huomioiden myös EU:n tavoitteet 1 Gbit/s yhteyksien saatavuudessa. Tällöin myös lähtevän nopeuden osalta tarkastelussa tulisi olla kyvykkyys vähintään 100 Mbit/s nopeuksiin.

Hallituksen esityksen säädöskohtaisissa perusteluissa laajakaistalain § 4 b muutosten osalta todetaan muun muassa: "[...] Näin ollen sellaisia verkkoja ei otettaisi huomioon, joista teoriassa voitaisiin saada vaadittu nopeus rajatulle määrälle asiakkaita, tai joissa yhteysnopeus voisi vaihdella merkittävästi olosuhteitten mukaan. Sama arviointi koskisi suunnitteilla olevia verkkoja. [...]" On tärkeää, että tätä linjausta sovelletaan jatkossa myös laajakaistalain 12 § 2 mom. 3. kohdassa mainittuun liityntäpisteen määritelmään. Vain sellaiset liityntäpisteet, joista aidosti tarjotaan tai uskottavasti aiotaan tarjota, tulisi jatkossa ottaa huomioon. Pelkän teknisen kyvykkyuden ei tule johtaa tukikelvottomuuden ehdon täyttymiseen. Tämä selvennys ei vaadi lainkohdan tekstin muuttamista, vaan tulee huomioitavaksi sen perusteella tehtävässä viranomaisen arvioinnissa.

### Tukikelpoiset kustannukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavan laajakaistatukilain 12 § 3 momenttia tukikelpoisista kustannuksista siten, että poistetaan aiemmin ollut määritelmä "käyttäjän asuin- tai sijaintipaikkaan" muotoon "käyttäjän asuinpaikkaan". Aiempi ilmaisu (tulkinta) mahdollisti myös ns. vapaa-ajan asuntojen ottamisen mukaan tuettuun rakentamiseen. Kansallisesti ei pidä palata aiempaan tulkintaan, että vain vakinaisesti asutut asunnot olivat tukikelpoisia. Myös vapaa-ajan asunnot eli kakkosasunnot ovat käyttäjän asuinpaikkoja ja niiden tulee olla jatkossakin tukikelpoisia. Ryhmäpoikkeusasetuksessa ei vaadita asuinpaikkojen olevan käyttäjän vakituisia asuinpaikkoja.

### 5G-verkot

Maakuntien liitot toteavat, että 5G-verkkojen tukeminen on kannatettavaa silloin, kun tuetaan yhteyksien rakentamista ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) 1237/2021 muutetun artiklan 52 a mukaisesti alueita, jonne 4G-kuuluvuutta ei ole tähän mennessäkään saatu. Kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi 5G-verkkojen rakentamista alueilla, joilla 4G-kuuluvuus on saatavilla, ja joiden osalta voidaan odottaa markkinaehtoista siirtymistä 5G-teknologiaan, ei tule tukea julkisin varoin. Tukikelpoisuutta arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota nykyisen verkon todelliseen suorituskykyyn ja peittoon. Suomessakin on edelleen merkittävässä määrin alueita, joilla 4G-verkon kuuluvuus ja suorituskyky jäävät kauas nimellisistä tavoitteista – tai operaattoreiden ilmoittamista tiedoista poiketen, yhteyttä ei käytännössä ole lainkaan. Tällaiset alueet kätkeytyvät helposti prosenttiluvuilla mitattujen teoreettisten väestöpeittojen taakse. Mikäli 4G-verkon kuuluvuutta ei alueella ole, voisi 5G-verkon tukeminen tulla kyseeseen, jotta sillä voidaan taata yhteyksien saatavuus. Tämä ja artiklan 52a mukainen rakentaminen tukevat myös teledirektiivin (EU)

2018/1972, artiklassa 84 määritetyn yleispalvelun toteutumista kyseisen direktiivin johdanto-osan kappaleissa 214 ja 215 todettujen tavoitteiden mukaisesti.

## Lausunnonantajan lausunto valtioneuvoston asetusluonnoksesta

### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Maakuntien liitot toistavat huolensa ja toteavat, laajakaistahankkeen onnistumisen edellyttävän kuntien maksuosuuksien poistamista. Nykyisellään laki ja sitä koskeva asetus ei mahdollista erityisesti harvaan asuttujen ja pitkien välimatkojen kuntien osallistumista hankkeisiin – mikä tekee EU:n ja Valtioneuvoston laajakaistaa koskevien tavoitteiden toteutumisesta käytännössä mahdottoman.

EU:n elpymisvälineestä on haettu Suomen suunnitelman mukaisesti 49,8 miljoonaa euroa laajakaistatukiohjelman täydentämiseen ja tukiohjelmalle on varattu vuoden 2021 kansallisesta budjetista 5 miljoonaa euroa. EU:n elpymisvälineestä haettu tuki on tarkoitettu nopeaan elpymiseen ja oletettavasti se tulisi sitoa muutaman vuoden sisällä – ei vuosikymmenen aikana. Suurena riskinä on, ettei varoja saada sidottua komission elvytysvaroille asettamassa aikataulussa, jos kuntaosuuksia ei poisteta kokonaan.

Asetuksesta tulee näin ollen poistaa kuntien jaottelu eri maksuosuusluokkiin, koska kuntaosuudet estävät hankkeiden toteutumisen monissa kunnissa. Vähimmäisnopeuden ja sitä koskevien tavoitteiden osalta olisi kannatettavaa, että niin nopeusmäärittelyissä kuin muissa sovellettavissa ehdoissa olisi jatkossa mahdollisimman yhtenäinen linja EU:n maaseuturahaston kautta jaettavien laajakaistatukien ehtojen kanssa – etenkin, kun kyseessä on viime kädessä saman rahapotin jakaminen. Eri rahoituskanavien tukiehdot tulee olla samankaltaisia, maaseuturahaston 16 miljoonan elvytyspaketissa laajakaistahankkeisiin vuosille 2021-2022 ei ole pakollista kuntaosuutta.

Hallituksen esityksen toteamus, että nykyisistä kuntarahaosuuksista ei olisi kertynyt vielä kokemuksia, ei pidä paikkaansa. Voimassa olevat maksuluokat ovat käytännössä identtiset aiemman lainsäädännön kanssa. Näiden maksuosuuksien kohtuullisuuksista on saatu kokemuksia noin 10 vuoden ajalta edellisen laajakaistaohjelman puitteissa. Tällöin hankkeet etenivät pääosin vain alhaisimman maksuosuuden kunnissa, eikä edes kaikissa niissäkään, koska kunnilla ei yksinkertaisesti ollut varaa osallistua hankkeiden rahoittamiseen edes alimmalla maksuosuudella.

Maakuntien liitot ovat jo aiemmin esittäneet, että jos omarahoitusosuudesta luopuminen kokonaan ei olisikaan mahdollista, rakennettavan laajakaistaverkon koko ja kustannukset olisi kuitenkin otettava huomioon kuntien maksuosuuksien määrittelyssä. Kuntien välinen tasa-arvo voisi toteutua paremmin olosuhteet ja erityispiirteet huomioiden, jos myönnettävä tuki suhteutettaisiin kunnan pinta-alaan, asukasmäärään ja rakentamismatkoihin eli rakennettavan verkon kustannuksiin. Tällöin huomioitaisiin myös varsinainen tuettava toiminta eli laajakaistarakentaminen. Tämä olisi myös suhteellisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteiden mukaista.

Pelkkä kuntien maksuosuuksien muuttaminen ei poista sitä aiempien kokemusten osoittamaa tosiseikkaa, että kaikilla kunnilla ei (nykyisessä taloustilanteessa) ole mahdollista rahoittaa laajakaistahankkeita, vaikka niitä kipeästi tarvittaisiinkin. Siksi kuntien maksosuudet tuleekin poistaa kokonaisuudessaan.

Mahonen Sirpa  
Pohjois-Karjalan maakuntaliitto - Esa Huurreoksa, projektipäällikkö,  
hallintopalvelut-yksikkö