

Asia: VN/1001/2020

Hallituksen esitysluonnos laajakaistarakentamisen tuesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Liikenne- ja viestintäministeriö

(Lausunto annetaan Lausuntopalvelut.fi:n kautta)

Maaseutupolitiikan neuvoston sihteeristön kirjallinen lausunto asiaan Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi laajakaistalainrakentamisen tuesta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki laajakaistarakentamisen tuesta ja kumottavaksi laki laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla. Ehdotettu laki mahdollistaisi laajakaistarakentamisen tukemisen valtion varoista. Laki sisältäisi säännökset tuen myöntämisen ja maksamisen edellytyksistä sekä toimivaltaisesta tukiviranomaisesta ja tämän tehtävistä.

Maaseutupolitiikan neuvoston (jäljempänä MANE) sihteeristö puoltaa lakia seuraavin huomautuksin:

Hallituksen tavoitteet ja ehdotukset sekä niiden vaikutukset

Lain tavoitteet ovat tärkeitä. Hallituksen esitys, tavoitteet ja tukiohjelmaan kohdennettavat määrärahat eivät kuitenkaan ole tasapainossa keskenään.

Valokuidusta on muodostunut teihin ja sähköön verrattavissa oleva perusinfrastruktuuri, joka säätelee mahdollisuuksia eri alueiden resurssien hyödyntämiselle ja talouskehitykselle. Mikäli hallitusohjelman mukaisia tavoitteita, ml. Euroopan komission tavoitteet 100 Mbit/s -

tietoliikenneyhteyksien käyttömahdollisuuksista ja kapasiteetin nostamisesta 1 Gbit/s:iin, halutaan realistisesti edistää, tulee lain tavoitteet asettaa niiden mukaisiksi, ja julkisen talouden suunnitelmaan tulee lisätä tukiohjelmaan riittävä määrä rahoitusta.

Vuoden 2018 lopussa 100 Mbit/s kiinteän laajakaistan saatavuuden piirissä oli 58 prosenttia Suomen kotitalouksista. Vastaavasti valokuidun saatavuuden piirissä oli vain 33 prosenttia kotitalouksista. Saatavuus oli vuonna 2018 paikkatietopohjaisen alueluokituksen mukaan heikoin kaupungin läheisellä maaseudulla (40 prosenttia), harvaan asutulla maaseudulla (45,9 prosenttia) ja ydinmaaseudulla (59,9 prosenttia). Saatavuus oli paras sisemmällä kaupunkialueella (99,5 prosenttia) ja ulommalla kaupunkialueella (97,6 prosenttia). Paikkatietopohjaiseen aineistoon perustuvalla mittaustavalla laajakaistahankkeen (Laajakaista kaikille ja Nopea laajakaista) tavoite, jonka mukaan 100 Mbit/s yhteys tulee olla saatavilla vähintään 99 prosentille kotitalouksista, toteutuu Suomessa lähinnä vain sisemmällä kaupunkialueella, osoittaa tuore selvitys. MANEn sihteeristö huomauttaa, että alueiden välinen digitaalisen infrastruktuurin puutteista aiheutuva kuilu on Suomessa EU-maiden suurin. Valokuiturakentamista on edelleen tuettava julkisilla varoilla, jotta alueiden välinen digitaalinen kuilu pystytään poistamaan. Lisäksi tarvittaisiin tilanteen parantamiseksi parempaa kansallista koordinaatiota.

Koronakriisi on käytännössä osoittanut tarvetta parantaa Suomen digitaalisia infrarakenteita, jotta video- ja ääniyhteydet toimivat viiveettömästi ja luotettavasti asuin- ja työpaikasta riippumatta myös ruuhka-aikana. Koronakriisin myötä etätyönteko ja e-palveluiden käyttö on lisääntynyt myös vapaa-ajan asunnoilta. Datan määrä tietoliikenneverkoissa on noussut merkittävästi keväällä 2020. Oletettavaa on, että koronakriisi muokkaa pysyvästi etätyömieltymyksiä ja e-palveluiden käyttöä.

MANEn sihteeristö esittää, että vapaa-ajan asunnot otetaan laajakaistarakentamisen tuen piiriin. MANEn sihteeristö painottaa, että valokuitua ei tule suunnitella alueilla vain vakituisen asutuksen ja yritysten toimipaikkojen varaan. Väestön monipaikkaisuus on kasvava ilmiö. Se liittyy kiinteästi digitaaliseen infrastruktuuriin etätyönteon ja e-palveluiden käytön kautta, mutta on edelleen jätetty lainvalmistelun, hallituksen esityksen ja tukiohjelman ulkopuolelle. Tilanne on maaseutualueiden kannalta ongelmallinen, sillä ilmiön huomiotta jättäminen on todellinen uhka paitsi palveluiden ja infrastruktuurin aliehkitykseen maaseutualueilla myös alueelliseen ja kansalaisten yhdenvertaisuuteen ja maaseutualueiden tulevaisuuden kehittymismahdollisuuksiin. Erityisesti vuoden kesäpuolella maaseudun väkilukua aliarvioidaan, mikä näkyy myös tämän lakiluonnoksen taustalla olevassa infrastruktuurin suunnittelussa. Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan osa-aikaisesti maaseutua käyttää noin 1,2 miljoonaa henkilöä. Vapaa-ajan asuntojen kytkeminen laajakaistatuen ohjelmaan ja rahoitukseen voi nopeuttaa valokuituyhteyksien rakentamista maaseutualueilla, lisätä kuntien mahdollisuuksia ja halukkuutta osallistua rahoitukseen sekä kiihdyttää maaseutualueiden myönteistä kehitystä. On myös huomioitava, että mikäli ehtoihin ei sisällytetä vapaa-ajan asuntoja, siirtyy vapaa-ajan asuntojen kustannukset katettavaksi vakituisille asukkaille / kotitalouksille. Näin ollen tuki asettaa kansalaiset eriarvoiseen tilanteeseen.

MANEn sihteeristö huomauttaa, että suurin osa valokuiturakentamisen hankkeissa toteutetusta työstä palauttaa valtiolle verotuloja. Valokuiturakentamisen elinkaarikustannukset ja vaikutukset

muilla sektoreilla (tuloarviot ja säästöt) tulee huomioida laajakaistatukeen liittyvissä laskelmissa ja julkisen talouden suunnittelussa.

MANEn sihteeristö esittää, että hallitus asettaa poikkihallinnollisen ja –sektoraalisen koordinaatioryhmän laajakaistarakentamisen tavoitteiden saavuttamisen vauhdittamiseksi ja alueellisesti yhdenvertaisen digiyhteiskunnan turvaamiseksi. Koko maan kattavat nopeiden laajakaistayhteyksien rakentamiseen liittyvät tavoitteet voidaan paremmin saavuttaa poikkihallinnollisella ja –sektoraalisella koordinoinnilla ja kumppanuudella.

Säännöskohtaisiin perusteluihin MANEn sihteeristö esittää seuraavia huomioita ja muutosehdotuksia:

1 §. Lain tavoite

Pykälän mukainen ehdotus on kannatettava, mutta sen tavoite ei ole suhteessa tavoitteen toteuttamiseksi alustavasti varattuun määrärahaan.

2 §. Lain soveltamisala

Pykälän ehdotus on kannatettava. ”Lakia sovellettaisiin ehdotetun 1 mom. mukaan myönnettäessä tukea laajakaistahankkeisiin valtion talousarvioon otetusta määrärahasta”. MANEn sihteeristö toteaa, että lain tavoitteiden toteuttaminen vaatii määrärahan lisäystä julkisen talouden suunnitelmaan.

3 §. Määritelmät

Pykälän ehdotus määritelmäksi ”nopealla laajakaistayhteydellä tarkoitetaan laajakaistayhteyttä, joka pystyy tarjoamaan 100 Mbit/s symmetrisen häiriöttömän yhteyden tavanomaisissa ruuhka-aikaolosuhteissa” on kannatettava.

Pykälässä ehdotetaan, että ”valtioneuvoston ei sisältyisi muunlaisia, esimerkiksi lainoina tai takauksina myönnettäviä valtion tukia”. Tuoreen selvityksen mukaan esimerkiksi pankkilainojen korot, takaisinmaksuajat ja muut rahoituksen ehdot ovat olleet tiukemmat pienille ja uusille toimijoille ja ovat aiheuttaneet ongelmia laajakaistarakentamisen edistämiseen. Myös takausprovisiot ovat aiheuttaneet ongelmia. MANEn sihteeristö esittää, että mahdollisuudet tukea

laajakaistarakentamista myös valtion lainoina ja takauksina myönnettävinä valtion tukina voitaisiin mahdollistaa.

4 §. Liikenne- ja viestintäviraston markkina-analyysi

Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston markkina-analyysimenettelystä.

MANEn sihteeristö huomauttaa markkina-analyysimenettelyn laajuudesta suhteessa tukiohjelmaan alustavasti varattuun määrärahaan (viisi miljoonaa euroa vuonna 2021).

Markkina-analyysissa tulee huomioida todellinen saatavuus ja asukkaiden todelliset mahdollisuudet käyttää nopeaa laajakaistaa alueella. Pykälässä ei mainita Liikenne- ja viestintäviraston markkina-analyysimenettelyssä hyödynnettävän MONITORI-palvelua. MANEn sihteeristö esittää MONITORI-palvelun hyödyntämistä markkina-analyysin toteuttamisessa.

”Ehdotetun 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto varaisi markkinoilla toimiville teleyrityksille tilaisuuden ilmoittaa olemassa olevista verkoistaan sekä kaupallisista investointihankkeistaan seuraavan kolmen vuoden ajalle. Julkisen kuulemisen yhteydessä Liikenne- ja viestintävirasto pyytäisi teleyrityksiltä selvitystä lähitulevaisuuden eli seuraavan kolmen vuoden ajan investointisuunnitelmista hankealueen nopeisiin laajakaistayhteyksiin sekä valtiontuen mahdollisista vaikutuksista kilpailuun hankealueella ja alueelle aiemmin tehtyihin investointeihin.” MANEn sihteeristö toteaa, että ehdotettu säännös on ongelmallinen. Määräykset ovat liian väljiä. Markkinatoimijan tekemä investointisuunnitelma verkon tulevasta rakentamisesta voi johtaa tukien eväämiseen ja rakentamisalueen lukeutumiseen markkinaehtoisen rakentamisen piiriin huolimatta siitä, toteuttaako markkinatoimija suunnitelmansa tai ei. On otettava huomioon, että markkinatoimijoiden suunnitelmien toteuttamatta jättämisellä on taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia kyseisille alueille, niiden elinvoimaisuudelle, yritystoiminnalle ja väestökehitykselle. MANEn sihteeristö esittää, että markkinatoimijoiden ilmoituksille ja suunnitelmille asetetaan tiukempia reunaehtoja. Rakennuttajille on myös varattava mahdollisuus kiistää ilmoitettu tieto.

6 §. Hakumenettelyssä käytettävät vertailuperusteet

MANEn sihteeristö esittää, että ehdotetun 6 § 1 mom. lisätään vertailuperusteisiin maininta peittoasteesta. Maakuntien liitot tulisi huomioida peittoasteen vertailuperusteissa niin, että otettaisiin huomioon vakituisten asuntojen ja yritysten toimipaikkojen lisäksi myös vapaa-ajan asunnot: tuotettujen liittymien prosenttiosuus näissä ja niiden määrä suhteessa rakennettuihin kilometreihin. 8 §. Maksuosuudet tukikelpoisista kustannuksista

8 §. Maksuosuudet tukikelpoisista kustannuksista

Kuntien vertailuperusteet maksuluokkiin esitetään uudistettavaksi, jotta se vastaisi maksuluokituksen tarkoitusta. Ehdotetun lain nojalla olisi julkisen tuen määrä edelleen enintään 66 prosenttia hankkeen tukikelpoisista kustannuksista. Esitetään, että kunnan maksuosuus muuttuisi ja määräytyisi kunnan taloudellisesta kantokyvystä ja kunnan asukastiheydestä. Kunnan maksuosuus olisi edelleen kahdeksan, 22 tai 33 prosenttia. Kunnat asettuvat näin ollen mahdollisesti eri luokkiin kuin aikaisemmin.

Rahoitusinstrumentin tulee paremmin huomioida vallitseva rahoitustilanne maaseudulla ja erityisesti harvaan asutulla maaseudulla (mahdollisuudet saada takauksia ja lainaa), alueellinen eriytyminen ja alueelliset erilaisuudet sekä niiden vaikutukset rakentamiseen ja siitä aiheutuviin kustannuksiin. Taajaan asuttu kunta voi myös olla pitkien etäisyyksien ja harvaan asuttu kunta. Olisi myös huomioitava laajakaistahankkeiden taloudellisten laskelmien kestävyys ja riskit sekä kotitalouksien taloudellinen kantokyky ja mahdollisuus hankkia digikansalaisuudelle välttämättömät yhteydet.

Yhdyskuntarakenne vaikuttaa ratkaisevasti valokuiturakentamisen kannattavuuteen, mikä lienee vaikuttanut laajakaistatuen kuntien maksuluokkiin jakamiseen. Myytyä liittymää kohti lasketut rakentamiskustannukset vaihtelevat selvityksen mukaan kuitenkin vähemmän, kuin mitä tukintensiteetin voimakkaan porrastuksen perusteella voisi odottaa. Kuten yleisesti raskaan infrastruktuurin leimaamalla markkinoilla tuo asukastiheys mukanaan mittakaavaetuja myös valokuiturakentamisessa. Tärkeää olisi, että hankealueille kuuluu kannattavuuden kannalta sekä ”hyviä” että ”epäedullisia” alueita. Tuore selvitys osoittaa, ettei niin sanottua ristiksubventointia ole hyödynnetty riittävästi maaseudun laajakaistainvestoinneissa, mikä näkyy saatavuuden eroissa maaseudun paikalliskeskusten ja muun maaseudun välillä.

Edelleen MANEn sihteeristö painottaa, että laajakaistarakentamisen tuen piiriin on otettava mukaan vapaa-ajan asunnot. Tarve on huomioitu jo Laajakaista kaikille -ohjelmassa vuonna 2008, ja sen tarpeen on vahvistanut viimeistään kevään 2020 koronaviruspandemiasta aiheutunut tilanne, jolla arvioidaan olevan pysyviä vaikutuksia e-palveluiden käyttöön sekä etätyökäytäntöihin ja -mieltymyksiin.

Edelleen suunnitellun viiden miljoonan euron määräraha ei ole suhteessa suunniteltuun tukiohjelman prosessiin ja siitä syntyvään työmäärään. MANEn sihteeristö näkee, että kuntien maksuosuutta olisi voinut pienentää. Nollamaksuluokka olisi otettava vakavasti harkintaan tilanteessa, jossa kuntien taloudellisen tilanteen heikkeneminen ja pankkien vetäytyminen maaseutualueilla tehtävistä elinvoimainvestoinneista on todellinen ongelma. Valokuiturakentaminen on elinvoimainvestointi, mutta sen tekeminen kunnissa voi olla haasteellista, vaikka vuosittainen muutos on kerrannainen väestökehityksen osalta, sillä investoinnin positiiviset

vaikutukset ilmenevät viiveellä. Elinvoimainvestoinnin helpottaminen edistäisi myös koronakriisin jälkeisiä elvytystoimia.

Laajakaistarakentamisen tukea voidaan MANEn sihteeristön näkemyksen mukaan edelleen kehittää ja yhdenmukaistaa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman mukaisiin säännöksiin.

MANEn sihteeristö ehdottaa maksuosuuksien uudelleentarkastelua ja vapaa-ajan asuntojen mukaan ottamista tuen piiriin.

9 §. Muu julkinen tuki

Pykälän ehdotus on kannatettava, mutta sitä tulisi selkeyttää: mitä muuta julkista tukea tarkoitetaan?

.

MANEn sihteeristö kuitenkin painottaa, että kuntien taloudellisen tilanteen heikkeneminen ja vapaa-ajan asukkaiden jättäminen laajakaistarakentamisen tuen piirin ulkopuolelle tullee vaikuttamaan pykälän mahdollisuuksien hyödyntämiseen käytännössä.

10 §. Tuen myöntämisen edellytykset

Käyttöoikeuksista on jo säädetty laissa sähköisen viestinnän palveluista (917/2014).

Valtiontuesta on jo säädetty valtionavustuslaissa (688/2001 7 § valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset).

MANEn sihteeristö kommentoi, että maininta 70 miljoonan euron ylittävien hankkeiden ehdoista on mielenkiintoinen huomioden, että koko tukiohjelmaan on varattu vain viisi miljoonaa euroa. MANEn sihteeristö edellyttää, että julkisen talouden suunnitelmaan lisätään tarvittavat varat, jotta liikenne- ja viestintäministeriön digitaalisen infrastruktuurin strategian mukaiset tavoitteet kuin myös EU-komission tavoitteet pystytään Suomessa saavuttamaan sekä alueiden välinen digitaalinen kiilu poistamaan.

12 §. Tukikelpoiset kustannukset

MANEn sihteeristö peräänkuuluttaa tukikelpoisuuden kriteerien selkeyttämistä.

12 § 3 mom. todetaan, että ”ehdotetun 3 kohdan mukaan tukikelvottomia kustannuksia olisivat myös kustannukset alueella, joka ulottuu sadan metrin päähän sellaisesta liityntäpisteestä, josta voidaan tarjota nopeita laajakaistayhteyksiä. Ehdon tarkoituksena on varmistaa, ettei tukea myönnetä sellaisille alueille, joissa on jo vastaavan tason yhteyksiä.” Kohdan tarkoitus lienee varmistaa, ettei tukea myönnetä alueille, joilla on käytettävissä olevia verkkoja, jotka mahdollistavat laajakaistayhteyksiä, ja jotka pystyvät tarjoamaan 100 Mbit/s symmetrisen häiriöttömän yhteyden tavanomaisissa ruuhka-aikaolosuhteissa. Muotoilu on kuitenkin epäselvä, herättää kysymyksiä ja on avoin tulkinnalle. On varmistettava, ettei laajakaistarakentaminen vaikeudu, ja ettei käytännössä synny tilannetta, jossa etäällä sijaitsevat kotitaloudet joudu eriarvoiseen tilanteeseen. Tukikelpoisuutta tulee selkeyttää. MANEn sihteeristö kannattaa ajatusta, että tuki rajataan koskemaan verkon passiivisia rakenteita: laitetilasta tilaajan asunnon ulkoseinään.

12 § 4 mom. ehdotetaan, että ”Liikenne- ja viestintävirasto voisi ehdotetun 4 momentin mukaan antaa tarkempia määräyksiä siitä, mitkä viestintäverkon tekniset osat katsotaan tukikelpoisiksi sekä määräyksiä tuen piiriin hyväksyttävien kustannusten tarkemmasta laskentatavasta”. MANEn sihteeristö huomauttaa, ettei tukiehtoja saa muuttaa, kun tukihakemus on käsittelyssä, eikä tuen myöntämisen jälkeen.

MANEn sihteeristö ehdottaa seuraavaa tarkennusta kohtaan:

”Liikenne- ja viestintäministeriö voisi ehdotetun 4 momentin mukaan antaa ennalta tarkempia määräyksiä siitä, mitkä viestintäverkon tekniset osat katsotaan tukikelpoisiksi...”

MANEn sihteeristö toteaa, että säännökset tukikelpoisista kustannuksista voitaisiin edelleen yhtenäistää Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman / EU-osarahoitteen laajakaistarakentamisen määrätelmien kanssa.

13 §. Tuen maksamisen edellytykset

13 § 2 momentin ehdotus tuen maksamisesta on kannatettava.

Christell Åström,

Maaseutupolitiikan neuvoston sihteeristön puheenjohtaja,

Maaseutupolitiikan neuvoston pääsihteerinä,

neuvotteleva virkamies, maa- ja metsätalousministeriö

Antonia Husberg,

Maaseutupolitiikan neuvoston sihteeristön jäsen

maaseutuylitarkastaja, maa- ja metsätalousministeriö

Husberg Antonia
Maaseutupolitiikan neuvoston sihteeristö