

## Valtioneuvoston asetus kunnan maksuosuudesta ja nopean laajakaistayhteyden vähimmäisnopeudesta laajakaistahankkeessa

### 1. ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

#### Asetuksen tarkoitus

Laki laajakaistarakentamisen tuesta (1262/2020, jäljempänä *laajakaistatukilaki*) tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021. Laki mahdollistaa laajakaistarakentamisen tukemisen valtion varoista.

Lailla jatketaan vuosien 2010-2018 Nopea laajakaista -tukiohjelmaa, johon liittyvä laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annettu laki (1186/2009, jäljempänä *aiempi laajakaistatukilaki*) kumottiin uudella laajakaistatukilalla. Laki sisältää säännökset tuen myöntämisen edellytyksistä sekä siihen liittyvistä menettelyistä. Laajakaistatukilain mukaiset tukiohjelman ehdot ovat säilyneet pitkälti samoina kuin aiemmassa laissa. Aiemmasta tukiohjelmasta poiketen uuden lain mukaan myös vapaa-ajan asuntoihin rakennettavat liittymät ovat tukikelpoisia eikä tukikelpoiselta laajakaistayhteydeltä vaadita yhteysnopeuden symmetrisyyttä. Lisäksi nopean laajakaistayhteyden vähimmäisnopeudesta säädetään aiemmasta poiketen valtioneuvoston asetuksella.

Laissa säädetään tuettujen laajakaistahankkeiden kustannusten jakautumisesta valtion ja kunnan välille. Lain 8 §:n 1 momentin mukaan tukea voidaan myöntää enintään 66 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista. Tuen myöntämisen edellytyksenä on, että kunta sitoutuu rahoittamaan hanketta maksuosuuttaan vastaavalla osalla. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan maksuosuus on 33 prosenttia. Kuitenkin niissä kunnissa, joille laajakaistahankkeen rahoittaminen muutoin muodostaisi kohtuuttoman taloudellisen rasitteen, kunnan maksuosuus on 8 tai 22 prosenttia. Kriteereinä arviointia tehtäessä käytetään kunnan taloudellista kantokykyä sekä väestömäärää ja taajama-astetta. Pykälän 3 momentin mukaan kriteerien laskentaperusteista ja painokertoimista, joiden perusteella kuntakohtainen maksuosuus määräytyy, annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella.

Myös aiempi laajakaistatukilaki sisälsi säännöksiä kuntien maksuosuuksista. Nykyllä lailla vastaavasti kunnat ovat maksaneet pääsääntöisesti 33 prosenttia hankkeiden tukikelpoisista kustannuksista, mutta maksuosuus on ollut 8 tai 21,78 prosenttia niissä kunnissa, joille laajakaistahankkeen rahoittaminen muutoin olisi muodostanut kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Taloudellisen rasitteen kohtuuttomuutta arvioitiin aiemman lain mukaan ottamalla huomioon kunnan taloudellinen kantokyky, laajakaistahankkeen laajuus ja tekninen toteuttamistapa, kunnan asukastiheys sekä hankkeen kunnan väestömäärä. Laskentaperusteiden painokertoimista säädettiin vuonna 2010 annetulla valtioneuvoston asetuksella kunnan maksuosuudesta laajakaistatukihankkeessa. Asetuksen muistio sisälsi listauksen kunnista, joiden maksuosuus oli 8 prosenttia.

Nyt annettavan asetuksen tavoitteena on mahdollistaa myös niiden kuntien osallistuminen laajakaistatukiohjelman hankkeisiin, joille laajakaistahankkeiden rahoittaminen 33 prosentilla tukikelpoisista kustannuksista aiheuttaisi kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Asetuksen tavoitteena on objektiivisesti huomioida kunnan kyky osallistua hankkeen kustannuksiin ja perustaa maksuluokitus päivitettyihin taloudellisiin ja muihin tietoihin.

Laissa säädetään myös tuen myöntämisen edellytyksistä ja tukikelpoisista kustannuksista. Lain mukaan tukea voidaan myöntää laajakaistan rakentamiseen alueille, joille nopean laajakaistan tarjontaa ei synny kaupallisina ehdoin. Tukea voitaisiin myöntää sellaisten nopeiden laajakaistayhteyksien rakentamiseen, jotka pystyvät tarjoamaan edistyksellisen ja tasalaatuisen yhteyden myös tavanomaisissa ruuhka-aikaolosuhteissa. Lain 12 §:n 4 momentin mukaan nopean laajakaistayhteyden vähimmäisnopeudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Asetuksen tarkoituksena on määritellä laissa tarkoitettulle nopealle laajakaistayhteydelle vähimmäisnopeus, jolla laissa asetetut edistyksellisen ja tasalaatuisen yhteyden vaatimukset voidaan täyttää.

### **Asetuksen tavoitteet ja vaikutukset**

Laajakaistatukiohjelman jatkamisen yleisenä tavoitteena on tukea Euroopan unionin laajakaistatavoitteiden toteutumista Suomessa. Euroopan komission vuodelle 2025 asettamien tavoitteiden mukaisesti eurooppalaisilla kotitalouksilla niin kaupungeissa kuin maaseudullakin olisi oltava mahdollisuus käyttää yhteyksiä, joiden siirtonopeus on vähintään 100 Mbit/s ja joka voidaan kasvattaa yhteen gigabittiin sekunnissa. Tukiohjelman tavoitteena on saattaa nopeiden laajakaistayhteyksien piiriin noin 10 000 uutta kotitaloutta.

Asetusluonnoksen tavoitteena on mahdollistaa mahdollisimman monen kunnan osallistuminen laajakaistatukiohjelmahan huomioimalla kunnan taloudellinen kantokyky sen maksuosuuden määrittämisessä. Tavoitteena on täsmentää maksuosuuden määrittämiseen liittyviä kriteereitä, jotta niillä pystyttäisiin huomioimaan kuntien väliset taloudelliset erot riittävästi.

Lisäksi asetuseruonnoksen tavoitteena on asettaa nopealle laajakaistayhteydelle selkeät vähimmäislataus- ja vähimmäislähetysnopeudet, että tuettavat yhteydet ovat lain edellytysten mukaisesti edistyksellisiä ja tasalaatuisia. Tavoitteena on, että yhteydet olisivat toimintavarmoja ja tuottaisivat palveluita erittäin suurella tilaajakohtaisella nopeudella riippumatta palvelun samanaikaisten käyttäjien määrästä.

Asetuseruonnoksen keskeisimmät vaikutukset kohdistuisivat kuntatalouteen. Asetus koskisi kuntia, jotka ovat halukkaita tukemaan alueelleen rakennettavaa verkkoa ja kykeneviä osallistumaan taloudellisesti kunnan maksuosuuteen hankkeessa. Asetus ei siten toisi pakollisia menoja kunnille. Kuntien maksettavaksi tulisi yhteensä 0,7-5 miljoonaa euroa riippuen siitä, miten hankkeet jakautuvat eri maksuluokkien mukaisesti kuntiin.

Asetuksessa säädettyvät laskentaperusteet ja painokertoimet sekä niiden perusteella laskettava kunnan maksuosuus voisivat kuitenkin vaikuttaa kunnan halukkuuteen tai kykyyn osallistua hankkeen kustannuksiin. Näin ollen asetuseruonnoksella voisi olla paikallisia vaikutuksia myös kotitalouksien asemaan ja tietoyhteiskunnan kehitykseen.

Asetuksessa säädettyvät nopean laajakaistayhteyden vähimmäisnopeudet vaikuttavat jonkin verran siihen, kuinka suuria investointeja tukikelpoisten laajakaistayhteyksien toteuttaminen edellyttää. Vaatimukset ovat kuitenkin teknologianeutraaleja, joten tuenhakijalla on mahdollisuus harkita, millä teknologialla yhteydet kannattaa toteuttaa.

## 2. Asetuksen yksityiskohtainen sisältö

### 1 § Kunnan maksuosuuden määräytyminen

Asetuksen 1 §:ssä säädettäisiin kaavasta, jonka mukaisesti kunnat pisteytettäisiin ja suhteutettaisiin toisiinsa laajakaistatukilain 8 §:n 2 momentin mukaisen maksuosuuden määrittämiseksi. Sen mukaan kriteereinä arviointia tehdessä käytetään kunnan taloudellista kantokykyä sekä väestömäärää ja taajama-astetta. Ehdotetun 1 momentin mukaan kaava olisi seuraava:  $0,5 \cdot K_{ryhm} + 0,5 \cdot K_{tal}$ .

Ehdotetun 2 momentin mukaan 1 momentissa mainitussa kaavassa:

- 1)  $K_{ryhm}$  olisi kunnan taajama-astetta ja väestön määrää kuvaava tilastollisen kuntaryhmyksen mukainen kerroin. Maaseutumaisilla kunnilla kerroin olisi 1 000, taajaan asutun kunnan kerroin olisi 500 ja kaupunkimaisen kunnan kerroin olisi 0;
- 2)  $K_{tal}$  olisi kunnan taloudellista kantokykyä kuvaava kerroin, joka laskettaisiin kunnan taseeseen kertyneen asukaskohtaisen jäämän avulla.

Ehdotetun 3 momentin mukaan 2 momentin 2 kohdassa mainittu kerroin laskettaisiin seuraavan kaavan mukaisesti:  $1000 - (A_{kunta} - A_{pienin}) / (A_{suurin} - A_{pienin}) * 1000$ .

Ehdotetun 4 momentin mukaan 3 momentissa mainitussa kaavassa:

- 1)  $A_{kunta}$  olisi kunnan taseeseen kertynyt asukaskohtainen yli- tai alijäämä;
- 2)  $A_{pienin}$  olisi sellaisen kunnan taseeseen kertynyt asukaskohtainen yli- tai alijäämä, jossa jäämä on kaikista kunnista pienin. Jos kyseisen kunnan taseeseen olisi kertynyt alijäämää, sijoitettaisiin se kaavaan negatiivisena;
- 3)  $A_{suurin}$  olisi sellaisen kunnan taseeseen kertynyt asukaskohtainen yli- tai alijäämä, jossa jäämä olisi kaikista kunnista suurin. Jos kyseisen kunnan taseeseen olisi kertynyt alijäämää, sijoitettaisiin se kaavaan negatiivisena.

Ehdotettu kaava tarkoittaisi sitä, että kunnan väestömäärää ja taajama-astetta mitattavana kriteerinä käytettäisiin kunnan taajama-astetta ja väestön määrää kuvaava tilastollista kuntaryhmitystä. Ryhmytyksessä kunnat jaetaan kolmeen luokkaan maaseutumaisiksi, taajaan asutuiksi ja kaupunkimaisiksi kunniksi. Kunnan taloudellista kantokykyä mitattavana kriteerinä käytettäisiin puolestaan kerrointa, joka laskettaisiin kunnan taseeseen kertyneen asukaskohtaisen jäämän avulla.

Ehdotetussa 5 momentissa säädettäisiin kuntien jakautumisesta eri maksuluokkiin. Sen mukaan 40 eniten pisteitä saaneen kunnan maksuosuus olisi 8 prosenttia ja 60 seuraavaksi eniten pisteitä saanutta kuntaa olisivat 22 prosentin maksuluokassa. Muiden kuntien maksuosuus olisi 33 prosenttia. Kuntien määrät eri maksuluokissa vastaisivat aiemman tukiohjelman mukaista jakoa. Ehdotetun 1 §:n mukaisesti laskettu kuntaluokitus olisi asetuksen liitteessä, josta ilmenisi kaikkien kuntien maksosuudet.

### 2 § Nopean laajakaistayhteyden vähimmäisnopeus

Ehdotetussa 2 §:ssä säädettäisiin laajakaistatukilaissa tarkoitetun nopean laajakaistayhteyden vähimmäisnopeudesta.

Ehdotetun 1 momentin mukaan laajakaistayhteyden vähimmäisnopeus olisi 100 megabittiä sekunnissa saapuvassa liikenteessä (download) ja 40 megabittiä sekunnissa lähtevässä liikenteessä (upload). Laajakaistayhteyden tulisi siten kyetä vähintään näihin nopeuksiin.

Yleistä ryhmäpoikkeusasetusta<sup>1</sup> täydentävien komission laajakaistasuuntaviivojen<sup>2</sup> mukaan tuetun laajakaistan avulla on varmistettava olennainen muutos laajakaistan saatavuudessa, jotta tuella ei häiritä kilpailua. Asetuksessa esitetyn vähimmäisnopeuden voidaan katsoa olevan tarpeeksi olennainen muutos nykyisin jo laajasti saatavilla oleviin laajakaistayhteyksiin verrattuna. Jos edellytettävät nopeudet vastaisivat tai olisivat hyvin lähellä markkinoilla tarjolla olevia mobiiliiliittymiä, voisi tukikelpoisuuden ulkopuolelle jäädä merkittävä osa alueista, ja jäljelle voisi jäädä pääsääntöisesti teknis-taloudellisesti epätarkoituksenmukaisia ja pirstaleisia tukikelpoisia alueita. Vähimmäisnopeusvaatimuksella varmistetaan myös, että tuen avulla rakennettavat yhteydet vastaavat myös tulevaisuuden tarpeisiin jatkuvasti kehittyvässä digiympäristössä. Lisäksi on otettava huomioon, että kotitalouksissa ja yrityksissä yhdellä liittymällä voi olla useampi samanaikainen käyttäjä, jolloin liittymän nopeuksien tulee olla riittävän korkeat, jotta kapasiteettia riittää jaettavaksi koko taloudelle.

Esitetty vähimmäisnopeusvaatimus mahdollistaa laajakaistayhteyksien toteuttamisen aiempaa joustavammin hankkeen maantieteellisiin olosuhteisiin ja tuen saajan liiketoimintaan parhaiten soveltuvalla teknologialla. Tuen saajalla on velvollisuus tarjota viestintäpalveluita tuen avulla rakennetussa verkossa kymmenen vuoden ajan tuen maksamisesta lukien, joten yhteyksien tulisi vastata vähintään kymmenen vuoden tarpeisiin. Esitetyn nopeuden voidaan katsoa turvaavan riittävän parannuksen jo olemassa oleviin 4G-verkkoihin, mahdollistaen uusien verkkojen rakentamisen niillä teknologioilla, joiden teleyritys arvioi sopivan tietyille alueelle, sen ominaispiirteet huomioiden.

Saapuvan liikenteen vähimmäisnopeus perustuisi EU:n ja Suomen laajakaistatavoitteisiin, joiden mukaan kaikilla kotitalouksilla olisi mahdollisuus käyttää siirtonopeudeltaan vähintään 100 Mbit/s yhteyksiä vuoteen 2025 mennessä. Kyseisissä tavoitteissa mainitulla nopeudella tarkoitetaan saapuvaa liikennettä eikä niissä erikseen määritellä lähtevän liikenteen nopeutta. Tavoitteiden mukaan yhteyden tulisi olla päivitettävissä 1 Gb/s nopeuteen. Yhteydenopeuden päivitettävyyksivaatimusta ei kuitenkaan otettaisi nopean laajakaistayhteyden nopeusvaatimuksen osaksi, jotta nopeita laajakaistayhteyksiä olisi mahdollista toteuttaa myös koko ajan kehittyvillä langattomilla teknologioilla. Tämä helpottaisi nopeiden laajakaistayhteyksien toteuttamista myös esimerkiksi saaristoisille alueille, joille kiinteän verkon rakentaminen on vaikeampaa. Arviolta jo 100 Mbit/s tasalaatuisilla yhteyksillä pystytään vastaamaan hyvin nykypäivän ja pitkälle tulevaisuuden tarpeisiin. Näin ollen ensisijaisena tavoitteena voidaan pitää sitä, että vähintään 100 Mbit/s tasalaatuiset yhteydet saataisiin toteutettua kotitalouksiin mahdollisimman laajalti.

Lähtevän liikenteen vähimmäisnopeus asetettaisiin sellaiselle tasolle, että se mahdollistaisi muun muassa etätöiden ja muiden tietoyhteiskunnan palveluiden hyödyntämisen häiriöttömästi pitkälle tulevaisuuteen. Lähtevän liikenteen nopeudeltaan 40 Mbit/s yhteydet olisi mahdollista toteuttaa joko kiinteällä tai kiinteällä langattomalla (FWA) tek-

---

<sup>1</sup> Komission asetus (651/2014) tiettyjen tukimuotojen toteuttamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti.

<sup>2</sup> EU:n suuntaviivat valtiontukisääntöjen soveltamisesta laajakaistaverkkojen nopean käyttöönoton yhteydessä (2013/C 25/01).

nologialla alueen ominaispiirteet huomioon ottaen. 5G-tekniikan käyttö on vielä alkuvaiheessaan ja tekniikan kehittyessä myös harvemmin asutuilla alueilla olisi mahdollista päästä suurempiin nopeuksiin. Tukiohjelman alkuvaiheessa esitetty vähimmäisnopeus voi olla haasteellista toteuttaa kiinteillä langattomilla teknologioilla (FWA) erityisesti harvaan asutulla maaseudulla, koska se ei olisi yhtä kustannustehokasta kuin alemmilla nopeuksilla. Kiinteän verkon ratkaisut mahdollistavat esitettyjen nopeuksien toteuttamisen jo nyt myös harvaan asutulla alueella, joten verkon toteuttajat voisivat valita kullekin alueelle sopivimman toteutusvaihtoehdon tilanteesta riippuen.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin tavanomaisia ruuhka-aikaolosuhteita koskeva poikkeus 1 momentin vähimmäisnopeuksiin. Laajakaistatukilain mukaan nopean laajakaistayhteyden on oltava tasalaatuinen myös tavanomaisissa ruuhka-aikaolosuhteissa, eli silloin, kun palvelulla on samanaikaisesti paljon käyttäjiä. Ehdotetun 2 momentin mukaan ruuhka-aikana laajakaistayhteyden toteutuvan vähimmäisnopeuden olisi oltava 70 prosenttia 1 momentin mukaisesta vähimmäisnopeudesta. Säännös on tarpeellinen erityisesti langattomille laajakaistayhteyksille, joiden nopeus vaihtelee esimerkiksi palvelun samanaikaisten käyttäjien määrästä riippuen. Tavanomaista ruuhka-aikaa koskevalla vähimmäisnopeudella varmistettaisiin se, että tuettavien laajakaistayhteyksien nopeuden sallittu vaihteluväli olisi selvästi tällä hetkellä markkinoilla tarjottavien langattomien laajakaistaliittymien vaihteluväliä pienempi, ja liittymät olisivat siten tasalaatuisempia myös silloin, kun käyttäjiä on samanaikaisesti paljon.

### **3 § Voimaantulo**

Asetuksen 3 §:ssä säädettäisiin sen voimaantulosta. Sen mukaan asetus tulisi voimaan 15 päivänä maaliskuuta 2021.

### **Asetuksen liite**

Asetuksen liitteeseen sisällytettäisiin kuntalistaus maksuosuusluokittain. Kuntaluokitus olisi laskettu ehdotetun 1 §:n mukaisella kaavalla ja siinä sovellettaisiin ajankohittaisia kuntien taloustilannetta sekä väestömäärää ja taajama-astetta koskevia tietoja. Jos kuntien olosuhteissa tapahtuu merkittäviä muutoksia, olisi asetuksen liitettä mahdollista muuttaa laskemalla kuntien maksuosuusluokat uudestaan päivitettyillä tiedoilla 1 §:n mukaista kaavaa noudattaen.

### **Asian valmistelu**

Luonnos asetukseksi oli liitteenä hallituksen esityksessä HE 221/2020 vp. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö pyysi asetusluonnoksesta lausuntoja 19.11.-3.12.2020. Asetusehdotus oli avoimesti lausuttavana lausuntopalvelu.fi-sivulla.

Lausuntoja saatiin 70 kappaletta. Lausunnonantajat pitivät yleisesti tärkeänä toimenpiteitä, joilla voidaan edistää nopeiden laajakaistayhteyksien toteutumista kaikille ja kannattivat laajakaistarakentamisen tukemista alueilla, joilla yhteydet eivät rakennu markkinaehtoisesti.

Kunnan maksuosuutta koskevien lausuntojen osalta selvästi suurin osa lausunnoista koski laajakaistatukilain sisältöön liittyviä kysymyksiä, joihin ei voida asetuksella vaikuttaa. Näitä olivat erityisesti kunnan maksuosuuden poistaminen kokonaan, maksuluokkien muuttaminen ja kunnan taajama-asteen käyttäminen kriteerinä kunnan maksuosuutta määriteltäessä. Lisäksi kunnan maksuosuuden määräytymiselle esitettiin

täysin uudenlaista menettelyä, jossa kunnan maksuosuus määräytyisi neuvottelun tai erillisselvityksen kautta.

Kunnan taseen yli- tai alijäämän käyttämistä kunnan taloudellisen kantokyvyn kriteerinä arvoitettiin useassa lausunnossa. Lausunnonantajien mukaan taseen yli- tai alijäämällä ei ole merkitystä kunnan investointikyvyn eikä hankkeen taloudellisen onnistumisen kannalta. Toisaalta yksi lausunnonantaja katsoi, että kunnan taseeseen kertyneelle alijäämälle ja siten kunnan taloudellista kantokykyä kuvaavalle kertoimelle tulisi antaa ehdotettua isompi painoarvo.

Asetuksen mukaisten laskentaperusteiden ja painokertoimien tarkoituksena on mahdollistaa laajakaistahankkeisiin osallistuminen myös sellaisille kunnille, joille se muutoin olisi taloudellisesti vaikeaa laissa säädetyt kriteerit huomioon ottaen. Yksi arvioitavista kriteereistä on kunnan taloudellinen kantokyky, jota voidaan perustellusti arvioida kunnan taseen yli- tai alijäämän avulla. Lausunnoissa esitetyistä käsityksistä poiketen kuntien maksuosuuksilla ei voida vaikuttaa laajakaistahankkeen taloudelliseen kannattavuuteen eikä se ole kuntien maksuosuuksien tarkoitus. Hankkeen taloudellinen onnistuminen tulee sen sijaan ottaa huomioon hankealueita määriteltäessä sekä tuenhakijoiden hankesuunnitelmia tehtäessä ja arvioitaessa.

Nopean laajakaistayhteyden vähimmäisnopeutta koskevien lausuntojen osalta selvästi suurin osa lausunnonantajista katsoi, ettei asetusluonnoksen mukainen laajakaistayhteyden vähimmäisnopeus ole EU:n laajakaistatavoitteiden eikä Suomen digitaalisen infrastruktuurin tavoitteiden mukainen. Lausunnonantajat katsoivat, että vähimmäisnopeuden pitäisi olla 100 Mbit/s ja nopeuden pitäisi olla nostettavissa helposti 1 Gbit/s nopeuteen. Osassa lausunnoista katsottiin myös, että vaaditun nopeuden pitäisi olla symmetrinen.

Muutamassa lausunnossa asetusluonnoksen vähimmäisnopeuksia pidettiin liian suurina, koska ne käytännössä vaikeuttaisivat tai estäisivät langattoman teknologian käyttöä verkkojen rakentamisessa haja-asutusalueilla. Osassa näistä lausunnoista vähimmäisnopeuden tason määräytymiselle toivottiin myös lisäperusteluita. Esitettyjen nopeuksien arvioitiin myös ehkäisevän suurimpien teleyritysten kiinnostusta tukea kohtaan.

Muutama lausunnonantaja myös kannatti esitettyjä vähimmäisnopeuksia. Nopeuksien katsottiin vastaavan hyvin erilaisten palveluiden tiedonsiirtovaatimuksia sekä mahdollistavan aiempaa joustavimmat teknologiaratkaisut nopean laajakaistayhteyden toteuttamisessa.

Lausuntokierroksen jälkeen vähimmäisnopeutta koskevia perusteluita on täydennetty ja lähtevän liikenteen nopeusvaatimusta on nostettu.

Asetusluonnos on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

## **Eesitys**

Liikenne- ja viestintäministeriö esittää, että valtioneuvosto antaa asetuksen kunnan maksuosuudesta laajakaistatukihankkeessa.