Verkko-osasto
Vuorela

17.5.2017

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laajakaistarakentamisen tukea haja-asutusalueilla koskevan lainsäädännön muuttamisesta 2/2017 vp; LVM:n muutosesitys lakiehdotuksiin

Valtioneuvosto antoi helmikuussa 2017 eduskunnalle esityksen laajakaistarakentamisen tukea haja-asutusalueilla koskevan lainsäädännön muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annettua lakia (jäljempänä laajakaistatukilaki) sekä sen muuttamisesta annettua lakia. Liikenne- ja viestintäministeriö on ollut valiokunnan kuultavana kahdesti 28.2.2017 ja 22.3.2017 ja lähettänyt lisäksi 3.4.2017 ja 13.4.2017 kirjalliset vastaukset valiokunnan lisäselvityspyyntöön.

Liikenne- ja viestintäministeriö haluaa muuttuneen tilanteen vuoksi esittää seuraavia muutoksia hallituksen esityksen lakiehdotukseen 1 (laki laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annetun lain muuttamisesta):

11 § Tukikelpoiset kustannukset

— —

Tukikelpoisia kustannuksia eivät ole:

— —

3) kustannukset alueella, joka ulottuu sadan metrin päähän sellaisesta liityntäpisteestä, josta voidaan tarjota edistyksellisiä viestintäpalveluita.

18 a § Euroopan unionin lainsäädännön soveltuminen

Hankkeisiin, joihin liittyvän julkisen tuen maakunnan liitto on julistanut haettavaksi aikaisintaan 3.7.2017, sovelletaan tiettyjen tukimuotojen toteamista sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annettua komission asetusta (EU) N:o 651/2014 (niin sanottu yleinen ryhmäpoikkeusasetus).

<u>Kirjeenvaihto komission kanssa</u>

Euroopan komissio on muuttanut aiempaa kantaansa kansallisista lakiesityksistä, joten ehdotusten hyväksyminen edellyttää tukiohjelman mukauttamista yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen (Komission asetus (EU) N.o 651/2014, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti).

Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 108 artiklan mukaan valtiontuet tulee lähtökohtaisesti hyväksyttää komissiossa ennen täytäntöönpanoa. Tämä ei kuitenkaan koske vähäisiä tai teknisluonteisia muutoksia, joiden osalta uutta komission päätöstä ei tarvita. Euroopan komissio ilmoitti 10.10.2016 yhtyvänsä LVM:n tulkintaan siitä, että esitetyt muutokset tukiohjelmaan ovat luonteeltaan vähäisiä ja teknisiä siten, etteivät ne edellytä komission aiemmin hyväksymään tukiohjelmaan tehtävien muutosten notifioimista komissiolle.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite
Eteläesplanadi 16
(kirjaamo)
Helsinki
Postiosoite
PL 31
00023 Valtioneuvosto
Puhelin
029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

Laajakaistatukilakiin esitettyjen uusien muutosten johdosta LVM oli uudestaan yhteydessä komissioon 12.1.2017 ja vastauksen viivästyttyä pyysi liikenne- ja viestintävaliokunnalta, että valiokunta odottaisi komission lopullisen vastauksen saapumista ennen mietintönsä antamista. Komissio on 28.4.2017 saapuneessa kirjeessään todennut, että uusia hankkeita koskevat muutokset vaativat komission mukaan Suomea koskevan tukiohjelman muutosta.

Molemmat näistä muutoksista liittyivät hankkeiden tukikelpoisten kustannusten lisäämiseen. Toinen muutosehdotuksista on 3 §:n poistaminen laista, eli sellaisen rajoituksen poistaminen, jonka mukaan tukikelpoisuus määräytyy alueen väestötiheyden mukaan (niin sanottu punaisten alueiden rajoituksen poistaminen). Toinen uusia hankkeita koskevista muutosehdotuksista puolestaan on lain 11 §:n 2 momentin mukaisen tilaajayhteyden tukikelvottoman osan pienentäminen kahdesta kilometristä sataan metriin. Molemmat muutokset sisältyivät niihin muutosehdotuksiin, joiden komissio katsoi syksyllä 2016 olevan vähäisiä.

Molempien muutosten tavoitteena on lisätä hankkeiden tukikelpoisten kustannusten osuutta kaikista hankkeen kustannuksista eli lisätä hankekohtaista tuen määrää. Jos laista poistetaan tukikelpoisuuden rajoittaminen alueen väestötiheyden mukaan, on sen hallituksen esityksessä katsottu lisäävän tukikelpoisten tilaajien määrää 287 000 kotitaloudella. Tämän uskotaan lisäävän hankkeen houkuttelevuutta sekä mahdollistavan kuluttajille edullisemmat liityntämaksut. Muutokset ovat siten olennainen osa hallituksen esitystä ja myös edellytyksenä esityksen tavoitteiden toteutumiselle.

Muutokset edellyttävät joko muutoksia koskevan notifiointiprosessin käynnistämistä tai Suomen tukiohjelman sopeuttamista ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan. Koska Suomen tukiohjelma on päättymässä vuoden 2019 loppuun, ei hallinnollisesti raskaaseen ja useita kuukausia kestävään notifiointiprosessiin ole liikenne- ja viestintäministeriön arvion mukaan syytä ryhtyä. Myös komissio suositteli kirjeessään 28.4.2017 tukiohjelman mukauttamista yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen. Näin ollen olisi tarkoituksenmukaista mukauttaa Suomen laajakaistatukiohjelma ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan.

Ryhmäpoikkeusasetus

Euroopan komissio päättää yksinoikeudella valtiontukien sallittavuudesta ja soveltamisesta EU:n sisämarkkinoilla. Se voi päättää tästä notifiointeihin perustuvilla tukien hyväksyntäpäätöksillä, kuten esimerkiksi Suomen laajakaistaohjelman kanssa on aiemmin toimittu. Keskeisenä poikkeuksena ilmoitusmenettelystä toimii yleinen ryhmäpoikkeusasetus, jonka soveltamisalaan kuuluvat laajasti erilaiset keskeiset teollisuuden ja palvelujen aloja koskevat tuet. Tukiohjelmat, jotka täyttävät ryhmäpoikkeusasetuksen edellytykset on asetuksen 3 artiklan mukaan vapautettu ilmoitusvaatimuksesta komissiolle. Tällaisesta tukiohjelmasta ei tarvitse tehdä ennakkoilmoitusta komissiolle, vaan tukijärjestely voidaan ottaa käyttöön välittömästi ja siitä tehdään jälkikäteen yhteenvetoilmoitus komissiolle. Ryhmäpoikkeusasetuksen soveltaminen edellyttää, että tukiohjelma täyttää kaikki asetuksen edellytykset. Komissio valvoo otannan perusteella ryhmäpoikkeusasetuksen ehtojen noudattamista jäsenvaltioiden tukiohjelmissa jälkikäteen.

Laajakaistainfrastruktuuriin liittyvät tuet on lisätty ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan vasta sen jälkeen, kun suomalainen Nopea laajakaista –hanke aloitettiin. Tämän vuoksi Suomen laajakaistaohjelmaa ei alun perin ole tehty ryhmäpoikkeusasetuksen mukaan.

Laajakaistaohjelman siirtäminen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan

Pääosin sekä nykyinen laajakaistatukilaki että siihen nyt esitetyt muutokset ovat ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisia, sillä sekä ryhmäpoikkeusasetus että Suomen notifioidut tukipäätökset perustuvat komission laajakaistatukea koskeviin suuntaviivoihin (Komission tiedonanto EU:n suuntaviivat valtiontukisääntöjen soveltamista laajakaistaverkkojen nopean käyttöönoton yhteydessä 2013/C 25(01)). Ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan siirtyminen ei siten edellyttäisi suuria muutoksia laajakaistatukilakiin.

Ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan siirtyminen merkitsisi kuitenkin käytännössä uutta kansallista laajakaistatukiohjelmaa. Ennen lakimuutosta aloitettuihin hankkeisiin, eli hankkeisiin, joihin liittyvän tuen maakunnan liitto on julistanut haettavaksi ennen muutoslain voimaantuloa, sovellettaisiin voimassaolevaan, komission hyväksymään tukiohjelmaan perustuvia sääntöjä. Lakimuutoksen jälkeen aloitettaviin hankkeisiin puolestaan sovellettaisiin ryhmäpoikkeusasetuksen ehtoja. Tuensaajille tämä ei kuitenkaan välttämättä näyttäydy näin suurena muutoksena, sillä molempiin sovellettaisiin yhä kansallisesti haja-asutusalueiden laajakaistatukilakia. Lisäksi Nopea laajakaista –hankkeen edellytyksiä on muutettu jo aiemminkin, joten eri aikoina käynnistettyihin hankkeisiin sovelletaan jo nyt erilaisia ehtoja.

Selkeyden vuoksi lakiin esitetään lisättäväksi pykälä, jonka mukaan lakimuutoksen jälkeen käynnistettyihin hankkeisiin sovellettaisiin ryhmäpoikkeusasetusta. Komissio myös edellyttää, että ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisten tukiohjelmien kansallisessa oikeusperustassa tai tukiohjelmakuvauksessa on nimenomainen viittaus ryhmäpoikkeusasetukseen.

Ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan siirtyminen aiheuttaa Suomen laajakaistatukiohjelmaan sellaisia muutoksia, jotka eivät edellytä muutoksia lain säännöksiin. Ne on kuitenkin tarkoituksenmukaista tässä yhteydessä esitellä, sillä hallituksen esityksen perustelut eivät enää niiltä osin ole ajankohtaiset.

Lisäksi Viestintäviraston tarkoituksena on laatia kattava ohjeistus ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisesta uusille hankkeille. Vaikka uusiin hankkeisiin sovelletaan suoraan ryhmäpoikkeusasetusta, on tuenhakijoille selkeintä, jos asetuksen edellytykset selviävät Viestintäviraston ohjeistuksesta. Myös komissio edellyttää ryhmäpoikkeusasetuksen keskeisten ehtojen sisällyttämistä kansalliseen oikeusperustaan ja/ tai tukiohjelmakuvaukseen.

Ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan siirtymisen edellyttämät muutokset haja-asutusalueita koskevaan laajakaistatukilakiin

1. Sataprosenttisten takaukset

Laajakaistatukilaki täyttää pääasiallisesti jo tällä hetkellä ryhmäpoikkeusasetuksen edellytykset. Merkittävin muutos Suomen laajakaistaohjelmaan koskisi sataprosenttisia kuntien takauksia, jotka eivät nykymuotoisina olisi uusille eli lakimuutoksen jälkeen käynnistettäville hankkeille yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella mahdollisia. Koska Nopea laajakaista –hankkeen kannalta on tärkeää saada esitetyt muutokset mahdollisimman pian voimaan, ei hitaan notifiointiprosessin käynnistämistä voi pitää tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona.

Laajakaistatukilaissa ei tällä hetkellä varsinaisesti ole säännöstä takauksista. Lain 7 § 2 momentin mukaan tukihakemuksessa on oltava selvitys siitä, mitä muuta julkista tukea hän on saanut hankkeeseen. Tällainen tuki on voinut olla jopa sataprosenttinen takaus sen täyttäessä lain muut ehdot niiden hankkeiden osalta, jotka ovat käynnistyneet vuoden 2012 lakimuutoksen jälkeen. Nyt tehtävällä lakimuutoksella sataprosenttisten takausten mahdollistaminen ulotettaisiin myös tätä vanhempiin hankkeisiin.

7 § 2 momenttia sovellettaisiin myös nyt tehtävän lakimuutoksen jälkeen aloitettaviin hankkeisiin, mutta sallittu julkinen tuki niiden osalta määräytyisi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen edellytysten mukaan, joten sataprosenttiset takaukset eivät jatkossa olisi mahdollisia. Suomi on ollut yhteydessä komissioon siitä, miten takauksia Suomen laajakaistaohjelmassa uusien hankkeiden osalta jatkossa tulkitaan. Uusia hankkeita koskevat takaussäännöt lisätään selvyyden vuoksi Viestintäviraston ohjeistukseen.

2. Mustien pisteiden määritelmän muuttaminen

Sataprosenttisten takausten mahdollisuuden poistaminen uusilta hankkeilta saattaisi johtaa hankkeiden kalliimpiin rahoituskustannuksiin. Tätä esitetään kuitenkin kompensoitavaksi muuttamalla tukikelpoisuutta rajaavaa niin sanottua mustien pisteiden määritelmää tukikelpoisuutta kasvattavaan suuntaan. Tällä hetkellä tukikelpoisia kustannuksia eivät ole kustannukset alueella, joka ulottuu kahden kilometrin päähän sellaisesta liityntäpisteestä, josta voidaan tarjota edistyksellisiä viestintäpalveluita. Tukikelvotonta aluetta esitetään rajattavaksi sadan metrin etäisyyteen tällaisesta liityntäpisteestä.

Hallituksen esityksen arvion mukaan laajakaistatukilain nykyisten säännösten mukaan tukikelvottomien kustannusten osuus on jopa yli puolet hankkeen kokonaiskustannuksista. Tukikelpoisen osan kasvattamisella on siten merkittävä positiivinen vaikutus hankkeiden kannattavuudelle. Mustien pisteiden määritelmän muuttamista voidaan pitää sataprosenttisten takausten mahdollistamista tasapuolisempana vaihtoehtona, sillä sataprosenttisen takauksen myöntäminen on kiinni kunnan tahdosta. Sidosryhmät ovat esittäneet pisteiden määritelmän muuttamista useissa yhteyksissä, esimerkiksi muutoslain hallituksen esityksen lausuntokierroksella.

3. Tuki-intensiteetti

Myös ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan siirtymisen seurauksena tapahtuva tuki-intensiteetin korotus lisättäisiin Viestintäviraston ohjeistukseen. Laajakaistatukilain 8 § 4 momentin mukaan tukea ei voida myöntää siltä osin kuin julkisen tuen osuus hankkeesta ylittää Euroopan komission hyväksymän tuen enimmäismäärän. Lakimuutoksen jälkeen tuki-intensiteetti olisi ennen lakimuutosta käynnistyneiden hankkeiden osalta 90 prosenttia, mikä perustuu komission tukipäätökseen. Ryhmäpoikkeusasetus kuitenkin sallii sataprosenttisen tuki-intensiteetin koskien tukikelpoisia kustannuksia, mikäli asetuksen kaikkia ehtoja noudatetaan. Lakimuutoksen jälkeen aloitettujen hankkeiden tuki-intensiteetti olisi siten 100 prosenttia, joten yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan siirtyminen parantaa uusien hankkeiden asemaa tuki-intensiteetin osalta.

4. Muut Viestintäviraston ohjeistukseen liittyvät ehdot

Yleinen ryhmäpoikkeusasetus edellyttää, että tukea ei voi myöntää taloudellisissa vaikeuksissa oleville yrityksille. Tämä ja esimerkiksi tukihakemukseen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaan merkittävät tiedot lisätään Viestintäviraston ohjeistukseen.

<u>Vanhoja hankkeita koskevat muutokset</u>

Hallituksen esitys HE 2/2017 vp sisälsi uusia hankkeita koskevien muutosten lisäksi muutaman ennen vuoden 2012 lakimuutosta aloitettujen hankkeiden tilannetta parantavia muutosehdotuksia. Niiden mukaan näiden hankkeiden tuki-intensiteetti nostettaisiin 90 prosenttiin ja niille mahdollistettaisiin sataprosenttiset takaukset sekä mahdollisuus ennakkomaksuun. Nämä ovat jo olleet mahdollisia hankkeille, jotka on aloitettu vuoden 2012 jälkeen.

Komissio totesi kirjeessään, että nämä muutokset ovat teknisiä, eikä niiden tekeminen aiheuta ongelmia tukiohjelman kannalta. Koska muutokset koskevat vanhoja hankkeita, ei niitä tarvitse mukauttaa yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen.

Pykäläkohtaiset perustelut lausunnossa ehdotettaville lakimuutoksille

1. Muutos 11 pykälän 2 momentin 3 kohtaan

Laajakaistatukilain 11 pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan tukikelpoisia kustannuksia eivät ole kustannukset alueella, joka ulottuu kahden kilometrin päähän sellaisesta liityntäpisteestä, josta voidaan tarjota edistyksellisiä viestintäpalveluita. Kohtaa esitetään muutettavaksi siten, että tukikelvoton osuus pienennettäisiin sataan metriin pykälän tarkoittamasta liityntäpisteestä. Tämä lisäisi hankkeiden tukikelpoisten kustannusten osuutta hankkeiden kaikista kustannuksista. Hankkeiden tukikelpoisten kustannusten lisääminen vaikuttaa hankkeiden kannattavuuteen merkittävästi, sillä hallituksen esityksen arvion mukaan laajakaistatukilain nykyisten säännösten mukaan tukikelvottomien kustannusten osuus on jopa yli puolet hankkeen kokonaiskustannuksista.

Muutos koskisi vain sellaisia hankkeita, joihin liittyvän julkisen tuen maakunnan liitto julistaa haettavaksi lain voimaantulon jälkeen. Suomen laajakaistatukiohjelman mukauttaminen yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen ehtoihin vaikuttaa kuntien takauksiin siten, ettei kuntien sataprosenttiset takaukset enää jatkossa ole kaikille hankkeille mahdollisia. Jotta yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan siirtyminen ei huonontaisi uusien hankkeiden asemaa, esitetään tilannetta kompensoitavaksi lyhentämällä tukikelvotonta etäisyyttä liityntäpisteestä, josta voidaan tarjota edistyksellisiä viestintäpalveluita. Tukikelpoisen alueen laajentamista voidaan hankkeiden kannalta pitää tasapuolisena, sillä kaikilla hankkeilla ei ole ollut käytössään kuntien sataprosenttisia takauksia. 11 §:ään tehtävä muutos koskisi kuitenkin kaikkia hankkeita. Määritelmän muuttamista tukikelpoisempaan suuntaan on toivottu useassa yhteydessä, esimerkiksi näitä muutoksia koskevan hallituksen esityksen lausuntokierroksella. Lausuntokierroksella määritelmän muuttamista tukikelpoisempaan suuntaan kannattivat Itä-Suomen neuvottelukunta, MPY-Palvelut Oyj, Pirkanmaan liitto, Kainuun liitto, Etelä-Pohjanmaan liitto, Saimaan Kuitu Oy, Pohjanmaan liitto, Etelä-Savon kauppakamari, Etelä-Karjalan liitto, Etelä-Savon maakuntaliitto, Kuntaliitto ja Leader Tunturi-Lappi.

2. uusi 18 a §

Lakiin esitetään lisättäväksi uusi 18 a §, jonka mukaan hankkeisiin, joihin liittyvän tuen maakunnan liitto on julistanut haettavaksi aikaisintaan 3.7. Tarkoituksena on, että lakimuutoksen jälkeen aloitettaviin hankkeisiin sovellettaisiin jatkossa ryhmäpoikkeusasetusta. Lakimuutoksen esitetään tulevan voimaan 3.7., joten päivämäärä on otettu myös tähän pykälään.

Komissio myös edellyttää, että yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisten tukiohjelmien kansallisessa oikeusperustassa tai tukiohjelmakuvauksessa on nimenomainen viittaus ryhmäpoikkeusasetukseen. Viittaus on väärinymmärrysten välttämiseksi syytä lisätä lakiin, sillä jatkossa laajakaistatukilakia sovelletaan sekä komission tukipäätöksiin perustuviin vanhoihin hankkeisiin että yleiseen ryhmäpoikkeusasetuksiin pohjautuviin uusiin hankkeisiin.

Lopuksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on valmistellut ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan siirtymistä yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Liikenne- ja viestintäministeriö pyytää kunnioittavasti, että lakiin muutettaisiin 11 § 2 mom. 3 kohta ja että lakiin lisättäisiin uusi 18 a §, jossa viitataan EU:n yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö pyytää kunnioittavasti, että liikenne- ja viestintävaliokunta sisällyttäisi tässä lausunnossa esitettyjä perusteluelementtejä mietin-

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite
Eteläesplanadi 16
(kirjaamo)
Helsinki
Postiosoite
PL 31
00023 Valtioneuvosto
Puhelin
029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

töönsä, jotta lain soveltaminen olisi sekä tuen hakijoille että tukiviranomaisille mahdollisimman selkeää ja yksiselitteistä.

Mikael Nyberg
ylijohtaja

Katariina Vuorela
suunnittelija