

Lairibasuuniste läbivaatamise ettepanekule lisatud seletuskiri

Käesoleva seletuskirja eesmärk on selgitada lairibavõrkude jaoks antavat riigiabi käsitlevate suuniste (edaspidi „lairibasuunised“) läbivaatamise ettepaneku eesmärgi ja kohaldamisala.

Toimivad, usaldusväärsed ja turvalised elektroonilise side võrgud on olulised tegurid, mis toetavad ELi digipööret. Need on äärmiselt olulised digilõhe ületamisel, ELi äärepoolsete ja hõredalt asustatud piirkondade ühendamisel ning konkurentsivõimelisema ja kestlikuma majanduse saavutamisel. COVID-19 pandeemia mõju majandusele ja ühiskonnale on võimendanud inimeste, ettevõtjate ja avaliku sektori asutuste kasvavat vajadust ühenduvuse järele ning näidanud elektroonilise side võrkude äärmist tähtsust kriisist taastumisel ja ELi vastupanuvõime suurendamisel.

Kehtivad lairibasuunised võeti vastu 2013. aastal. Neis on sätestatud konkreetsed kriteeriumid riigi vahendite eraldamiseks, et minimeerida elektroonilise side võrkude kasutuselevõtu mõju konkurentsile piirkondades, kus nende kasutuselevõttu kõige rohkem vajatakse. Suuniste eesmärk on tagada, et avaliku sektori toetus toob kaasa ajakohase taristu, millega suurendatakse tarbijate heaolu ja vähendatakse digilõhet seal, kus kommertsoperaatoritel puuduvad stiimulid investeerida, vältides samal ajal erainvesteeringute väljatõrjumist, kohalike monopolide toetamist või teatavate tehnoloogiate diskrimineerimist.

2013. aasta lairibasuuniseid [hinnati](#), et teha kindlaks, kas suunised täidavad endiselt oma eesmärgi. Hindamise tulemused on esitatud komisjoni talituste töödokumendis, mis avaldati 7. juulil 2021. Hindamine näitas, et suunised moodustasid asjakohase raamistiku, mis toetas liikmesriike digitaalarengu tegevuskava ja strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide saavutamisel. Hindamine on näidanud ka seda, et olemasolevates suunistes on vaja teha mõningaid parandusi tehnoloogia ja turu arengu kajastamiseks, et aidata tulevastel aastatel kõige paremini kaasa vajalike investeeringute tegemisele viisil, mis on kooskõlas siseturuga. See kehtib eelkõige pandeemiast taastumise tingimustes. Lisaks näitas hindamine uute poliitiliste eesmärkide asjakohasust selles kontekstis. Need eesmärgid hõlmavad digipöörde toetamist, [Euroopa gigabitiühiskonna eesmärkide](#) saavutamisele kaasaaitamist ja [digikompassi](#) rakendamist. Lairibavõrgud on olulised ka kestlikkuseesmärkide saavutamiseks. Sellest tulenevalt on läbivaatamise eesmärk ajakohastada kehtivad eeskirjad, võttes arvesse jätkuvat vajadust tagada kokkusobivus siseturuga ning pidades seejuures silmas asjakohast poliitikat ja turusuundumusi.

Lairibasuuniste sätteid täiendab üldine grupierandi määrus, milles on sätestatud siseturuga kokkusobivuse eelnevalt kindlaksmääratud tingimused, mille alusel liikmesriigid saavad rakendada riigiabi meetmeid ilma komisjoni eelnevalt teavitamata. 23. juulil 2021 võttis komisjon vastu [üldise grupierandi määruse muudatuse](#), et täiendada uut mitmeaastast finantsraamistikku ja hõlbustada teatavate taastumisega seotud abi meetmete võtmist. Muudatus sisaldab sätteid lairiba-püsivõrkude ning 4G- ja 5G-mobiilsidevõrkude kohta. Käesolev konsultatsioon ei hõlma üldise grupierandi määruse sätteid, mis käsitlevad lairibavõrke.

Järgmistes jagudes antakse ülevaade peamistest muudatustest, mida komisjon läbivaatamise praeguses etapis kaalub. Konsulteerimiseks esitatud suuniste eelnõu tekst ei ole lõplik ning seda hinnatakse uuesti, võttes arvesse käesoleva konsultatsiooni käigus saadud tagasisidet ja tõendeid.

Läbivaadatud lairibasuuniste eelnõu teksti kavandatavad muudatused

Lairibasuuniste läbivaatamisel tuginetakse suures osas hindamise tulemustele ning selle käigus kogutud tõenditele ja andmetele, võttes arvesse ka komisjoni turukogemust ja tema otsustuspraktikast tulenevat kogemust.

Muudatuste eelnõu sisaldab eelkõige järgmisi muudatusi:

- (i) gigabiti-püsivõrkude jaoks antava riikliku toetuse puhul kehtiva sekkumiskünnise vastavusse viimine tehnoloogia ja turu praeguse ja oodatava arenguga;
- (ii) suunised mobiilsidevõrkude kasutuselevõtu toetamise kohta;
- (iii) uus võimaliku abi kategooria, mis kujutab endast püsi- ja mobiilsidevõrkude kasutuselevõttu toetavaid nõudluspõhiseid meetmeid (vautšerid);
- (iv) suunised operaatori enda vahendite kasutamise kohta riiklikult rahastatud taristuga ühenduse loomiseks, et osutada teenuseid väljaspool piirkonda, mille jaoks abi anti;
- (v) hulгимүүгитасанди juurdepääsukohustuste kohandused, et tagada kooskõla tehnoloogia arenguga;
- (vi) selgitused teatavate mõistete kohta, nagu kaardistamine, avalik konsultatsioon ja valikumenetlus ning tagastamismehhanism.

Käesoleva konsultatsiooni käigus käsitletavate muudatuste eesmärk on tagada, et lairibasuunistes võetakse asjakohaselt arvesse turu ja tehnoloogia arengut ning komisjoni prioriteete. Kavandatud muudatuste eesmärk on kajastada lõppkasutajate kasvavaid ühenduvusvajadusi ning selgitada, millistel tingimustel liikmesriigid võivad toetust anda, käsitledes sellega seoses eelkõige turutõrke olemasolu ja võrkude jõudlust, mis tuleb saavutada. Läbivaatamisega muudetakse selgemaks kohaldatavaid eeskirju ja eelkõige kokkusobivuse tingimusi, mida komisjon kohaldab, suurendades nii õiguskindlust ja hõlbustades abimeetmete rakendamist, viies samal ajal võimalike konkurentsimoonutuste esinemise miinimumini.

Eelkõige on mobiilsidetaristu kasutuselevõtuks antavat riigi toetust ja nõudluspõhiseid meetmeid seni hinnatud otse ELi toimimise lepingu alusel, kasutades riigiabi kokkusobivuse põhimõtteid ja tuginedes analoogia alusel lairibasuunistele. Uute sätetega täpsustatakse kokkusobivustingimusi, mida komisjon nende meetmetega seoses kohaldab, ja võetakse arvesse turu arengut, mida on tunnistatud ka ELi uutes ühenduvuseesmärkides, mille kohaselt peavad 2025. aastaks kõik linnapiirkonnad ja peamised transporditeed ja 2030. aastaks kõik asustatud alad olema kaetud 5G-võrkudega ning püsi- ja mobiilsideteenuste kasutuselevõttu lõppkasutajate hulgas tuleb suurendada.

- **Püsivõrkude jaoks antava abi puhul kehtiva sekkumiskünnise vastavusse viimine tehnoloogia ja turu praeguse ja oodatava arenguga**

Kavandatud suunistega hõlbustatakse toimivate püsivõrkude sihipärast ja kestlikku kasutuselevõttu piirkondades, kus eraettevõtjad tõenäoliselt ei tee investeeringuid või ei taga tarbijate kiiresti suurenevatele vajadustele vastavat piisavat taristut, eelkõige maapiirkondades ja äärepoolsetes piirkondades.

Sellega seoses hõlmavad kavandatud muudatused allalaadimiskiiruse 100 Mbit/s kehtestamist uueks sekkumiskünniseks, et saavutada allalaadimiskiirus 1 Gbit/s. Piirkondades, kus olemasolevate võrkudega ei ole võimalik pakkuda allalaadimiskiirust 100 Mbit/s, peab uus võrk asjakohaselt suurendama allalaadimiskiirust (seda kahe- või kolmekordistama) ja piisaval määral suurendama üleslaadimiskiirust võrreldes olemasoleva taristuga. Piirkondades, kus on olemas või kuhu on kavas ehitada vähemalt üks võrk, mis võimaldab allalaadimiskiirust 100 Mbit/s, peab uus võrk vähemalt kolmekordistama allalaadimiskiirust ja piisaval määral suurendama üleslaadimiskiirust võrreldes olemasoleva taristuga. Piirkondades, kus on olemas või kuhu on kavas ehitada vähemalt kaks võrku, mis võimaldavad allalaadimiskiirust üle 100 Mbit/s, peab uus riiklikult rahastatud võrk tagama allalaadimiskiiruse vähemalt 1 Gbit/s.

Võttes arvesse kasvavat vajadust suurema üleslaadimiskiiruse järele, nähakse suunistes ühtlasi ette võimalus investeerida selleks, et rahuldada lõppkasutajate tõendatud vajadust kasutada üleslaadimiskiirust kuni 1 Gbit/s.

- **Abi mobiilsidevõrkude kasutuselevõtmiseks**

Kavandatud muudatused sisaldavad mobiilsidevõrkude kasutuselevõttu käsitlevaid uusi sätteid, milles selgitatakse kokkusobivuse põhimõtteid.

Rakendatud lähenemisviis tugineb püsivõrkude suhtes kohaldatavatele eeskirjadele ja põhimõtetele ning on kooskõlas varasema otsustuspraktikaga.

Erasektori abisaaja valitakse konkurentsipõhise valikumenetluse teel, järgides riigihanke-eeskirjade põhimõtteid ja vaimu ning tehnoloogianeutraalsuse põhimõtet.

Riigi sekkumine piirdub turutõrkepiirkondadega, mis tehakse kindlaks kaardistamise ja avaliku konsultatsiooni abil, tuginedes kriteeriumidele, mida liikmesriigid peavad lõppkasutajate vajaduste rahuldamisel asjakohaseks, eelkõige kiirusele. Käesolev avalik konsultatsioon annab sidusrühmadele võimaluse sel teemal märkusi esitada. Komisjon ootab konkreetset märkusi selle kohta, millised peaksid olema asjakohased kriteeriumid ja vastavad väärtused, mis on vajalikud turutõrgete tuvastamiseks seoses mobiilsidevõrkudega, eelkõige kiiruse seisukohast, ning samal ajal konkurentsi moonutamisega seotud riskide leevendamiseks.

Et tagada riigi toetuse ergutav mõju, ei võeta abi saavat taristut arvesse selliste levialaga seotud kohustuste täitmisel, mis tulenevad spektri kasutusõigusega seotud tingimustest. Riigiabi pole võimalik selliste kohustuste täitmiseks kasutada, kuna abi ergutav mõju oleks ebatõenäoline, nagu ka selle kokkusobivus siseturuga. Riigiabi võib siiski anda sellise teenusekvaliteedi tagamiseks, mis ületab nimetatud kohustustega seotud nõudeid.

Uus võrk peab võrreldes olemasolevate võrkudega tagama märkimisväärse paranemise mobiilsideteenuste kättesaadavuse, läbilaskevõime, kiiruse ja konkurentsi seisukohast. Näiteks arvestatakse, et eraldiseisvad 5G-võrgud tagavad märkimisväärse paranemise võrreldes eelmiste põlvkondadega ja mitteeraldiseisvate 5G-võrkudega.

Kõigile juurdepääsu taotlejatele tuleb võrdsetel ja mittediskrimineerivatel tingimustel tagada tõhus, täielik ja avatud juurdepääs toetatud taristule.

- **Abi, mis kujutab endast püsi- ja mobiilsidevõrkude kasutuselevõttu toetavaid nõudluspõhiseid meetmeid (vautšerid)**

Püsivõrgu sideteenuste või mobiilsideteenuste kasutuselevõttu toetamiseks on võimalik võtta mitmesuguseid nõudluspõhiseid meetmeid. Kavandatud suunistes käsitletakse neid võimalusi, tunnistades, et mõni neist ei pruugi kujutada endast riigiabi, näiteks üldised meetmed, nagu teabekampaaniad või nõudluse koondamine, mis ei ole suunatud konkreetsetele ettevõtjatele. Nende meetmete puhul, mis kujutavad endast abi, kajastavad kavandatavad suunised otsustuspraktikat ja neis kodifitseeritakse kokkusobivuse kriteeriumid kahe kõige sagedasema nõudluspõhise sekkumise puhul, nimelt sotsiaalvautšerite ja ühendamisvautšerite puhul.

Sotsiaalvautšereid peetakse siseturuga kokkusobivaks, kui need julgustavad ebakindlas olukorras tarbijaid (nt väikese sissetulekuga üksikisikud/perekonnad või teatavad lõppkasutajate kategooriad, näiteks üliõpilased) hankima piisava kvaliteediga püsi- ja/või mobiilsidevõrgu lairibateenuseid või nende kasutamist jätkama ning kui samal ajal on täidetud teatavad tingimused, sealhulgas tehnoloogianeutraalsuse põhimõtte järgimine.

Ühendamisvautšerid, mis soodustavad selliste konkreetset liiki teenuste kasutamist, mille järele puudub nõudlus, võivad olla mõeldud nii tarbijatest kui ka ettevõtjatest lõppkasutajatele. Ühendamisvautšereid peetakse siseturuga kokkusobivaks, kui need edendavad piisava kvaliteediga

püsi- ja mobiilsideteenuste kasutuselevõttu ning kui samal ajal on täidetud teatavad tingimused, muu hulgas kui kavad on ajaliselt piiratud, proportsionaalsed ja tehnoloogianeutraalsed.

Et tagada meetme avatus, läbipaistvus ja mittediskrimineeriv laad, tuleb mõlemat liiki vautšerite jaoks luua veebipõhine, avatud ja läbipaistev abikõlblike tarnijate register (või rakendada samaväärset alternatiivset meetodit), kust tarbijad ja ettevõtjad saavad vabalt valida omale teenuseosutaja.

- **Suunised operaatori enda vahendite kasutamise kohta riiklikult rahastatud taristuga ühenduse loomiseks, et osutada teenuseid väljaspool piirkonda, mille jaoks abi anti (nn eraviisiline laiendamine)**

Kavandatud muudatuste eesmärk on selgitada, et juurdepääsu taotlejatel on lubatud kasutada eraviisilist laiendamist. Abisaaja puhul on selline eraviisiline laiendamine lubatud, välja arvatud juhul, kui kaardistamise ja avaliku konsultatsiooni käigus on tõendatud, et see moonutaks tugevalt konkurentsi. Tugev konkurentsimoonus võib tekkida näiteks siis, kui a) eraviisiline laiendamine hõlmab lähipiirkonda, mida teenindavad juba vähemalt kaks võrku, mis pakuvad riiklikult rahastatud võrguga võrreldavat kiirust, või b) lähipiirkonnas on vähemalt üks võrreldav taristu, mida hakati käitama vähem kui viis aastat enne riiklikult rahastatud võrgu käitamisega alustamist. Kui täidetud on punkti a või b tingimused, võib eraviisilist laiendamist lähipiirkonda lubada alles kaks aastat pärast riigi subsideeritud võrgu käitamise algust.

- **Hulgimüügitasandi juurdepääsukohustuste kohandamine, et võtta arvesse tehnoloogia arengut**

Praegustes lairibasuuinistes nõutakse tõhusat hulgimüügitasandi juurdepääsu riiklikult rahastatud püsivõrkudele (sealhulgas täielikku füüsilist eraldamist ja virtuaalset eraldamist), et tugevdada konkurentsi ja vältida piirkondlike monopolide loomist riigi vahenditega.

Sellise juurdepääsu võimaldamise kulud võivad aga suurendada antava abi lõplikku summat. Kulude vähendamiseks sätestatakse kavandatud suunistes mõned erandid ja eristatakse subsideeritavates püsivõrkude juurdepääsuvõrkudes pakutavate hulgimüügitasandi juurdepääsutoodete liike sõltuvalt konkurentsiolukorrast konkreetse sekkumispriirkonnas. Sellega seoses kehtivad piiratud konkurentsi piirkondades vähem ranged juurdepääsukohustused, st kohalik virtuaalne eraldatud juurdepääs (VULA) füüsilise eraldamise asemel. Seevastu tiheda konkurentsi piirkondades jäävad praeguste suuniste kohased tavad samaks ning alati tuleb pakkuda täielikku ja tõhusat füüsilist juurdepääsu.

Mobiilside juurdepääsuvõrkude toetamiseks mõeldud sekkumiste korral tuleb riiklikult rahastatud võrgus pakkuda võimalikult laia valikut hulgimüügitasandi juurdepääsutooteid, sealhulgas juurdepääsu bitivooühendusele ja postidele/mastidele/tornidele ning kui need muutuvad kättesaadavaks, siis selliseid juurdepääsutooteid, mis on vajalikud 5G-võrgu ja tulevaste põlvkondade mobiilsideteenuste uusimate funktsioonide kasutamiseks. Tõhus juurdepääs võib hõlmata juurdepääsu võrgu osadele, mida pole riiklikult rahastatud, aga mis on juurdepääsu taotlejale vajalikud oma teenuste osutamiseks.

Tagasiühenduse võrkudega seotud sekkumiste korral tuleb riiklikult rahastatud võrgus tagada bitivooühendus ning juurdepääs postidele/mastidele/tornidele, kaablikanaliseerimisele ja pimekiule.

- **Selgitused ja lisasuunised teatavate mõistete kohta, nagu kaardistamine, avalik konsultatsioon, valikumenetlus, hulgimüügitasandi juurdepääsu hinnakujundus, tagastamismehhanism**

Kaardistamine

Uued suunised sisaldavad uut lisa, milles antakse juhiseid selle kohta, kuidas viia ellu kaardistamine nii püsi- kui ka mobiilsideteenuste puhul. Metoodika põhineb peamiselt ulatuslikel kogemustel, mille komisjon on saanud lairibajuhtumite hindamisel. Samuti põhineb see töö, mida BEREC on koos komisjoniga teinud suuniste koostamisel riikide reguleerivate asutuste abistamiseks võrkude

kasutuselevõtu geograafiliste ülevaadete järjepideval kohaldamisel, BERECi suunistel väga suure läbilaskevõimega võrkude kohta ning varasematel projektidel, mille sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat on koostöös konkurentsi peadirektoraadiga ellu viinud lairibavõrkude kaardistamise valdkonnas.

Avalik konsultatsioon

Kavandatavate suuniste eesmärk on anda lisasuuniseid ja -selgitusi selle kohta, kuidas korraldada avalikke konsultatsioone. Eelkõige selgitatakse kavandatud suunistes avaliku konsultatsiooni ajakava (vähemalt 30 päeva) ja ajavahemikku, mille jooksul liikmesriigid peavad algitama valikumenetluse või otseinvesteeringute mudelite puhul meedet rakendama hakkama. Suunistes sätestatakse tulevaste erasektori investeerimiskavade hindamise ja järelevalve metoodika.

Avatud valikumenetlus

Kavandatud suunistes käsitletakse keskkonna- või energiaalaste nõuete kasutamist kvalitatiivsete kriteeriumidena. Muudatuste eesmärk on selgitada, et kvalitatiivsed kriteeriumid võivad hõlmata ka keskkonna- ja energiakriteeriume, mis kajastavad kehtestatud poliitilisi eesmärke.

Hulgimüügitasandi juurdepääsuhind

Kavandatud suunistes selgitatakse eri metoodikate (avaldatud hind, reguleeritud hind, kulupõhine hind) kohaldamisala. Samuti kodifitseeritakse suunistes otsustuspraktika seoses juhtumitega, mille puhul puudub asjakohane võrdlusalus või reguleeritud toode, ning selgitatakse abisumma olulisust hulgimüügihinna kindlaksmääramisel.

Tagastamismehhanism

Kavandatud suunistes selgitatakse tagastamismehhanismi eeskirju ja alandatakse selle kohaldamise künnist (10 miljonilt eurolt 5 miljonile eurole).