

Laajakaistasuuntaviivojen tarkistusehdotuksen taustamuistio

Tämän muistion tarkoituksena on selvittää laajakaistaverkoille myönnettävää valtiontukea koskevien suuntaviivojen, jäljempänä 'laajakaistasuuntaviivat', tarkistamista koskevan ehdotuksen tavoitteita ja soveltamisalaa.

Suorituskykyiset, luotettavat ja turvalliset sähköisen viestinnän verkot ovat keskeisiä tekijöitä, jotka tukevat EU:n digitalisaatiota. Ne ovat ratkaiseva tekijä kurottaessa umpeen digitaalista kuilua tuomalla yhteyksiä EU:n syrjäisille ja harvaan asutuille alueille. Ne edistävät myös kilpailukykyisempää ja kestävämpää taloutta. Covid-19-pandemian vaikutus talouteen ja yhteiskuntaan on nostanut esiin kansalaisten, yritysten ja julkisten laitosten kasvavia yhteystarpeita ja korostanut sähköisten viestintäverkkojen keskeistä roolia kriisistä toipumisessa ja EU:n häiriönsietokyvyn parantamisessa.

Nykyiset laajakaistasuuntaviivat hyväksyttiin vuonna 2013. Niissä vahvistetaan kriteerit julkisten varojen kohdentamiselle niin, että minimoidaan sähköisten viestintäverkkojen käyttöönoton vaikutukset kilpailuun alueilla, joilla tällaisten verkkojen julkista tukea tarvitaan eniten. Niillä pyritään varmistamaan, että julkinen tuki auttaa luomaan nykyaikaista infrastruktuuria, joka lisää kuluttajien hyvinvointia ja kaventaa digitaalista kuilua silloin kun kaupallisilla toimijoilla ei ole kannustinta investoida. Samalla kuitenkin vältetään yksityisten investointien syrjäyttämistä, paikallisten monopolien tukemista ja tiettyjen teknologioiden syrjimistä.

Vuoden 2013 laajakaistasuuntaviivoista tehtiin [arviointi](#), jossa selvitettiin, olivatko ne edelleen tarkoituksenmukaisia. Arvioinnin tulokset esitetään 7. heinäkuuta 2021 julkaistussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Arviointi osoitti, että suuntaviivat olivat muodostaneet asianmukaisen kehyksen, jolla tuettiin jäsenvaltioita Euroopan digitaalistrategian ja Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamisessa. Arviointi osoitti myös, että voimassa oleviin suuntaviivoihin tarvitaan joitakin parannuksia teknologian ja markkinoiden kehityksen huomioon ottamiseksi, jotta ne parhaiten edesauttaisivat tarvittavia investointeja tulevinä vuosina sisämarkkinoille soveltuvalla tavalla. Tämä on erityisen tärkeää pandemiasta toipumisen yhteydessä. Lisäksi arviointi osoitti uusien poliittisten tavoitteiden merkityksellisyyden tässä yhteydessä. Uudet tavoitteet edellyttävät tukea esimerkiksi digitaaliseen siirtymään, [Euroopan gigabittitavoitteiden](#) saavuttamiseen ja [digikompassitiedonannon](#) toimien toteuttamiseen. Laajakaistaverkot ovat myös olennaisen tärkeitä kestävyystavoitteiden saavuttamiseksi. Näin ollen tarkistuksella pyritään päivittämään nykyisiä sääntöjä ottamalla huomioon jatkuva tarve varmistaa soveltuvuus sisämarkkinoille asiaa koskevien politiikkojen ja markkinoiden kehityksen mukaisesti.

Suuntaviivoja täydennetään ns. yleisellä ryhmäpoikkeusasetuksella, jossa määritellään valtiontuen sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevat ennakoedellytykset. Näiden edellytysten täytyessä jäsenvaltiot voivat toteuttaa valtiontukitoimenpiteitä ilmoittamatta niistä etukäteen komissiolle. Komissio hyväksyi 23. heinäkuuta 2021 [yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen muutoksen](#), joka liittyy uuteen monivuotiseen rahoituskehykseen ja helpottaa tiettyjä elpymiseen liittyviä tukitoimenpiteitä. Muutos sisältää säännöksiä kiinteistä laajakaistaverkoista sekä 4G- ja 5G-matkaviestinverkoista. Laajakaistaverkkoja koskevat yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen säännökset eivät ole osa tätä kuulemistä.

Seuraavassa kerrotaan yleisesti tärkeimmistä muutoksista, joita komissio tarkastelee tarkistusprosessin tässä vaiheessa. Kuulemisessa ehdotettu suuntaviivojen luonnos ei ole lopullinen, vaan sitä arvioidaan uudelleen kuulemisesta saadun palautteen ja näytön perusteella.

Tarkistettujen laajakaistasuuntaviivojen tekstiluonnoksessa ehdotetut muutokset

Laajakaistasuuntaviivojen tarkistus perustuu suurelta osin arvioinnin tuloksiin ja sen yhteydessä kerättyyn näyttöön ja tietoon sekä komission markkinakokemukseen ja tapauskäytännössään saamiin kokemuksiin.

Tarkistusluonnokseen sisältyvät erityisesti seuraavat muutokset:

- (i) gigabititason kiinteille verkoille myönnettävän julkisen tuen interventiokynnyksen mukauttaminen teknologian ja markkinoiden nykyiseen ja odotettavissa olevaan kehitykseen;
- (ii) ohjeistus matkaviestinverkkojen käyttöönoton tukemisesta;
- (iii) uusi mahdollinen julkisen tuen luokka, joka koostuu kiinteiden ja matkaviestinverkkojen käyttöönoton tukemisesta kysyntäpuolen toimenpiteillä (ns. arvosteleilla);
- (iv) ohjeistus siitä, miten operaattori voi käyttää omia resurssejaan liittyäkseen julkisrahoitteiseen infrastruktuuriin ja tarjotakseen näin palveluja sen alueen ulkopuolella, jolle tukea on myönnetty;
- (v) tukkutason käyttöoikeuksia koskevien velvoitteiden mukauttaminen teknologiseen kehitykseen;
- (vi) tiettyjä käsitteitä, kuten kartoitusta, julkista kuulemista ja valintamenettelyä sekä takaisinperintämekanismia koskevat selvennykset.

Tämän kuulemisen kohteena olevien muutosten tarkoituksena on varmistaa, että laajakaistasuuntaviivoissa otetaan asianmukaisesti huomioon markkinoiden ja teknologian kehitys ja komission painopisteet. Ehdotettujen muutosten tavoitteena on ottaa huomioon loppukäyttäjien kasvavat yhteystarpeet ja selvittää edellytyksiä, joiden täytyessä jäsenvaltiot voivat myöntää tukea. Erityisesti selvennetään markkinoiden toimintapuitteen käsitettä ja suorituskykyä, johon tukea saavien verkkojen on kyettävä. Tarkistuksella selkeytetään sovellettavia sääntöjä ja erityisesti komission käyttämiä sisämarkkinoille soveltuvuuden kriteerejä, joten tarkistus parantaa oikeusvarmuutta ja helpottaa tukitoimenpiteiden toteutusta, mutta rajoittaa samalla kilpailun vääristymät mahdollisimman vähäisiksi.

Matkaviestintäinfrastruktuurin käyttöönottoon ja kysyntää lisääviin toimenpiteisiin tarkoitettua valtiontukea on tähän mennessä arvioitu suoraan SEUT-sopimuksen nojalla käyttäen valtiontuen sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevia periaatteita ja viitaten analogisesti laajakaistasuuntaviivoihin. Uusilla säännöksillä selvennetään kriteereitä, joita komissio käyttää tällaisten toimenpiteiden kohdalla, ja otetaan huomioon markkinakehitys, joka näkyy myös EU:n uusissa verkkoyhteyksiä koskevissa tavoitteissa, joissa edellytetään, että vuoteen 2025 mennessä 5G-verkkojen piiriin kuuluvat kaikki kaupunkialueet ja tärkeimmät liikenneväylät ja vuoteen 2030 mennessä kaikki asutut alueet. Samoin tavoitteena on, että kiinteiden ja matkaviestinverkkojen palvelujen käyttö yleistyy loppukäyttäjien keskuudessa.

- **Kiinteille verkoille myönnettävän tuen interventiokynnyksen mukauttaminen teknologian ja markkinoiden nykyiseen ja odotettavissa olevaan kehitykseen**

Ehdotetuilla suuntaviivoilla helpotetaan suorituskykyisten kiinteiden verkkojen käyttöönottoa kohdennetusti ja kestäväällä tavalla alueilla, joilla yksityiset operaattorit eivät todennäköisesti investoi tai pysty tarjoamaan riittävästä infrastruktuurista asiakkaiden nopeasti kehittyviin tarpeisiin, erityisesti maaseudulla ja syrjäisillä alueilla.

Tähän liittyen ehdotettuihin muutoksiin sisältyy uusi interventiokynnys, joka on 100 Mbit/s siirtonopeus verkosta käyttäjälle, tavoitteena saavuttaa 1 Gbit/s siirtonopeus verkosta käyttäjälle. Alueilla, joilla nykyiset verkot eivät pysty tarjoamaan 100 Mbit/s latausnopeutta, uuden verkon on kasvatettava (kaksinkertaiseksi tai kolminkertaiseksi) siirtonopeutta verkosta käyttäjälle ja riittävästi kasvatettava siirtonopeutta käyttäjältä verkkoon nykyiseen infrastruktuuriin verrattuna. Alueilla, joilla on olemassa tai suunnitteilla vähintään yksi 100 Mbit/s siirtonopeutta verkosta käyttäjälle tarjoava verkko, uuden verkon on vähintään kolminkertaistettava verkosta käyttäjälle -siirtonopeus ja riittävästi kasvatettava käyttäjältä verkkoon -siirtonopeutta nykyiseen infrastruktuuriin verrattuna. Alueilla, joilla on olemassa tai suunnitteilla vähintään kaksi verkkoa, jotka tarjoavat yli 100 Mbit/s siirtonopeutta verkosta käyttäjälle, uuden julkisrahoitteen verkon on tarjottava vähintään 1 Gbit/s verkosta käyttäjälle -siirtonopeuksia.

Kun lisäksi otetaan huomioon kasvavat tarpeet siirtonopeuksille käyttäjältä verkkoon, suuntaviivoissa annetaan mahdollisuus investoida, jotta voidaan vastata osoitetusti täyttymättömään loppukäyttäjien tarpeeseen enimmillään 1 Gbit/s käyttäjältä verkkoon -siirtonopeuksille.

- **Tuki matkaviestinverkkojen käyttöönotolle**

Ehdotetut muutokset sisältävät uusia säännöksiä matkaviestinverkkojen käyttöönotosta ja selkeyttävät sisämarkkinoille soveltuvuuden periaatteita.

Lähestymistapa hyödyntää kiinteisiin verkkoihin sovellettavia sääntöjä ja periaatteita ja noudattaa tapauskäytäntöä.

Yksityinen edunsaaja valitaan kilpailuun perustuvalla valintamenettelyllä julkisia hankintoja koskevien sääntöjen periaatteiden ja hengen mukaisesti ja teknologianeutraaliuden periaatetta noudattaen.

Valtion interventio rajoitetaan alueisiin, joilla vallitsee markkinoiden toimintapuute ja jotka on yksilöity kartoituksen ja julkisen kuulemisen avulla perustuen kriteereihin, joita jäsenvaltiot pitävät asianmukaisina loppukäyttäjien tarpeiden ja erityisesti siirtonopeustarpeiden huomioon ottamiseksi. Meneillään oleva julkinen kuuleminen antaa sidosryhmille mahdollisuuden kommentoida asiaa. Komissio pyytää kommentteja erityisesti siitä, mitkä kriteerit ja vastaavat arvot ovat tarpeen matkaviestinverkkojen markkinoiden toimintapuutteen tunnistamiseksi, erityisesti siirtonopeuksien osalta, samalla kun vähennetään kilpailun vääristymiseen liittyviä riskejä.

Jotta voidaan varmistaa valtiontuen kannustava vaikutus, tuettua infrastruktuuria ei oteta huomioon taajuuksien käyttöoikeuksiin liittyvistä ehdoista johtuvien kattavuusvelvoitteiden täyttämiseksi. Valtiontukea ei voida käyttää tällaisten velvoitteiden täyttämiseen, koska sillä ei tällöin todennäköisesti ole kannustavaa vaikutusta eikä se näin ollen todennäköisesti sovellu sisämarkkinoille. Valtiontukea voidaan kuitenkin myöntää tällaisissa velvoitteissa asetettuja vaatimuksia paremman palvelunlaadun aikaansaamiseksi.

Uudella verkolla on varmistettava matkaviestinpalvelujen saatavuuteen, kapasiteettiin, siirtonopeuksiin ja kilpailuun liittyvä merkittävä parannus nykyisiin verkkoihin verrattuna. Esimerkiksi vanhemmasta teknologiasta riippumattomien 5G-verkkojen katsotaan varmistavan merkittävän paranemisen aiempiin sukupolviin ja muihin kuin itsenäisiin 5G-verkkoihin verrattuna.

Lisäksi kaikille käyttöoikeuksien hakijoille on taattava tosiasiallinen ja täysin avoin pääsy tuettuun infrastruktuuriin yhtäläisin ja syrjimättömin ehdoin.

- **Kiinteiden ja matkaviestinverkkojen käytön lisääminen kysyntäpuolen toimenpiteillä (arvosetelit)**

Kiinteiden tai matkaviestintäpalvelujen käytön lisääntymistä voidaan tukea erilaisilla kysyntäpuolen toimenpiteillä. Ehdotetuissa suuntaviivoissa käsitellään näitä mahdollisuuksia ja todetaan, että jotkin niistä eivät välttämättä ole valtiontukea, esimerkiksi yleiset toimenpiteet, kuten tiedotuskampanjat tai

kysynnän yhdistäminen, jotka eivät kohdistu tiettyihin operaattoreihin. Valtiontukea olevien tukitoimenpiteiden osalta ehdotetuissa suuntaviivoissa otetaan huomioon tapauskäytäntö ja kodifioidaan sisämarkkinoille soveltuvuuden kriteerit kahden kysyntäpuolen toimenpiteiden yleisimmän muodon eli sosiaalisten arvoseteleiden ja liitettävyyttä lisäävien arvosetelien osalta.

Sosiaalisia arvoseteleitä pidetään sisämarkkinoille soveltuvina, jos ne kannustavat haavoittuvassa tilanteessa olevia kuluttajia (esim. pienituloiset henkilöt/perheet tai tietyt loppukäyttäjryhmät, kuten opiskelijat) hankkimaan riittävän laadukkaita kiinteitä ja/tai matkaviestinnän laajakaistapalveluja tai jatkamaan niiden käyttöä, ja jos tietyt edellytykset, kuten teknologianeutraalius, täyttyvät.

Liitettävyyttä lisäävät arvosetelit, jotka edistävät sellaisen palveluluokan käyttöönottoa, jolta puuttuu kysyntää, voivat kohdistua sekä kuluttajille että yrityskäyttäjille. Tällaiset arvosetelit katsotaan sisämarkkinoille soveltuviksi, jos ne edistävät riittävän laadukkaiden kiinteiden ja matkaviestintäpalvelujen yleistymistä, kunhan tietyt edellytykset täyttyvät, muun muassa se, että arvosetelijärjestelmät ovat kestoaltaan rajoitettuja, oikeasuhteisia ja teknologianeutraaleja.

Kummallekin arvosetelityypille on perustettava järjestelmän piiriin kuuluvien palveluntarjoajien avoin ja läpinäkyvä verkkorekisteri (tai vastaava luettelo), josta kuluttajat ja yritykset voivat vapaasti valita palveluntarjoajan. Tämän tarkoituksena on taata tukitoimenpiteen avoimuus, läpinäkyvyys ja syrjimättömyys.

- **Ohjeistus siitä, miten operaattori voi käyttää omia resurssejaan liittyäkseen julkisrahoitteiseen infrastruktuuriin ja tarjotakseen näin palveluja sen alueen ulkopuolella, jolle tukea on myönnetty ("yksityiset laajennukset")**

Ehdotetuilla muutoksilla pyritään selventämään, että käyttöoikeuksien hakijoiden tekemät yksityiset laajennukset ovat sallittuja. Tällaiset yksityiset laajennukset ovat sallittuja, ellei kartoituksessa ja julkisessa kuulemisessa osoiteta, että tämä vääristäisi kilpailua vakavasti. Vakava kilpailun vääristyminen voi syntyä esimerkiksi, jos a) yksityinen laajennus kohdistuu viereiseen alueeseen, jolla on jo vähintään kaksi verkkoa, jotka tarjoavat valtiorahoitteista verkkoa vastaavia siirtonopeuksia tai b) viereisellä alueella on vähintään yksi vastaava infrastruktuuri, joka on otettu käyttöön alle viisi vuotta ennen valtiorahoitteisen verkon toiminnan aloittamista. Jos joko a tai b kohdan edellytys täyttyy, yksityinen laajennus viereiselle alueelle voitaisiin sallia vasta kahden vuoden kuluttua valtiorahoitteisen verkon toiminnan aloittamisesta.

- **Tukutason käyttöoikeuksia koskevien velvoitteiden mukauttaminen teknologiseen kehitykseen**

Nykyisissä laajakaistasuuntaviivoissa edellytetään tosiasiallista valtiorahoitteisten kiinteiden verkkojen tukutason käyttöoikeuksien tarjoamista (mukaan lukien täydellinen fyysinen eriyttäminen ja "virtuaalinen" eriyttäminen), jotta voidaan vahvistaa kilpailua ja välttää alueellisten monopolien syntyminen julkisin varoin.

Tällaisten käyttöoikeuksien myöntämisestä aiheutuvat kustannukset saattavat kuitenkin kasvattaa myönnettävän tuen lopullista määrää. Ehdotetuissa suuntaviivoissa esitetään kustannusten vähentämiseksi joitakin poikkeuksia ja erotellaan tuetuista kiinteistä liityntäverkoista tarjottaviksi tulevien tukutason käyttöoikeustuotteiden tyypit tietyn interventioalueen kilpailutilanteen mukaan. Alueilla, joilla kilpailu on vähäistä, sovelletaan kevyempiä eriytettyjen käyttöoikeuksien tarjonnan velvoitteita eli virtuaalinen tilaajayhteyksien eriyttäminen riittää fyysisen eriyttämisen sijaan. Sitä vastoin kilpailluilla alueilla nykyisten suuntaviivojen käytäntö säilyy ennallaan ja niillä on aina tarjottava täysmääräisiä ja tosiasiallisia fyysisiä käyttöoikeuksia.

Matkaviestinnän liityntäverkkoja tukevissa interventioissa valtiorahoitteisen verkon on tarjottava laajin valikoima tukutason liityntätuotteita, mukaan lukien bittivirtatason käyttöoikeudet, pylväiden/mastojen/tornien käyttöoikeudet ja, sitä mukaa kun niitä tulee saataville, liityntätuotteet, joita tarvitaan 5G-verkkojen ja tulevien sukupolvien matkaviestinverkkojen kaikkein kehittyneimpien ominaisuuksien hyödyntämiseksi. Tosiasiallinen käyttöoikeus voi edellyttää sellaisten verkon

komponenttien käyttöoikeuksia, jotka eivät ole julkisrahoitteisia, mutta ovat välttämättömiä, jotta käyttöoikeuden pyytjä kykenee tarjoamaan palvelujaan.

Runkoliityntäverkkoihin liittyvien interventioiden osalta valtionrahoitteisen verkon on tarjottava bittivirtatason käyttöoikeuksia ja pylväiden/mastojen/tornien käyttöoikeuksia, kaapelikanavien käyttöoikeuksia ja pimeän kuidun käyttöoikeuksia.

- **Tiettyjä käsitteitä, kuten kartoitusta, julkista kuulemista, valintamenettelyä, tukkutason käyttöoikeuksien hinnoittelua ja takaisinperintämekanismia koskevat selvennykset ja lisäohjeistukset**

Kartoitus

Uusissa suuntaviivoissa on uusi liite, jossa annetaan sekä kiinteiden että matkaviestinverkkojen osalta ohjeistusta siitä, miten kartoitus tehdään. Menetelmä perustuu pääasiassa komission laajakaistatapausten arvioinnista saamaan mittavaan kokemukseen. Se perustuu myös Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen BERECin yhteistyössä komission kanssa tekemään työhön laadittaessa ohjeita, joiden tarkoituksena on auttaa kansallisia sääntelyviranomaisia verkon käyttöönottoa koskevien maantieteellisten selvitysten johdonmukaisessa käytössä. Lisäksi on hyödynnetty suuren kapasiteetin verkkoja koskevia BERECin ohjeita ja aiempia laajakaistaverkkojen kartoitusta koskevia hankkeita, jotka komission viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto on toteuttanut yhteistyössä kilpailun pääosaston kanssa.

Julkiset kuulemiset

Ehdotettujen suuntaviivojen tarkoituksena on antaa lisäohjeistusta ja selvennyksiä siitä, miten julkinen kuuleminen toteutetaan. Ehdotetuissa suuntaviivoissa selvennetään erityisesti julkisen kuulemisen kestoa (vähintään 30 päivää) ja määräaikaa, jonka kuluessa jäsenvaltioiden on käynnistettävä valintamenettely tai suoran investoinnin mallissa aloitettava toimenpiteen toteutus. Niissä esitetään menetelmä yksityisten investointisuunnitelmien arviointia ja seuranta varten.

Avoin valintamenettely

Ehdotetuissa suuntaviivoissa harkitaan ympäristö- tai energiatekijöihin liittyvien vaatimusten käyttöä osana laadullisia kriteerejä. Muutoksilla pyritään selventämään, että laadullisissa kriteereissä voitaisiin viitata myös ympäristö- ja energianäkökohtiin, joissa otetaan huomioon asetetut poliittiset tavoitteet.

Tukkutason käyttöoikeuksien hinta

Ehdotetuilla suuntaviivoilla selvennetään eri menetelmien (julkaistu hinta, säännelty hinta, kustannusperusteinen hinta) soveltamisalaa. Niissä myös kodifioidaan tapauskäytäntö sellaisia tilanteita varten, joissa ei ole olemassa riittävää vertailuarvoa tai säänneltyä tuotetta, ja selvennetään tukimäärän roolia tukkuhinnan määrittämisessä.

Takaisinperintämekanismi

Ehdotetuilla suuntaviivoilla selvennetään takaisinperintämekanismia koskevia sääntöjä ja alennetaan sen soveltamiskynnystä (10 miljoonasta eurosta 5 miljoonaan euroon).