



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 19.10.2011
SEK(2011) 1230 lõplik

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJUHINNANGU KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile

**Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus üleeuroopalisi telekommunikatsioonivõrke
hõlmavate suuniste kohta**

{KOM(2011) 657 lõplik}
{SEK(2011) 1229 lõplik}

Käesolev dokument on kokkuvõtte mõjuhindangust määruseettepaneku kohta, milles käsitletakse üleeuroopalisi telekommunikatsioonivõrke hõlmavaid suuniseid, ja mis on osa Euroopa Ühendamise Rahastust 2013. aastale järgneval programmiperioodil.

1. POLIITIKA KONTEKST, MENETLUSKÜSIMUSED JA KONSULTEERIMINE HUVITATUD ISIKUTEGA

Kõnealuses valdkonnas sekkumise **õiguslik alus** on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 172. Artiklites 170–172 on sätestatud, et EL aitab kaasa üleeuroopaliste võrkude rajamisele ja arendamisele transpordi-, telekommunikatsiooni- ja energiataristute valdkonnas. Eraldiseisvas katusmääruses, millega asutatakse Euroopa Ühendamise Rahastu, määratakse kindlaks üleeuroopalistele võrkudele rahalise toetuse andmise tingimused, meetodid ja menetlused ning käesolevate suunistega nähakse ette telekommunikatsiooni valdkonnas lairibavõrkude ja digitaalteenuste taristute jaoks kavandatud eesmärgid, prioriteedid ja põhisuunad.

Euroopa 2020. aasta strateegiasse kuuluva **Euroopa digitaalarengu tegevuskava** juhtalgatuse¹²eesmärk on „tagada jätkusuutlik majanduslik ja sotsiaalne kasu, mida annab kiirele ja ülikiirele internetiühendusele ja koostalitlusvõimelistele rakendustele tuginev digitaalne ühtne turg”.

Komisjon tegi oma 29. juunil 2011 vastuvõetud teatises „**Euroopa 2020. aasta strateegia aluseks olev eelarve**” (edaspidi „mitmeaastast finantsraamistikku käsitlev teatis”) ettepaneku asutada Euroopa Ühendamise Rahastu. Liikmesriikide, tööstusharu ja sotsiaalsete sidusrühmadega on peetud arvukaid **konsultatsioone**. Nimetatud konsultatsioonid hõlmasid asepresident Kroesi korraldatud ümarlauda tippjuhtidega infosisu pakkumise, seadmete valmistamise, investeerimise ja telekommunikatsiooniteenuste osutamisega tegelevatest maailma juhtivatest ettevõtetest ning esimest digitaalarengu tegevuskava assambleed, mis toimus 16.–17. juunil 2011 Brüsselis.

2. PROBLEEMI OLEMUS

Interneti lairibaühendus ja piiriülesed digitaalteenused on tuleviku digitaaltaristud. Need on konkurentsivõimelise, kaasava ja jätkusuutliku ühiskonna eelduseks, nagu kinnitati Euroopa 2020. aasta strateegias.

Mõjuhindangus määratakse üldiselt kindlaks teatavad probleemid, mis mõjutavad lairibavõrke, st investeeringute vähesus, mistõttu jäävad kasvupotentsiaal ja ühiskondlikud kasud realiseerimata; turgu valitsevatele investoritele osutatakse vähe survet kaasaegsetesse lairibavõrkudesse investeerimiseks ning puudub asjakohane strateegia lairibavõrkude kasutuselevõtu toetamiseks piirkondades, mis ei ole majanduslikult atraktiivsed. Digitaalteenuste puhul ei asenda erasektor avaliku sektori investeeringuid digitaalteenuste põhielementidesse (platvormid, üldteenused

¹ KOM(2010) 2020.

² KOM(2010) 245.

jne) ning tehnilise koostalitlusvõime valdkonnas tehtavatele ponnistustele vaatamata võivad avalikud sidusteenused jääda piiri taha pidama.

3. EESMÄRGID

Lisaks eespool osutatud aluslepingu kohase ülesande täitmisele on kavandatud algatuse **üldine eesmärk** tagada jätkusuutlik majanduslik ja sotsiaalne kasu, mida annab kiirele ja ülikiirele internetile ning koostalitlusvõimelistele rakendustele tuginev ühtne e-turg, nagu on märgitud eespool.

Üldise eesmärgi saavutamiseks peaks liit üritama saavutada järgmisi **tegevuseesmärke**:

- (a) mõjutada turudünaamikat lairibaühendusse investeerimiseks, ergutades nii tavapäraseid kui ka uusi investoreid osalema lairibataristu kasutuselevõtus ning tagades neile võrdsed konkurentsitingimused;
- (b) hõlbustada koostalitlusvõimeliste digitaalteenuste kasutamiseks vajalikke liikmesriikide pingutusi, et nimetatud olulised teenused saaksid toimida piiriüleselt ja päästa valla digitaalse infosisu ressursid, mis loovad võimalusi ettevõtluse arendamiseks.

4. POLIITIKAVALIKUD

Mõjuhindangus määrati kindlaks kaks peamist poliitikavalikut. Esimese poliitikavalikuga toetatakse praeguse tegevuse jätkumist (poliitika ei muutu). Teise poliitikavaliku raames hinnatakse lairibavõrkude ja digitaalteenuste taristu rahastamist Euroopa Ühendamise Rahastu kaudu. Teine poliitikavalik on jagatud kolmeks allvalikuks, millega pakutakse eri viise Euroopa Ühendamise Rahastu rakendamiseks telekommunikatsioonivaldkonnas.

Esimeses poliitikavalikus – poliitika ei muutu – tähendab põhistsenaarium lairibaühenduse jaoks reguleerivale lähenemisviisile toetumist investeeringute soodustamiseks ja jätkuvaid kapitalipiiranguid alternatiivsetele investoritele, kes peavad võitlema kuni 220 miljardi euro suuruse investeeringulõhe täitmiseks. ELi abi andmine jätkub peamiselt struktuurifondide (toetuste vastuvõtmise suutlikkusega seonduv püsiv probleem) ja toetuste kaudu. Digitaalteenuste taristute puhul tähendab põhistsenaarium katseprojektide kaudu antavat jätkuvat piiratud toetust (kuigi enamik tehnoloogilisi lahendusi on küpsed ja kasutusvalmis) ning pingutusi poliitika koordineerimiseks, mistõttu liikmesriikidel puudub motivatsioon teha olemasolevaid lahendusi piiriüleselt koostalitlusvõimeliseks.

Teine poliitikavalik – Euroopa Ühendamise Rahastu – koosneb valdavalt i) lairibavõrkudest, mis katavad geograafiliselt mitmekesisest paketti projektidest, millega aidatakse kaasa Euroopa digitaalarengu tegevuskavas seatud eesmärkide saavutamisele, ja ii) digitaalteenuste taristute väljatöötamisest, kasutuselevõttust ja jätkusuutlikkusest. Teist poliitikavalikut on võimalik rakendada kolmel eri viisil (allvalikud).

- (1) **Ainult toetused:** nii lairibavõrkudele kui ka digitaalteenuste taristutele antakse rahalist abi üksnes toetuste kaudu. Tegelik rakendamine tellitakse üldjuhul olemasolevalt rakendusametilt, nagu Üleeuroopalise Transpordivõrgu Rakendusamet.
- (2) **Ainult rahastamisvahendid:** selle allvaliku raames teeb komisjon tihedat koostööd asjaomaste rahvusvaheliste finantseerimisasutustega. Rahvusvahelised finantseerimisasutused valiksid projekte nende rahalise elujõulisuse põhjal ja järgiksid asjakohaseid väljatöötatud tavasid. Võib kasutada järgmisi rahastamisvahendeid: investeerimisfondide kapitaliosalus; osamaksed, et rahastada laenuga seotud makseid ja kapitali assigneeringuid laenude ja/või tagatiste või muude riskijagamisvahendite jaoks (see hõlmab projektivõlakirju, kuid ei piirdu nendega) ning muud spetsiaalsed rahastamisvahendid, sealhulgas laenud, tagatised, vastugarantiid, riskikapital ja mis tahes muud legaalsed rahastamisvahendid.
- (3) **Kombineeritud lähenemisviis:** Kolmandas allvalikus ühendatakse kaks eelmist lähenemisviisi. Seega sisaldab juhtimisstruktuur mõlema eespool esitatud allvaliku elemente. Toetuste ja rahastamisvahendite asjakohast ühendamist käsitlev otsus lisatakse aastastesse tööprogrammidesse vastavalt poliitilistele ja sektoripõhistele vajadustele.

5. MÕJUANALÜÜS

5.1. Esimese poliitikavaliku rakendamise mõjud

Struktuurifondide vähene kasutamine ja puudulik haldussuutlikkus abi vastu võtta, mida märgiti 2010. aasta strateegiaaruandes ühtekuuluvuspoliitika kohta,³ seaksid jätkuvalt ohtu lairibavõrkude rajamise ja kasutuselevõtu.

Selleks et hõlbustada liikmesriikide täiendavaid jõupingutusi koostalitlusvõimeliste piiriüleste digitaalteenuste kasutuselevõtuks ja kasutamiseks, sisaldab kõnealune poliitikavalik konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi kuuluva info- ja kommunikatsioonitehnoloogia poliitika toetusprogrammi jätkamist. Katseetapis saadud kogemuste põhjal oleks võimatu võtta digitaalteenuste taristud kasutusele kogu Euroopas.

Seega ei suudeta nimetatud poliitikavalikuga kõrvaldada ühtse e-turu rajamise peamist allesjäänud tõket. Konsultatsioonifirma Copenhagen Economics hinnangul⁴ on Euroopa ühtse e-turu lõplikult välja kujundamata jätmise kulud aastaks 2020 ligikaudu 4,1 % SKPst.

5.2. Teise poliitikavaliku rakendamise üldmõjud

Teisest poliitikavalikust tulenevaid mõjusid võib liigitada majanduslikeks, sotsiaalseteks ja keskkonnamõjudeks.

³ KOM(2010) 110, 31.3.2010. Kättesaadav aadressil:
http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/reporting/cs_reports_en.htm

⁴ Euroopa ühtse e-turu majanduslik mõju, 2010.

- (4) **Majanduslikud mõjud:** arvukatest uuringutest nähtub, et ülikiirete lairibavõrkude kättesaadavusel on märkimisväärne mõju tööviljakusele ja SKP-le inimese kohta. Lairibavõrkudel võib olla ka positiivseid välismõjusid, millest oleks kasu ühiskonnal tervikuna. Üldotstarbelise tehnoloogia võimaldajana mõjutab lairibaühenduse levik positiivselt tootlikkust (lairibaühenduse leviku 10 %-line suurenemine aastas vastab tööviljakuse 1,5 %-lisele kasvule järgmisel viiel aastal),⁵ kapitali akumul eerumist ja lõpuks SKP suurenemist. Digitaalteenuste taristud võivad aidata märkimisväärselt vähendada avaliku sektori kulusid ning ettevõtjate ja elanike tehingukulusid.
- (5) **Sotsiaalsed mõju:** lairibataristu ja digitaalteenuste taristu ühine arendamine parandab lõpuks ka Euroopa kodanike elukvaliteeti. Peamine kasu saadakse e-valitsuse, e-tervise ja e-kaubanduse teenustega seotud rakenduste elluviimisest. Sellega on seotud ka otseselt või kaudselt töökohti loov sotsiaalne tegur.
- (6) **Keskkonnaaspektid:** lairibavõrkude abil võib vähendada heidet, piirates transpordivajadust (kaugtöö) või optimeerides energiatarbimist (nutivõrgud).

Muud olulised mõjud tulenevad lairibavõrkude ja digitaalteenuste taristu kõrvalmõjust teistele sektoritele. Kõige rohkem mõjutavad nimetatud positiivsed välismõjud haridust ja koolitust, tervishoidu, tööhõivet, transporti ning energiat.

5.3. Allvaliku erimõjud

1. allvalik

1. allvalikut kasutusele võttes saavutatakse suunistes seatud eesmärgid üksnes osaliselt. Eesmärgi puhul, mis käsitleb **turudünaamika mõjutamist** lairibaühendusse investeerimise ergutamiseks, on toetused tõenäoliselt üksnes osaliselt tõhusad ja tulemuslikud. Tõhususe osas on kaasrahastamise määr, mida lairibavõrgud vajavad, suhteliselt kõrge. Toetustel on üksnes piiratud võimendav mõju. Toetuste abil võib edukalt toetada ja pakkuda tehnilist abi, kuid erainvesteeringute õhutamiseks ei ole see kõige tõhusam vahend.

Samas **hõlbustavad toetused tõhusalt liikmesriikide jõupingutusi võtta kasutusele piiriüle sed digitaalteenused**. Antud juhul toimiksid toetused keskse investeeringuna, millega suunatakse ELi kaasrahastamist taristusse, mida liikmesriigid üksi välja ei arendaks. Digitaalteenuste taristute kaasrahastamismäärad on tavaliselt üsna kõrged. Sellele vaatamata ei ole erainvestoritel sellist tüüpi taristu kasutuselevõtmiseks suurt huvi.

2. allvalik

2. allvaliku kasutuselevõtmisega saavutatakse suuremalt jaolt eesmärk, mis käsitleb **turudünaamika mõjutamist lairibaühendusse investeerimise ergutamiseks**. Piirkondades, kus lairibavõrguprojektid on tõenäoliselt rahaliselt elujõulised, toimiksid rahastamisvahendid avaliku ja erasektori investeeringute võimaldajana,

⁵

Roman Friedrich, Karim Sabbagh, Bahjat El-Darwiche ja Milind Singh (2009): Digital Highways. The Role of Government in 21st Century Infrastructure. Booz & Company.

mis vähendaks tegelikult kapitali kaalutud keskmist hinda ja lühendaks tagasimaksmisaega. Rahastamisvahendite kasutamine suurendaks ka tõhusust, kuna need tagavad suurema **võimendava mõju**. Riskijagamisrahastu ja projektivõlakirjade hinnangu põhjal meelitab ELi eelarvest pärinev 1 miljardi euro suurune rahaline toetus tõenäoliselt ligi avaliku ja erasektori muid vahendeid, mis võivad toetada koguinvesteeringuid lairibavõrkudesse suuruses 6–15 miljardit eurot, olenevalt rahastamisvajadusest ja alusinvesteeringute riskiprofiilidest. Kuid ilma toetusteta eelistatakse alati linna- või linnalähedaste piirkondade projekte maapiirkondade projektidele ka siis, kui kõik muud tegurid on samaväärsed, kuna linnaprojektid on üldiselt tulusamad. Rahastamisvahenditega oleks tõenäoliselt ka raske suurendada võimendavat mõju tehnilise abi, kavandamise, kaardistamise ja muude tugitegevuste kaudu, mida tavaliselt kaasrahastatakse toetuste abil.

Rahastamisvahendid ei toeta ka kuigivõrd tõhusalt **liikmesriikide jõupingutusi võtta kasutusele piiriülesed digitaalteenused**. Konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammist saadud kogemus näitab, et selles valdkonnas on raske isegi liikmesriike protsessi kaasata. Erainvestorid võivad näidata teatavat huvi rakendustasandi suhtes, kuid nad ei soovi tõenäoliselt investeerida digitaalteenuste taristu põhitasandisse, kuna sellist arhitektuuri ei saa ärieesmärkidel kasutada.

3. allvalik

Kui vastu võetakse 3. allvalik, kombineeritud finantslähenedamisviis, looks see hea tasakaalu toetuste ja rahastamisvahendite vahel. Selle allvaliku raames tuleksid peamised investeeringud rahastamisvahenditest ning ülejäänud saadakse toetustest. Nimetatud stsenaariumi kohaselt ei kombineeruks toetused ja rahastamisvahendid mitte ainult vertikaalselt (mõlemad rahastamisskeemid oleksid kättesaadavad nii lairibaühendusele kui ka digitaalteenuste taristutele), vaid ka horisontaalselt projekti raames.

Selle allvalikuga saavutatakse täielikult eesmärk, mis käsitleb **turudünaamika mõjutamist lairibaühendusse investeerimise ergutamiseks**. Lairibaühenduse valdkonnas eraldatakse suurem osa rahastamisest rahastamisvahenditest, nii et turupotentsiaali kasutatakse täies ulatuses ja rahastatavates konsortsiumides osaleb võimalikult suurel määral eri osalejaid. Selline lahendus oleks tõhus, kuna avaliku ja erasektori osalised pääseksid kapitali juurde väiksema kuluga ning nende investeeringud oleksid piisavalt pikaajalise perspektiiviga. Nimetatud allvaliku puhul oleks Euroopa Ühendamise Rahastu ja **struktuurifondide** vahel selge koostoime nii toetuste, finantskorralduse kui ka projekti elluviimise sujuvuse toetamise osas, mis on senini takistanud ELi vahendite tõhusat kasutamist nii ühtekuuluvuse kui ka maaelu arengu valdkonnas.

Piiriüleste digitaalteenuste kasutamiseks vajalike liikmesriikide pingutuste hõlbustamisega seoses annaks nimetatud lähenemisviis komisjonile võimaluse olla taotlustega seotud projektikonkurssides rahastamisvahendite osas paindlikum, riskimata sellega, et erainvestorid tõugatakse digitaalteenuste taristust välja. Teiselt poolt tagatakse sellega toetuste jagamine kõrgete rahastamismääradega ülemistel tasanditel (põhiteenused).

6. POLIITIKAVALIKUTE VÕRDLUS

Mõjuhinna aruandest järeldub, et 2. poliitikavalik koos 3. allvalikuga (kombineeritud rahastamine) on IKT-valdkonda käsitlevate Euroopa digitaalarengu tegevuskava ja Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide saavutamiseks sobivam kui 1. poliitikavalik, nagu on näha allpool esitatud tabelis.

Eesmärgid	1. poliitikavalik – poliitika ei muutu	2. poliitikavalik – Euroopa Ühendamise Rahastu		
		1. allvalik – toetused	2. allvalik – rahalised vahendid	3. allvalik – kombineeritud lähenemisviis

Üldine eesmärk

Tagada jätkusuutlik majanduslik ja sotsiaalne kasu, mida annab kiirele ja ülikiirele internetile ning koostalitlusvõimelistele rakendustele tuginev ühtne e-turg, mis võimaldab pakkuda kõikidele Euroopa kodanikele 2013. aastaks juurdepääsu lairibaühendusele ja 2020. aastaks juurdepääsu veelgi kiiremale internetiühendusele (30 Mbit/s või kiirem) ning vähemalt pooltele Euroopa kodumajapidamistele juurdepääsu kiiremale kui 100 Mbit/s internetiühendusele.	0	+	+	++
--	---	---	---	----

Erieesmärk nr 1. Mõjutada turudünaamikat lairibaühendusse investeerimiseks, ergutades nii tavapäraseid kui ka uusi investoreid osalema lairibataristu kasutuselevõtus ning tagades neile võrdsed konkurentsitingimused.

1a Tagada piirkondades, kus lairibavõrguprojektid on tõenäoliselt rahaliselt elujõulised, investoritele, sealhulgas alternatiivsetele avaliku sektori ja erainvestoritele juurdepääs kapitalile mõistlike kuludega (intressimäärad) ja piisavalt pika aja jooksul.	0 –	+	++	++
1b Pakkuda piirkondades, mis ei ole majanduslikult eriti atraktiivsed, piisavat avaliku sektori rahalist toetust lairibavõrkude kasutuselevõtuks.	0	++	+	++
1c Tagada kõikjal liidus, et avaliku ja erasektori investorid arendaksid suutlikkust läbi viia lairibataristu projekte, pakkudes tehnilist abi näiteks kavandamisel ja kaardistamisel.	0	+	0	+

1d Tagada taristuprojektide toetamisel, et liidu rahalistel vahenditel oleks era- ja (muudele) avaliku sektori investeeringutele maksimaalselt ergutav (võimendav) mõju.	0	–	++	++
---	---	---	----	----

Erieesmärk nr 2. Hõlbustada koostalitlusvõimeliste piiriüleste digitaalteenuste kasutamiseks vajalikke liikmesriikide pingutusi ja päästa valla digitaalse infosisu ressursid, mis loovad võimalusi ettevõtluse arendamiseks

Hõlbustada koostalitlusvõimeliste piiriüleste digitaalteenuste kasutamiseks vajalikke liikmesriikide pingutusi ja päästa valla digitaalse infosisu ressursid, mis loovad võimalusi ettevõtluse arendamiseks.	0	++	-	++
--	---	----	---	----

7. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Komisjon ja muud rakendusasutused, nagu Euroopa Investeeringuspank (EIB), Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank (EBRD) ja Üleeuroopalise Transpordivõrgu Rakendusamet, jälgivad lairibaühendusse (nagu ka transpordi- ja energiavaldkonda) tehtud Euroopa Ühenduse Rahastu investeeringute mõju vastavalt Euroopa Ühendamise Rahastu üldmääruses esitatud näitajatele. Näitajad hõlmavad järgmisi valdkondi (mittetäielik loetelu):

- tarnimine: juurdepääs lairibaühendusele (kontrollida vastavust Euroopa digitaalarengu tegevuskava eesmärkidele, mille kohaselt peaks 2020. aastaks olema kõikidel kodanikel juurdepääs internetiühendusele kiirusega 30 Mbit/s ning vähemalt pooltel kodanikel juurdepääs internetiühendusele kiirusega 100 Mbit/s);
- nõudlus: lairibaühenduse kasutuselevõtt (kontrollida vastavust Euroopa digitaalarengu tegevuskava eesmärgile, mille kohaselt pooltel kodanikel peab 2020. aastaks olema juurdepääs internetiühendusele kiirusega 100 Mbit/s);
- investeeringiprogrammide üldised järelevalvenäitajad, nagu vahendite kasutuselevõtt, toetuse eraldamiseks ja maksmiseks kuluv aeg jne;
- toetuste osakaal võrrelduna innovaatiliste rahastamisvahenditega.

Komisjon avaldab korrapäraselt arenguaruande, milles käsitletakse Euroopa Ühendamise Rahastu investeeringuid lairibavõrkudesse ja digitaalteenuste taristutesse ning mis esitatakse Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele.

Lisaks komisjoni ja muude rakendusasutuste teostatavale pidevale järelevalvele viiakse programmiperioodi keskel läbi Euroopa Ühendamise Rahastu üldise raamistiku sõltumatu hindamine, milles võetakse arvesse programmi ajastust ja edusamme, ning teatav arv aastaid pärast programmiperioodi lõppu ka järelhindamine. Hindamiste käigus vaadeldakse meetme asjakohasust, tõhusust, tulemuslikkust ja esialgset mõju. Erilist tähelepanu pööratakse juhtimisküsimustele ja rakendusmehhanismide asjakohasusele.