



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 23.11.2011
KOM(2011) 795 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Elektroonilise side universaalteenus: aruanne direktiivi 2002/22/EÜ artiklis 15
sätestatud universaalteenuse ulatuse kolmanda korrapärase läbivaatamise ja avaliku
arutelu tulemuste kohta**

(EMPs kohaldatav tekst)

{SEK(2011) 1398 lõplik}

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Elektroonilise side universaalteenus: aruanne direktiivi 2002/22/EÜ artiklis 15 sätestatud universaalteenuse ulatuse kolmanda korrapärase läbivaatamise ja avaliku arutelu tulemuste kohta

(EMPs kohaldatav tekst)

1. TEATISE EESMÄRK

Elektroonilise side (edaspidi „e-side”) universaalteenuse ulatust käsitleva teise läbivaatamise käigus 2008. aasta septembris¹ võttis komisjon endale kohustuse konsulteerida huvitatud isikutega mitmes pikaajalise poliitika küsimuses. Enne telekommunikatsiooni paketi vastuvõtmist 2009. aastal kinnitas komisjon Euroopa Parlamendile, et viib sel teemal läbi laiaulatusliku arutelu.

Käesolev dokument sisaldab e-side universaalteenuse põhimõtete üle 2010. aasta märtsist maini toimunud arutelu tulemusi. Samuti käsitletakse dokumendis universaalteenuse ulatuse kolmandat korrapärast läbivaatamist universaalteenuse direktiivi 2002/22/EÜ² artikli 15 alusel. Ühtlasi on dokumendis esitatud mõned mõtted meetmete kohta, mida liikmesriigid peaksid universaalteenuse direktiivi rakendamisel võtma. Dokumendiga on kaasas lühike komisjoni talituste töödokument,³ milles on kokku võetud avaliku arutelu käigus saadud vastused.

ELi eeskirjad e-side universaalteenuse kohta koostati 1990ndatel toimunud täieliku liberaliseerimise raames. Universaalteenuse osutamise kohustuse mõte on tagada nn sotsiaalne tugivõrk juhaks, kui turujõud üksinda ei paku tarbijatele, eelkõige kõrvalistes kohtades elavatele, madala sissetulekuga või puudega tarbijatele taskukohast juurdepääsu põhiteenustele. Tugivõrgu kontseptsiooni kolme eesmärgi – kättesaadavuse, taskukohasuse ja juurdepääsetavuse – saavutamiseks võib määrata põhiteenuste osutamise kohustuse ühele või mitmele ettevõtjale.

Sellest tulenevalt peavad liikmesriigid tagama kindlas piirkonnas kõne- ja andmeside, sealhulgas toimiva internetiühenduse, kõigile lõppkasutajatele, vähendades ühtlasi turumoonutusi. Universaalteenuse direktiivis ei nõuta teatava kindla tehnoloogia kasutamist teenuste osutamisel.

Kui universaalteenuse osutamise kohustusega seotud kulutused on määratud teenuseosutaja(te) jaoks ebaõiglaselt suured, tuleb tema/nende netokulud hüvitada. Hüvitissummad võivad pärineda avaliku sektori vahenditest ja/või fondist, kuhu teevad makseid e-side sektori turuosalised. Praegu on 22 liikmesriiki valinud üksnes valdkondliku

¹ KOM(2008) 572.

² EÜT L 108, 24.4.2002, lk 51.

³ SEK(2011) 1398.

rahastamise,⁴ kaks nii avaliku sektori kui ka valdkondliku rahastamise ja kolm üksnes avaliku sektori rahastamise.

Mitu liikmesriiki on kasutanud õigust jätta universaalteenuse osutamise kohustuse tarbeks teenuseosutaja(d) määramata või muutnud kohustusi leebemaks seoses teenuseelementidega, mille eest turg juba hoolt kannab (nt telefoniautomaadid ja infokataloogid).

Kuigi 2002. aasta universaalteenuse direktiivis piirduti toimiva internetiühenduse määratlemisel kitsasribahenduse andmekiirustega,⁵ anti 2009. aasta telekommunikatsiooni paketi liikmesriikidele vabadus määratleda vajaduse korral riigi tasandil edastuskiirused, mis võivad hõlmata ka lairibaühenduse andmekiirusi⁶. Lairibaühenduse lisamiseks riikliku universaalteenuse osutamise kohustuse hulka on praeguseks võtnud vastavad õigusaktid vastu Soome, Hispaania ja Malta.

5. juulil 2011 võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni,⁷ milles rõhutati universaalteenuse osutamise kohustuse tähtsust sotsiaalse kaasatuse tugivõrguna.

2. AVALIKU ARUTELU TULEMUSED

Arutelu eesmärk oli uurida, kas tänapäevases tiheda konkurentsiga ja koondunud e-side teenuste keskkonnas on vaja muuta universaalteenuse üldist käsitlust ja põhimõtteid ELis. Peamine küsimus oli, kas universaalteenuse osutamise kohustus peaks lairibavaldkonnas muutuma ennetavaks vahendiks ning aitama seega täita eesmärki „lairibaühendus kõigile”, või peaks seda ülesannet täitma mõni muu ELi või liikmesriigi tasandi poliitikameede, säilitades universaalteenuse osutamise kohustuse tugivõrguna. Muud arutelu käigus tõstatatud küsimused olid universaalteenuse mõiste, selle rahastamine ja liikmesriikide paindlikkus rakendamisel.

Arutelu käigus väljendati palju erinevaid arvamusi, kuid universaalteenuse osutamise kohustuse tulevase rolli suhtes seoses ELi lairibaeesmärkidega üksmeelseid lahendusi esile ei kerkinud. Paljud sidusrühmad, eelkõige valitsused ja riikide reguleerivad asutused, pooldavad praegusi põhimõtteid ja universaalteenuse osutamise kohustuse praeguste põhijoonte säilitamist. Käesolevale teatisele lisatud komisjoni talituste töödokument sisaldab kokkuvõtet saadud vastustest⁸.

3. PROBLEEMID: UNIVERSAALTEENUS JA LAIRIBAÜHENDUS

ELi õigusraamistik ja avatud juurdepääsu poliitika on soodustanud konkurentsivõimeliste turgude teket, mis on suurendanud tarbijate valikuvõimalusi ja alandanud hindu ning viinud mõned ELi riigid maailmas lairibavaldkonnas juhtivale positsioonile. ELis on lairibaühendus saanud kõige rohkem hoogu liikmesriikides, kus valitseb taristukonkurents ja kehtivad

⁴ Lätis lükati valdkondliku fondi loomine edasi 1. juunini 2013; seni kasutatakse hüvitamiseks avaliku sektori vahendeid.

⁵ Universaalteenuse direktiivi põhjendus 8.

⁶ Kodanike õiguste direktiivi põhjendus 5, ELT L 337, 18.12.2009, lk 11.

⁷ Resolutsioon P7_TA(2011)0306: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0306+0+DOC+XML+V0//ET>.

⁸ Vastused on avaldatud aadressil: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/public_consult.

tõhusad õigusnormid, mis soodustavad teenuste konkurentsi seal, kus taristukonkurents ei ole võimalik.

Euroopa digitaalarengu tegevuskavas⁹ on kirjeldatud lairibaühenduse sotsiaal-majanduslikku kasu, sealhulgas selle tähtsust sotsiaalse kaasatuse ja tööhõive seisukohalt. Digitaalarengu tegevuskavas on püstitatud eesmärk tagada kõigile eurooplastele lairibaühenduse baasteenus aastaks 2013. Kiire ja ülikiire internetiga seotud eesmärk on tagada aastaks 2020 kõigile ELi kodanikele juurdepääs lairibaühendusele kiirusega kuni 30 Mb/s ja vähemalt pooltele ELi leibkondadest juurdepääs kiiremale lairibaühendusele kui 100 Mb/s. Nende eesmärkide saavutamiseks peavad nii era- kui ka avalik sektor tegema suuri investeeringuid. Sellele kaasa aitamiseks võttis komisjon 2010. aasta septembris vastu nn lairibapaketi, mille moodustavad: i) lairibateatis,¹⁰ milles on esitatud tegevusraamistik ja üldised ettepanekud liikmesriikidele nende eesmärkide saavutamiseks; ii) järgmise põlvkonna juurdepääsuvõrkude soovitus,¹¹ milles on kirjas õigusloomesuunised, et suurendada õiguskindlust ja soodustada seega erainvesteeringuid; ning iii) ettepanek luua mitmeaastane raadiospektripoliitika programm,¹² mille abil parandada raadiospektri haldamist ja sellega seotud kooskõlastamist ELis, hõlbustades seeläbi traadita lairibaühenduste levikut.

Lisaks on võimalik kasutada eri poliitikavahendeid, mille abil (kaas)rahastada taristu arendamist (sh avaliku sektori poolne rahastamine, näiteks laenude või toetustena avaliku ja erasektori partnerlustele). Lairibasuuinistes¹³ on selgitatud, kuidas saab avalikust sektorist rahastada lairibaühenduste arendamist kooskõlas ELi riigiabi eeskirjadega, et tagada katvus ka piirkondades, kus puudub vastav ärihuvi. Ka struktuurifondide programmides aastateks 2007–2013 on ette nähtud peaaegu 2,3 miljardit eurot IKT-taristu, peamiselt lairibavõrkude, jaoks. Lisaks on komisjon teinud oma 2014.–2020. aasta finantsperspektiivis ettepaneku luua Euroopa Ühendamise Rahastu,¹⁴ mille eelarve on 9,2 miljardit eurot ja eesmärk edendada konkurentsi soodustavaid investeeringuid ning suurendada toetusi ja laenuvõimalusi lairibaprojektide ja digitaalteenuste taristu arendamiseks.

Nõudluse soodustamiseks on Euroopa digitaalarengu tegevuskavas rida meetmeid (sh e-tervishoiu ja e-valitsuse teenuste edendamine ning sidusõiguste haldamiseks mõeldud litsentsimis skeemide ja internetis audiovisuaalse sisu kättesaadavuse soodustamine)¹⁵ ja algatusi, mille abil tagada digitaalne kirjaoskus ja kaasamine. Komisjoni arvates soodustab lairibateenuste nõudluse suurendamine omakorda lairibavõrkude kasutuselevõttu, tekitades nii positiivse mõjuringi.

Erinevalt enam kui kümnendi tagusest telefoniteenuste turust EL-15 riikides ei ole lairibateenuste turg EL-27 riikides veel küps, vaid seda iseloomustavad uuendustegevus ja vilgas areng. On tõenäoline, et tehnoloogia, konkurentsi ja õigusnormidega seotud muutused (nt traadita tehnoloogia kulude vähendamine ja digitaalne dividend) suurendavad lairibaühenduste levikut märgatavalt.

⁹ KOM(2010) 245.

¹⁰ KOM(2010) 472.

¹¹ ELT L 251, 25.9.2010, lk 35.

¹² KOM(2010) 471.

¹³ ELT C 235, 30.9.2009, lk 7. Suuniste alusel on kuni 2011. aasta oktoobri lõpuni nähtud ette ligikaudu 3,5 miljardit eurot konkurentsi soodustavate lairibaprojektide arendamiseks.

¹⁴ KOM(2011) 500.

¹⁵ Vt ka audiovisuaalteoseid käsitlev roheline raamat, KOM(2011) 427.

Kuigi lairiba püsiühendused on kättesaadavad keskmiselt 95,1 %-le ELi elanikest, on see näitaja ELi maapiirkondades ainult 82,8 % ning Bulgaaria, Slovakkia, Poola, Rumeenia ja Küprose maapiirkondades 60 % või vähem (vt punkt 4.1). Alateenindatud aladel on lairibataristu ehitamise või uuendamise kulud märkimisväärsed. Komisjoni tellitud uuringust¹⁶ selgus, et universaalteenuse osutamise kohustuse kaudu kiirusega 2 Mb/s lairibaühenduse¹⁷ kättesaadavuse (katvus) ja taskukohasuse (subsideeritud sotsiaalsed tariifid) tagamise hinnanguline netokulu kogu ELis on umbes 13,6 miljardit eurot viie aasta kohta.

Uuringu kohaselt jaotub see kogusumma umbes 2,7 miljardiks euroks aastas, mis moodustab umbes 0,69 % kogu ELi telekommunikatsioonisektori käibest¹⁸. Nimetatud määr on liikmesriigiti väga erinev – see on suurem hõreda asustuse, keerulise maastiku või vähem arenenud taristuga riikides. Kulumäär oleks kõige kõrgem Rumeenias (4,6 %) ja kõige madalam Luksemburgis (0,08 %). Absoluutväärtuses oleks ELis keskmine kulu leibkonna kohta umbes 14,40 eurot aastas, ulatudes Rumeenias kuni 30 euronit. See on võrreldav praeguste aastakuludega leibkonna kohta (0,05–4,19 eurot) neis seitsmes liikmesriigis, kus on loodud universaalteenuse osutamise kohustusega seotud kulude hüvitamise fondid¹⁹.

2009. aasta telekommunikatsiooni paketiis tunnistatakse EL-27 riikide suurenenud mitmekesisust, mis võimaldab liikmesriikidel määrata riigi olukorda arvestades paindlikumalt andmeedastuskiirused universaalteenuse osutamise kohustuse raames ning rahastada kohustusega seotud netokulusid avaliku sektori vahenditest ja/või telekommunikatsioonisektori rahastatud fondist.

On aga selge, et kui laiendada universaalteenuse osutamise kohustust kogu ELis lairibateenustele, suureneks vajadus valdkondliku rahastamise ja riigi tarbijarühmade vahelise ristsubsideerimise järele märgatavalt, kusjuures see koormaks tööstusharu ja mõjutaks tarbijahindu kõige rohkem liikmesriikides, kus lairibaühenduse kättesaadavus on praegu väike ja sissetulekud madalad. Peale selle on oht, et lairibaühenduse ennatlik kohustuslikuks muutmine ELi või riigi tasandil moonutab turge ja lükkab edasi erainvesteeringud lairibaühendustesse. Kuna eelduste kohaselt investeerivad telekommunikatsiooniettevõtjad tulusatesse uutesse võrkudesse, tekib küsimus, kas laiaulatuslik universaalteenuse osutamise kohustus, millega seatakse sektorile sotsiaalse kaasamise huvides suur koorem, oleks kohane ja jätkusuutlik, samas kui teised era- ja avaliku sektori asutused ja ühiskond tervikuna naudivad asukohast sõltumatut lairibaühendust.

4. UNIVERSAALTEENUSE ULATUSE KOLMAS KORRAPÄRANE LÄBIVAATAMINE ELI TASANDIL

Universaalteenuse direktiivis kutsutakse komisjoni läbi vaatama universaalteenuse ulatust iga kolme aasta järel lähtuvalt tehnoloogia, ühiskonna ja majanduse arengust ning võtma

¹⁶ *Impact of EU Policy options for revision of the universal service provision*, Van Dijk Management Consultants jt, oktoober 2010: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/library/ext_studies/index_en.htm.

¹⁷ Hõlmab nii traadiga kui ka traadita tehnoloogiat.

¹⁸ Uuringus esitatud hinnangu aluseks on telekommunikatsioonisektori 394 miljardi euro suurune aastakäive. Digitaalarengu tegevuskava 2011. aasta tulemustabelis märgitud EL-27 riikide tegeliku käibega (332 mld eurot) võrreldes oleksid aastased netokulud umbes 0,81 % telekommunikatsioonisektori 2009. aasta tuludest.

¹⁹ Nimetatud liikmesriikides on universaalteenuse osutamise kohustusega seotud kogukulud 0,5–70 miljonit eurot.

sealjuures arvesse eelkõige liikuvust ja andmeedastuskiirusi. Universaalteenuse direktiivi V lisas on sätestatud teatavad aspektid, mida komisjon peab kaaluma, kui otsustab, kas teatavad teenused tuleks lülitada universaalteenuse alla või mitte. Need on järgmised.

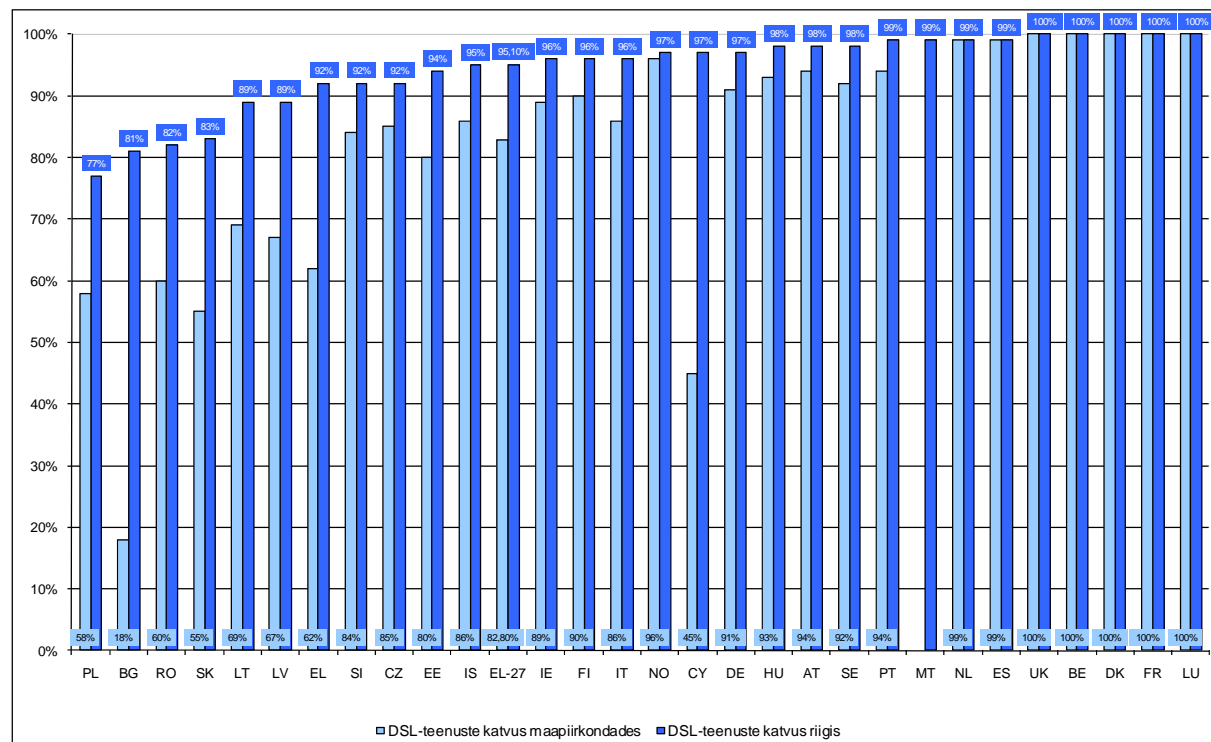
1. Kas eriteenused on enamikule tarbijatest kättesaadavad ja kas nad kasutavad neid ning kas juhul, kui teenused ei ole tarbijate vähemusele kättesaadavad või nad ei kasuta neid, kaasneb sellega sotsiaalne tõrjutus?
2. Kas eriteenuste kättesaadavuse ja kasutamisega kaasneb tarbijatele üldine netokasu, mis õigustaks avalikku sekkumist juhul, kui üldsusele ei pakuta eriteenuseid tavalistel kaubandustingimustel?

Peale selle osutatakse universaalteenuse direktiivi põhjenduses 25, et universaalteenuse alla lülitamiseks peaksid asjaomased teenused olema kättesaadavad suurele enamikule elanikkonnast. Varasemate, 2005.–2006. aastal ja 2008. aastal toimunud läbivaatamiste²⁰ tulemusena jõuti järeldusele, et need kriteeriumid ei olnud täidetud ei liikuvuse ega lairibaühendusega seoses, mistõttu jäeti ulatus muutmata.

4.1. Lairibaühendus

Digitaalse abonendiliiniga (DSL) püsühendust pakkuvad lairibavõrgud olid 2010. aasta lõpus kättesaadavad keskmiselt umbes 95 %-le ELi elanikkonnast²¹.

Joonis 1. Lairiba püsühendust pakkuvate võrkude katvus ELis aastal 2010 (protsent elanikkonnast)



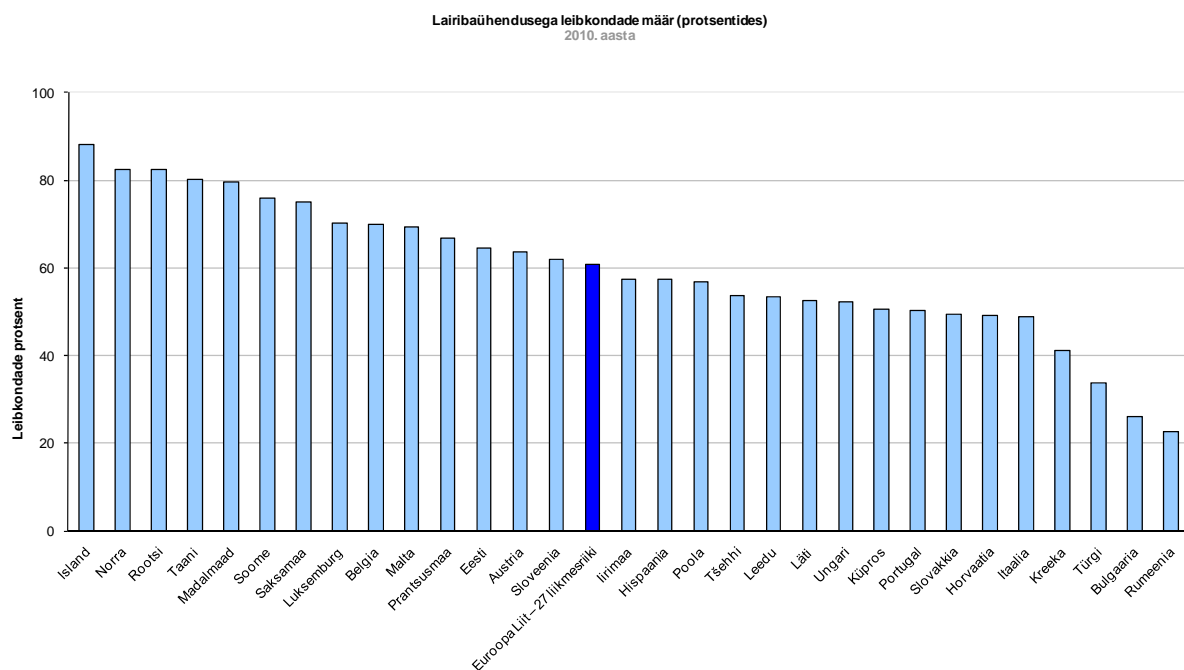
²⁰ KOM(2005) 203; KOM(2006) 163; vt ka joonealune märkus nr 1.

²¹ Tänu DSL-ühenduse suurele levialale saab seda kasutada mõistliku näitajana lairiba püsühenduse katvuse kontrollimiseks. Lairibaühendust saab aga ka pakkuda teistsuguse püsühendusetehnoloogiaga.

2011. aasta alguses oli ELis umbes 133 miljonit lairiba püsiühendusega ja 36 miljonit mobiilse lairibaühendusega abonendiliini, mis näitab, et mobiilside aitab praegu lairibaühenduse levikule jõuliselt kaasa.

70 %-l ELi leibkondadest on praeguseks internetiühendus ja 61 %-l on traadiga või traadita lairibaühendus²². Lairibaühenduse kasutamise osakaal elanikkonnast on aga liikmesriigiti väga erinev. Lairibaühendust kasutab Rumeenia ja Bulgaaria leibkondadest vastavalt 23 % ja 26 %, aga Madalmaades ja Taanis 80 % ning Rootsis 83 %.

Joonis 2. Lairibateenuste kasutamine kodus aastal 2010 (protsent ELi leibkondadest)²³



Euroopa Komisjoni digitaalarengu tegevuskava tulemustabel

Järelikult on ELi tarbijate seas leibkondade tasandil saavutatud lairibaühenduse kasutajate lihtenamus, aga see ei ole veel suur enamik elanikkonnast, nagu on sätestatud universaalteenuse direktiivi põhjenduses 25. Mis veelgi olulisem – kuna kasutamises on riikide vahel nii suuri erinevusi ja viie liikmesriigi kasutajate osakaal elanikkonnast on väiksem kui 50 %, langeks kogu ELis lairibavaldkonnas universaalteenuse osutamise kohustuse kehtestamisest tingitud kulud ebaproportsionaalselt just nende liikmesriikide telekommunikatsiooniettevõtjate ja lõpuks tarbijate õlule. Kui võtta arvesse ka 75-aastaste ja vanemate pereliikmetega leibkonnad, selgub uuringu andmetest,²⁴ et see näitaja on 12 liikmesriigis alla 50 %. Üldise lairibateenustega kaetuse tagamise kulud oleksid eriti

²² Andmed lairibaühenduse kasutamise kohta kodus on võetud Eurostati uuringust IKT kasutamise kohta leibkondades ja hõlmavad andmeid leibkondade kohta, milles on vähemalt üks 16–74-aastane inimene (http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/library/index_en.htm).

²³ Ühendkuningriigi kohta 2010. aasta andmed puuduvad; 2009. aasta näitaja oli Ühendkuningriigis 69,5 %.

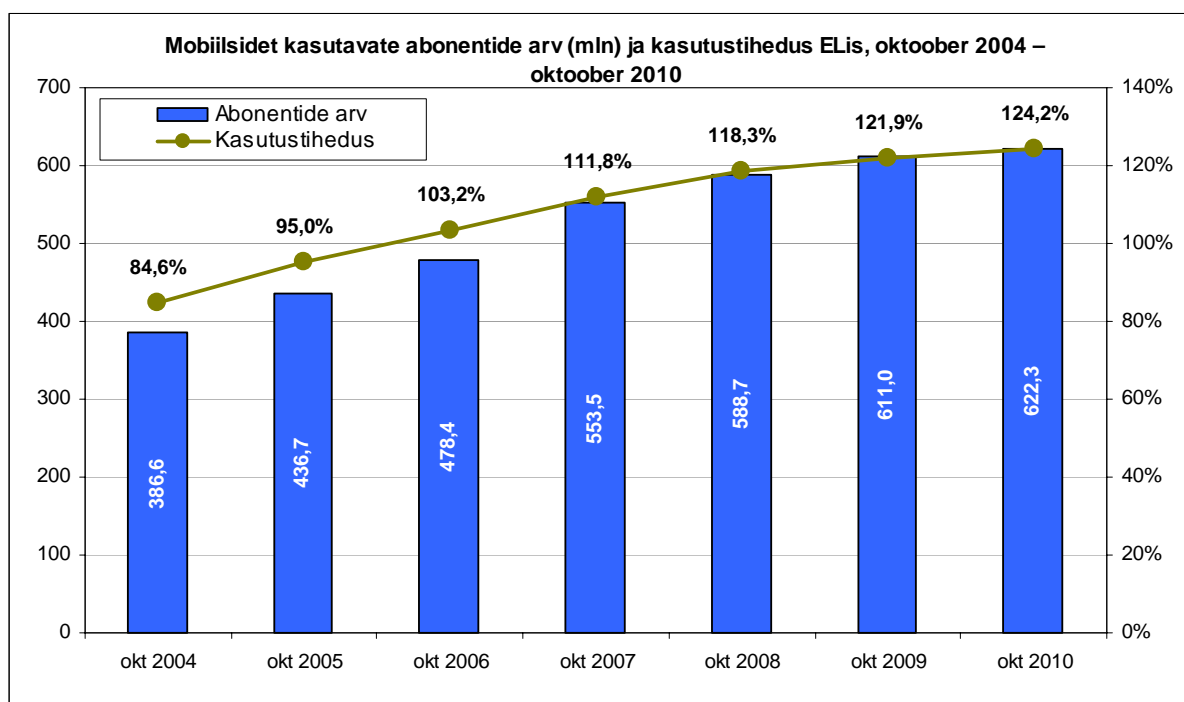
²⁴ Eurobaromeetri eriväljaanne nr 362: http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/docs/pillar/studies/eb_ecomm/final_reports/reporte751sp362infoecommunications_en_final.pdf.

suured riikides, kus on hõre asustus, keeruline maastik ja/või vähem arenenud taristu. Nagu eespool märgitud, on keskmine kulu leibkonna kohta Rumeenias tõenäoliselt kaks korda suurem kui ELis keskmiselt. Seetõttu ei täidaks ELis lairibaühendusele juurdepääsu lülitamine universaalteenuse alla praegusel hetkel universaalteenuse direktiivi teist kriteeriumit ehk see ei anna Euroopa kõikidele tarbijatele üldist netokasu.

4.2. Liikuvus

Riiklike mobiilsidelitsentside kohaselt katavad mobiilsidevõrgud rohkem kui 95 % ELi elanikkonnast²⁵. 2010. aasta oktoobris oli mobiilside kasutamise üldmäär 124,2 %.

Joonis 3. Mobiilside abonentide arv ja mobiilside levik ELis aastatel 2004–2010

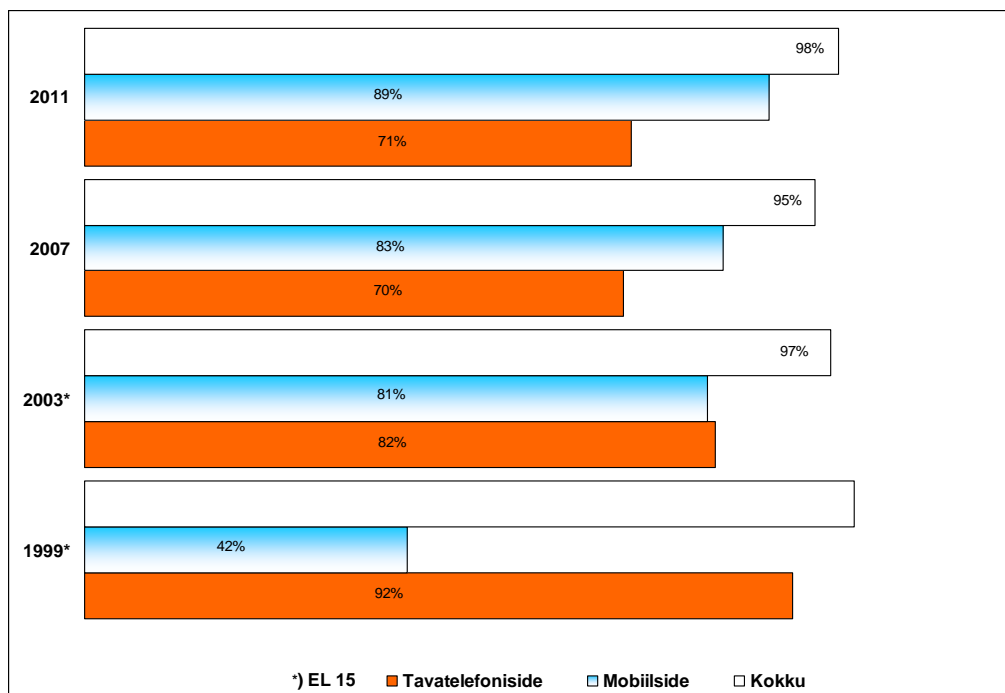


Allikas: Digitaalarengu tegevuskava tulemustabel 2011: elektroonilise side turu näitajad

89 % ELi leibkondadest on mobiilsideabonendid ja 71 % tavatelefoniabonendid, nii et telefoniühendus on ELis 98 %-l kõikidest leibkondadest.

²⁵ KOM(2005) 203.

Joonis 4. Telefoniühendus kodus aastatel 1999–2011 (protsent ELi leibkondadest)



Allikas: E-sidet käsitlevad leibkonnauuringud, juuli 2011

Taskukohasuse kohta saab öelda seda, et vähese kasutusmääraga (nii ettemakstud kui ka lepinguliste) mobiilsideteenuste ostukorvi maksumus oli ELis 2010. aastal 9,07 eurot, mis on umbes 30 % väiksem kui 2006. aastal²⁶.

Viimase läbivaatamisega võrreldes on mobiilsideteenuste kasutajate osakaal elanikkonnast suurenenud ja hinnad langenud. See kinnitab eelmiste läbivaatamiste tulemusel tehtud järeldust, et mobiilsideteenuste konkureeriv pakkumine ELis on juba taganud tarbijatele selliste teenuste laialdase kättesaadavuse taskukohase hinnaga, nii et puudub sotsiaalse tõrjutuse oht. Seetõttu ei ole täidetud kriteeriumid, mis võimaldaks lülitada liikuvuse ELi tasandil universaalteenuse alla. See ei mõjuta universaalteenuse osutamise kohustuse alusel kindlaksmääratud piirkonnas ühenduse pakkumiseks traadita tehnoloogia kasutamist.

Komisjon jätkab puudega inimeste erivajaduste jälgimist, eelkõige mobiiltelefoniteenustega seotud küsimustes,²⁷ ja annab oma tähelepanekutest teada järgmise läbivaatamise aruandes.

5. EDASISED SAMMUD

Arvestades, kui suuri summasid on vaja lairibateenuste pakkumise tagamiseks universaalteenuse osutamise kohustuse abil, ning võimalikku mõju tööstusharule ja tarbijatele, peavad liikmesriigid hoolikalt analüüsima, kas riigis valitsev olukord õigustab universaalteenuse osutamise kohustuse laiendamist lairibasektorile või mitte, võttes seejuures

²⁶ Report on Telecoms Price Developments from 1998 to 2010, Teligen, Strategy Analytics Ltd, detsember 2010.

²⁷ www.eaccessibility-monitoring.eu; käimasolev katseprojekt „Reach112” tavapärase kõneside kättesaadavate alternatiivide kohta (www.reach112.eu).

arvesse ka sotsiaalse tõrjutuse ohtu, võimalikke konkurentsimoonusi ja sektori põhjendamatu koormamist.

Arvestades, et universaalteenuse direktiivi võidakse rakendada erinevalt, ja võimalikku finantsmõju sektorile, leiab komisjon, et on vaja lisasuuniseid, mille abil tagada, et rakendamine toimiks ühtsete põhimõtete alusel, võttes arvesse liikmesriikide turgude erinevat arengutaset. Sellistest suunistest oleks abi sotsiaalse tõrjutuse ohu vähendamisel, vältides ühtlasi ka sektori ebaproportsionaalset koormamist.

See on vastus ka arutus osalenud sidusrühmade selgituspalvetele ja Euroopa Parlamendi üleskutsesele, et komisjon annaks „juhiseid muudetud universaalteenuse osutamise kohustuste parimaks rakendamiseks ja jõustamiseks, et vältida turumoonutusi ning võimaldada liikmesriikidel võtta samal ajal vastu sätteid, mis sobivad nende siseriiklikele oludele paremini”²⁸.

Komisjon on arvamisel, et universaalteenuse osutamise kohustuse järjepidevaks rakendamiseks on vaja sidusaid kriteeriume lairibakiirusega toimiva internetiühenduse määratlemiseks, kohustatud teenuseosutajate määramise süsteeme, rahastamist ja puudega lõppkasutajatele mõeldud meetmeid. Komisjon kavatses jätkata selle teemalisi arutelusid liikmesriikide, Euroopa Parlamendi ja teiste sidusrühmadega.

– *Universaalteenuse osutamise kohustuse ulatus seoses lairibakiirusega toimiva internetiühendusega*²⁹

Kui liikmesriigid kaaluvad, kas määrata riigi tasandil kindlaks võrguühendus, mis võimaldab lairibakiirusel toimivat internetiühendust, võiks sidusad kriteeriumid, milles kajastuvad ELi tasandil universaalteenuse ulatuse muutmise tingimused,³⁰ aidata sidususe tagamisel ja turumoonutuste miinimumini viimisel, täites ühtlasi sotsiaalse tõrjutuse vältimise eesmärki.

Näiteks võiks esitada liikmesriikidele üleskutsese hinnata enne sellise otsuse langetamist selle mõju, kaasa arvatud üldist lairibaühenduse kasutamist riigis (mitmel protsendil leibkondadest on lairibaühendus ja mitmel protsendil leibkondadest on nõutavaga võrdne või sellest kiirem lairibaühenduse kiirus).

Seoses universaalteenuse direktiivi põhjendusega 25, milles on sätestatud, et hõlmatud teenused peaksid olema kättesaadavad suurele enamikule elanikkonnast, võiks kohaldada teatavaid piirmäärasid, et teha kindlaks, kas on saavutatud vajalik määr lairibaühenduse kasutajaid. Komisjon leiab, et praegu võiks liikmesriikidel paluda kaaluda lairibaühenduse lisamist universaalteenuse osutamise kohustuse alla siis, kui asjaomast andmesidekiirust kasutavad riigis i) vähemalt pooled leibkonnad ja ii) vähemalt 80 % lairibaühendusega leibkondadest³¹.

Samuti võiks liikmesriikidel soovitada püstitada otsuse langetamisel oma konkreetsed sotsiaalsed ja majanduslikud eesmärgid ning oodatavad tulemused. See võiks hõlmata alljärgneva hindamist:

²⁸ Vt joonealune märkus nr 7.

²⁹ Vt tõlgendusdokument (COCOM10-31), mille komisjoni talitused esitasid sidekomiteele.

³⁰ Universaalteenuse direktiivi artikkel 15, V lisa ja põhjendus 25.

³¹ Uuringu (joonealune märkus nr 16) kohaselt on praegusel ajal lairibaühenduse kiirus suurem kui 2 Mb/s enam kui 80 % ELi lairiba püsiühenduse kasutajal.

- eeldatav lairibateenuste kättesaadavus turul ilma avaliku sektori sekkumiseta;
- sotsiaalsed ja majanduslikud probleemid, mis tabavad neid, kellele ei ole lairibaühendus kättesaadav (sh puudega lõppkasutajad);
- avaliku sektori sekkumise maksumus, kui kasutatakse universaalteenuse osutamise kohustust, ja selle kulu võrdlus kuludega, mis tekiks, kui kasutatakse muid meetodeid;
- avaliku sektori sekkumisest saadav kasu ning selle mõju konkurentsile, turumoonutustele ja laiematele poliitikaeesmärkidele.

Seega sekkutaks ainult siis, kui üldine kasu on suurem kui üldised kulud.

– *Ühised kohustatud teenuseosutajate määramise meetodid*

Kõige sobivama kohustatud teenuseosutajate määramise viisi leidmisega saaks vähendada turu moonutamist ja suurendada tõhusust. Kohustatud teenuseosutajate määramise protsessi alguses seatud territoriaalse katvuse nõuded võivad sobivate ettevõtjate arvu tarbetult piirata. Samamoodi on selge, et määramissüsteem, mis võimaldab liikmesriikidel kaaluda kõiki universaalteenuse osutamise tehnilisi võimalusi, annab tõenäoliselt kõige kulutõhusama tulemuse.

Samuti võib tarbetult pikk või ebamäärase pikkusega määramisperiood teised sideoperaatorid teoreetiliselt määramisest kõrvale jätta³². Universaalteenuse osutamise kohustuse täitmiseks piiratud ajavahemikke kasutades (nt Kreekas ja Poolas) saab näiteks parandada läbipaistvust ja vältida diskrimineerimist. Võimaluste (sh olemasolev tehnoloogia) ja nende mõju põhjalik hindamine aitab kindlaks teha, milline on kõige tõhusam universaalteenuse osutamise viis, mis võib viia sagedasema alternatiivsete sideoperaatorite määramiseni (nagu näiteks Eestis) või mitme ettevõtja määramiseni (nagu näiteks Tšehhi Vabariigis ja Prantsusmaal). Diskrimineerimise vältimiseks võiks määramisperiood olla selline, mis ei kestaks kauem, kui on vaja asjaomaste investeerimiskulude tagasisaamiseks, ega ületaks maksimaalset kestust (nt 10 aastat).

– *Ühtsed universaalteenuse osutamise netokulude arvestamise meetodid*

Kulutõhususe ja sideoperaatoritele kogu ELis võrdsete võimaluste tagamiseks on meetod, mida riigiasutused universaalteenuse osutamise netokulude arvutamiseks kasutavad, väga oluline. Tõhusust saab suurendada, kui enne kohustatud teenuseosutaja määramist kehtestatakse universaalteenuse osutamise kohustuse täitmise netokulude arvutamise metoodika ja konsulteeritakse sel teemal avalikkusega. Iga kohustatud ettevõtja konkreetsete netokulude arvutamine tagaks samuti läbipaistvuse ja täpsuse. Euroopa Kohus on teinud kindlaks teatavad aspektid, millega tuleks arvestada universaalteenuse osutamise kohustusega seoses tekkiva mittemateriaalse kasu hindamisel. See tuleks määratleda nende arvutuste alusel, mida kasutatakse äriotsustamiseks hindamiseks ja mis hõlmavad näiteks katvustihedust, olemusringi mõju, turunduse, müügi ja reklaamiga seotud kasu, kaubamärgi kuvandit, lojaalsust, tuntust, ettevõtja mainet, muude äriteenuste osutamisest saadavat kasu, kliendiandmete kättesaadavust ning võrgu laienemisest tingitud teabealast, tehnilist ja ärilist kasu. Samuti on tähtis teha selgeks, milliste põhimõtete alusel hindavad riigiasutused asjaolu,

³² Kohtuasi C-154/09: Euroopa Komisjon *versus* Portugali Vabariik.

kas universaalteenuse osutamise kohustus on teenuseosutajale ebaõiglane koorem³³. Sellega seoses peavad riikide reguleerivad asutused uurima kohustatud ettevõtja kõiki asjaomaseid omadusi, näiteks milliste tehniliste ja majanduslike omadustega seadmeid ettevõtja universaalteenuse osutamiseks kasutab, milline on ettevõtja majanduslik ja rahaline olukord ning milline on turuosa³⁴.

– Rahastamine

Universaalteenuse valdkondliku rahastamise süsteem peab olema läbipaistev, objektiivne, proportsionaalne ja mittediskrimineeriv ning selle eesmärk peaks olema konkurentsi ja nõudluse moonutamise miinimumini viimine³⁵.

Üldise maksustamise kasutamine universaalteenuse osutamise kohustuse rahastamiseks on ilmselt vähem moonutav kui valdkondlik rahastamine, sest nimetatud süsteem kajastab täpsemalt sotsiaalse ja majandusliku kasu üldisust ning tarbijate maksuvõimet. Soomes, Rootsis ja Tšehhi Vabariigis kaetakse need kulud üksnes avaliku sektori vahenditest, samas kui Malta ja Portugal kasutavad selleks nii avaliku sektori kui ka valdkondlikke vahendeid.

Kuna lairibaühendust hõlmava universaalteenuse osutamise kohustusega seotud kulud on potentsiaalselt suuremad, võivad liikmesriigid kaaluda avaliku ja sisesektori vahendite kasutamist universaalteenuse osutamise rahastamiseks sobivas vahekorras, nagu praegu mõnes riigis tehakse³⁶.

Samuti võivad nad seada telekommunikatsioonioperaatorite poolt valdkondlikku hüvitisfondi tehtavatele maksetele piirmäärad.

Piirmäärasid võib olla kahte liiki. Nagu on sätestatud universaalteenuse direktiivi artikli 13 lõikes 3, võivad „liikmesriigid /.../ otsustada mitte nõuda selliste ettevõtjate rahalist panust, kelle siseriiklik käive on sätestatud piirist [(miinimumkünnis)] väiksem.” Seda võimalust kasutab mitu liikmesriiki. Ühise miinimumkünnise võiks kehtestada asjaomaste operaatorite tulu alusel. See võiks olla mingi kindel rahaline summa (nt 5 mln eurot) või protsent kogu sektori riiklikust käibest.

Teiseks on liikmesriigid universaalteenuse direktiivi artikli 13 lõikes 3 ja direktiivi 2002/77/EÜ artikli 6 lõikes 1 selgelt osutatud proportsionaalsuse põhimõtte järgimiseks pidanud õigeks kehtestada telekommunikatsioonioperaatorite individuaalsete maksete ülemmäärad. Operaatorite individuaalsetele maksetele võib kehtestada ühise ülemmäära ja puudujääv osa netokuludest kaetakse avaliku sektori vahenditest. Piirmäär võib olla protsent telekommunikatsioonioperaatorite elektroonilise side võrkude ja teenuste pakkumise aastasest käibest riigis. Protsent võib olla teatavas vahemikus (nt 0,40–0,65 % aastakäibest), et selles kajastuksid tõhusa operaatori universaalteenuse osutamise kohustuse (sh lairibaühendus) täitmise seoses oodatavad kulud, aga see ei tohi olla suurem kui asjaomasel riigis universaalteenuse osutamise kohustuse täitmiseks kantud tegelikud netokulud. Mitme

³³ Kooskõlas universaalteenuse direktiivi artikliga 12.

³⁴ Kohtuasi C-222/08: Euroopa Komisjon *versus* Belgia Kuningriik; kohtuasi C-389/08: Base NV jt *versus* Ministerraad.

³⁵ Vt universaalteenuse direktiivi artikli 13 lõige 3 ja direktiivi 2002/77/EÜ artikli 6 lõige 1.

³⁶ Universaalteenuse osutamise kohustuse täitmise rahastamine peab igal juhul olema kooskõlas riigiabi eeskirjadega.

liikmesriigi õigusaktides on juba sätestatud individuaalsete maksete ülemmäär, mis on kehtestatud kas bruto- või netotulu arvestades.

– *Meetmed puudega lõppkasutajate jaoks*

Kuna universaalteenuse muudetud direktiivis on muudetud rangemaks puudega lõppkasutajatega seotud sätteid, tuleks julgustada liikmesriike arvestama nimetatud kasutajate vajadustega riikliku universaalteenuse osutamise kohustuse kindlaksmääramisel, et oleks tagatud võrdväärne juurdepääs.

6. JÄRELDUSED

Komisjon ei pea praegu vajalikuks universaalteenuse põhimõiste ja põhimõtete muutmist sotsiaalse tõrjutuse ennetamiseks. Praegu ei oleks asjakohane hõlmata ELi tasandil universaalteenusega liikuvust või kindlaksmääratud andmeedastuskiirusega kohustuslikku lairibaühendust.

2009. aasta telekommunikatsiooni paketiga anti liikmesriikidele vabadus määratleda subsidiaarsuse põhimõtet järgides riigi tingimustele vastav sobiv andmeedastuskiirus võrguühendustele, mis tagavad toimiva internetiühenduse. Seega võib tavalise lairibaühenduse kättesaadavus kuuluda universaalteenuse osutamise kohustuse alla riigi tasandil, kui see on põhjendatud, eelkõige kui turujõud ning muud poliitika- ja rahastamisvahendid ei ole võimaldanud katta kogu riiki lairibavõrguga. Turumoonutuste vähendamiseks peaksid liikmesriigid arvestama lairibaühenduse kättesaadavuse tagamisel peale universaalteenuse osutamise kohustuse täiel määral ka muid avaliku sekkumise vahendeid. Seega on liikmesriikidel olemas võimalus, aga mitte kohustus, lisada lairibaühendus riigisisese universaalteenuse osutamise kohustuse alla.

Siiski on oht, et riikide eri rakendusmeetmed lairibavaldkonnas võivad moonutada turge ja asetada telekommunikatsioonisektorile ebamõistliku koorma.

Komisjoni arvates oleks soovitatav kasutada lairibavaldkonnas universaalteenuse direktiivi asjaomaste sätete kohaldamisel ühiseid meetodeid. Nii oleks universaalteenuse osutamise kohustuse süsteem tõhusam ja suurendaks sektoripõhiste õigusnormide ettearvatavust, et digitaalsel ühtsel turul tehtud investeeringud ja toimuv konkurents suurendaks uuendustegevust, tarbijate valikuvõimalusi ja taskukohasust. Käesolevat teatist arvestades jätkab komisjon arutelusid liikmesriikide, Euroopa Parlamendi ja muude sidusrühmadega.

Eri võimaluste analüüsimise järgselt teeb komisjon 2012. aasta esimeses kvartalis ka ettepanekuid, mis aitaks hoolt kanda selle eest, et avaliku sektori veebisaidid ja kodanikele põhiteenuseid osutavad veebisaidid oleksid 2015. aastaks puudega kasutajatele täielikult kättesaadavad.

Eelduste kohaselt muutub lairibaühendus Euroopa kodanike jaoks aina tähtsamaks. Kuigi selle lülitamine universaalteenuse osutamise kohustuse alla oleks praegu ELi tasandil ennatlik, jätkab komisjon lairibaturgude arengu jälgimist, kaasa arvatud sotsiaalses kontekstis. Komisjon võtab toimunud muutusi arvesse universaalteenuse ulatuse järgmise läbivaatamise raames.