



KONKURENTSIAMET

Konkurentsivolukorrast internetiteenuse kättesaadavusest maa- ja hajaasustusega piirkondadest

Tallinn 2022

SISUKORD

1. Sissejuhatus	3
2. Internetiteenusest	4
3. Riiklikud toetusmeetmed.....	6
4. Konkurentsist internetiühenduse väljaehitamise turul	10
5. Turuosaliste hinnangud ja seisukohad	11
6. Olukorrast kohaliku omavalitsuse näitel	21
7. Tarbijaküsitluse kokkuvõte	25
8. TTJA ja riigikontrolli seisukohad	28
9. Järeldused ja ettepanekud	30

1. SISSEJUHATUS

Konkurentsiameti hinnangu eesmärgiks on juhtida tähelepanu ja aidata leida lahendusi probleemidele, mis on esile kerkinud seoses internetiteenuse kättesaadavusega maa- ja hajaasustusega piirkondades. Hinnangu osana küsitles amet ka erinevaid turuosalisi, kelle hinnangud on analüüsi 5. peatükis eraldi välja toodud.

Kuigi mobiilsidel põhinevad internetiteenused võivad teatud määral asendada fikseeritud sidevõrgu baasil osutatavaid internetiteenuseid, siis on kiire ja kvaliteetse teenuse kättesaadavuse tagamiseks fikseeritud sidevõrgu olemasolu maa- ja hajaasustusega piirkondades äärmiselt vajalik. Fikseeritud sidevõrgu vahendusel osutatavad teenused on andmeedastusteenuste läbilaskevõime, kvaliteedi ja mahupiirangute erinevuste tõttu turvalisemad ja efektiivsemad.

Erinevatest ajakirjanduses ilmunud artiklitest ning seisukohtadest on jäänud kumama arvamus, et eelkõige maa- ja hajaasustusega piirkondades ei ole tarbijate juurdepääs kiirele internetile piisaval määral tagatud. Tarbijate võimalus valida võrdsetel ja läbipaistvatel alustel teenuse osutajat on üks konkurentsi toimimise peamistest alustest. Seetõttu viis Turuuuringute AS Konkurentsiameti tellimisel läbi küsitluse internetiteenuse kättesaadavuse kohta maa- ja hajaasustuse piirkonnas. Uuringu täismahus aruandega on võimalik tutvuda Konkurentsiameti veebilehel.¹

Hinnangu tulemusena esitab amet turuosalistele seisukohad, mis on kokkuvõtvalt:

1. Seoses sidevõrkude väljaehitamisega olulisi konkurentsiprobleeme ei tuvastatud. Probleemkohana võib siiski välja tuua puuduliku hinnaregulatsiooni baasvõrkude üle. Lisaks takistavad maa- ja hajaasustusega piirkondades sidevõrkude rajamist mõningad turutõkked.
2. Sideturule sisenemine ning seal tegutsemine nõuab ettevõtjalt enne kasumisse jõudmist suuri ja pikaajalisi investeeringuid. Kiire interneti sidevõrgu väljaehitamine ja teenuse osutamise jätkusuutlikkuse tagamise **on seotud suurte äririskidega**. Ettevõtjatel tuleb arvesse võtta nii asustustihedust kui ka hilisemalt potentsiaalsete teenuse tarbijate paiknemistihedust ning asukohta.
3. Sidevõrguga liitumise keerukus ja teenuse kallis maksumus pärsib maa- ja hajaasustusega piirkondades kiire internetivõrguga liitumist. Otseselt ei ole hetkel tegemist konkurentsiprobleemiga, kuid pikaajaline välja toodud probleemistik võib selleni tulevikus viia. See võib pika aja jooksul pärssida mõne ettevõtte tegevust, kes nõ tavaolukorras sooviks ning suudaks teenust osutada võrreldes ettevõttega, kellele makstakse toetusi.
4. Riik peab riigiabi rakendamisel põhjalikult kaaluma ja vastavalt sellele otsustama, kas on põhjendatud riigiabi suunamine vaid piirkondadesse, kus elanike tihedus on kõrge ja/või, kus vabaturuteenused juba toimivad või peaks seadma reaalseks eesmärgiks, et internetiteenuse kättesaadavus Eestis peab olema võimalikult suurel määral tagatud ka maa- ja hajaasustusega piirkondades, mis ei ole ettevõtjatele internetiteenuse osutamise seisukohast atraktiivsed.

¹ Kättesaadav: <https://www.konkurentsiamet.ee/et/ametist-kontaktid/aruanded>

2. INTERNETITEENUSEST

Interneti kasutamise vajadust ja selle olulisust meie igapäevaelus ei ole võimalik ülehinnata ning see on pidevas tõusujoones. 2021. aastal avaldatud ülemaailmse digitaalraporti järgi (*Digital 2021: Global Overview Report*)² on sama aasta jaanuarikuu seisuga maailmas 4,66 miljardit internetti kasutavat inimest, mis on 59,5% kogu 7,83 miljardilisest rahvastikust. Eestit puudutavate näitajate järgi kasutas 1,33 miljonilisest elanikkonnast internetti 1,21 miljonit inimest ehk 91% kogu rahvastikust.

Seoses kaugtöö laiema levikuga on juurdepääs kiirele internetile muutunud aina olulisemaks ning seda võib käsitleda kui väga olulist infrastruktuuri. Kvaliteetse internetiteenuse tarbimiseks on ülioluline 5G tehnoloogia kasutuselevõtmine, mis aitab luua kiiremaid ühendusi. Tegemist on eelmiste sidetehnoloogiate edasiarendusega, mille eesmärk on luua kiiremad ühendused järjest suuremate andmemahutuste edastamiseks.

Konkurentsiameti 2021. aastal läbiviidud analüüsist³ tulenevalt on nimetatud tehnoloogia arenguks vajalik fikseeritud võrgu olemasolu. Kuigi oma olemuselt on mobiiltelefonivõrgus ja fikseeritud andmesidevõrgus internetile juurdepääsu teenused sarnased, siis lõppkasutaja seisukohast need pigem täiendavad kui asendavad üksteist. Seega, vaatamata võrreldavatele hindadele ja kiirustele, ei ole need teenused siiski asendatavad andmeedastusteenuste läbilaskevõime-, kvaliteedi- ja mahupiirangute erinevuste tõttu. Kiire ja kvaliteetse internetiteenuse kättesaadavuse tagamiseks on vajalik fikseeritud sidevõrgu (püsivõrgu) olemasolu ning sellele juurdepääsu tagamine.

Ülevaate saamiseks liikmesriikide digitaalvaldkonna edusammudest on Euroopa Komisjon alates 2014. aastast koostanud digitaalrajatuse ja -ühiskonna indeksi (DESI) aruandeid. DESI 2021. aasta raporti⁴ järgi suurenes väga suure läbilaskevõimega püsivõrgu ja järgmise põlvkonna juurdepääsuvõrgu kättesaadavus 2020. aastal Eestis märgatavalt: väga suure läbilaskevõimega võrgu kättesaadavus oli 2020. aastal 71% (EL-i keskmine on 59%), mida on 14 protsendipunkti enam kui eelnenud aastal. Kõik väga suure läbilaskevõimega võrgud on hoonetesse viivad valguskaablid. Kaabelvõrgud on kättesaadavad 76,7% kõigist kodumajapidamistest, aga vaid 23,6%-le maal elavatest kodumajapidamistest (neist on väga suure läbilaskevõimega võrk maapiirkondades kättesaadav ainult 20,5%-le kodumajapidamistest).

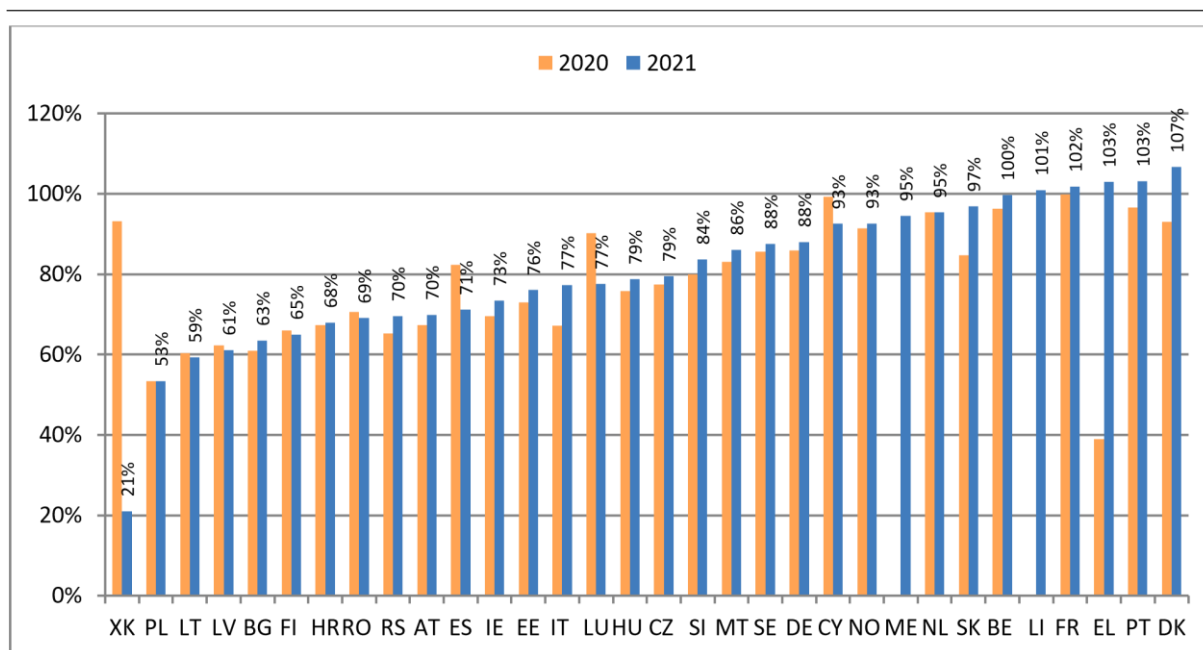
Euroopa Sideameti (*Body of European Regulators for Electronic Communications – BEREC*) avaldatud raporti „Regulatsiooni aruanne 2021“⁵ järgi on 2021. aastal võrreldes 2020. aastaga, leibkondade arvu järgi fikseeritud sidevõrgu vahendusel internetiühenduste arv Euroopas Liidus kasvanud (joonis 1).

² Kättesaadav: <https://datareportal.com/reports/digital-2021-global-overview-report>

³ Kättesaadav: <https://www.konkurentsiamet.ee/et/ametist-kontaktid/aruanded>

⁴ Kättesaadav: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-estonia>

⁵BEREC Report. „Regulatory Accounting in Practice 2021“, joonis 60. Kättesaadav: https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/reports/10134-bereg-report-regulatory-accounting-in-practice-2021



Joonis 1. Fikseeritud sidevõrgul põhinevatele interneti ühenduste võrdlus aastatel 2020 – 2021

Joonis 1 näitab, et fikseeritud sidevõrgu vahendusel internetiühenduste arv on 2021. aastal võrreldes varasema aastaga kasvanud ka Eestis - ca 72%-lt 76%-le.

Sideettevõtja vajab internetiteenuse müümiseks tarbijale esmalt elektroonilise side ülekande liine, mis tagavad ühendused suuremate Eesti linnadega, millest hargnevad edasi asulate vahelised ning ka -sisised kaablid, moodustades baasvõrgu. Teenuse osutamise maksumus ja tasuvus sõltuvad eelkõige piirkonnas elavate tarbijate hulgast ja kaugusest lähimale baasvõrgu ühenduspunktile. Mida vähem on interneti tarbijaid piirkonnas ning mida kaugemal on piirkond baasvõrgust, seda kallim ja majanduslikult ebaotstarbekam on teenusepakkujatel baasvõrgust kuni tarbijateni välja ehitada juurdepääsuvõrkusid.

Juurdepääsuvõrgu rajamise kalli hinna tõttu kujuneks ka kiire internetiühenduse hind lõppkliendile sedavõrd kõrgeks, et klient sellist teenusest ei ostaks.

Samas, nagu juba eelpool välja toodud, võib interneti ühendust lugeda igapäeva elu lahutamatuks osaks, ilma milleta ühiskond ei funktsioneeriks. Kuna teenuste kättesaadavus muutub üha enam internetipõhiseks, sh ka suhtluses riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandil, ei ole inimese igapäevased vajadused ilma internetiühenduseta tulevikus enam kaetud. Maa- ja hajaasustusega piirkondade elanike arv ei tohiks väheneda pelgalt sel põhjusel, et elukohas ei ole kiire ja kvaliteetne internetiteenus kättesaadav.

Kuna aga maa- ja hajaasustuse piirkondades püsivõrkudesse tehtavad investeeringud võivad olla sideettevõtjate jaoks ebaproportsionaalselt kallid, on riik näinud ette erinevaid toetusmeetmeid internetivõrgu rajamiseks.

Tulenevalt eeltoodust on riik, maa- ja hajaasustuses internetivõrgu rajamist silmas pidades, piltlikult öeldes jagatud kaheks: piirkonnad, kuhu antakse riigiabi erinevate projektide ja programmide kaudu (turutõrke ehk riigiabi piirkonnad), ning piirkonnad, kuhu riigiabi ei anta ning kus tuleb internetiühendus tagada turumajanduslikel tingimustel (vabaturu piirkonnad). Konkurentsiseaduse järgi antakse riigiabi turutõrke kõrvaldamiseks kindlaks määratud perioodil ja ulatuses, mis on vajalik Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõigetes 2 ja 3 nimetatud eesmärgi saavutamiseks ning riigiabi peab olema ergutava mõjuga.

Seega on tegemist olukorraga, kus kõikjale ei ole kiire interneti ühenduste rajamine majanduslikel ehk turutingimustel võimalik. Kui riik ei toetaks kiire internetiühenduste rajamist, siis oleksime olukorras, kus nimetatud piirkondades kiire või ülikiire interneti ühendused üldse puuduksid. Analoogselt toetatakse näiteks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni rajamist ning seda eelkõige hajaasustusega piirkondadesse. Kui riik seda ei teeks, siis puuduks neis piirkondades puhas joogivesi või voolaks reovesi loodusesse, sest tarbijad ei pruugi suuta selle eest maksta. Samas on puhta joogivee võimaldamine ning keskkonna reostuse vältimine ülimalt oluline. Paralleeli võib tuua ka internetiühenduse kättesaadavusega. On selge, et hajaasustuses ei oleks paljud tarbijad võimelised või oleks neil majanduslikult väga koormav maksta teenuse eest kallimast kuutasu võrreldes tiheasustusega piirkonnaga, kus teenust saab turutingimustel osta märkimisväärselt odavamalt⁶.

Seetõttu on äärmiselt vajalik, et riik kiire interneti rajamist toetaks. Järgmises peatükis on kokkuvõtvalt toodud peamised interneti sidevõrkude rajamiseks kasutatud riiklikud toetusmeetmete projektid.

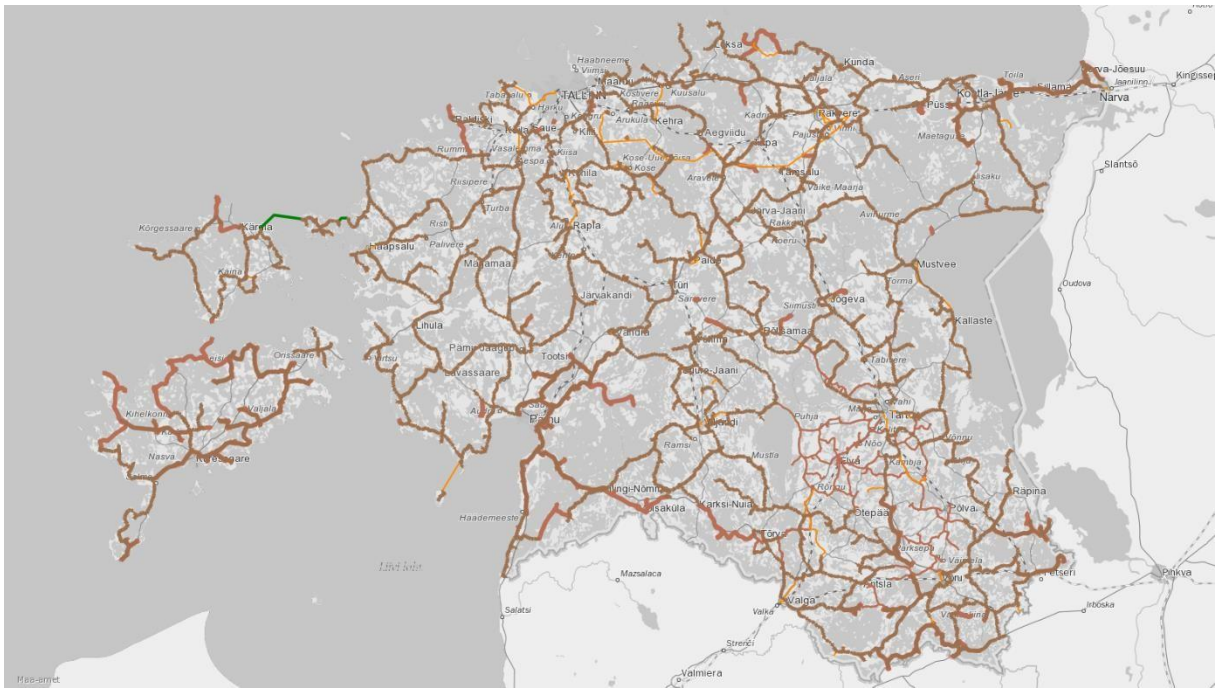
3. RIIKLIKUD TOETUSMEETMED

2009. aasta aprillis koostas Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit (ITL) „Eesti uue põlvkonna lairibavõrgu arendusvisiooni“, mille kiitis heaks Vabariigi Valitsus ning mille arendusvisioonis püstitati eesmärk, et 2015. aasta lõpuks peab kõikidel kodudel, ettevõtetel ja asutustel olema võimalus liituda 100 Mbit/s andmesidekiirust võimaldava lairibavõrguga. Selle projekti elluviimiseks asutati 2009. aastal MKM-i ja ITL-i eestvedamisel Eesti Lairiba Sihtasutus (ELA SA). Sihtasutuse eesmärk on ellu viia projekti *EstWin* (inglise keeles *Estonian Wideband Infrastructure Network*). *EstWin-i projekt* nägi ette viia uue põlvkonna lairibaühendused, mis baseeruvad fiiberoptilistel kaablitel, kõikjale Eesti maapiirkondadesse. 2018. aastaks pidi valmis olema fiiberoptiliste kaablite võrk, mis jõuab Eestis kõikide asulateni. Selle tulemusena pidid 98% majapidamistest, ettevõtetest ja asutusest olema võrgule lähemal kui 1,5 km.⁷

Kokku valmis 2020. aasta lõpuks ca 7000 km kogu riiki katvat **baasvõrku**, mille rajamise kogumaksumuseks kujunes ca 80,6 miljonit eurot.

⁶ Mida suuremal territooriumil ja hõredama asustustihedusega teenuse osutaja potentsiaalsed kliendid asuvad, seda kõrgemaks kujuneb interneti võrgu väljaehitamise hind ja sellest tulenevalt iga kliendi teenuse kuutasu.

⁷ Kättesaadav: <https://www.elasa.ee/tutvustus/>



Joonis 2. Euroopa Liidu toetusega ehitatud lairiba baasvõrk 2020 (Allikas: MKM)

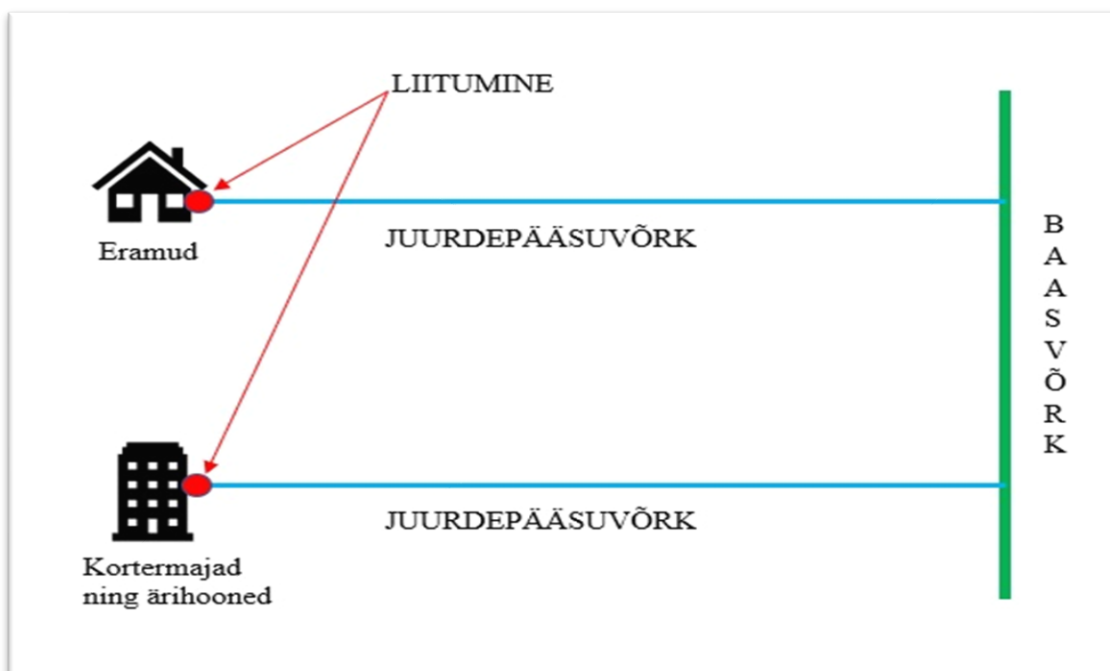
Riigiabi toel elektroonilise side võrkude väljaehitamise tegevussuuna elluviimise üldvastutaja on MKM. Konkreetsete tegevuste eest vastutab mitmel juhul ka teisi ministereid ja asutusi, sealhulgas MKM-i allasutusi. Vastavad ülesanded ja tööjaotus on kaetud arengukava rakendusplaanis ning pannakse edaspidi paika arengukava programmides.

2018. aastal kuulutas Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (TTJA) välja järgmise põlvkonna elektroonilise side **juurdepääsuvõrgu** passiivse lairibataristu rajamise toetusmeetme avaliku konkursi. Toetusmeetme eesmärgiks on aidata hajaasustusega aladel, kus puudub teenuse arendamiseks kommertshuvi (riigiabikõlblik piirkond), kaasa järgmise põlvkonna elektroonilise side juurdepääsuvõrgu passiivse lairibataristu ehitamisele, mis võimaldab abikõlblikus sihtpiirkonnas võimalikult paljudel lõppkasutajatel ülikiire lairibateenuse kasutamist. Konkursi võitis Elektrilevi OÜ (alates 01.01.2018 täidab võetud kohustusi pärast Eesti Energia AS-i kontserni jagunemist Enefit Connect OÜ), kes esitas rajatava juurdepääsuvõrgu passiivse lairibataristuga liitumise võimaluse saavate aadressiobjektide arvuks aastate lõikes 40 016, lõpptähtajaga 31.12.2023.

Selle projekti jätkumeetmena kuulutas TTJA 2020. aasta septembris välja teise etapi riikliku toetuse abil elektroonilise side **juurdepääsuvõrgu** rajamiseks, mille eesmärgiks oli aidata kaasa ülikiire lairibateenust võimaldava juurdepääsuvõrgu ehitamisele turutõrkepiirkondadesse, kuhu 2023. aasta lõpuks ettevõtjad nende ehitamist ei plaani. Üheks tingimuseks oli, et võrku väljaehitavad ettevõtjad võivad sidevõrgule juurdepääsu loomise eest küsida kliendilt maksimaalselt 200 eurot liitumistasu. Konkursi tulemusel kvalifitseerus toetuste saajateks 12 sideettevõtjat ning aadressiobjektide arvuks kujunes 7337.

Samal kuul kuulutas TTJA välja toetusmeetme, mis oli suunatud võrkudega **liitumisega** (interneti teenuse osutamiseks ettenähtud abiseadmete paigaldamine) seotud kulude hüvitamiseks. Toetuse suurus oli maksimaalselt 300 eurot ühe võrgu lõpp-punkti kohta. Toetuste saajateks kvalifitseerus 20 sideettevõtjat liitumiste koguarvuga 4670.

Nimetatud toetumeetmete põhjal on koostatud joonis 3, millest nähtuvalt on **baasvõrguga** liidetud **juurdepääsuvõrgud**, mis on liitumispunkti kaudu **liidetud** klientide eramute ning kortermajade ja ärihoonetega.



Joonis 3. Internetiteenuse baas- ja juurdepääsuvõrguga liitumine internetiteenuse tarbimiseks

Lisaks baas- ja juurdepääsuvõrguga liitumisele on internetiteenuse kliendil vajalik sõlmida leping internetiteenuse osutajaga, kelleks võib olla nii võrkusid rajav ettevõtja ise või teised interneti jaeteenust osutavad ettevõtjad.

Kirjeldatud interneti juurdepääsuvõrkude rajamist ja liitumist puudutavate riiklike toetusmeetmete projektide üle teostab järelevalvet TTJA, lähtudes ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri 11.06.2018 määrusest nr 30 ning väliskaubanduse- ja infotehnoloogiaministri 27.08.2020 määrustest nr 52 ja 53.⁸

2021. aastal algatas TTJA koostöös MKM-iga lairiba kolmanda etapi (edaspidi ka **kolmas toetusmeede**) avaliku konsultatsiooni, et kontrollida olemasolevat infot kiire internetiteenuse kättesaadavuse osas ning selgitada välja, millistesse piirkondadesse plaanivad sideettevõtted ise 2024. aasta lõpuks kiire interneti ehk vähemalt 30 Mbit/s allalaadimise kiirust võimaldavaid järgmise põlvkonna juurdepääsuvõrke rajada.

⁸ Kättesaadavad: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126022019010>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/102092020001> ja <https://www.riigiteataja.ee/akt/102092020002>

Selle meetme raames on Vabariigi Valitsus otsustanud aastatel 2021 kuni 2027 toetada püsiühenduste rajamist turutõrkepiirkondades kokku 69,29 miljoni euroga, millest: 24,29 miljonit eurot on taasterahastu RRF (inglise keeles *Recovery and Resilience Facility*) vahendid ja 45 miljonit eurot Euroopa Regionaalarengufondi vahendid. Toetusmeetmete eelarve on kavandatud jaotada maakondade või kohalike omavalitsuste kaupa ühe või mitme kriteeriumi alusel (aastaringses kasutuses olevate nn valgete aadresside arv, elanike arv või ettevõtete arv).

Meetme selgitustes toob MKM muuhulgas välja, et strateegia „Eesti digiühiskond 2030“⁹ ühenduvuse valdkondlikuks eesmärgiks on seatud, et Eestis on asukohast sõltumata kättesaadav ülikiire, usaldusväärne ja taskukohane sideühendus, mis võimaldab luua ja kasutada uudseid digiteenuseid. Selle saavutamiseks on üks tegevustest toetada väga suure läbilaskevõimega juurdepääsuvõrkude arendust maapiirkondades, kus sideettevõtjad konkurentsitingimustes ise investeeringuid ei tee. Selle tulemused oleks järgmised:

- Eesti maapiirkondades on rajatud juurdepääsuvõrguga liitumise võimalus kõigile ettevõtetele ja asutustele ning kõigile aasta ringi kasutuses olevatele majapidamistele;
- juurdepääsuvõrguga liitunud majapidamistel, ettevõtetel ja asutustel on võimalik kasutada ülikiiret (vähemalt 100 Mbit/s) lairibaühendust, mida saab suurendada kuni 1 Gbit/s-ni.

Selleks, et vähendada lairibavõrkude rajamise kulusid, tuleks võrkude rajamisel võtta kasutusele nii palju juba olemasolevat taristut (kaablikanalisisatsioon, elektripostid jne), kui tehniliselt võimalik. **Samas tuleb konkurentsi edendamiseks võimaldada olemasolevat taristut ka teistel võimalikel sideettevõtjatel pakkumiste tegemiseks kasutada.**

Täpsem informatsioon, mis on seotud alates 2018. aastast läbiviidud toetusmeetmeid puudutavate konkurssidega ning läbiviidud konkursse ning 2021. aastal algatatud konsultatsiooniga on kättesaadav TTJA veebilehel.¹⁰

⁹ Kättesaadav: https://mkm.ee/sites/default/files/mkm_arengukava_digiuhiskond_26-10-2021.pdf

¹⁰ Kättesaadav: <https://www.ttja.ee/ariklient/side-ja-meediateenused/sideteenused/kiire-internet>

4. KONKURENTSIST INTERNETIÜHENDUSE VÄLJAEHITAMISE TURUL

Juurdepääs kvaliteetsele ja võimalikult kiirele internetiteenusele peab olema tagatud ning vajalikul määral konkurentsi toimimine on selle üheks eelduseks. Nii soodustab tõhus konkurentsiolukord ettevõtlust ja efektiivsust, loob tarbijate jaoks suurema valiku ning aitab alandada hindu ja parandada kvaliteeti. Konkurentsile avatud turg viib hindasid alla ja on hea tarbijatele, kuna rohkem inimesi saab osta tooteid ja tarbida teenuseid, ning innustab sideettevõtjaid rohkem tooteid ja/või teenuseid pakkuma, mis omakorda elavdab majandust. Lisaks ajendab konkurents sideettevõtjaid parandama oma toodete ja/või teenuste kvaliteeti, et suurendada oma turuosa. Samuti püüavad konkurentsile avatud turul sideettevõtjad oma tooteid ja/või teenuseid konkurentide omadest eristada. Sel viisil on tarbijatel võimalik valida toode või teenus, millel on nende hinnangul parim hinna-kvaliteedi suhe ning mis vastab nende vajadustele. Sideettevõtjad peavad aga selleks, et tarbijatele pakkuda valikuvõimalusi ja paremaid tooteid ja/või teenuseid, olema oma toodete ja/või teenuste jm arendamises innovaatilised.

Interneti püsivõrke rajavate sideettevõtjate tegevust silmas pidades ei saa välistada konkurentsiseaduse kohaldumist. Vastavalt konkurentsiseaduse § 13 lõikele 1 omab turgu valitsevat seisundit seaduse tähenduses ettevõtja või mitu samal kaubaturul tegutsevat ettevõtjat, kelle positsioon võimaldab tal/neil sellel kaubaturul tegutseda arvestataval määral sõltumatult konkurentidest, varustajatest ja ostjatest. Konkurentsiseaduse § 13 lõike 2 kohaselt on turgu valitsev seisund ka seaduses sätestatud olulist vahendit omaval ettevõtjal. Konkurentsiseaduse § 15 järgi loetakse olulist vahendit, sealhulgas loomuliku monopoli, omavaks ettevõtja, kelle omandis, valduses või opereerimisel on võrgustik, infrastruktuur või muu oluline vahend, mida teisel isikul ei ole võimalik või ei ole majanduslikult otstarbekas dubleerida, kuid millele juurdepääsuta või mille olemasoluga ei ole võimalik kaubaturul tegutseda. Turgu valitsevas seisundis oleval ettevõtjal või olulist vahendit omaval ettevõtjal on muuhulgas keelatud otsene või kaudne ebaõiglaste ostu- või müügihindade või muude ebaõiglaste äritingimuste kehtestamine. Olulist vahendit omav ettevõtja on kohustatud lubama teisele ettevõtjale mõistlikel ja mittediskrimineerivatel tingimustel juurdepääsu võrgustikule, infrastruktuurile või muule olulisele vahendile kaupadega varustamise või nende müügi eesmärgil.

Konkurentsiõiguse põhimõtete järgi on turu konkurentsiolukorda hinnates muuhulgas oluline hinnata turule sisenemise lihtsust. Ettevõtja võime turul tegutseda sõltub muuhulgas uute turuosaliste turule sisenemise võimalustest. Sisenemistõkked võivad olla olemuselt struktuursed (tehnoloogiast ja sellega seotud kulude struktuurist tingitud erinevad võimalused turul juba tegutsevate ja sinna siseneda soovivatele ettevõtjatele), mis tähendab ka, et turule sisenemine nõuab ettevõtjalt enne kasumisse jõudmist suuri ja pikaajalisi investeeringuid. Tõkked võivad olla ka regulatiivsed (kehtivad regulatiivsed meetmed piiravad teenuse osutajate tegutsemisvabadust või takistavad üldse võimalust tegutseda). See võib kaasa tuua olukorra, kus teenust kasutada soovivatel isikutel puudub selleks võimalus või on see piiratud alternatiivsete valikuvõimaluste puudumise tõttu.

Selleks, et hinnata kiire internetiteenuste kättesaadavust maa- ja hajaasutusega piirkondades, esitas Konkurentsiamet teabetaotlusi ning viis läbi intervjuusid erinevate isikutega, kelle seisukohad on kokkuvõtvalt koos Konkurentsiameti järeldustega esitatud järgmises peatükis.

5. TURUOSALISTE HINNANGUD JA SEISUKOHAD

5.1 Enefit Connect

Konkurentsiolukorrast. Enefit Connecti hinnangul saab võimaliku konkurentsiprobleemina käsitleda olukorda, kus riigi toetuse taotlemisel on ettevõtjatel erinevad võimalused tegelike kulude näitamisel ja seeläbi on toetuse taotlejad erineval konkurentsipositsioonil. Kui toetusmeetmes (näiteks kolmas toetusmeede, mis hetkel on kavandamisel riigi poolt) on ette nähtud, et toetust makstakse kuni 70% ulatuses tehtud kapitalikuludest, siis on võimalik olukord, kus eduka toetuse taotleja saab kas läbi oma tütarettevõtete või partnerite näidata kulutusi, mida tegelikult ei tehtud. Soovi korral suudetakse näidata toetuskõlblikuna suuremat summat kui tegelikult tehtud kulutused ja sisuliselt 30% omaosalust investeeringus ei teki. Kuna hetkel veel ühenduseta aadressid hajaasustuses ongi järjest kallima ehitushinnaga aadressid, siis surve sellise skeemi kasutamiseks kasvab. Juhul, kui kapitalikulu oleks näiteks 4 285 € aadressi kohta, mis vastaks maksimaalsele toetusmäärale 3000 €/aadressi kohta, siis toetuse saajale tähendaks see 1 285 € eurost omaosalust. See omaosalus tuleks toetuse saajal võrgu opereerimisega tagasi teenida. Arvestades praegust mitte väga kõrget liitumise määra on veel vähem neid aadresse, mis haldajale ehitatud aadressidest tulevikus tegelikult tulu teenivad ja tehtud investeeringut teenindavad. Seega ei pruugi pakkujad võtta riske piirkondades, kus ehituskulu on kõrgem või maandatakse see risk kõrgema toetuse taotlusega ja tegelikust kõrgemate kulude näitamisega.

Regulatsioonist. Laiemale aruteluringile võiks saata idee nõuda uusarenduste planeeringus fikseeritud sidevõimaluse valmisoleku loomist. Praegu on palju olukordi, kus see luuakse pärast muu infrastruktuuri rajamist ja seega kujuneb toetustega maksumus oluliselt kõrgemaks, kui kohe koos ehitades.

Kohalike omavalitsuste (KOV-ide) käitumine sundvalduste seadmisel on erinev ja need omavalitsused, kes sellega tegeleda ei taha, on tänu sellele olukorras, kus ka võimalik sidevõrgu rajaja hindab oma edukust projektini jõudmisel madalamaks ning seetõttu eelistab teha oma investeeringud KOV-ides, kus kaasnev aja- ja osaliselt rahakulu on paremini prognoositav. Teiseks, KOV-ide ja nende munitsipaaltegevõtete taristud on kas dokumenteerimata või siis dokumenteeritud erinevates kohtades. Maa-ameti kitsenduste kaardil on need mõne erandiga puudu. Nt. EOMAP¹¹ rakenduses hoiab suurusjärgus mõnikümmend KOV-i oma tänavavalgustuse andmeid, EOMAP poolseks jagamiseks on aga vajalik KOV-i volitus. Võib tekkida ootamatuid takistusi projekteerimise käigus, millega ei ole arvestatud ja ka vastupidi, kus planeerijad ei näe võimalikku kasutuskõlblikku taristut ja seetõttu võib piirkond mitteatraktiivsena ettevõtja plaanidest välja jääda.

Tarbijate huvi. Enamiku tarbijate jaoks on põhitakistuseks liitumistasu suurus. Senine kogemus näitab, et liitumise numbrid on piirkonniti väga erinevad ja ei ole väga usutavalt prognoositavad. Seni on reeglina huvi liitumiseks olnud pigem madal ja selline olukord sunnib ka osalise toetuse korral võrgu rajajat kaaluma, kas võrku ikkagi ehitama minna. Põhjused, miks huvi on pärsitud, on erinevad: võimalike liitujate vanus ja sellest tulenev vähene huvi; olemasoleva piisavaks pidamine, olgugi, et see reeglina on aeglasem ja ebastabiilsem; samuti Lõuna-Eestis pettumus pakkujate suhtes, kuna on juba makstud tasusid liitumise saamiseks, kuid reaalselt võrgu rajamiseni pole aastate jooksul jõutud.

Eelkõige vajab selgust riigi toetusel rajatud ja rajatava põhivõrgu liitumis- ja pikaajaliste kasutustingimuste osa, mis peab tagama kõikide juurdepääsuvõrkude rajajate võrdse kohtlemise. Teiseks, toetusega rajatava võrgu reaalne operaatorineutraalsus, sh ka asjaajamise kiirus ja lihtsus. Ideaaltingimustes pakuvad konkreetsele asustusüksusesse rajataval võrgul teenust ühed ja samad operaatorid, sõltumata sellest, kes täpselt võrgu rajab. Toetusmeetme raames rajatavate juurdepääsuvõrkude osas tekib ilmselt kuigipalju võrgu rajajate võrdlust ning on võimalik operaatoritega vajadusel täpsustada, kas ja miks mõnes piirkonnas teenust ei pakuta. Põhjus võib seostuda ka baasvõrguga: tingimused, ressursi olemasolu, täiendava kiressursi tekitamise tingimused jms.

5.2 Elisa Eesti OÜ (Elisa)

Konkurentsiolekorrast. Elisa ei ole praktikas toetusmeetmete raames väljaehitatavaid võrkusid ja liitumisel kliendi objekti puudutavas osas, milledes Elisa Eesti AS ja Elisa Teleteenused AS kumbki osalesid, täheldanud konkurentsiprobleeme ning kuna ei ole ka kuulnud mingitest suurematest rikkumistest või probleemidest nende meetmetega seoses, ei näe Elisa riikliku järelevalve tõhustamise järele vajadust. Küll on aeg-ajalt probleeme põhjustanud elektriliitumiste aeglane väljaehitamine elektri võrguettevõtete poolt, mille tõttu on kliendiühenduste aktiveerimine sideteenuste tarbimiseks viibinud.

¹¹ Kartograafia- ja maamõõdufirma AS E.O.Map. Kättesaadav: <https://www.eomap.ee/ettevotest>

Regulatsioonist. Samuti, kitsamalt maapiirkondadesse lairibaühenduste rajamise kontekstis Elisa otseselt regulatsiooni täiendamise vajadust ei näe. Küll on aga vajadus täiendavaks regulatsiooniks laiemalt maapiirkondi läbivate transpordikoridoride kontekstis (nende katmisel sidega, tulevikus eelkõige 5G-ga), kus vastavat regulatsioonimuudatust valmistatakse operaatorite (ITL), MKM, ELASA ja Transpordiameti koostöös ette. Hetkel on ühiselt töös toimiva koostöömudeli leidmine ja selleni jõudmisel on MKM teatanud valmisolekust see ka regulatiivse muudatusena fikseerida. Eesmärk on tagada, et sarnaselt elektrile oleks riigiteede ehitamisel ja rekonstrueerimisel arvestatud alati ka sidega ning et sidetrassi (sidekanalisatsiooni/sidekaablite) projekteerimine oleks teede ehituse loomulik osa. Teiseks näeb Elisa just 5G kontekstis vajadust lihtsustada ja kiirendada kohalike omavalitsuste kontekstis elutähtsa taristu (mobiilimastide) paigaldamisega seonduvat menetlust (planeerimistingimused, ehitusload, kasutusload).

Riigiabiga rajatavate võrkude puhul peaks Elisa hinnangul olema tagatud tehnoloogianeutraalne lähenemine ehk siis tarbijatele kiire interneti pakkumine, see võib toimuda nii raadiosidelahendustena üle mobiilivõrgu (sh 5G sagedusi kasutades) või läbi kaabliga fikseeritud ühenduste. Kuna nii tarbimiskohad kui tarbijate vajadused on praktikas erinevad, võiks jätkuda seniste meetmete variatiivsus. Elisa on juurdepääsu võrgu rajamise ja liitumise meetme puhul leidnud, et mõnel juhul on kliendile mõistlikum teha üksnes kaablil põhinev kliendiühendus, teisel juhul aga kasutada raadiolinki.

KOV-idega suhtluses näeb Elisa probleemidena aeg-ajalt passiivust ehituslubade väljastamisel (mastide rajamine) ja katseid lükata kõiki kooskõlastamisprotseduure (teiste taristuomanikega, kohaliku kogukonnaga jne) operaatoritele. Ehk siis KOV-id üritavad aeg-ajalt end mastide püstitamistest distantseerida, kuna paremast siset kohalikud küll võivad, aga need moodustavad n-ö vaikiva enamuse. See-eest leidub pahatihti aga üksikuid häälekaid aktiviste, kes 5G kiirgusteemadel, kiibistamist puudutavalt jne KOV-i ametnikke kiusama hakkavad ja tekitavad ametnikes vastumeelsust üldse selle temaatikaga tegeleda.

Tarbijate huvi. Klientide leidmiseks arvestab Elisa, et aadressid paikneksid Elisa sidevõrgus olemasolevatele keskseadmetele lähedal, samuti on oluline baasvõrgu lähedus ning samuti ka aadresside kompaktsus – et ühes geograafilises piirkonnas oleks koos võimalikult palju ühenduskohti. Elisa on toetusmeetmete raames juurdepääsuvõrkude väljaehitamisel ja liitmisel saanud juurde palju uusi kliente, huvi teenuse vastu on olnud päris suur. Pärssivate teguritena saab aga välja tuua, et liitumist puudutava toetusmeetme puhul oli liitumisavalduste esitamiseks antud aeg liiga lühike (paljud jäid hiljaks, kuna maapiirkondades see info ei liikunud alati kõigi huvilisteni). Samas nii juurdepääsuvõrkude rajamise kui ka liitumise toetusmeetme projektide puhul saab välja tuua, et takistavaks teguriks oli riigipoolse toetusprotsendi liiga väike osakaal - mida kaugemale keskustest liikuda, seda suurem on ühenduskulu, seda vähem on inimestel endil ühenduste rajamiseks raha, seda väiksem on operaatorite huvi investeerida, kuna investeringu tagasiteenimise aeg pikem ja riskantsem (nt ehitakse võrk küll välja, kuid potentsiaalsete tarbijate arv tulevikus hoopiski väheneb).

Tulevikuperspektiivi silmas pidades, nähtuvalt MKM-i kodulehel avalikustatud dokumendist „Eesti digiühiskonna arengukava“, on Eesti kodumajapidamiste ja ettevõtete osakaal, kellel on võimalus liituda vähemalt 100 Mbit/s internetiühendusega, mida saab suurendada kuni kiiruseni 1 Gbit/s – täna (2021. aastal) **58%** – ning 2030. aastaks on eesmärgiks kirjutatud **100%**. Elisa hinnangul tundub see liialt optimistlik, arvestades, et samas uuringus on märgitud, et 2021. aastal kasutab vähemalt 100 Mbit/s kiirusega püsivõrgu lairibaühendust ja omab vastavat liitumislepingut vaid **14%** Eesti majapidamistest, võttes aluseks DESI 2020 aruande. Ehk siis ilma riigi massiivse toetuseta ei ole näha, et need protsendid 2030. aastaks riigi soovitud tempos muutuksid ning tuleb arvestada, et iga riigi toetusmeetmega liigutakse järjest kaugemate majapidamiste poole ning vastavalt kasvab ka nende majapidamiste võrguga ühendamise kulu ja riigi toetuse vajadus. Seetõttu on oluline leida ka võimalikult tõhus ja tehnoloogianeutraalne juurdepääsuviis (nt raadiosidel põhinev juurdepääs võib osutuda otstarbekamaks kui kaabelsidel põhinev, kui suudetakse tagada sama kvaliteet).

5.3 Eesti Lairiba Arenduse Sihtasutus (ELA SA)

Konkurentsiolekorrast. ELA SA hinnangul riigiabi korras (nn valges alas) rajatavate sidevõrkude rajamisel konkurentsiprobleeme ei esine - seda operaatorineutraalse juurdepääsuvõrgu rajaja vaatenurgast. Keeruline on ka konkurentsiprobleeme ette näha, kuivõrd riik viib juurdepääsuvõrkude rajamisel läbi konkursi ja parimat hinda aadressi kohta pakkunud ettevõtte saab toetuse konkreetsetes piirkonnas juurdepääsuvõrgu rajamiseks. Rajatav juurdepääsuvõrk on seal ainuke, sisuliselt monopol. Teoreetiliselt võib konkurentsiprobleem tekkida olukorras, kus toetusega juurdepääsuvõrgu rajanud ettevõtte lisaks kohustuslikule pakutavale hulgiteenusele osutab ise jaeteenuseid ning piirab teiste sideettevõtete jaeteenuste osutamist antud piirkonnas. Näiteks läbi hinnastamise, ise seejuures enda võrku soodsamalt jaeteenuse osutamiseks kasutades. ELA SA-l faktiliselt taoliste juhtumite kohta info puudub. Vaid hulgiteenuseid pakkuv sideettevõtte, nagu ELA SA, on ühelt poolt enda hinnastamisel seotud toetusmeetmest tulenevate nõuetega ja teisalt ise huvitatud, et rajatav juurdepääsuvõrk kasutust leiaks. Tasakaalu leidmine võrgu kasutamise ja majandusliku mõttekuse vahel võib keeruline olla.

Regulatsioonist. ELA SA on seisukohal, et maapiirkondade kiire internetiga katmine ei takerdu täna regulatiivsete takistuste ega tegevusega seotud osapoolte taha – saab paremini, aga see ei ole takistus.

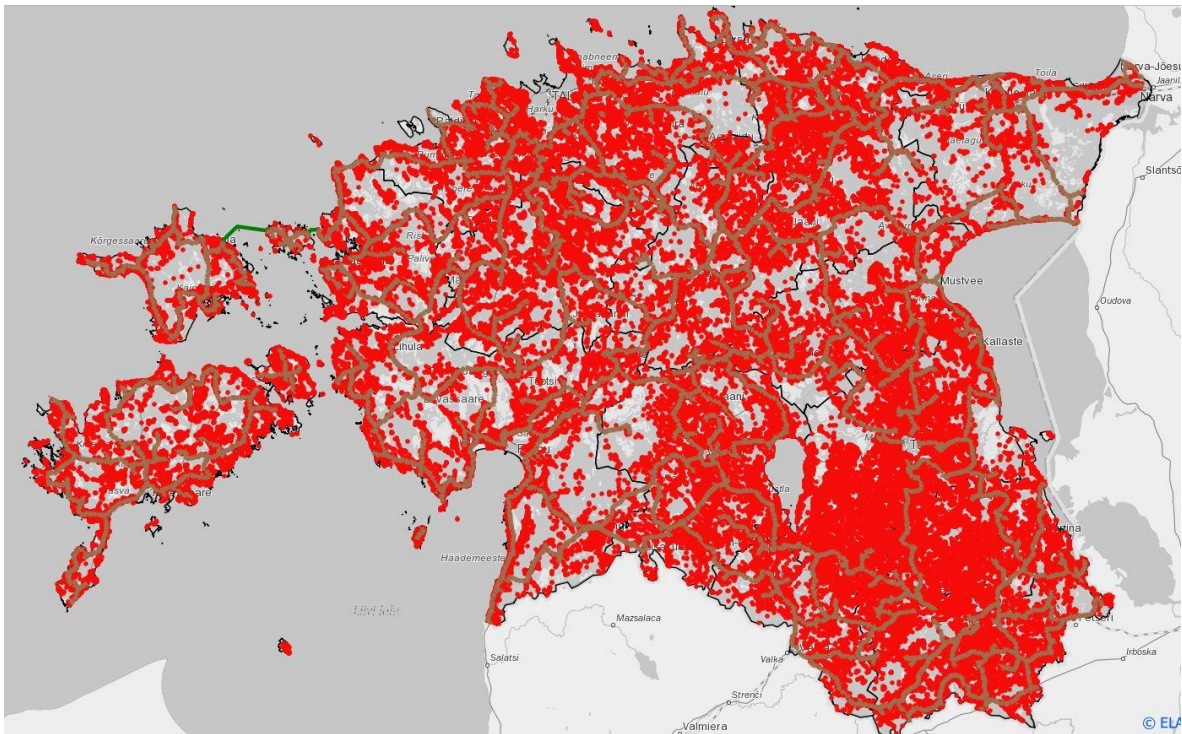
Tarbijate huvi. Pigem on murekoht Eesti hajaasustus (vt lisatud valge ala kaardid), mis muudab optilise võrgu viimise kõikide aadressideni, isegi väiksemate asulateni, äärmiselt kulukaks.

Ka on praktikas kinnitust leidnud tarbijate pigem leige huvi kiire andmesideühenduse tarbimiseks, samuti on lõpptarbijatele kiiret interneti pakkuvatel sideettevõtetel teatav hinnatase ees, millest rohkem hulgitasandil juurdepääsuvõrgu kasutamise eest tasudes ei ole teenuse osutamine majanduslikult mõistlik. Toetusmeetmeid on olnud erinevaid, kuid Euroopa Liidu toel elluviidavad projektid eeldavad juurdepääsuvõrgu rajajalt omafinantseeringu kasutamist. Arvestades eelnevat, pikad vahemaad (st kulukas võrgu rajamine aadressi kohta), vähene liitumise ja teenuse tarbimise huvi lõpptarbijate poolt, lõpptarbijale kiiret interneti pakkuva sideettevõtte võimekus maksta võrgu eest, jõuame tõdemuseni, et isegi toetusega juurdepääsuvõrgu rajamine ei pruugi ennast ära tasuda või on tasuvusaeg ebamõistlikult pikk.

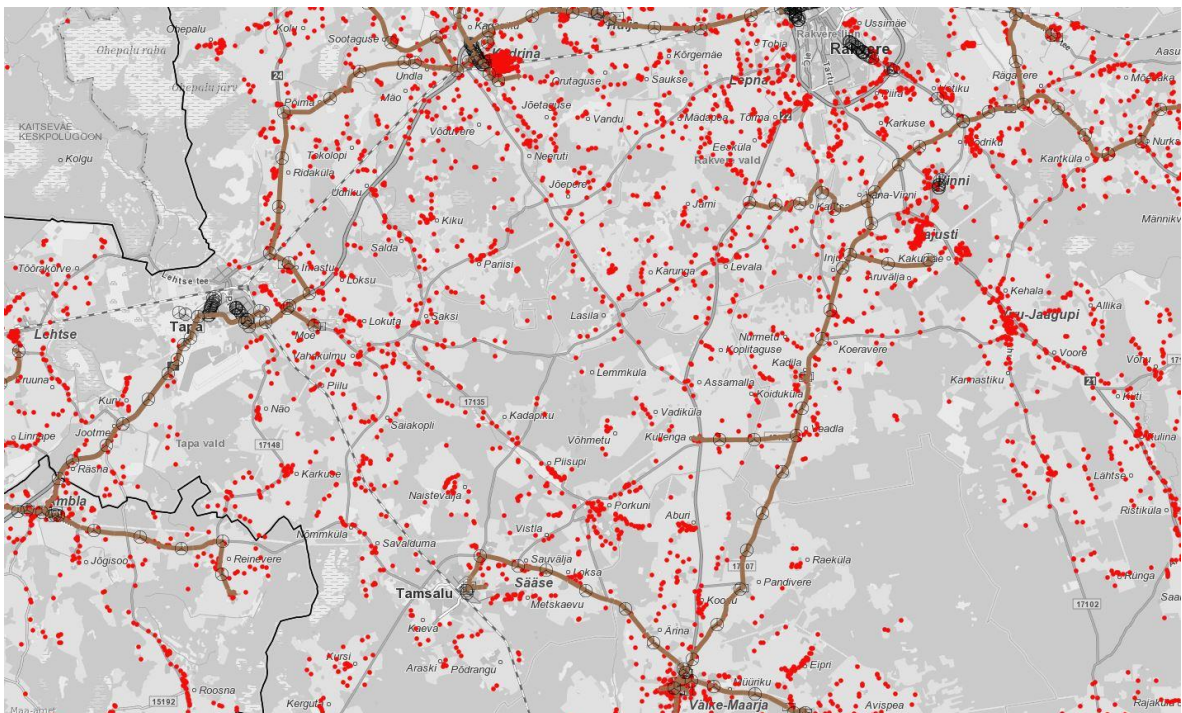
Lisaks algsele kapitalikulutusele omafinantseeringu näol, lisanduvad võrgu igapäevased opereerimise kulutused. Sellest tingituna keskendutakse esmalt neile piirkondadele, kus asustus tihedam, baasvõrk lähemal ja soodsamad ehitustingimused, millest tulenevalt võrgu rajamise maksumus aadressi kohta madalam. ELA SA praktika riigiabi korras rajatavate juurdepääsuvõrkudega on hetkel vähene, aga senise kogemuse pinnalt liitub rajatava võrguga (optika viiakse tuppa) olenevalt piirkonnast 30 - 50% ja hakkab sideteenuseid tarbima suurusjärgus 15 – 30% võrguga liitumisvõimalust omavatest aadressidest. Viimased on need, kelle eest võrguettevõtte kuutasu saama hakkab ehk keskmiselt viiendiku aadresside eest, kellele on juurdepääsuvõrguga liitumise võimalus loodud. Keeruline on seejuures öelda, kas lõpptarbijate vähene huvi on tingitud püsiühenduse hinnast või sellest, et ollakse rahul mobiilse andmesidega. ELA SA eeldab siiski ajas lisanduvaid liitumisi juba rajatud piirkondades.

Kokkuvõtvalt on ELA SA arvamusel, et maapiirkondades kiire interneti kättesaadavuse parandamine on äärmiselt oluline, kuid see eeldab läbimõeldud lähenemist, mitte hoogtööna ehitamist. Riigi toel rajatavad võrgud peavad olema jätkusuutlikud, mistõttu omafinantseeringu nõuded peaksid arvestama võrku rajava ettevõtte võimekusega seda hilisemalt jätkusuutlikult opereerida. Samuti tuleb kaaluda, kas päris igal aadressil peab optiline sideühendus olema, mis on üheks 2030 digiühiskonna arengukava eesmärgiks, või piisab osadele aadressidele veidi tagasihoidlikumate parameetritega mobiilsest andmesidest.

Jooniselt 4 nähtuvad nn valged aadressid ja EstWin baasvõrgu paiknemine. Jooniselt 5 on aga näha, et lähemalt vaadates on need valged aadressid paljuski üksikud ja olemasolevast võrgust võrdlemisi kaugel.



Joonis 4. Nn valged aadressid (tähistatud punasega) aastal 2020 ja EstWin baasvõrk



Joonis 5. Valged aadressid 2020 ja EstWin baasvõrk Tapa – Rakvere – Väike-Maarja ümbrus

5.4 Telia Eesti AS

Telia Eesti ei ole riigi toetusmeetmete raames läbiviidud konkurssidel osalenud ning nende meetmete raames võrkusid ei raja ning käsitleb maapiirkondades sidevõrkude rajamist ning seda eelkõige konkurentsioiguslikust vaatest.

Digiriigi arengukava 2030¹² kohaselt on Eesti seadnud sihi, mille kohaselt on 2030. aastaks asukohast sõltumata kõikjal Eestis kättesaadav ülikiire sideühendus. Telia peab oluliseks riigi poolt teadliku suuna võtmist ning soovi panustada arengukavas sätestatud eesmärgi täitmisesse.

Telia hinnangul saab riik siin panustada kahel suunal: rahaline toetus (riigiabi) ja koostöö, sh regulatiivne raamistik.

Mõlemad panused on ühtmoodi olulised. Esimene neist – rahaline toetus ehk riigiabi võimaldab luua ühendusi piirkondades, kuhu äriettevõtetal pole võimalik ega otstarbekas investeerida. Riigiabi kasutamine peab olema läbi mõeldud tervikuna, alates kaardistusest kuni toetusmeetme piisavuseni rahalises mõttes. Väga oluline on ka teine panus – koostöö, sh riigi poolt sidevõrkude ehitamist lihtsustava regulatiivse keskkonna loomine. Ühenduvuse eesmärki ei ole võimalik täita üksnes nn valgetele aladele keskendudes, koostööd puudutav on oluline üle Eesti. Tehnoloogia areneb, kvaliteedistandardid tõusevad, nõudlus suureneb – neile ühiskonna ootustele tuleb vastata igas piirkonnas, ka tiheasustustes. Hea koostöö kaudu riigi, KOV-ide ja sisesektori vahel on võimalik paremini vaadata tulevikku ja olla valmis uudsete teenuste kasutusele võtmiseks.

Äriettevõtte strateegilised plaanid ja investeeringud. Teliale on Eesti turg väga oluline. Telia suunab väga suuri investeeringuid võrguarendusse ja keskendub innovatsioonile ning hinnanguliselt on kolmveerand sideturu investeeringutest Eestisse tehtud viimastel aastatel Telia poolt, mille tulemusena on ühendanud ülikiire internetiga sadu tuhandeid Eesti kodusid ja ettevõtteid ning väga ulatuslikult kaasajastanud olemasolevaid võrke. Võrguarendus hõlmab ka mahukaid mobiilsidevõrgu parendusi. Telia Eesti mobiilsidevõrk on sõltumatu rahvusvahelise uuringu kohaselt kasutajakogemuselt maailmaklassis väga kõrgel 10. kohal¹³. Lisaks tõi Telia 2020. aasta novembris Eesti turule innovatiivse 5G, olles senini, enam kui aasta hiljem, Eestis ainuke 5G-d pakkuv operaator. 2021. aasta detsembri seisuga on Telia 5G-ga jõudnud juba pea 150 asukohta.

Sidevõrkude ehitamisel, sh maapiirkondadesse võrkude rajamisel peab Telia märkimisväärseks probleemiks seda, et uute arenduspiirkondade, teede, tänavavalgustuse jne loomisel või renoveerimisel sidetaristu vajalikkus kohati justkui unustatakse. Sidetaristu ei ole senini saanud riigi ja KOV-ide silmis sama tähelepanu nagu teised elutähtsad taristud (vesi, elekter). Nii on sideettevõtja olukorras, kus ühiskondlikult on seatud väga kõrged ootused jõuda iga majapidamiseni, tagada kõrge kvaliteediga side ka maanteedel ja raudteel, kuid sidetaristu ehitamine on jäetud justkui pelgalt sideettevõtja ärihuviks.

¹² Kättesaadav: <https://www.mkm.ee/et/eesmargid-tegevused/infouhiskond/digihiskonna-arengukava-2030>

¹³ Kättesaadav: <https://www.tutela.com/blog/global-mobile-experience-2021>

Sideettevõtjate ootus riigi ja kohalike omavalitsuste poolseks paremaks panustamiseks on väga praktiline ning ei too asutustele kaasa ebamõistlikku koormust. Olukorra parandamiseks on vajalik sideettevõtjate õigeaegne kaasamine, info jagamine, teede võrgustiku renoveerimisel ja tänavavalgustuse paigaldamisel sidetaristuga arvestamine. Näiteks on võimalik aidata vältida suuremahulisi lisa-kaevetöid, paigaldades teemaasse Transpordiameti või kohaliku omavalitsuse poolt juba ise kaablitorud. Selliselt käituskid riik ja omavalitsused ettevaatavalt, olles elementaarsel tasemel juba valmis tulevikuvajadusteks ning „tarkade teede“ rajamiseks ning võimaldades sideoperaatoril asuda kiiresti võrku rajama või uuendama ja seda kõike ebamõistlikke tegevusi ja kulusid vältides.

Õigusaktidesse on küll tehtud teatud parandused, mis peaksid sidevõrkude rajamist lihtsustama, kuid praktikas ei ole mitmed neist toonud kaasa sisulises plaanis vajalikke muudatusi. Sidevõrkude ehitamine on Eestis jätkuvalt liialt keerukas. Selleks, et selles osas toimuks pöördeline muutus, toome välja näiteks järgmiste sammude astumise vajalikkuse:

a) KOV-id ei tohiks anda kooskõlastust projektile, kus sidelahendusega pole arvestatud. Ka uusarenduspiirkond keset metsa vajab sidetaristut.

b) KOV peab oma haldusalas töid teostades (nt kergliiklustee ehitamine või renoveerimine, tänavavalgustuse rajamine) mõtlema ka tuleviku vaatele ja „tarkadele teedele“. Informatsiooni liikumine peab olema õigeaegne ning planeerimine läbi mõeldud, sest just nii on võimalik tagada sidelahenduste õigeaegne ja kuluefektiivne rajamine. Sideettevõtja poolt on vajalik, et näiteks tee sisaldaks juba toru, mida hiljem on võimalik side tarvis kasutusele võtta ilma teed uuesti lahti kaevamata.

c) KOV-ide poolt vajab Telia toetust sidetaristule sobiva asukoha leidmisel, elanike vajaduste kaardistamisel, abi kogukonnaga suhtlemisel. Kogukonnaga suhtlemise toe näide: mobiilioperaatorid seisavad pidevalt probleemi ees, kus masti püstitamiseks on tahe ja vahendid olemas, kuid kogukonna vastuseisu tõttu muutub masti rajamine äärmiselt keerukaks („keegi ei soovi masti näha“). Tekib olukord, kus soovitakse parimaid sideteenuseid, ollakse kohati häälekalt rahulolematud mobiilsidelevi kvaliteediga, kuid samas takistatakse aktiivselt sidetaristu, sh mobiilimastide, ehitamist.

d) on oluline, et Transpordiamet kaasab maanteid ja kõrvalteid ehitades või renoveerides sidossektorit ega sea seejuures ebamõistlikke nõudeid, mis muudavad sidevõrkude ehitamise ebamõistlikult kalliks. Siin on sama soovitus nagu eelnevalt KOV-idega seoses – juba tee projekteerimisel on vajalik arvestada sidetaristuga ning teed ehitades tuleb koheselt paigaldada ka toru. Isegi praegu 5G ajajärgus on meil konkreetsed lõigud, kus uhiuuel mitme realisel maanteel esineb teatud piirkonnas sidekatkestusi ja seda põhjusel, et konkreetses kohas ei osutunud sidevõrgu rajamine võimalikuks.

Ülaltoodud probleemkohti saab lahendada muuhulgas läbi õigusloome, kehtestades seaduste või määrustega konkreetsed nõuded, mis hõlbustavad sidetaristu rajamist ja arengut, ja korraldades nende tegeliku rakendamise. Murekohaks on ka, et riik keskendub praegusel ajal riigiabi eest maapiirkondadesse sidetaristu rajamisse. Kahtlemata on see oluline. Kuid eesmärk iseenesest ei saa olla igasse maamajja 1G kiirusega ühenduse loomise võimekus. Nimetatud eesmärk ei ole ka Eesti hajaasustuse eripäraseid arvestades mõistlikul viisil teostatav (nt maja paiknemine sügaval metsas või keset sood). Vajalik on riigi poolt elanikkonna ootuste õige ja adekvaatne juhtimine. Lisaks, nagu eelpool välja toodud, ei ole õige fokusseerida vaid maapiirkondadele. Murekohaks on ka piirkonnad, kus elanike arv on plahvatuslikult kasvanud, kuid erinevate takistuste tõttu ei saa operaatorid piirkonna lõppkasutajaid kvaliteetselt teenindada, kuid just nendes piirkondades on reaalne vajadus suurim. Nendes piirkondades ei ole vaja riigi abi rahalise toetuse näol, küll aga just toetust sidetaristu eluliselt olulise taristuna käsitlemisel (teetööd, kogukonnaga dialoog jne).

Riigiabi vahendeid kasutades toimuv sidevõrkude ehitus. Telia peab oluliseks, et riik on samm-sammult asunud toetama võrgu ehitust piirkondadesse, kuhu ei ole ettevõtetel otstarbekas võrku rajada, kuna see on ebamõistlikult koormav (nn „valged alad“). Selleks, et tagada riigiabi maksimaalselt efektiivne kasutus, on määravalt oluline eeltöö ehk vajaduste kaardistus. Samuti peab olema seatud realistlik eesmärk ja selleks peavad olema planeeritud riigi poolt piisavad rahalised vahendid, mis tagavad selle eesmärgi täitmise. Nt Digiühiskonna arengukava 2030 kohaselt on hetkel seatud riigi poolt eesmärk katta 2030. aastaks 100% Eestist ülikiire internetiga. Nimetatud eesmärgi täitmiseks on küll meile teadaolevalt planeeritud riigi poolt teatud rahalised vahendid, kuid need ei ole sellisel kujul seatud eesmärgi täitmiseks selgelt piisavad. Lisaks on küsitav, kas sel moel seatud eesmärgi täitmine on teatavate geograafiliste iseärasuste tõttu võimalik ja kas see on ka vääramatult vajalik ja otstarbekas. Eesmärgi seadmisel tuleb arvestada ka sellega, et kõik majapidamised ei pruugi vajada ülikiiret interneti. Taristut ei ole vaja luua kohas, kus teenust tarbima ei hakata. Riigiabi projekt peab keskenduma tegelikule vajadusele ja taristu tuleb rajada vaid kohtadesse, kus seda realselt kasutama asutakse.

Mõned näited, mida põhjaliku ja kvaliteetse kaardistuse abil saab ja peab vältima:

a) riigiabi eest ei tohi rajada paralleelvõrke. Riigiabi kasutamine kohtades, kus on (või on lähitulevikus plaanis) rajada kas fikseeritud sidevõrgud või raadiolahenduse baasil teenuse pakkumiseks mobiilimastid, ei ole lubatav.

b) riigiabi taotlenud võrguehitaja peab tagama, et ehitab riigiabi toel sidevõrku vaid piirkondadesse, kus on olemas internetiteenuse kasutamise vastu tegelik huvi ja on olemas piisav hulk sideteenusega liitujaid. Vastasel juhul on riigiabi kasutatud mittesihipäraselt ja selle kasutegur on väike, kui mitte lausa olematu.

Probleemide lahenduseks on riigi poolt tagasiside ja seniste õppetundide arvesse võtmine ja analüüsimine ning nende pinnalt järelduste tegemine. Seeläbi on võimalik saavutada aina efektiivsem tegutsemine ja riigiabi teadlikum suunamine.

Kaardistusel ei tohi unustada ka vaadet tulevikku ja tehnoloogia arengusse. Tänapäeva mobiilsidevõrk juba on pakkumas fikseeritud võrguga sarnast kvaliteeti. Lähiaastatel on siin näha veelgi suuremat murrangut. Riigiabi on otstarbekalt kasutatud, kui riigi poolt on enne riigiabi meetme välja kuulutamist eelnevalt hinnatud, kumb lahendus on meetme tulemusena ühenduste loomiseks sobilikum, kas raadiolahendus või optiline kaabel. Sellele põhinevalt on võimalik seada ka riigiabi meetme raames vajalikud tehnilised nõuded loodavale sidevõrgule.

Riigi toetusel rajatud võrgule õiglastel tingimustel juurdepääsu tagamine ja võrkude efektiivne kasutamine maapiirkonnas. Telia leiab, et riik peab toetuse jagamisel läbi mõtlema ja ühtmoodi oluliseks pidama kõiki kolme etappi: a) kaardistus, b) toetuste tegelik väljajagamine) kontroll riigiabi kasutuse ja selle eesmärkide üle.

Riik kirjeldab toetusmeetmete tingimusi vastavates määrustes. Määrustes sätestatu on seni olnud küllaltki üldsõnaline, jättes tõlgendusruumi. Kontroll meetme üle võib küll olla tagatud kaebuste põhiselt, kuid menetlused võtavad aega. Telia leiab, et toetusmeede ei peaks riigi halduskoormust tarbetult suurendama ja seda saaks ennetada riigiabi kasutuse reeglite suhtes juba vastava määruse kaudu suurema õigusselguse loomisega. Mõned näited:

a) rangem kontroll kulupõhisuse nõuete tagamise üle. Täna esineb olukordi, milles ettevõtted, kes rendivad välja riigiabi toel ehitatud taristut, tunduvad olevat kehtestanud oma rendihinna samadel alustel nagu oma vahenditest rajatud analoogse taristu rentimise korral. Taoline lähenemine ei saa olla kulupõhine ega põhjendatud: ühel juhul kannab ettevõtte enda kulud 100% ise ja seega on ka tema kulubaas kõrgem. Teisel juhul (riigiabi kasutamisel) kannab suure osa vastava taristu rajamise kuludest riik, mis tähendab, et ettevõtte enda kulud on märksa madalamad. Kui kulubaas on riigiabi toel ja muul moel rajatud võrke kasutades erinev, peab see kajastuma ka riigiabi toel rajatavate sidevõrkude madalamas rendihinnas. Vastasel juhul ei ole tagatud kulupõhisuse nõude järgimine riigiabi toel ressursi rajanud äriühingute poolt ja siin võib olla lisaks tegu ka konkurentsiprobleemiga.

b) kui ettevõtte rajab võrku paralleelselt nii oma vahenditest kui ka riigiabi vahendite toel, peab tulenevalt eelpool esile toodust olema läbipaistvuse ja kulupõhisuse nõude paremaks järgimiseks ja konkurentsiprobleemide ennetamiseks teada, milline rajatud võrk ühte või teise kategooriasse kuulub.

c) juba on ilmnunud juhtumeid, kus riigiabi eest rajatud sidetaristu omanikul puudub valmidus tagada rikke kõrvaldamine mõistliku aja jooksul. Kõik Eestis tegutsevad suuremad sideteenuse osutajad on vastavalt elutähtsa teenuse osutajad¹⁴ ning neile kohalduvad riigi poolt sätestatud kohustused ja teenustase. Seega elutähtsa teenuse osutajal ei ole võimalik taolist võrku rentida, sest seda tehes ta rikuks õigusakte. Taolise probleemse olukorraga on vajalik riigiabi andmise määruses arvestada.

¹⁴ Elektroonilise side seadus § 87 lg 4 <https://www.riigiteataja.ee/akt/122102021015>

d) vajalik on kvaliteedinäitajate proaktiivne kontroll olukorras, kus riigiabi reeglites olid sees teatud kvaliteedinõuded, kuid riigiabi toel võrgu rajanud ettevõtja on kasutanud sidelahenduse realiseerimiseks lahendust, mille puhul on vastavate nõuete järgimine küsitav. Nt mobiilsidevõrgus vähemalt 100 Mbit/s kiiruse tagamise nõude kontroll. Telia osaleb aktiivselt ümarlaudadel ja konsultatsioonidel nii riigiasutuste kui KOV-idega, eesmärgiks on sidetaristu loomisega seonduva selgitamine ning parimate lahenduste leidmine, et muuhulgas ka Digiriigi arengukava 2030 saaks võimalikult hästi täidetud.

6. OLUKORRAST KOHALIKU OMAVALITSUSE NÄITEL

Konkurentsiamet pöördus seisukoha saamiseks Kesk-Eestis Järva maakonnas asuva Järva valla poole. Valla pindala on 1223 km² ning 01.01.2021. aasta seisuga oli valla elanike arvuks 8837, mis teeb rahvastikutiheduseks 7,2 in/km². Vallas asub üks alev, viis alevikku ja 100 küla.¹⁵ Seega on tegemist väga suure maa ja hajaasustusega hõlmatud kohaliku omavalitsuse üksusega (KOV).

KOV-i arengu seisukohast on väga oluline tema territooriumil elavatele inimestele kvaliteetsete avalike teenuste, kaasaegse taristu ja avaliku ruumi pakkumine koostöös erasektoriga. Selleks peab olema tagatud ka võimalus tarbida kiireid ja kvaliteetseid internetiteenuseid. Elanikkonna vähenemise ja vananemise tingimustes on oluline luua võimalused ka uutele elanikele valda kolimiseks, tagada hajaasustusega maapiirkondades elavatele peredele head elutingimused ning seeläbi aidata kaasa elanike arvu püsimisele neis piirkondades. See on ka üheks hajaasustuse programmi eesmärgiks.¹⁶ Eeltoodut arvestades on valla esindajate seisukoht kujunenud olukorra kohta väga oluline.

Järva valla esindajate sõnul ei ole nad internetivõrkude paigaldamisega tegelevate ettevõtjate tegevusega seonduvaid konkurentsi piiravaid tegevusi täheldanud. Samas on riigiabi toel internetivõrkude paigaldamist silmas pidades murekoht kindlasti see, et valgete alade kaardistamisel on arvesse võetud vaid rahvastikuregistris ja töötamise registris 01.01.2021 seisuga aastaringseks kasutuseks märgitud aadressid¹⁷ – viimastel aastatel on täheldatud (ilmselt seoses koroonaviiruse levikuga), et senistest suvekodudest saavad maakodud (sisuliselt teine elukoht) ning mitmed pered teeksid oma maakodudes meelsasti kaugtööd.

¹⁵ Allikas Wikepeedia; https://et.wikipedia.org/wiki/J%C3%A4rva_vald

¹⁶ Kättesaadav <https://rtk.ee/meede-hajaasustuse-programm>

¹⁷ Ettevõtlus- ja tehnoloogiainistri Andres Suti 22.11.2021 kiri nr 13-2/21-0514/6896-1 kohalikele omavalitsustele, milles märgitud, et nn valgete alade kaardistamisel on arvestatud aadressiobjekte, kus on registreeritud elanikke ja/või töötajaid.

Maakodud on aga nn valgetel aladel (turutõrkepiirkonnad) hajaasustuses, kuhu kiire interneti ühendused seni jõudnud ei ole ja ilmselt ei jõua ka nüüd riigi kavandatava viimase so. kolmanda toetusmeetme raames.¹⁸ Samasugune on olukord ettevõtetega – Järva vallas asub mitmeid suuri ja olulisi ettevõtteid. Näiteks OÜ Kubja Ürt (2021. aasta Järvamaa parima toote valmistaja), kelle tegevusaadressiks on Karinu küla. Ettevõtte juhi sõnul plaanivad nad uut kaubaladu Tallinna lähedusse, kuna Karinu tootmishoone juures puudub kõvakattega (asfaltkattega) riigitee ei ole kiire interneti võimalust (rahvusvahelist tee- ja maitsetaimede äri saab ajada vaid kiire internetiga). Seega peaks võrgu rajamisel arvestama, et kogu küla saaks kaetud. Näiteks 920 elanikuga Koeru alevikus on ilma võrguühendusega Jaani tänav (paarkümmend majapidamist).

Kiirele internetile juurdepääsu takistuseks on liitumiskaevude vähesus baasvõrgu trassil, mis teeb selle ääres elavatele võimalikele klientidele liitumise siiski ebamõistlikult kalliks. Samas peaks juurdepääsuvõrkude rajamisel võimalike liitumiskohtade arv olema suurem kui sooviavalduste arv – küla elanikkond on pidevas muutumises ja see annab ka edaspidi uutele soovijatele võimaluse liitumiseks.

Valla suurimad asulad on kiire internetiga kaetud, kuid näiteks Koigi külas (elanike arv 362) on lairibavõrguga kaetud vaid küla tiheasustusala, ümberkaudsed hajali majapidamised (paarkümmend majapidamist) on aga kiire interneti liitumise võimaluseta (joonis 6).



Joonis 6. Koigi küla, mille majapidamistel puudub võimalus kiire internetiga liitumiseks. Kindlasti peaks hindamisel rohkem punkte andma liitumiskaevude arv baasvõrgu trassil – omavalitsus on kursis olukorradega, kus kinnistul, mille äärest läheb baasvõrk mööda, liitumisvõimalus siiski puudub (sooviavaldus võetakse, aga soovijale antakse vaid teada, et tema kinnistuni juurdepääsuvõrk veel ei laiene ja soovivaldus võetakse vaid teadmiseks; nt kaart Pänurme külast (joonis 7)).

¹⁸ Kättesaadav TTJA veebilehel <https://www.ttja.ee/ariklient/side-ja-meediateenused/sideteenused/kiire-internet>



Joonis 7. Näide lairiba baasvõrgust Pärnurme külas. (Punase ringiga on märgitud majapidamine, mis asub baasvõrgu ääres, aga millel kiire internetiga liitumisvõimalust ei ole)

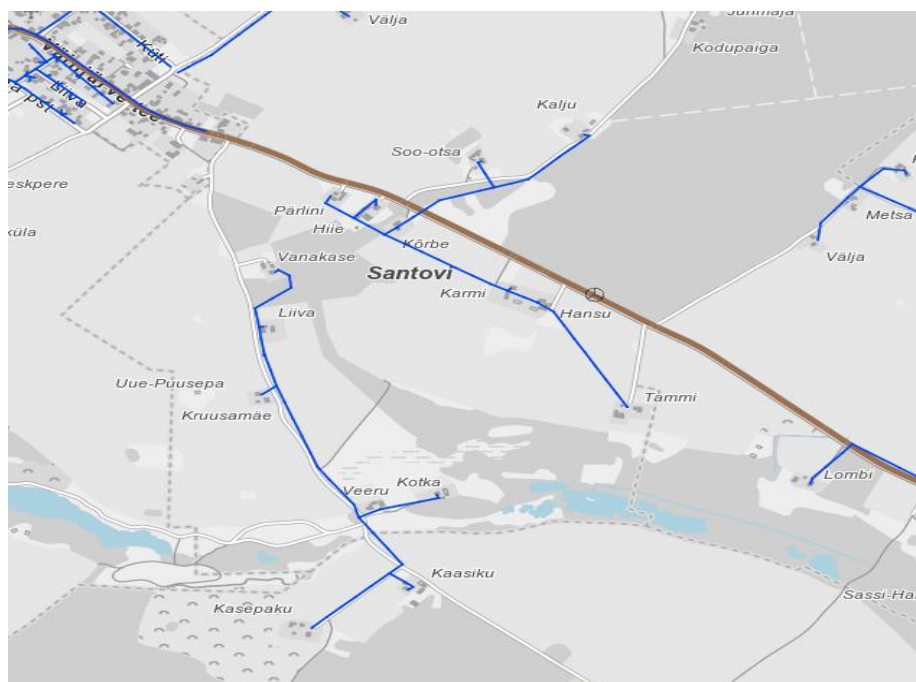
Vald on tarbijaid sidevõrguga liitumise võimalustest teavitanud näiteks iga valla kodaniku postkasti jõudvas vallalehes, samas valitseb tarbijate hulgas parasjagu segadust – läbi aastate on erinevad juurdepääsuvõrkude rajajad iga natukese aja tagant küsinud sooviavaldusi liitumiseks, tagasiside sooviavaldustele on olnud napp (heal juhul on lihtsalt teada antud, et juurdepääsuvõrk läheduses hetkel puudub ning sooviavaldus on võetud teadmiseks). Tarbijatel puudub teadmine, mida täpselt teha. Sidevõrkude rajajad peaksid juurdepääsuvõrku rajades arvestama mitte ainult hetkel laekunud sooviavalduste arvuga, vaid ka omavalitsuselt/külakogukonnalt laekunud infoga. Otsesuhtlus kohaliku omavalitsusega (ja ka kogukondadega) enne juurdepääsuvõrgu rajamist on väga oluline.

Valla esindajate hinnangul ei jõua tõenäoliselt ka kavandatava lairiba kolmanda toetusmeetme puhul kiire internet kõigi majapidamisteni hajaasustuses (MKM-i andmeil aadressiobjekte Järva vallas 2540, 30 Mbit/s püsiühendus puudub ega ole plaanis hetkel 1795 aadressiobjektidel, st 70% aadresse on kiire internetita). Tuleks kaaluda, kas näiteks hajaasustuse programmist (hetkel toetatud tegevused: majapidamises joogivee kättesaadavuse tagamine, elamu heitvee nõuetekohast kanaliseerimist tagava süsteemi rajamine, aastaringiselt ligipääsetava juurdepääsutee rajamine, leibkonna vajadustele vastava autonoomse elektrisüsteemi rajamine (tingimusel, et majapidamine ei ole liitunud elektrivõrguga)) saaks toetust ka kiire interneti juurdepääsuvõrguga liitumiseks.

Investeeringutoetust interneti lairibaühenduse rajamiseks lõppkasutajatele saab teoreetiliselt küsida ka Leader-meetmest¹⁹ (toetuse saajad mittetulundusühingud, sihtasutused, KOV-id, ettevõtted), kuid näiteks Järva Arengu Partnerite piirkonnas ei ole neid toetusmeetmeid viimastel aastatel avatud (MEEDE 3.1. Uuenduslikud ja keskkonnasõbralikud lahendused avalikele objektidele / MEEDE 3.2. Uuenduslikud ja keskkonnasõbralikud lahendused ettevõtetele) ja enne uut perioodi ka ei avata. Samas tundub, et viimane riigi poolt kavandatav kolmas meede on senistest paremini läbi mõeldud ning ilmselt täidab oma eesmärgi paremini just hajaasustuses – 2021. a septembris 2021 kaardistati nn valged alad ja eelnõu kavandi järgi on seekordne toetusmeede üles ehitatud KOV-ide põhjal (toetussumma indikatiivselt jagatud KOV-ide vahel) vaid maa-asulates juurdepääsuvõrgu rajamiseks.

Ühe Järva valla kodaniku esitatud näitena ei ole tal riikliku toetusmeetme raames võimalik saada kiiret internetiteenust Järva vallas asuvas Santovi külas (mida läbiv maantee külgneb EstWin baasvõrguga) olevasse eramusse, mis paikneb Elektrilevi OÜ elektri madalpinge võrgu läheduses (kiire internetivõrgu väljaehitamise toetusmeetme raames paigaldatakse sidekaabel elektriliinidele).

Sideettevõtja põhjendustest tulenevalt Santovi küla ümbrusesse riiklike toetusmeetmete raames juurdepääsuvõrku ja liitumismeedet planeeritud ei ole. Sideettevõtja sõnul asuvad lähimad planeeritud aadressid Ervita ning Väinjärve külade piirkonnas²⁰ Samuti, et kõigi aadresspunktideni ei ole paraku sidevõrgu rajamine võimalik, kuna kulu välja ehitamiseks ning võrguga ühendamiseks läheb liiga suureks. Kolmanda lairiba toetusmeetme tingimused on alles selgumisel, hetkel ei ole sideettevõtja ehitusplaan nendele vastavalt teinud.



Joonis 8. Santovi küla. Pruun liin – ELA SA põhivõrk, Sinine liin – elektri madalpinge võrk

¹⁹ Leader meede on Eesti maaelu arengukava (MAK) 2014–2020 meede, mille eesmärk on edendada kohalikku algatust.

²⁰ Santovi külast ca kolme kilomeetri kaugusel paiknevad külad, mille keskused on tihedama asustusega.

Võttes arvesse turuosaliste ja kohaliku omavalitsuse esitatud seisukohti, saab välja tuua, et **olulisi konkurentsiprobleeme interneti sidevõrkude väljaehitamise turul hetkel ei esine**. Mõned ettevõtjad on küll välja toonud, et teoreetiliselt võib konkurentsiprobleeme tekkida olukorras, kus riigiabi korras juurdepääsuvõrgu rajanud ettevõtja osutab lisaks hulgiteenusele ka jaateenuseid ning piirab teiste ettevõtjate jaateenuste osutamist või tegemist on olukorraga, kus ettevõtja võib kasutada oma positsiooni näidata kulutusi, mida ei ole tegelikult tehtud. Ükski ettevõtja aga konkreetseid juhtumeid välja tuua ei osanud.

Samas jääb ühe peamise faktorina kõlama, et maa- ja hajaasustuse piirkondades on tarbijate valikuvõimalused kvaliteetsel ja kiirel sidevõrgul põhineva internetiteenuse kättesaadavuse osas väga piiratud või puuduvad üldse - vaatamata riigiabile ehitatakse võrkusid ärielistel kaalutlustel välja vaid maa- ja hajaasustuse piirkondadesse, kus on tarbijate tihe kontsentratsioon ning teenuse osutamine on kasumlik. See on aga lisaks käsitatav ka konkurentsiolukorra moonutusena, sest taolistes piirkondades on tarbijatele internetiteenuse kättesaadavus üldjuhul juba ilma riigiabi vajaduseta tagatud.

Sidevõrguga liitumise keerukus ja teenuse kallis maksumus pärsib maa- ja hajaasustuse piirkondades kiire internetivõrguga liitumist. Otseselt ei ole küll hetkel tegemist konkurentsiprobleemiga, kuid pikaajaline eelpool välja toodud probleemistik võib selleni viia tulevikus. See võib pika aja jooksul pärssida mõne ettevõtte tegevust, kes nõ tavaolukorras sooviks ning suudaks teenust osutada võrreldes ettevõttega, kellele makstakse toetusi.

7. TARBIJAKÜSITLUSE KOKKUVÕTE

Turuuringute AS viis Konkurentsiameti tellimusel läbi küsitluse internetiteenuste pakkumise ja kättesaadavuse kohta maa- ja hajaasustusega piirkonnas, eesmärgiga tuvastada tarbijate teadlikkus internetiteenuse kättesaadavuse kohta ning uurida, kas tarbija on kursis võimalustega valida endale sobivat teenuse osutajat. Lisaks uuriti, mis võib kiire interneti kättesaadavust takistada (nt maksumus, tehnilise võimaluse puudumine, informatsiooni ebapiisavus jt). Küsitlus puudutas ka tarbijatele riikliku toetusmeetme raames internetiühenduse pakkumist ning selles osales 1095 isikut. Täismahus aruandega on võimalik tutvuda Konkurentsiameti veebilehel.²¹

Konkurentsiametile seisukoha esitanud isikud on välja toonud, et tarbijate informeeritus toetusmeetmete kohta on madal. Seda kinnitab küsitluse tulemus, mille järgi on vaid 55% sihtgrupist kuulnud, et riik on välja kuulutanud toetusmeetmed kiire ja kvaliteetse kaabliühendusel põhineva interneti parema kättesaadavuse tagamiseks maa- ja hajaasustuse piirkondades. Teadlikkus riiklikust toetusmeetmest on parem hajaasustusega, eelkõige nende maapiirkondade elanike seas, kuid ka nende seas, kes plaanivad kaabliühendusel internetiga liituda. Teadlikkus riiklikust toetusmeetmest on oluliselt kehvem maakodu omanike ja internetiühenduseta elanike seas.

Riikliku toetusmeetme raames on pakutud kaabliühendusel põhinevat kiire internetivõrguga liitumist (kaabel tuuakse 200-eurose liitumistasu eest tupp) 12%-le,

²¹ Kättesaadav: <https://www.konkurentsiamet.ee/et/ametist-kontaktid/aruanded>

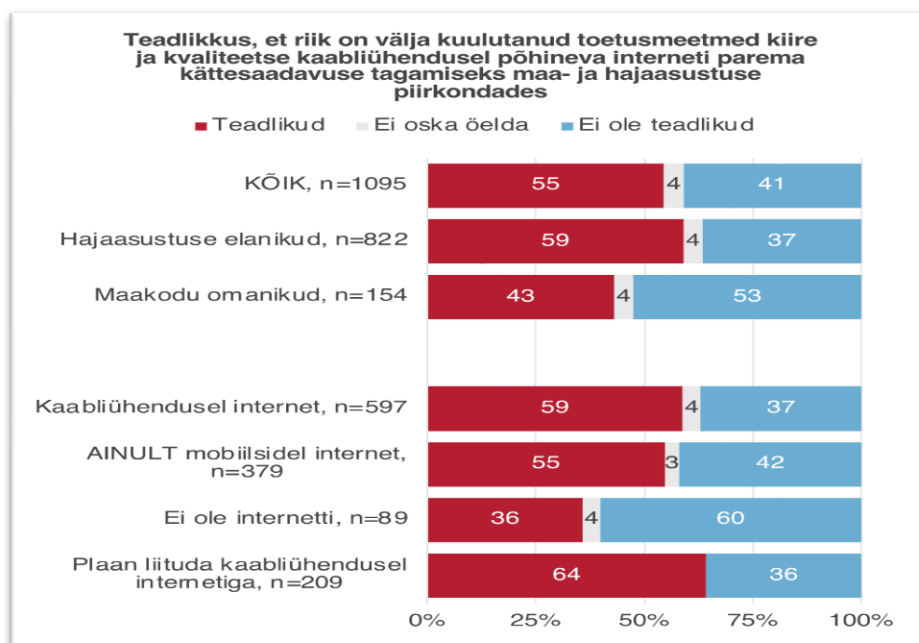
sh 13%-le hajaasustuse elanikele ja 9%-le maakodu omanikele. Neist, kellele on riikliku toetusmeetme raames pakutud kaabliühendusel internetti, on sellega liitunud 28% ning sama paljud plaanivad liituda, sh ainult riikliku toetusmeetme raames plaanivad liituda 18%, 16% ei plaani liituda. 25%-l juhtudel on riikliku toetusmeetme raames pakutud kaabliühendusel internetti neile, kel see juba olemas on.

56% küsitletutest peavad end piisavalt informeerituks telekommunikatsiooniturul teenuseid osutavate ettevõtjate ja nende pakutavate kaabliühendusel põhinevate internetiteenuste osas. Informeeritus on parem maakodude omanike seas ja nende seas, kes on juba kaabliühendusel internetiga liitunud, eelkõige riikliku toetusmeetme raames ja kes plaanivad kaabliühendusel internetiga liituda ka riikliku toetusmeetmeta.

Informeeritus on kehvem internetiühenduse ja hajaasustuse (maapiirkondade) elanike seas. Üldiselt nähtub, et need, kellele ei ole praegu internetti (9% sihtgrupist), ei ole ka lähitulevikus huvitatud kaabliühendusel internetiga liitumisest (7%) või nad ei oska öelda, kas neil võiks huvi olla (1%). Seega on huvi liituda riikliku toetusmeetme raames kaabliühendusega internetiga vaid 1%-l. Need, kes aga plaanivad kaabliühendusel internetiga liituda, põhjendasid senist mitte-liitumist sagedamini sellega, et pole pakutud riiklikku toetusmeetmet; informatsiooni liitumise võimaluste kohta on vähe ning liitumine on keerukas.

Neid põhjendusi nimetasid omakorda sagedamini just need, kes plaanivad kaabliühendusel internetiga liituda ainult riikliku toetusmeetme raames, mainides lisaks sagedamini ka kallist liitumise maksumust. Need, kes plaanivad kaabliühendusel internetiga liituda igal juhul (ka riikliku toetusmeetmeta), põhjendasid senist mitte-liitumist aga sagedamini sellega, et liitumine on keerukas ja kaabliühendust ei ole veel välja ehitatud.

Joonis 9 annab ülevaate tarbijate teadlikkuse kohta riigi välja kuulutatud kaabliühendusel põhineva internetiühenduse toetusmeetme kohta.

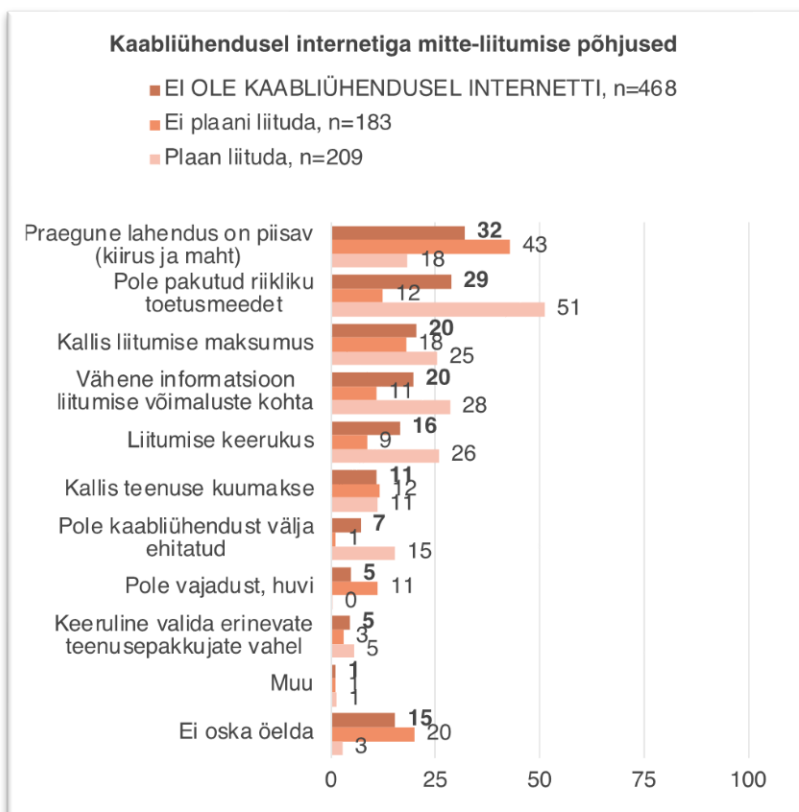


Joonis 9. Tarbijate teadlikkus riigi poolt välja kuulutatud toetusmeetme kohta

Küsitlusest selgus, et 2/3 sihtgrupist peab internetti väga oluliseks, lisaks peab 28% seda pigem oluliseks. Seega on internetti oluliseks pidajaid kokku 93%. Ebaoluliseks pidajaid on kokku vaid 7%. Püsielanike ja maakodu omanike võrdluses interneti oluliseks pidamine ei erine.

Oma praeguse internetiühendusega on rahul 79% (53% pigem rahul ja 26% väga rahul). Hajaasustuse püsielanikud on oluliselt rahulolevamad kui maakodude elanikud. Internetiühenduse viisist tulenevalt on kõige rahulolevamad ainult kaabliühendusel interneti kasutajad, rahulolematumad aga ainult mobiilsidel põhineva interneti kasutajad. Nende rahulolu praeguse internetiühendusega, kellel on lähitulevikus plaan liituda kaabliühendusel internetiga, on keskmisest oluliselt madalam.

Kaabliühendusel internetiga liitumise põhjuseks on valdavalt teenuse kvaliteet (interneti kiirus ja kindlus), seda 61% arvates – sagedamini meeste (65%) ja kuni 35-aastaste (65%) jaoks. Kolmandiku või enama jaoks oli kaabliühendusel internetiga liitumise põhjuseks: sobiv teenuse kuumakse, sobiv liitumise maksumus ja liitumise lihtsus. Muude vastustena nimetati valdavalt, et internetiühendus oli juba kolimise hetkel varasemast olemas (sh telefonikaabel). Need, kes ei plaani kaabliühendusel internetiga liituda, põhjendasid mitte-liitumist sagedamini sellega, et praegune lahendus on piisav ja liitumiseks pole vajadust ega huvi. Joonis 10 annab ülevaate kaabliühendusel internetiga mitteliitumiste põhjuste kohta.



Joonis 10. Kaabliühendusel internetiga mitte-liitumise põhjused

Kokkuvõttes on tarbijate valikuvõimalused kvaliteetse ja kiire internetiteenuse kättesaadavuse osas maa- ja hajaasustusega piirkondades väga piiratud. Sidevõrkusid ehitatakse välja ärilistel kaalutlustel vaid piirkondadesse, kus teenuse osutamine on kasumlik. Üheks internetivõrkudega mitte liitumise põhjuseks on ka asjaolu, et toetusmeetmete raames kiire internetivõrguga liitumist puudutava informatsiooni kättesaadavus on ebapiisav.

Samuti võib takistuseks olla liitumise keerukus ja kõrge maksumus. Konkurentsiametile seisukoha esitanud isikud on lisaks välja toonud, et liitumist puudutavate toetusmeetmete puhul on liitumisavalduste esitamiseks antud aeg olnud liiga lühike.

Kokkuvõttes on tegemist ebapiisavate meetmetega, mis ei taga tarbijatele piisaval määral võimalust liituda kiire interneti võrguga.

8. TTJA JA RIIGIKONTROLI SEISUKOHAD

TTJA on Konkurentsiametile välja toonud, et TTJA ei ole riigiabi toel juurdepääsuvõrkude rajamist puudutavalt olulisi konkurentsiprobleeme turul täheldanud. Siiski on TTJA läbiviidud järelevalvemenetluse käigus teinud ühele riigiabiga rajatud baasvõrku opereerivale sideettevõtjale ettekirjutuse, et tagada riigiabiga rajatud juurdepääsuvõrgu ühendamise nimetatud baasvõrguga.²² Muid rikkumistele viitavaid olukordasid TTJA tuvastanud ei ole.

TTJA hinnangul on ebatõenäoline ning seda ka tulevikus, et kiire interneti tarbimise võimalus läbi püsivõrgu jõuab igasse metsatalusse või väga hõreda asustusega piirkondade aadressiobjektideni. Riik peab tulevikus kaaluma, kas kiire internetivõrgu väljaehitamine on kõikides piirkondades läbi püsivõrgu ratsionaalne. Võrreldes teiste kommunaalteenustega (nt vesi veevõrgust ja elekter elektrivõrgust) on sideteenused küllaltki kättesaadavad – mõnes metsatalus ei ole veel elektriühendustki, kuid internetiühendus on läbi õhu olemas.

Riiklike toetusmeetmete projektide raames on sideettevõtjad siiani ise otsustanud, millistele kinnistutele ja tarbijatele nad valge ala piirkonnas riigiabiga internetivõrgu ühendusi rajavad. Kuna toetusmeetmete regulatsiooni järgi makstakse sideettevõtjatele toetust siis, kui nad on toetuse saamiseks esitanud taotlusele vastavalt sidevõrgu ühendused välja ehitanud ja kui projektid ei valmi õigeaegselt (peab arvestama ka ehitusbuumi, tööjõu puudusega jms), siis võib sideettevõtja taotletud toetusest ka ilma jääda.

TTJA hinnangul vajaks riigiabiga rajatud võrkudele juurdepääsu hulgihind täpsemat regulatsiooni. Kuna võrke rajatakse väljaspool linnu, kus on hõredam asustus, siis kohati liitub võrkudega ka pigem vähe lõppkasutajaid. See omakorda avaldab survet võrkudele juurdepääsu hulgihindade tõstmisele, kuna lõppkasutajate arvust tulenev kasutuses olevate hulgitasandi ühenduste arv, mille vahel võrgu investeringute omaosaluse ja võrgu opereerimise majanduskulusid jagada on madal. Ehk teisisõnu: opereerimiskulud lõppkasutaja kohta on suured.

²² Kättesaadav: <https://jvis.ttja.ee/modules/dokumendiregister/view/637301>

Näiteks võiks kaaluda toetusmeetme tingimustes selgemad kriteeriumeid võrgu rajamise investeringute omaosaluse kohta ja võrgule juurdepääsu hulgihinna ülemmäära osas. See annaks toetuse taotlejatele selgema sihi projekti tasuvuse ja jätkusuutlikkuse arvutuste tegemiseks.

Eesmärgiks võiks olla välistada olukorrad, kus rajatakse küll riigiabiga võrk, kuid ebaõnnestunud liitumiste mahu ja võrgu opereerimise majanduskulude prognooside tulemusel kasvab hilisem kuludele orienteeritud võrgule juurdepääsu hulgihind nii kõrgeks, et interneti jaateenuse pakkujatele puudub majanduslik huvi vastava võrgu baasil jaateenuseid pakkuda. See omakorda võib põhjustada olukorra, kus lõppkasutajad võivad küll internetivõrguga liituda, kuid võrgus puuduvad internetiteenuse pakkujad või on neid vähe ehk interneti jaateenuste konkurents madal. Samuti võiks toetuse määrustes anda kohalikel omavalitsustele rohkem sõnaõigust toetusega rajatavate internetiühenduste lõpp-punktide aadresside osas, kuna nemad teavad oma vallas internetiühendust vajavaid aadresse kõige paremini.

Riigikontroll on 2022. aasta veebruaris avaldatud aruandes „Interneti juurdepääsuvõrkude rajamise tulemuslikkus²³“ välja toonud, et **interneti juurdepääsuvõrguga liitujate osakaal on väga väike**. Riigi toetusega on juurdepääsuvõrgu ehituse esimeses etapis valmis ehitatud juurdepääs 12 813 aadressiobjektile (2021. a novembri seisuga). Neist on juurdepääsuvõrguga liitunud 3559 klienti (28%) ja internetiteenust on hakanud kasutama 2660 klienti (21%). Põhjuseks on enamasti see, et lõppkasutajad peavad kiire internetiga seonduvaid kulusid liiga kõrgeks või puudub neil vajadus kiirema ühenduse järele.²⁴

Samuti, et seoses väga suuri investeringuid nõudva ambitsioonika nn kolmanda toetusmeetme projektiga on **MKM on turutõrkepiirkondades määranud üle 200 000 aadressi-objekti, kuhu tuleks ülikiire interneti juurdepääsuvõrgu ühendused valmis ehitada, kuid pole selgitatud, kuidas selleni jõuda**. ELi toetustest aastateks 2021–2027 planeeritakse juurdepääsuvõrgu ühenduste ehitamiseks kasutada 69 miljonit eurot. Kui ehitamisel kasutada elektripostidel õhuliini lahendust, siis võiks MKMi hinnangul olla võimalik valmis ehitada ligikaudu 27 000 ühendust. Juba kallinenud ehitushindade juures ei pruugi seegi olla võimalik.

²³ Kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2542/language/et-EE/Default.aspx>

²⁴ Konkurentsiameti hinnangul on kasutegur on siinkohal väga väike - protsendid 28 ja 21 näitavad, et tegelikke liitujaid ja teenuse kasutajaid on suhteliselt kesiselt. Analoozne – projekteerime ja ehitame veevärgi 1000 kliendile, kuid liitub vaid 21 või 28%. Kindlasti oleks sellise ettevõtja suhtes põhjust olla kriitiline.

9. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

Maa- ja hajaasustusega piirkondades takistavad sidevõrkude rajamist turutõrked – turule sisenemine ning seal tegutsemine nõuab ettevõtjalt enne kasumisse jõudmist suuri ja pikaajalisi investeeringuid. Teenuse osutamise jätkusuutlikkuse tagamine on seotud suurte äririskidega, seda nii asustustihedust kui ka potentsiaalsete teenuse tarbijate paiknemistihedust ning eelistusi arvesse võttes. Kuna maa- ja hajaasustusega turutõkete piirkondades puudub vabaturu tingimustes tegutsevatel ettevõtjatel **ärielistel kaalutlustel üldjuhul huvi kiirete sidevõrkude rajamiseks** ning võrkusid ehitatakse välja kindlaks määratud piirkondades selleks eraldatud riigiabi raames, siis taolistes piirkondades konkurents hulgitasandil sisuliselt puudub. Kuna turutõkke piirkondadesse võivad ilma regulatsioonist tulenevate piiranguteta sidevõrkude väljaehitamiseks siseneda ka riigiabi mitte saavad ettevõtjad, siis ei piira see teenuse osutajate tegutsemisvabadust. Teatud piirangutena võib olla aga käsitav KOV-ide tegevus internetivõrkude rajamiseks vajalike kooskõlastuste andmisega viivitamine ja/või kaasnev ligne bürokraatia.

Konkurentsiamet ei tuvastanud interneti sidevõrkude väljaehitamise turul olulisi konkurentsiprobleeme. Probleemkohana võib aga siiski välja tuua puuduliku hinnaregulatsiooni baasvõrkude üle, mida on lähemalt kirjeldatud allpool. **Samas jääb ühe peamise faktorina kõlma, et maa- ja hajaasustusega piirkondades on tarbijate valikuvõimalused kvaliteetse fikseeritud sidevõrgul põhineva internetiteenuse kättesaadavuse osas väga piiratud või puuduvad üldse.**

Vaatamata riigiabile ehitatakse võrkusid ärielistel kaalutlustel välja vaid maa- ja hajaasustuse piirkondadesse, kus on tarbijate tihe kontsentratsioon ning teenuse osutamine on kasumlik. Seda võib hinnata konkurentsiolekorra moonutusena, sest taolistes piirkondades on tarbijatele internetiteenuse kättesaadavus üldjuhul juba vabaturuteenuse osutamise raames tagatud. Taolisi olukordasid peaks igal juhul vältima – vabaturu teenuseid iseloomustab toimiv konkurents, läbipaistev turg ja õiglased hinnad, mis annab võimaluse otsustada ning valida meelepäraste teenuste osutajate vahel. Eeltoodu ei kohaldu aga üldjuhul turutõrke piirkonnas, kus konkurents ja valikuvabadus on piiratud või puudub üldse.

Üheks kiire interneti teenuse kättesaadavuse piiranguks saab lugeda asjaolu, et toetusmeetmete raames kiire internetivõrguga liitumist puudutava informatsiooni kättesaadavus on ebapiisav. Samuti võib takistuseks olla liitumiste keerukus ja kõrge maksumus.

Konkurentsiamet on seisukohal, et riik peaks riigiabi rakendamisel põhjalikult kaaluma ja vastavalt sellele otsustama, kas on põhjendatud riigiabi suunamine vaid piirkondadesse, kus elanike tihedus on kõrge ja/või, kus vabaturuteenused juba toimivad või peaks seadma reaalseks eesmärgiks, et internetiteenuse kättesaadavus Eestis peab olema võimalikult suurel määral tagatud ka maa- ja hajasustuse piirkondades, mis ei ole ettevõtjatele internetiteenuse osutamise seisukohast atraktiivsed.

Amet soovib kaaluda kontseptsiooni väljatöötamist, mille järgi kannaks riik lisaks võrkude väljaehitamiseks toetuse jagamisele ka vastutust ning annaks tuge peale seda teenuste kättesaadavuse tagamisel – seda nt erinevate eraldiste kaudu (mh kaaluda võimalust toetuse eraldamist ka kiire internetivõrguga liitumiseks, sarnaselt teiste teenuste toetusele).

Kohtumisel kohaliku omavalitsusega oli üheks teemaks ka erinevate eluks vajalike universaalteenuste osutamine. Kohalik omavalitsus tagab näiteks vesivarustuse ja kanalisatsiooni tiheasustusega piirkondades, lähtudes seejuures EL-is kehtestatud normidest. Eesmärgiks on tagada keskkonna- ning tervisekaitse ning printsii, kus ühenduse mistahes tiheasustusega punktis on saadaval normidele vastav joogivesi. Kui näiteks Tallinnas saab seda teha valdavalt kulupõhiselt, kus tarbija maksab kinni kõik kulud, siis hajaasustuse piirkonnas on see võimalik vaid riigi toel. Vastasel korral kujuneks teenuse hind nõnda kõrgeks, kus tarbijad ei oleks valmis selle eest maksta ning neil puuduks huvi taristuga liituda. Analoogne solidaarsusprintsii on kasutusel näiteks elektrivarustuses, kus riigi suurim elektrijaotusvõrk osutab teenust nii suuremates linnades kui ka maapiirkondades, tehes seda võrdse hinnaga. Vastasel korral tekiks olukord, kus elektrijaotusteenus maapiirkonna maksaks kordades enam kui suuremates linnades. Kohtumiselt jäi kõlama, et sarnase printsii rakendamist võiks kaaluda ka kiire interneti puhul, kus näiteks määratakse kindlaks piirkonnad, kus konkurents ei toimi ning sidekaablite rajamine sinna toimiks nn. kohustusliku kontsessiooni printsii abil. Sellisel juhul riik kontrolliks ka hinnakujundust ning selle kulupõhisust.

Äärmiselt oluline on ka KOV-ide roll, et defineerida, millised kliendid kiiret internetiühendust vajavad. KOV-idel on selge ülevaade nende territooriumil elavatest isikutest ning samuti ettevõtetest. Eriti, kui vaadata Riigikontrolli auditis toodud madalaid liitumiste protsente, siis aitaks KOV-ide ning kogukondade suurem kaasamine tõenäoliselt paremini välja selgitada kiire internetiga liitumist vajavate isikute hulka ja asukohta .

Konkurentsiamet nõustub, et riik peaks toetusmeetme raames rajatud võrku puudutavalt kaaluma rangemat kontrolli kulupõhisuse nõuete tagamise üle ning vajadusel vastavasisulise regulatsiooni väljatöötamist. Samuti võiks kaaluda eraldi regulatsiooni väljatöötamist, mis puudutab baasvõrke rajavaid ettevõtjaid – sisuliselt on tegemist absoluutset monopoolset seisundit omavate ettevõtjatega, kellega võrreldavatele elektriettevõtjatele kohaldub elektrituruseaduses sätestatud eriregulatsioon. Selge eriregulatsiooni rakendamine võimaldaks mh kontrollida ja reguleerida nende ettevõtjate rakendatavaid teenuste hindasid.

Baasvõrke rajavaid ettevõtjaid silmas pidades selline vajalik regulatsioon hetkel puudub. Selle illustreerimiseks saab tuua Konkurentsiameti järelevalvemenetluse 2016. aastal, et kontrollida ELA SA baasvõrgule juurdepääsu tingimuste vastavust konkurentsiseaduse §-l 16. Menetluse tulemusena nõudis amet ELA SA- lt ettekirjutusega *EstWin* baasvõrgule ligipääsu tingimuste leevendamist, et parandada maapiirkondade elanikele kiire interneti osutamise võimalusi. ELA SA esitas Tallinna Halduskohtule kaebuse Konkurentsiameti 19.10.2017 ettekirjutuse tühisuse kindlakstegemiseks või tühistamiseks. Kohtumenetluse raames jõudsid pooled kompromisskõkkuleppele, mille kohus kinnitas 10.05.2019 kohtumäärusega. Tulenevalt Konkurentsiameti ja ELA SA vahel sõlmitud kompromissist muutis ELA SA maapiirkondade tarbeks kujundatud teenuse „kiu rent tarbijaühenduseks“ tootetingimusi nii, et teenuse kasutamise võimalused on senisest avaramad ning paindlikumad.²⁵

²⁵ Kättesaadav: https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/aastaraamat_2019_.pdf

Läbiviidud menetlus näitas, et taoliste juhtumite puhul on eriregulatsiooni puudumise tõttu vaid konkurentsiseadusest lähtuva järelevalvemenetluse läbiviimise alused selgelt ebapiisavad, jätavad väga palju tõlgendamisruumi ning menetlus on erakordselt keeruline ja aeganõudev, mis ei ole turuosaliste huvides. Tulenevalt sellest tasuks kaaluda kohustusliku *ex-post* hinnaregulatsiooni sätestamist eriseadusega.

Kuna juba tee või muu taristu projekteerimisel on vajalik arvestada sidetaristuga ning ehitades tuleks koheselt paigaldada ka sidekanalisatsioon, teeb Konkurentsiamet ettepaneku seadusandlust vastavalt täiendada.