

1. Lahendatav probleem

Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (edaspidi TTJA) on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi MKM) valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, mis ülesannete täitmisel esindab riiki. Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi VVS¹) § 39 lg 1 kohaselt finantseeritakse TTJA kulusid riigieelarvest. TTJA täidab infoühiskonna valdkonnas tema pädevuses olevaid ülesandeid, kui riiklik sideregulaator ehk sidevaldkonna järelevalve ja korraldusasutus.

Sideregulaatori vastutusalad on raadiosageduste ja telefoninumeratsiooni haldus, elektroonilise side toimepidevus ja meediateenuste toimimine ning sideturu reguleerimine ja küberturvalisuse tagamine. Sideregulaator viib läbi sidevaldkonna analüüse, strateegilist planeerimist ja järelevalvet ning väljastab lube, et kaitsta sideettevõtjate ja teenuse tarbijate huve, tagades seeläbi valdkonna ohutuse ja vaba konkurentsi toimimise.

Sõltumatu regulaatori asutamise kohustus tuleneb Euroopa Liidu (edaspidi EL) õigusaktidest, nt Euroopa elektroonilise side seadustikust (kehtestatud direktiiviga (EL) 2018/1972 (edaspidi *Direktiiv*²). Tegemist on spetsiifiliste ülesannetega, mis on detailselt reguleeritud EL ja rahvusvaheliste õigusaktidega ning mille rakendamine ja täitmine ei ole regulaatorita võimalik. Näiteks TTJA korraldab sideturgude valdkonnaspetsiifilist reguleerimist, et tagada konkurentsi soodustamisega sideteenuse osutajate paljususe, nende võrdne ja mittediskrimineeriv kohtlemine ning osutatavate teenuste kvaliteet ja kättesaadavus lõppkasutajatele. Samuti planeerib, koordineerib ja korraldab raadiosageduste (mereside, lennuse, kosmoseside, ringhäälingu, kaitseväe side, mobiilside jne) kasutamist ning töötab välja raadiosageduste kasutamisega seotud õigusi ja kohustusi nii riigisiselt, kui rahvusvaheliselt. Teostab järelevalvet elektroonilise side sektori üle ning reguleerib sidevõrkude ja -teenuste küberturvalisust. Lisaks koordineerib TTJA koostöös naaberriikide sideregulaatoritega Balti riikide ja EL-i üleseid projekte ning esindab riiki Rahvusvahelises Telekomunikatsiooni Liidus (ITU). Ülesannetega kaasneb TTJA-le suur administratiivne koormus ning kulud.

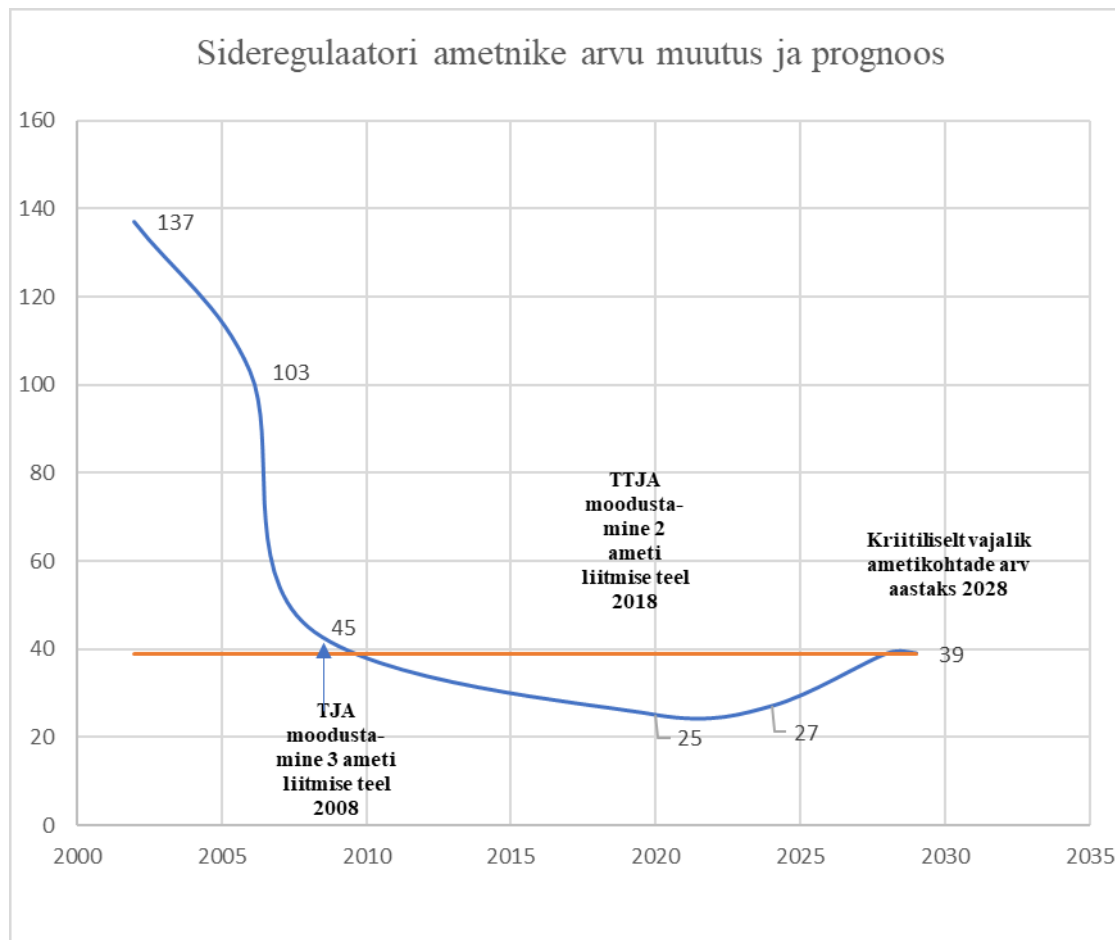
Viimase 20 aasta jooksul on sideregulaatori tegevust muudetud kordades efektiivsemaks, eelkõige ametikohtade olulise vähendamisega, tööprotsesside tõhustamise, e-teenuste pakkumise ja töödele prioriteetide seadmisega. Sideametis töötas 20 aastat tagasi 137 ametnikku, TTJA sideosakonnas on täna 27 ametikohta ehk teenistujate arv on vähenenud 5 korda. Töötamine viimased aastad oluliselt vähendatud koosseisuga on näidanud, et ka tänastest seadustest tulenevate kriitiliste kohustuste täitmine on muutumas üle jõu käivaks. Arvestades samas side olulisust elutähtsa teenusena on riigi julgeoleku vaatest olukord jätkuvalt murelik. Võrreldes naaberriikidega on TTJA-s sidevaldkonna töötajate arv umbes 2–4 korda väiksem samade ülesannete täitmisel. Allpool joonisel on toodud graafik, mis näitab sideregulaatori ametnike arvu muutuseid viimase 20 aasta jooksul ja sideametnike arvu, mis on kriitiliselt

¹ RT I, 30.06.2023, 11

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32018L1972&qid=1709823140084>

vajalik hiljemalt 2028. aastaks olemasolevate võimelünkade parandamiseks ja uute ülesannete täitmiseks.

Joonis. Sideregulaatori teenistuskohdade arvu muutus aastate lõikes ja võimestamiseks vajalike teenistuskohdade prognoos



Sideregulaator vajab ka stabiilseid investeeringuid tööks vajaliku riist- ja tarkvara kaasaegsena hoidmiseks. Tarkvara on vajalik sidevõrkude planeerimiseks ja mudeldamiseks ning nende rahvusvaheliseks koordineerimiseks. Raadioetri järelevalveks on vajalikud mõõteseadmed ja monitooringuvõrk koos juhttarkvaraga ning liikuva monitooringujaamad ja droonid. Side planeerimise ja järelevalve tehnoloogia kasutamine nõuab ka vastava oskusteabega inimesi.

Aastal 2022 moodustasid sidevaldkonna investeeringud, seadmed ja tarvikud 467 000 eurot ja 2023. aastal 979 000 eurot. Neil aastatel toimus tehnilise baasi ja tarkvara oluline uuendamine, mida polnud toimunud pea 10 aastat. Investeeringute fookus oli raadioetri olukorrapildi saamise parandamine ja raadioetri erinevate kübermõjutuste tuvastamise tõhustamine (näiteks GPS või mobiilside häired). Nominaalne investeeringute baasvajadus on edaspidi ca 200 000 eurot aastas.

Kitsaskohtadena saab välja tuua TTJA sidevaldkonna ennetava järelevalve võimekuse puudumise – konkurentsi, tarbijakaitse, teenuse kvaliteedi ning toimepidevuse ennetav järelevalve ja reageerimine on vaid intsidendipõhine. Raadiohäirete lahendamise tegeleb hetkel 5 inimest, kes katavad Tallinnast kogu Eesti (maakondlikud esindused puuduvad). Tänapäevased GPS häirete intsidendid on hõivanud kogu kompetentse järelevalveressursi,

olemasolevast ressursist jääb isegi puudu. See tähendab, et kui tekib vajadus samaaegselt lahendada mitu intsidenti, ei ole võimekust piisavalt. Sidevaldkond on reguleeritud nõuetega üleeuroopaliselt, sealhulgas teatud valdkondades (nt sagedushaldus) isegi Euroopast laiemalt. Hetkel ei ole regulaatori poolt võimalik panustada nõuete ja sagedushalduse Eesti seisukohtade ja ettepanekute kaitsmiseks ning läbi töörühmade praktiliste sidevaldkonna juhiste väljatöötamisse vajalikul määral, mis omakorda suurendab riski, et tulevikuotsused ei pruugi olla Eesti turule parimad. Lisaks puuduvad inimesed, kes oleksid äripoolelt tellijad e-teenuste arendustele ja klienditeenindusprotsesside automatiseerimiseks, et sideettevõtjatele kiiremaid ja kliendisõbralikumaid loamenetluse teenuseid osutada.

Eelpool mainitud ülesannete ja kohustuste juures on ametile lisandunud ja lisandumas uusi tööülesandeid, mille täitmiseks ameti eelarves raha puudub. Peamiselt tulenevad need sideturgude, tehnoloogiatega ja teenuste arengutest, riigi julgeoleku ja küberturvalisuse tõstmise vajadustest, osalemisest sidevaldkonda reguleeritavate rahvusvaheliste organisatsioonide töös ning samuti lähiajal jõustuvast EL õigusest, näiteks täiesti uue valdkonnana riiklik küberturvalisuse sertifitseerimine.

TTJA, kui sideregulaator on määruse (EL) 2019/881 (nn EL küberturvalisuse määrus, CSA)³ tähenduses riiklik küberturvalisuse sertifitseerimise asutus ja Eesti esindaja Euroopa Küberturbe Sertifitseerimise töörühmas (ingl The European Cybersecurity Certification Group, ECCG), mis on Euroopa Komisjonile nõuandev töögrupp. Sellest tulenevalt on ametil kohustus kaitsta Eesti seisukohti töörühmas ning osaleda Euroopa küberturvalisuse skeemide rakendamisel Eestis. Küberturvalisuse määrusega kaetakse tulevikus eriti oluliseks peetavad sidevaldkonna tooted, teenused ja süsteemid. Kui turule lastav toode või teenus vastab sertifitseerimisskeemi nõuetele, võib seda pidada teatud tasemel küberturvaliseks. Aasta 2023 lõpus sai valmis esimene Euroopa küberturvalisuse sertifitseerimisskeem, millega kehtestatakse küberturvalisuse määruse rakenduseeskirjad ja esimesed ameti tegevust reguleerivad sätted on juba rakendunud. Regulaatori kohustus on osaleda Euroopa Komisjoni poolt väljatöötavate sertifitseerimisskeemide protsessis, töötada välja ja kaitsta Eestis seisukohti ECCG-s.

Lähiajal on oodata küberkerksuse õigusakti (inglise keeles Cybersecurity Act, CRA)⁴ jõustumist. Uus EL õigusakt kehtestab tulevikus uue lähenemisviisi põhimõtted küberturvalisuses ja sellega sätestatakse baasnõuded turule paigutatud toodete turvalisuse tagamiseks. Tegu on väga laiapõhjalise õigusaktiga – kehtestatud turvanõudeid tuleb järgida kogu toote kasutusea jooksul, nõuded ja vastavushindamine peavad põhinema harmoneeritud standarditel ja nõuete järgimist peab kontrollima turujärelevalveasutus. Seega lisandub ametile palju uusi ülesandeid.

Kõige selle juures ei ole sideregulaatori ressursid kasvanud. See raskendab ameti võimekust ülesandeid tõhusalt täita – lõpptulemusena kannatavad sideettevõtjate ja tarbijate huvid ning kriisivalmisolek ja sidevõrkude küberturvalisus. Tööprotsesside jätkuv tõhustamine ning olemasolevate ametnike töökoormuse suurendamine ei kata ressursivajakut. Arvestades olemasolevaid ülesandeid ja ametnike arvu, on sideregulaatori koosseis ebapiisav ning puuduvad rahalised vahendid, et parandada olemasolevate ülesannete täitmise võimekust kui ka lähiaastatel hakata täitma uutest EL-i regulatsioonidest tulenevaid nõudeid ja kohustusi.

³ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2019/881, 17. aprill 2019, mis käsitleb ENISAt (Euroopa Liidu Küberturvalisuse Amet) ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia küberturvalisuse sertifitseerimist ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 526/2013 (küberturvalisuse määrus) EUR-Lex - 32019R0881 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

⁴ [The EU Cybersecurity Act | Shaping Europe's digital future \(europa.eu\)](https://europa.eu/european-council/story/eu-cybersecurity-act-shaping-europe-digital-future)

Vastavalt Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis 2023–2027 kokkulepitule tuleb majandus- ja infotehnoloogiaministril läbi viia analüüs ja teha ettepanekud TTJA rahastamismudeli muutmiseks sidevaldkonnas.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium tegi 2023. aastal koostöös CIVITTA Eesti AS-iga (edaspidi CIVITTA) analüüsi olukorra kaardistamiseks ja parandamiseks eesmärgiga saavutada Euroopa Liidu ja Eesti õigusega kooskõlas olev läbipaistev, õiglane regulatsioon sageduslubadega seotud tasu arvestamise meetoodika korrastamiseks ja rahastusmudeli regulaatori poolt pakutavate teenustega seotud tegevuskulude katmiseks. Samuti teostati Eesti ja naaberriikide sideregulaatorite võrdlusanalüüs (vaata VTK punkt 4.2). Analüüsi tulemusena pakkus CIVITTA välja tasu arvestamise meetoodika koos sideregulaatori pikaajalise rahastusmudeliga. Uus sageduslubade tasu arvestamise meetoodika põhineb menetlustasul ja universaalivelel järelevalvetasu arvestamiseks erinevate sageduslubade liikide jaoks. Regulatsiooni teenuste võimelünkade parandamiseks pakkus CIVITTA välja käibel põhineva tasu kehtestamist suurematele sideettevõtjatele.

Võimelüngad, mis vajavad parandamist ja lisanduvad ülesanded ja kohustused:

- investeeringute baasrahastuse jätkusuutlikkuse tagamine (side planeerimistarkvarad, raadiohäirete tuvastamine jmt)
- mobiilsidevõrkude arenguga ja uute tehnoloogiate reguleerimisega seotud ülesanded ja kohustused mobiilside pikaajalise planeerimise osas (6G ja muude majandussektorite, nagu lennundus, merendus, ringhääling ja meedia, kosmos jne ühenduvus), uute sideteenuste järelevalve ja tururegulatsioon;
- ülesanded, mis on seotud kohustustega esindada Eestit rahvusvahelistes elektroonilise side regulatsiooni eest vastutavates töögruppides ja organisatsioonides;
- rahvusvaheline suhtlus naaberriikidega sageduste koordineerimisel piirialadega seotud kohustustega;
- raadiosageduste kasutamise järelevalve võimestamine, eriti uute kasutusele võetud sagedusalade ja rakenduste osas;
- sidevõrkude küberturvalisus ja sertifitseerimine ning kõrge riskiga tootjate tehnoloogiate kasutuse vähendamine;
- kohustus side toimepidevuse ja elutähtsate teenuste toimimise tagamiseks, tsiviil- ja militaarkasutajate kaitsmine kriisilukorras;
- kriisivalmiduse tõstmine, reaalsajas raadiomonitoringu häirete olukorrapildi loomine ja hoidmine;
- vajadus suurendada sideturgude analüüsivõimekust ja turuolukorra muutuste tajumise võimekust EL Gigabiti eesmärkide täitmiseks.

Praegu puudub Eestis regulatsioon, mille kohaselt peaksid TTJA poolt reguleeritavates sektorites tegutsevad sideettevõtjad maksma regulaatortasu. Samas aga sideregulaator osutab neile oluliselt rohkem teenuseid, millele kulub suurem osa sideregulaatori planeerimise ja järelevalve ressursist. Nimetatud regulatsiooni puudumise tõttu nende teenuste eest tasu ei küsita, riigi kulud ei ole kaetud ehk riik pakub teenust kas tasuta või alla reaalset maksumust omavahendite arvelt.

Kuna eelpool nimetatud ameti poolt täidetavaid ülesandeid kohaldatakse vaid sideettevõtjate äritegevuse valdkonnale, peaks regulaatori rahastus olema otseselt seotud reguleeritavate ettevõtjatega, see tähendab rahastus peaks olema tagatud reguleeritavate ettevõtjate poolt.

Selline ettevõtjate poolt regulaatori rahastamise mudel on kasutusel paljudes Euroopa riikides ja on kooskõlas EL õigusega (vt VTK punkt 4.5). Elektroonilise side Euroopa reguleerivate asutuste amet (ingl Body of European Regulators of Electronic Communications, BEREC) on läbi viinud 22 riigi⁵ uuringu⁶ sideregulaatori sõltumatuse kohta, mille lõpparuandes on sideregulaatori finantseerimise sõltumatus välja toodud, kui väga oluline sõltumatuse taseme kriteerium. Uuringu järgi on oht, kui regulaatori eelarve koostamist ja ressurside kasutamist mõjutavad üksnes riigieelarvest eraldatavad vahendid, et mõju saab kasutada teatud tegevuste piiramiseks ning see viitab madalale sõltumatuse tasemele. Seejuures, kui sideregulaator suudab genereerida lisaks riigieelarvelisele rahastamisele, või selle asemel, omavahendeid, siis on tal tunduvalt suurem sõltumatus kui asutustel, mis sõltuvad tugevalt ning ainult riigieelarvelistest rahastamisallikatest. Lõpparuandest selgub, et tänapäeval on Euroopas lisaks Eestile vaid mõni üksik riik, kus puudub turuosalistele kehtestatud regulaartasu⁷. Enamus Euroopa riikidest on kehtestanud tasusid nii sideturgude reguleerimisel kui ka sageduste ja numeratsiooni haldamisel. Sideregulaatoreid rahastatakse kas ainult turuosalistele kehtestatud tasudega või osaliselt regulaartasudest ja riigieelarvest. Tasud laekuvad kas otse sideregulaatori eelarvesse või riigieelarvesse, kuid viimasel juhul saab riik neid vahendeid kasutada ainult eesmärgipäraselt üksnes sideregulaatori teenuste finantseerimiseks.

Võrreldes teiste EL liikmesriikidega, on Eesti kulud regulatiivsete ülesannete täitmiseks suhteliselt tagasihoidlikud ning Eesti erineb valdava enamuse Euroopa sideregulaatorite rahastamise mudelist, mis toob kaasa ameti mahajäämust teistest riikidest nii tehnilise ja tehnoloogiliste võimaluste, kui kompetentside osas. TTJA on täna *per capita* kõige väiksemate kuludega ja personaliga sideregulaator meie regioonis, kelle eelarve ja teenistujate arv võrreldes Soome, Läti ja Leedu regulaatoritega on kordades väiksem (vt VTK punkt 4.2).

Kehtiv õigusruum näeb erasektorile ette tasusid ainult raadiosageduslubade ja numbrilubadega seotud toimingute ja piiratud ressursi kasutamise eest. Riigilõivuseaduse⁸ (edaspidi RLS) §-des 206 ja 207 ning lisas 3 on sätestatud riigilõivumäärad numbriloo ja sagedusloa andmise ning kehtivusaja pikendamise eest ning tasude arvestamise metoodika.

Tuleb mainida, et kehtiv raadiosageduslubadega seotud riigilõivude arvestusmetoodika on 20 aastat vana, ei ole täna enam piisavalt läbipaistev ja vajab ajakohastamist. Hiljuti vaadati küll ümber ka sageduslubadega seotud riigilõivumäärad, mis võrdsustasid hetkeks sageduslubade väljastamisega seotud kulud nende eest võetavate tasudega, kuid riigilõivude metoodika ei arvesta raadiosagedusi piiratud riiklikku ressursina ega oma ka mehhanismi, mis hoiaks igaaastaselt lõivude tasusid ajakohasena lõivude väljastamiseks kulunud ressursiga. Viimastel aastatel väljastati sagedusload mitmele uuele mobiilsidevõrgule, kuid üldiselt on sageduslubadega seotud laekumised langustrendis. Mitmes sageduslubade valdkonnas loobutakse raadiosageduste kasutamisest minnes üle uuematele fiiberoptiliste tehnoloogiatele ja mobiilvõrgu rakendustele. Vaatamata sellele, et teatud tüüpi sageduslubadega seotud toimingud on langustrendis, regulaatori koormus valdkonna reguleerimisel ei vähene, vaid pigem suureneb seoses uute 5G mobiilvõrkude ning uute turgude ja teenuste reguleerimise

⁵ Austria, Belgia, Bulgaaria, Küpros, Tšehhi, Saksamaa, Kreeka, Hispaania, Horvaatia, Ungari, Luksemburg, Läti, Leedu, Malta, Norra, Poola, Portugal, Rumeenia, Sloveenia, Slovakkia, Türgi ning Ühendkuningriik

⁶ BEREC Study on the NRA independence Final Report. https://www.berec.europa.eu/system/files/2023-02/BoR%20%2822%29%20189%20_Report%20on%20NRAs%20Independence.pdf

⁷ Eelpooltoodud riikidest ainult Tšehhi vastas, et sideregulaatorit rahastatakse üksnes riigieelarvest ning Poola vastas, et ei kuigi sideteenuste käibel põhinevad telekommunikatsiooni tasud on riigi poolt kehtestatud nende laekumised, et mõjuta sideregulaatori eelarvet.

⁸ RT I, 30.12.2023, 7

vajadusega. Kuigi kehtiv metoodika riigilõivude arvestamiseks tagab planeeritavate riigilõivude laekumise riigieelarvesse, ei taga see täiendavat rahastamist sideregulaatori jätkusuutlikuks toimimiseks, eriti arvestades riigilõivude laekumiste langustrendi. Seejuures suurenevad ameti tegevuskulud iga-aastaselt tulenevalt sidesektori palgasurve, investeeringute vajadusest ja uutest lisanduvatest kohustustest.

Regulaatorasutuse põhiskohustus on rahastusmudel, kus lisaks riigieelarvelisele rahastamisele kasutatakse ka regulaatorasutuse genereeritud omavahendeid, kasutatakse Eestis Konkurentsiameti ja Finantsinspektsiooni rahastamisel (vt VTK punktid 4.3 ja 4.4).

Täiendav rahastamine on võimalik kas riigieelarvest või rakendades sideteenuste käibel põhineva tasu ehk regulaatoritasu sideettevõtjatele. Käibel põhineva tasu rakendamiseks pakutakse käesoleva väljatöötamiskavatsuse tulemusena seaduseelnõu koostamist, mis muudaks sideregulaatori ülesanded sideturgude, küberturvalisuse ning sageduste strateegilise haldamise valdkonnas osaliselt rahastatavaks ettevõtjate sideteenusute käibel põhinevast tasust. Sideregulaatori muud tegevussuunad jääks jätkuvalt rahastatavaks ainult riigieelarvest. Tasumäärad sätestatakse elektroonilise side seaduses (ESS⁹).

Sihtrühmaks on TTJA poolt reguleeritavates sektorites tegutsevad sideettevõtjad, kellele sideregulaator osutab valdavas osas teenuseid, millele kulub suurem osa sideregulaatori planeerimise ja järelevalve ressursist ning kellele regulaatori võimekuse tõstmine pakub suuremat hüve. Sihtrühmaks oleks märkimisväärse sideteenuste käibega ettevõtjad, kelle äritegevus on otseselt seotud sidevaldkonna regulatsiooniga. Sellise finantseerimise mudeli korral rakenduks sideettevõtjatele, kelle sideteenuste aastakäive on vähemalt 500 000 eurot (st Eestis ca 20 sideettevõtjat), käibel põhinev tasu määras 0,2% sideteenuste eelmise majandusaasta käibest.

Sideettevõtete käibel põhineva tasu rakendamisel eristatakse tasude kogumise osas otseseid sageduslubadega ja numbrilubadega seotud tegevusi ning täiendavaid regulaatori poolt pakutavaid teenuseid. Seejuures lubadega ja igapäevase järelevalvega seotud tegevused ning osa regulaatoriteenustest jääks rahastatavaks riigieelarvest ning sideturgude ja teenuste reguleerimisega ja järelevalvega seotud teenused oleksid osaliselt rahastatud regulaatoritasudest.

Käibel põhineva tasu rakendamisel kujuneks täiendavaks riigieelarveliseks tuluks ca 900 000 eurot aastas, mille arvelt rahastatakse järk-järgult nii uusi regulaatorile lisanduvaid kohustusi kui ka osaliselt tänaseid sideregulaatori ülesandeid ja investeeringuid. Valdavas ulatuses jääb sideregulaatori tegevus endiselt rahastatuks läbi riigieelarveliste vahendite.

2. Eesmärgid

Ameti võimelünkade parandamiseks vajaliku lisarahastusega kaetakse järk-järgult regulaatori senised võimelüngad, investeerimisvajakud ja puudujäägid lisanduvate uute EL kohustuste täitmiseks. Sideettevõtete käibel põhineva tasu rakendamisel tekiks sideregulaatoril võimalus:

1. parandada raadiosageduste pikaajalist planeerimist nii Eestis kui rahvusvahelisel tasemel muuhulgas piirialades ning tõhustada koostööd naaberriikidega koordineerimiselepingute väljatöötamise ja sõlmimise valdkonnas;

⁹ RT I, 17.04.2024, 3

2. tõsta võimekust side toimepidevuse kriisijuhtimisel ja kriisideks ettevalmistamisel;
3. suurendada regulaatori osalemist rahvusvahelistes sideorganisatsioonide töös ja rahvusvahelise regulatsiooni väljatöötamises, sealhulgas suurendada sideettevõtjate ettepanekute esitamise võimalust ja kaitsmist rahvusvahelistes sidesektorit reguleeritavates töögruppides;
4. suurendada analüütilist võimekust sideturgude reguleerimise valdkonnas, tekitada juurdepääs tasuliseks ressursideks (EL-ülesed siseturgude analüüsiks ja regulatsiooni väljatöötamiseks vajalike andmete ost, konsultatsiooniteenused) ning suurendada võimekust turuolukorra tulevikuvaate kujundamisel. Samuti tõhustada EL Gigabiti eesmärkide täitmist;
5. suurendada raadiosageduste järelevalve tõhusust ja raadiohäirete lahendamise võimekust nii tehnilise kui ka tehnoloogiliste võimaluste, kui kompetentse personali osas;
6. luua võimekust uues EL regulatsioonidest tulenevas küberturvalisuse valdkonnas ja tõhustada küberturvalisuse järelevalvet ning hakata täies mahus täitma riikliku küberturvalisuse sertifitseerimise asutuse ülesandeid;
7. tagada investeringute baasrahastus (side planeerimistarkvarad, raadiohäirete tuvastamine jne).

Eelmainitud valdkondade võimestamisel saaks käibel põhineva tasu kohuslastele pakkuda ka rohkem hüvesid järgnevalt:

1. sideettevõtjad on rohkem kaasatud regulatsiooni väljatöötamise ja konsulteerimise protsessi. Nende ettepanekud on paremini esitatud rahvusvahelise regulatsiooni väljatöötamise käigus;
2. kiirelt väljatöötatud ajakohane regulatsioon ja naaberriikidega koordineeritud sageduste kasutamine võimaldab sideettevõtjal kiiremini alustada uute tehnoloogiate ja sagedusalade kasutamisega, sagedusalade ümber planeerimisega ja arendamisega. Tekib hea ülevaade naaberriikide sideoperaatorite sageduskasutusest. Suureneb tagasiside ja regulaatori nõustav roll, mis võimaldab ettevõtjatel aegsasti planeerida vajalike ümberkorraldusi ja investeringuid;
3. suureneb sideettevõtjate kaasamine sideturgude regulatsiooni väljatöötamise protsessi, paraneb regulatsiooni turuanalüüside väljatöötamise kiirus, täpsus ja tagasiside. Samuti paraneb vaidluste (ka juurdepääsuga seotud) lahendamise kiirus ja kvaliteet. Paraneb turudünaamika andmete kättesaadavuse kiirus ja turudünaamikaga seotud andmete täpsus. Tekib võimalus esitada turuosalistele andmed interaktiivselt (nt andmebaas veebilehel). Suurenevad sideettevõtjate võimalused aegsasti planeerida tegevusi ja investeringuid;
4. raadiohäirete lahendamise kiirus ja kvaliteet suureneb nii sisemaal kui piirialades, teenused on kvaliteetsed ja toimivad tõrgeteta, tarbijate rahulolu suureneb. Tõhus sageduste järelevalve tagab võrkude ja teenuste toimimise ka kriisajal;
5. sideregulaator toetab ja nõustab sideettevõtjaid kriisist tingitud tegevuste ümberkorraldamisel. Sidevõrgud ja sideturud toimivad, eelkõige elutähtsad, kuid ka muud teenused on tarbijatele kättesaadavad. Riigisisese rändluse tingimused on selged ja rändlus toimib. Ettevõtjatel on olukorrapilt selge, kommunikatsioon toimib, kõrge riskiga tootja tehnoloogia kasutus sidevõrkudes väheneb. Sidevõrgud ja teenused on turvalised ja rohkem kaitstud. Eestis saab küberturvalisuse sertifikaadi, mis kehtib üle ELi, st et teenuste laiendamisel ELis ei pea uut küberturvalisuse sertifikaati taotlema.

Kokkuvõtvalt, käibel põhineva tasu rakendamisel oleks tagatud regulaatori funktsioonide täiemahuline ja jätkusuutlik täitmine, seeläbi paraneks sideettevõtete ning sideteenuste tarbijate

rahulolu. Ametil tekiks võimalus lisaks olemasolevale riigieelarvelisele rahastamisele rahastada sidevaldkonna teenuseid reguleeritavate sideettevõtjate käibel põhineva tasuga, arvestada nimetatud tasuga sideregulaatori eelarve koostamisel ja kasutamisel, suurendades sõltumatust. Sidesektori reguleerimise jätkusuutlikkus oleks tagatud läbi ajakohaste investeeringute, rahvusvaheliste andmete kasutuse, personali arendamise ja valdkondlike oskustega töötajate turult värbamise näol. Ühtlasi oleks tagatud võimekus reguleerida ja nõustada sidesektorit kriisiolukorras, sealhulgas pakkuda teenuseid riigikaitse valdkonnale. Tugev sideregulaator suudab täita sideettevõtjate ootusi riigi toele valdkonna õiglasel ja läbipaistval reguleerimisel ja on võrdne partner sideettevõtjatele, teiste riikide regulaatorasutustele ja sidesektorit reguleerivatele rahvusvahelistele organisatsioonidele nii EL-i kui ka laiemalt rahvusvahelisel tasemel.

Uus rahastusmudel on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027¹⁰ punktiga 10.1.3, mille kohaselt muudetakse Konkurentsiameti ja TTJA rahastamismudelit moel, et turuosalised osalevad järelevalve finantseerimises ning tugevdada seeläbi mõlema ameti järelevalve suutlikkust. Ühe ülesandena selle üldeesmärgi täitmisel on välja toodud analüüs ja ettepanekud Konkurentsiameti ning TTJA rahastamismudeli muutmiseks.

3. Võimalikud lahendused

Mitteregulatiivsed lahendused:

1) Mitteregulatiivsetest lahendustest kaaluti olemasoleva olukorra säilitamist ehk muudatuste mittealustamist. Senise olukorra säilitamine ei ole jätkusuutlik, arvestades olemasolevaid ja lisanduvaid ülesandeid ei ole sideregulaatori investeeringute mittetegemine uutesse tehnoloogiatesse, tööprotsesside jätkuv tõhusamaks muutmise ning olemasoleva personali töökoormuse suurendamine enam võimalik. Ameti eelarve on ebapiisav investeeringuteks ning puuduvad rahalised vahendid, et hakata täitma lisanduvaid tööülesandeid ning parendada olemasolevate ülesannete täitmist.

2) Senise regulatsiooni ressursisäästlikum rakendamine: kehtiva regulatsiooni järgi kaetakse TTJA kulud, sealhulgas sidesektori regulaatoriteenuse osutamise kulud, vaid riigieelarve üldistest vahenditest, mis ei ole lisanduvast investeeringuvajadusest, tömahust ja lisaülesannetest tulenevalt jätkusuutlik. Kehtiva regulatsiooni tõhusam rakendamine ei ole lahenduseks, kuna juba täna ostutakse ametis kõik sidevaldkonna teenused vaid 27 teenistuskohaga.

Seetõttu on vajalik ameti rahastamist puudutava uue regulatsiooni väljatöötamine, mille järgi osa TTJA sideregulaatori eelarvest laekuks reguleeritavatelt ettevõtjatelt käibel põhineva tasuna, mida võetakse seaduses toodud määrares.

Eesmärgi saavutamiseks mitteregulatiivsed lahendused puuduvad.

Regulatiivsed lahendused:

TTJA-le lisanduvate ülesannete täitmiseks ja investeeringute võimestamiseks vajaliku lisarahastuse tagamise kaks peamist alternatiivi on rahastuse suurendamine riigieelarvest või sideteenuste käibel põhineva tasu rakendamine.

¹⁰<https://www.valitsus.ee/sites/default/files/documents/2024-03/VVTP%202023-2027%202024.02.29.pdf>

Alternatiiv A – suurendada TTJA rahastamist riigieelarvest.

Sellisel juhul tuleks suurendada riigieelarvest TTJA rahastust järk-järgult iga aasta ning läbi riigieelarve maksaksid kõik Eesti maksumaksjad kinni reguleeritavatele ettevõtjatele osutatava teenuse.

Riigieelarvele lisakoormuse suurendamise alternatiiviks on käibel põhineva tasu rakendamine, millel on omakorda erinevaid võimalusi (alternatiivid **B** ja **C**). Käibel põhineva tasu arvutamise aluseks on sideettevõtjate sideteenuste aastakäive reguleeritud tegevusalal. Käibel põhineva tasuna kogutav summa kataks TTJA regulatsioonidest tulenevate kohustuste täitmisega seotud kulud järk-järgult hinnanguliselt kuni 900 000 eurot aastas nii lähitulevikus kui ka pikemas perspektiivis. **B** ja **C** alternatiivid võimaldaks sideregulaatori pikaajalise rahastusmudeli rakendamist, mille tulemusena oleks tagatud regulaatori jätkusuutlik toimimine.

Alternatiiv B – sideteenuste käibel põhineva tasu (0,2%) kehtestamine kõigile sideregulaatori poolt reguleeritavates sektorites tegutsevatele ettevõtjatele sõltumata sideteenuste aastakäibest.

Sideregulaatorile pandud kohustuste täitmine rahastatakse osaliselt sellisel juhul kõigi vastavates sektorites tegutsevate ettevõtjate poolt. Suure ettevõtjate arvu tõttu, kelle sideteenuste aastakäive on oluliselt väiksem, kui 500 000 eurot, ei kujuneks üle 500 000 euro käibega ettevõtja tasukohustus väiksemaks kui alternatiivi **C** puhul.

Selle alternatiivi oluliseks puuduseks on ettevõtete halduskoormuse ja TTJA töökoormuse suurenemine. Hetkeseisuga on majandustegevuse registris (MTR) registreeritud 345 üldkasutatava elektroonilise side teenuste osutajat sealhulgas ettevõtjad, kes hetkel üldse ei osuta elektroonilise side teenuseid, peatasid teenuste osutamise või soovivad alustada sideteenuste osutamist tulevikus. Sideturul aktiivseks ettevõtjaks võib nimetada 241 ettevõtjat, kuid enamus neist on teiste sideettevõtjate teenuste edasimüüjad või pakuvad vähesel määral muid sideteenuseid ja ei ole TTJA poolt kaasatud sideturgude regulatsiooni protsessidesse. ESS §-s 137 sätestatud elektroonilise side valdkonnas toimunud muutuste analüüsi läbiviimiseks küsib TTJA ESS § 148 alusel teavet ca 40 sideettevõtja käest. Paljude selliste ettevõtjate sideteenuste aastakäibed ja klientide arvud nii jae- kui hulgitasandil võivad olla väga väikesed ja muutlikud. Alternatiivi **B** rakendamisel peaksid väiksed sideettevõtjad hakkama tegelema täiendava kohustusega – käibel põhineva tasu arvutamiseks vajalike andmete esitamisega TTJA-le. Lisaks sellele suureneks TTJA töökoormus, sest tuleb tegeleda suurema hulga ettevõtetega, kellest paljudel ei ole otsest puutumust ameti tegevusega või kes tarbib ameti teenuseid äärmiselt vähesel määral. Selliste ettevõtjate korral on väga keeruline koostada sellele alternatiivile mõjuanalüüsi ehk hinnata kehtestatavat tasumäära. Lisaks tähendaks tasu kehtestamine kõigile sideettevõtjatele, et väga vähesel määral reguleeritavad ettevõtted maksaksid osaliselt kinni olulisel määral reguleeritavatele ettevõtetele kohalduva regulatsiooni rakendamise kulud. See on otseses vastuolus regulatsiooni aluspõhimõttega, mille kohaselt iga teenuse hind peab katma selle teenuse osutamiseks tehtavad kulud.

Kokkuvõttes on selle alternatiivi puuduseks väiksemate sideettevõtete ebavõrdne kohtlemine ja ebaproportsionaalne koormus – nii rahalise kui ka halduskoormuse panemine väiksematele sideturul tegutsevatele ettevõtetele, kes seejuures kas üldse ei tarbi või tarbivad sideregulaatori teenuseid väga vähesel määral.

Alternatiiv C – võrdse 0,2% määraga sideteenuste käibel põhineva tasu kehtestamine kõigile sideettevõtjatele, kelle sideteenuste aastakäive on vähemalt 500 000 eurot. Tasu maksaksid need sideettevõtjad, kellele sideregulaator osutab oluliselt rohkem teenuseid, millele kulub

suurem osa sideregulaatori planeerimise ja järelevalve ressursist ning kellele regulaatori võimekuse tõstmine pakub suuremat hüve ehk märkimisväärse sideteenuste käibega või klientide arvu osakaaluga ettevõtjad, kelle äritegevus on otseselt seotud sidevaldkonna regulatsiooniga.

Käibel põhineva prognoositava tasu arvutaks TTJA sideettevõtjate poolt aasta jooksul ESS §-s 137 sätestatud side valdkonnas toimunud muutuste analüüsi läbiviimiseks sideettevõtjate poolt esitatud andmete alusel ning valideeriks lõplikud andmed viimase äriregistrile esitatud majandusaasta aruande sideteenuste müügitulu alusel (lähtudes vastavate elektroonilise side teenustele omistatud EMTAK¹¹ koodidest) ning neile ettevõtjatele halduskoormust ei lisanduks.

Võttes arvesse tasu arvutamise ja kogumisega seonduvat halduskoormust ning asjaolu, et kogu sidesektori kaasamisel lasuks tasu maksmise kohustus ka väiksematel sideettevõtjatel, kelle äritegevus ei ole otseselt seotud sidevaldkonna regulatsiooniga, on kõige otstarbekam käibel põhineva tasu maksmise kohustus sätestada reguleeritava sektori sideettevõtjatele, kelle aasta sideteenuste käibed on märkimisväärsed ning kelle äritegevus on otseselt reguleeritud sidevaldkonna regulatsiooniga. Enamus ettevõtteid, kelle sideteenuste aasta käive on vähemalt 500 000 eurot on sidesektori kesksed ning nendest sõltub kogu sektori toimimine ja neile kohaldub täies ulatuses ka sidevaldkonna õigusruum.

Nimetatud ettevõtjatele käibel põhineva tasu maksmise kohustuse sätestamine teeb tasu kogumise regulaatorile konkreetseks ja kuluefektiivseks. Samuti on vaid vähemalt 500 000 euro sideteenuste käibega ettevõtjatele käibel põhineva tasu maksmise kohustuse seadmine otstarbekas, sest alla selle piirmäära ettevõtjate sideteenuste käibed on olulisel määral sõltuvuses turumuutustest.

Käibel põhineva tasu protsent 0,2% sideteenuste aastakäibest ja prognoositavad tasulaekumised kataksid *ca* 44% regulaatori tegevuskuludest sideettevõtjate reguleerimisel¹².

Eelnevalt kirjeldatud alternatiivist **B** on kõige väiksema haldus- ja töökoormusega ning kõige õiglasema tulemusega erinevate sidesektori ettevõtjatele ja tarbijatele alternatiiv **C**.

Alternatiiviga **C** prognoositav käibel põhineva tasu maksukohuslaste arv on ameti poolt analüüsitud 2022. a andmete alusel. Selleks kujunes *ca* 20 sideettevõtjat, kelle sideteenuste käibed kokku moodustavad *ca* 450 000 000 eurot ning käibel põhineva tasu (0,2%) koondsummaks kujuneks *ca* 900 000 eurot aastas.

Alternatiiviga **C** prognoositava käibel põhineva tasu koondsumma usaldatavuseks hindab TTJA $\pm 6\%$ kolme analüüsitud suurema sideteenuste käibega ettevõtja korral. Majanduskeskkonnas aset leidvate sündmuste mõju võib osutada suuremaks ülejäänud analüüsitud sideettevõtjate jaoks. Seega võib prognoositavate laekumiste usaldatavus osutada madalamaks. Seejuures viimaste osakaal kogu käibel põhinevas tasus on aga väike, mistõttu ka mõju kogu tasule on väike. Samas lisab prognoosile stabiilsust kolme suurema sideettevõtte sideteenuste käibe püsivus.

Erinevaid regulaatortasu maksmise kohustuse ja tasu kogumise viise analüüsides selgus, et kõige otstarbekam, osapooli vähemkoormavam ning teenuste pakkumise vaates selgem viis on

¹¹ EMTAK – Eesti majanduse tegevusalade klassifikaator

¹² Sideregulaatori regulaatoriteenusega seotud tegevuskulud peale regulaatortasu kehtestamist ja võimestamist on toodud VTK punkt 4.1 tabelis 1

täiendada TTJA rahastamist puudutavat seadusandlust järgnevalt – sätestada käibel põhineva tasu maksmise alused ja määr ESS-is.

Reguleeritavad ettevõtjad, kelle äritegevust reguleerib TTJA, maksavad käibel põhineva tasu sideteenuste aastakäibe alusel. Kui ettevõtja on teenuse osutamise lõpetanud või andnud selle üle teisele ettevõtjale, vabastatakse ettevõtja käibel põhineva tasu maksmise kohustusest.

Ettevõtjad maksavad käibel põhinevat tasu viimase majandusaasta aruandes esitatud sideteenuste müügitulu alusel. Käibel põhineva tasu suuruse arvutab jooksva aastal TTJA sideettevõtjate poolt esitatud sideteenuste eelmise aastakäibe andmete alusel lähtudes vastavate elektroonilise side teenustele omistatud EMTAK koodidest.

TTJA esitab üks kord kalendriaasta jooksul ettevõtjatele vastavasisulise käibel põhineva tasu maksmise korralduse. Kavandatud muudatuste järgi laekub käibel põhinev tasu riigieelarvesse, mille arvelt riigieelarvestrateegia koostamise protsessi raames suurendatakse ameti sidevaldkonna eelarvet. TTJA peab oma sisemises arvepidamises eraldi arvestust sidesektori regulatsiooni teenusega seotud tegevuste ja muude sidesektoriga seotud tegevuste eelarve ja eelarve täitmise üle. Sellega tagatakse, et eelarve kasutamine on sihtotstarbeline ja käibel põhinevatest tasudest rahastatakse vaid reguleeritavatele sideettevõtjate osutavaid teenuseid.

4. Uuringud ja kaasatud osapooled

4.1. Sideregulaatori rahastamine

CIVITTA analüüsi tulemusena pakuti välja uus sideregulaatori teenuste rahastamise meetodika, mis põhineb suuremate sideettevõtjate sideteenuste käibel. Analüüsi kohaselt nähtub, et uue meetodika kohaselt kataksid osaliselt saadavad tulud 900 000 euro ulatuses (0,2% sideteenuste käibest) ära sideregulaatori regulatsiooniga seotud kulud ning sama riigieelarvelise rahastamise säilitamisel järgneva kümne aasta jooksul ei tekiks sideregulaatori eelarve puudujääki ning tekiks võimalus ametile ressursi lisamiseks.

Samuti selgus sideregulaatori teenuste uuringu käigus, et nii olemasolevate ülesannete täitmise võimekuse parandamiseks, kui uutest EL-i regulatsioonist tulenevate nõuete ja kohustuste täitmiseks on vajalik järk-järgult suurendada rahastust investeeringute tegemiseks, analüüsides ja uuringute läbiviimiseks ning sideregulaatori koosseisu suurendamiseks. Praegu rahastatakse TTJA-d riigieelarvest. TTJA sideregulaatori 2023. aasta tegevuskulud olid 1 995 896 eurot ja koosseisu kuulus 27 teenistusk kohta. Sideregulaatori poolt pakutavate teenuste (vt Tabel 2) kaardistamise käigus, kus vaadeldi sidesektori regulaatoriteenuseid ja teenistujate arvu taandatud täistööajale (ingl full-time equivalent, FTE) selgus, et reguleeritavate sideettevõtjatega seotud teenuseid osutab 16,65 teenistusk kohta ning tegevuskulude analüüsimise tulemusel võib öelda, et sidesektori reguleerimisega seotud tegevuskulud ja investeeringute kulum aastas kokku on 1 307 469 eurot. Täpsemad andmed sideregulaatori eelarve ja teenistusk kohta on toodud Tabelites 1 ja 2.

Tabel 1. Sideregulaatori tegevuskulud ja koosseis

Tegevuskulude liigid	Sideregulaatori teenistukohtade arv ja tegevuskulud 2024. a (sh regulaatorteenused)	Sideregulaatori teenistukohtade arv ja tegevuskulud peale regulaatortasude kehtestamist (sh regulaatorteenused)
Teenistukohtade arv	27 (16,65)	39 (28,65)
Sideregulaatori tegevuskulud (sealhulgas tööjõukulud, majandamiskulud, büroohoone kulu, uuringud ja sisse ostetavad teenused) kokku, €	1 795 896 (1 107 469)	2 490 896 (1 855 062)
Investeeringud (keskmine aasta kulum aasatel 2023–2027), €	200 000 (200 000)	200 000 (200 000)
Kulud kokku, €	1 995 896 (1 307 469)	2 690 896 (2 055 062)

Tabel 2. Sideregulaatori FTE-de jaotus sidesektori regulaatorteenuste lõikes

Sidesektori regulaatorteenuse liigid ja alamliigid	FTE jaotus 2024. a	FTE jaotus peale regulaatortasu kehtestamist	Teenistukohtade iseloomustus, eesmärgid ja põhilised ülesanded
Küberturvalisuse sertifitseerimine	1,25	5,75	Teostab toodete järelvalvet ja teeb koostööd tolliga, et Eesti turul liikuvad tooted vastaksid EL ja Eesti küberturvalisuse nõuetele. Osaleb küberturvalisuse töögruppides ja tagab vajalike regulatsioonide rakendamise siseriiklikult. Tagab küberturvalisuse riikliku sertifitseerimisasutuse ülesannete täitmise (Eestis olevate sertifitseerimisasutuste järelvalvet). Hoiab üleriigiliste sidevõrkude olukorrapilti ja haldab esinenud intsidente. Töötab välja ja teeb ettepanekuid riigi seisukohast oluliste sidevõrkude kriisivastupidavuse parandamiseks.
<i>Sidevõrgu riist- ja tarkvara kasutushübe</i>	<i>1,25</i>	<i>1,25</i>	
<i>Sidevõrkude küberturvalisus ja sertifitseerimine sh Euroopa küberturvalisuse skeemide ja küberkerksuse õigusakti rakendamine</i>	<i>0</i>	<i>3,65</i>	
<i>Kriisivalmisolek sh õigusloome ja õigusaktide rakendamine</i>	<i>0</i>	<i>0,85</i>	
Elektroonilise side turegulatsioon	3,40	5,90	
<i>Elektroonilise side turegulatsioon</i>	<i>3,40</i>	<i>5,40</i>	Analüüsib Eesti olukorda sideturgudel ja tagab sideettevõtjate jaoks õiglased ja võrdsed tingimused erinevatel sideturgudel. Esindab rahvusvahelisel tasandil Eesti seisukohtasid. Toetab küberturvalisuse valdkonna kaastöötajaid rahvusvahelistes teemades.
<i>sh välissuhtlus</i>	<i>0</i>	<i>0,50</i>	
Digiühiskonna järelvalve	5,05	6,30	
<i>Lairiba toetuste andmine</i>	<i>0,85</i>	<i>0,85</i>	Teostab järelvalvet sideteenuste toimepidevuse nõuete täitmise üle. Kontrollib elektritoimepidevuse ja muude toimepidevuse nõuete täitmist sideettevõtjate poolt. Teostab järelvalvet raadiosageduste kasutamise üle. Lahendab raadiohäireid nii intsidenti põhiselt, kui plaaniliste mõõtmiste käigus. Teostab kogu spektri kasutamise monitooringut Eestis, kasutades selleks spetsiifilisi seadmeid ja IT-lahendusi. Toetab sageduslubade tehniliste tingimuste väljatöötamisel. Muuhulgas tagab raadiospektri
<i>Raadiosageduste kasutamise järelvalve (riiklik olukorra pilt)</i>	<i>0</i>	<i>1,25</i>	
<i>Sideteenuste järelvalve</i>	<i>4,20</i>	<i>4,20</i>	
Sideteenuste toimepidevuse järelvalve	0,75	1,75	
<i>Raadiohäirete lahendamine elutähtsate teenuste valdkonnas</i>	<i>0,55</i>	<i>0,55</i>	
<i>Sideteenuste toimepidevuse olukorrapildi tagamine</i>	<i>0,20</i>	<i>0,20</i>	

<i>Sideteenuste toimepidevuse olukorrapildi tagamine (riiklik olukorra pilt)</i>	0	1,00	riikliku olukorrapildi ja korraldab valitsussektori teavitamist olukorrast (näiteks, jälgib GPS ¹³ olukorda Eestis ning tuvastab küberründeid raadiospektris riigi piirialadel, koostab aruandeid.
Raadiosageduste pikaajaline planeerimine	6,20	8,95	Osaleb rahvusvahelistes töögruppides ja kaitseb Eesti seisukohti nii Euroopa kui maailma tasandil. Töö ITU ¹⁴ , CEPT ¹⁵ töögruppide tasandil, edastab ettepanekuid ja kaitseb Eesti sideettevõtjate huve rahvusvahelisel tasandil. Tagab mobiilside valdkonnas rahvusvaheliste regulatsioonide siseriikliku rakendamise. Toetab mobiilside operaatoreid võrkude planeerimisel ja viib läbi uusi mobiilside konkursse (5G, 6G).
<i>Raadiosageduste pikaajaline planeerimine (sh rahvusvaheline kommunikatsioon)</i>	6,20	6,70	
<i>Mobiilside pikaajaline planeerimine 6G ja ühenduvus)</i>	0	2,25	
Kokku	16,65	28,65	

Kavandatava mudeli, mida on kirjeldatud VTK punktis 3 (Alternatiiv C), rakendamisel rahastatakse sidesektori regulaarteenustega seotud tegevusi osaliselt (900 000 euro ulatuses) käibel põhinevast tasust ning osaliselt (1 100 000 euro ulatuses) riigieelarvelistest vahenditest. Muud sideregulaatori teenused sh numeratsiooni- ja sagedusressursiga seotud menetlused, järelevalve, lühiajaline planeerimine jääb rahastatuks riigieelarvelistest vahenditest 700 000 euro ulatuses. Kuna käibel põhineva tasu maksavad reguleeritavad sideettevõtjad, siis kasutatakse seda vaid sidesektori regulaarteenustega seotud teenistuskohdade tegevuskulude katmiseks.

4.2. Eesti ja naaberriikide sideregulaatorite võrdlusanalüüs

Analüüsi käigus võrreldi Eesti sideregulaatori eelarvetulu ja eelarvetulu elaniku kohta (*per capita*). Andmed naaberriikide eelarvetulude ja eelarvetulu *per capita* kohta tulenevad CIVITTA poolt tellitud analüüsi andmetest. Analüüsi eesmärgiks oli saavutada Euroopa Liidu ja Eesti õigusega kooskõlas olev läbipaistev ning õiglane regulatsioon sageduslubadega seotud tasude määramiseks, tasu arvestamise metoodika korrastamiseks ja rahastusmudeli ettepaneku väljatöötamiseks regulaarteenustega seotud tegevuskulude katmiseks. Samuti teostati naaberriikide (Läti, Leedu ja Soome) sideregulaatorite võrdlusanalüüs.

Tabel 3. Võrdlusriikide sideregulaatorite eelarvetulud ja teenistujate arv

Riik	Sideregulaatori eelarve, mln €	Sideregulaatori eelarve <i>per capita</i> , €	Teenistuskohdade arv
Soome	10,0	1,8	
Läti (ainult sagedushaldusega seotud tegevused)	7,5	4	100
Leedu	7,0	2,5	70
Eesti	2,0	1,5	27
Eesti (käibel põhineva tasu kehtestamise järgselt)	2,7	2,0	39 (järk-järguline suurendamine aastaks 2028)

¹³ GPS – Üleilmne asukoha määramise satelliitnavigatsiooni süsteem (*Global Positioning System*)

¹⁴ ITU – Rahvusvaheline Telekommunikatsiooni Liit (*International Telecommunication Union*)

¹⁵ CEPT – Euroopa Postside- ja Telekommunikatsioonitalituste Konverents (*Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications*)

Tabelist 3 nähtub, et TTJA on täna *per capita* kõige väiksemate kuludega sideregulaator meie regioonis ning ameti eelarvetulu võrreldes Soome, Läti ja Leedu regulaatoritega on kordades väiksem.

Erinevalt Eestist, Leedust ja Soomest kus sideregulaatorid on ühendasutused, mis reguleerivad nii sagedushaldust, kui sideturge on Lätis raadiosageduste regulaator ja sideturgude ja -teenuste valdkonna majandusregulaator eraldi asutused. Seejuures tegeleb majandusregulaator nii raadiosageduste strateegilise planeerimisega ja vastava poliitika kujundamisega riiklikul ja rahvusvahelisel tasandil kui ka õigusloomega (näiteks sageduskonkursside regulatsiooni välja töötamine ja konkursside läbiviimine). Tabelis 3 on võrdluseks toodud ainult raadiosageduste regulaatori andmed. Täpsuse huvides Läti majandusregulaatori andmeid personali ja tegevuskulude kohta ei ole võimalik kokku liita raadiosageduste regulaatori andmetega kuna lisaks elektroonilise sidele on majandusregulaator riiklik regulaator ka elektri, maagaasi, kaugkütte, veeteenuse, posti ja jäätmemajanduse sektorites.

Analoogsel põhjusel on tabelis 3 toodud Soome sideregulaatori kohta ainult eelarve andmed. Kuna Soome regulaator (TRAFICOM) lisaks sidele on riiklik regulaator ka transpordi ja raudtee sektoris, ei ole võimalik eristada sideregulaatori teenistuskohdade arvu, kuid teades kogu TRAFICOMi teenistuskohdade arvu, mis ulatub tuhandeni võib eeldada, et sideregulaatori teenistuskohdade arv ulatub mitmetesse sadadesse.

Eestis on sideregulaatori suurus 27 inimest. Seejuures on Eestis ametite liitmiste tulemusena¹⁶ sideregulaatori personali suurus vähenenud umbes viis korda, mis omakorda on olulisel määral kahandanud ameti teenuste osutamise võimekust (vaata VTK punkt 1 joonisel 1 toodud graafikut).

Kõikides uuritud riikides peetakse sideregulaatoreid üleval 100% sidesektorile kehtestatud tasude arvelt. Näiteks Leedus on rakendatud nii sideettevõtjate käibel põhinevad tasud, kui ka tasud sageduste ja numeratsiooni kasutamise eest, mis katavad 7 000 000 euro ulatuses sideregulaatori kulud. Lätis on kehtestatud sideettevõtjate käibel põhinevad tasud kõigile reguleeritavatele sektoritele ühtlaselt 0,2% eelnenud kalendriaasta käibest, kuid mitte vähem kui 200 eurot kalendriaastas, mis katavad side majandusregulaatori kulud. Samuti on Lätis rakendatud tasud sageduste kasutamise, planeerimise ja järelevalve tagamise eest, mis katavad raadiosageduste regulaatori kulud 7 500 000 euro ulatuses. Ka Soome regulaatorit finantseeritakse 10 000 000 euro ulatuses nii sagedushaldusega seotud tasude arvelt kui ka muude regulaatori poolt osutatavate tasuliste teenustasude arvelt. Nimetatud tasud laekuvad kas otse sideregulaatorite eelarvesse nagu Lätis ja Soomes või läbi riigieelarve sideregulaatori eelarvesse nagu Leedus. Käibel põhineva tasu rakendamisel kujuneb Eestis sideettevõtjate osakaal regulatsiooniga seotud tegevuskulude katmisel 44% (900 000 eurot) ja riigieelarve üldvahendite osakaal 56% (1 155 062 eurot).

On näha, et kavandatava mudeli, mis on kirjeldatud VTK punktis 3 (Alternatiiv C), rakendamisel paraneksid Eesti näitajad võrreldes naaberriikidega, seejuures jääksid endiselt Eesti sideregulaatori tegevuskulud ja teenistuskohdade arv võrreldes naaberriikidega kõige madalamaks. Regulaatori ülalpidamise kulu elaniku kohta jääks võrreldes Läti ja Leedu elanike

¹⁶ 2008. a ühinesid Raudteeinspeksioon, Tehnilise Järelevalve Inspeksioon ja Sideameti raadiosageduste kasutamise ja telekommunikatsiooni-võrkude järelevalvega tegelevad teenistused Tehnilise Järelevalve Ametiks ning Sideameti tururegulatsiooniga tegelev teenistus Konkurentsiametiga. 2014. a viidi Konkurentsiametist sideturgude tururegulatsioon üle Tehnilise Järelevalve Ametisse. 2019. a Tehnilise Järelevalve Ameti ja Tarbijakaitseameti ühinemise tulemusel loodi Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet.

kuludega samuti kõige madalamaks ning ületaks Soome elaniku kulu aastas vaid 20 senti võrra. On oluline arvestada, et Soome elanike arv on *ca* neli korda suurem, kui Eestis seejuures paljudele sideregulatsiooni teenustele (turgude reguleerimine, EL-i õigusest tulenevad nõuded ja õiguse rakendamine, raadiosageduste strateegiline planeerimine, riigi esindamine Euroopa ja rahvusvahelisel tasandil, küberturvalisuse tagamine jmt) kulub sõltumata riigi suurusest ja elanike arvust samas mahus vahendeid.

4.3. Konkurentsiameti rahastamine

Konkurentsiameti rahastamise alused ja kord on sätestatud konkurentsiseadusega (KonkS¹⁷). Järelevalvetasu laekumisest rahastatakse Konkurentsiameti järelevalvetööd eriseadustega reguleeritud turgude üle, et tagada tarbijatele katkematu, turvaline ja kvaliteetne teenus majanduslikult põhjendatud hinna eest, edendades samas nende turgude jätkusuutlikku arengut. Konkurentsiamet tagab oma tegevusalade kulude lahususe. Konkurentsiametile järelevalvetasu maksmise kohustus on ettevõtetal, kelle teenuste hindasid ja tasusid Konkurentsiamet kooskõlastab. Nendeks on võrguettevõtjad kaugkütteseaduse, elektrituruseaduse ning maagaasiseaduse tähenduses ja vee-ettevõtjad. Nende poolt makstav järelevalvetasu moodustab 0,2% lubatud müügitulust.

Lisaks tasuvad järelevalvetasu vastavalt teenuste müügitulule ettevõtjad, kelle tegevuse üle teostab Konkurentsiamet seaduses sätestatud ulatuses järelevalvet ilma teenuste hindasid ja tasusid kooskõlastamata. Nendeks ettevõtjateks on universaalse postiteenuse osutaja, lennujaama haldaja ning sadamate haldajad. Nende järelevalvetasu määr on 0,02% vastavalt teenuste müügitulule, v.a universaalse postiteenuse osutaja, kelle puhul kohaldatakse järelevalvetasu määras 0,2% lubatud müügitulust. Järelevalvetasu saamiseks teeb Konkurentsiamet igal kalendriaastal hiljemalt 31. augustil ettevõtjatele teatavaks vastavasisulise korralduse, märkides kohaldatava järelevalvetasu määra, maksmisele kuuluva järelevalvetasu summa ja maksmise tähtaja. Järelevalvetasu makstakse igal kalendriaastal hiljemalt 30. septembril. Järelevalvetasu laekub riigieelarvesse. Rahastamiskohustuse lõppemisel järelevalvetasu ei tagastata. Kui järelevalvetasu maksmise kohustatud isik ei tasu seda korralduses ettenähtud tähtaja jooksul, võib Konkurentsiamet anda korralduse sundtäitmisele täitemenetluse seadustikus sätestatud korras.

4.4. Finantsinspektsiooni rahastamine

Finantsinspektsiooni rahastamise alused ja kord on sätestatud finantsinspektsiooni seadusega (FIS¹⁸). FIS-i kohaselt kaetakse inspektsiooni kulud finantsjärelevalve subjektide tasutavast FIS-s sätestatud kohustuslikust maksest (järelevalvetasu), menetlustasust ja muudest allikatest. Järelevalvetasu koosneb kapitaliosast ja mahuosast. Kapitaliosa summa võrdub ühe protsendiga. Järelevalvetasu mahuosa puhul on erinevatele reguleeritavatele tegevusaladele sätestatud protsendimäära vahemikud ning konkreetne protsendimäär kehtestatakse kalendriaastaks vahemiku piires rahandusministri poolt peale inspektsiooni eelarve kinnitamist nõukogu poolt. Järelevalvetasu tasumiseks saadab Finantsinspektsioon isikut ära kuulamata vastavasisulise korralduse ning tasu kantakse Finantsinspektsiooni kontole. Järelevalvetasu tasutakse kahes osas, s.o ettemakse ja lõppmaksena, ning inspektsiooni eelarveaastal selle eelarveaasta eest tasumisele kuuluva järelevalvetasu lõplikuks suuruseks on järelevalvetasu lõppmaks summa.

¹⁷ RT I, 28.09.2023, 7

¹⁸ RT I, 06.07.2023, 28

Samuti on kehtestatud menetlustasu avalduse läbivaatamise või toimingu sooritamise eest. Menetlustasu tasutakse enne taotluse esitamist või toimingu sooritamist inspeksiooni kontole. Järelevalvetasu tähtaegsel maksmata jätmisel on inspeksioonil õigus anda järelevalvetasu maksmiseks kohustav ettekirjutus sundtäitmisele täitemenetluse seadustikus sätestatud korras.

4.5. Euroopa Liidu õigus

Euroopa Liidu tasandil reguleerib Direktiiv regulaartasusid (artiklis 16 sätestatud haldustasud) ja sagedusressursi haldamisega seotud tasusid (artiklis 42 sätestatud kasutustasud).

Direktiivi artikkel 16 lubab kehtestada haldustasud üldloa alusel elektroonilise side võrke või teenuseid pakkuvatele ettevõtjatele sideregulaatori tegevuskulude katmiseks. Üldloa kirjeldus on toodud Direktiivi sissejuhatava osa punktis 42¹⁹ ning ESSi mõistes on üldloa sideteenuse osutamiseks tehtav registreering MTRis, ehk teavitus sideteenuse osutamise alustamisest. Seega lubab Direktiiv kehtestada haldustasud MTRis elektroonilise side osutajadena registreeritud ettevõtjate suhtes järgmistel tingimustel:

- haldustasud kokku katavad ainult halduskulusid, mis tekivad üldloa süsteemi, kasutusõiguste ja Direktiivi artikli 13 lõikes 2 osutatud erikohustuste juhtimise, kontrollimise ja jõustamise käigus ja mis võivad sisaldada kulusid, mis on seotud rahvusvahelise koostöö, ühtlustamise ja standardimise, turuanalüüsi, tingimuste täitmise kontrollimise ja muu turukontrolliga ning regulatiivse tööga, millega kaasneb teiste õigusaktide ja haldusotsuste, näiteks juurdepääsu ja vastastikust sidumist käsitlevate otsuste ettevalmistamine ja jõustamine;
- haldustasud määratakse ettevõtjatele objektiivsel, läbipaistval ja proportsionaalsel viisil, mis muudab võimalikult väikseks lisahalduskulud ja muud kaasnevad tasud;
- liikmesriigid võivad otsustada mitte nõuda haldustasusid ettevõtjalt, kelle käive ei ulatu teatava künniseni või kelle tegevus ei kata minimaalset turuosa või toimub väga piiratud territooriumil;
- kui riigi reguleerivad või muud pädevad asutused kehtestavad haldustasud, avaldavad nad iga-aastase ülevaate halduskulude ja laekunud tasude kogusumma kohta. Erinevuste korral tasude kogusumma ja halduskulude vahel tehakse asjakohane korrigeerimine.

5. Mõju

Mõju majandusele

Kehtestatakse käibel põhinev tasu reguleeritaval sidesektoril. Käibel põhinev tasu oleks 0,2% sideettevõtja sideteenuste käibest. Seejuures maksaksid käibel põhineva tasu vaid ettevõtjad, kelle sideteenuste aastakäive on vähemalt 500 000 eurot (VTK punktis 3 kirjeldatud alternatiiv C). Täiendava rahastuse tõttu regulatsiooni tõhusaks toimimiseks ning lisanduvate uute ülesannete täitmiseks (muuhulgas tulenevatest EL-i õigusaktidest) TTJA sideregulaatori eelarve suurendamine tagab olemasolevate ja lisanduvate ülesannete täitmise. Lisanduvate vahenditega kaetakse tegevuskulud TTJA-s seni tekkinud võimelünkade ja uute ülesannete osas. Samuti kaetakse investeeringuvajadused, mis jaotuvad regulaatorteenuste vahel. Seeläbi

¹⁹ Direktiivi punkt 42 „Siseturu hüvesid on teenusepakkujate ja lõppkasutajate jaoks kõige parem saavutada elektroonilise side võrkude ja elektroonilise side teenustega seotud üldloaga, mis ei eelda riigi reguleeriva asutuse konkreetset otsust või haldusakti ja mille puhul menetlusnõuded piirduvad ainult kinnitava teatamisega. Kui liikmesriigid nõuavad, et elektroonilise side võrkude või teenuste pakkujad esitaksid tegevuse alustamise korral vastava teate, ei tohiks see teavitamine põhjustada teenuse või võrgu pakkujatele halduskulusid ning selleks võiks kasutada pädevate asutuste veebisaidil olevat kontaktpunkti.“

tagatakse tõhusamalt raadiosageduste strateegilist planeerimist, tururegulatsiooni ja järelevalvet nii raadiosageduste, kui sideturgude ja teenuste üle. Samuti tagatakse tõhusamalt vaba konkurentsi toimimine ning hoitakse elutähtsate teenuste toimimine kontrolli all. Seega on kavandataval muudatusel majandusele positiivne mõju. Muudatused võimaldavad paremini täita regulatsioonist tulenevaid ülesandeid ning seeläbi muutub regulatsioon tõhusamaks. Sidesektor toimib paremini ja selle tagajärjel on sideteenuste tarbijatel võimalik saada soodsama hinnaga kvaliteetset ja turvalist teenust.

Mõju reguleeritava sektori ettevõtjale

Majandustegevuse registris (MTR) on registreeritud 345 üldkasutatava elektroonilise side teenuste osutajat sealhulgas 241 sideturul aktiivset ettevõtet (enamuse sideteenuste edasimüüjad), kelle hulgast ca 40 on kaasatud sideregulatsiooni protsessidesse. Muudatuste sihtrühmaks on reguleeritavas sektoris käibel põhineva tasu maksmise kohustuslased, st reguleeritavas sektoris tegutsevad ca 20 sideettevõtet, kelle sideteenuste aastakäive on vähemalt 500 000 eurot. Võttes arvesse tasu arvutamise ja kogumisega seonduvat halduskoormust on kõige otstarbekam käibel põhineva tasu maksmise kohustus sätestada ettevõtjatele, kes on vastava sektori kesksed sideteenuste käibe või klientide arvu poolest ning kellest sõltub kogu sektori toimimine ning kelle sideteenuste käibed on stabiilsemad ning vähem sõltuvuses turumuutustest. Need on sideettevõtjad, kelle äritegevus on otseselt seotud sidevaldkonna regulatsiooniga, mistõttu osutab sideregulaator neile oluliselt rohkem teenuseid ning kellele regulaatori võimekuse tõstmine pakub suuremat hüve. Regulaatoritasu osakaal sideregulaatori regulaatoriteenuste kuludest oleks 44% ja panus riigieelarve vahenditest 56%. Seega kavandatava muudatuse mõju reguleeritava sektori ettevõtjatele on keskmine, kuna üle poole regulaatoriteenuste tegevuskuludest jääb riigieelarveliste vahendite kanda.

Reguleeritavate ettevõtete halduskoormus suureneb minimaalselt või mitte üldse, kuna TTJA arvutab ise välja prognoositavate tasude suurused ettevõtjate poolt esitatud andmete alusel ja valideeriks lõplikud andmed viimase esitatud majandusaasta aruandes esitatud sideteenuste müügitulu alusel (lähtudes vastavate elektroonilise side teenustele omistatud EMTAK koodidest) ja esitab tasu maksmise teatiseid. Seega ettevõtted ei pea selleks täiendavaid kulusi tegema. Ettevõtjatele, kelle sideteenuste käive jääb alla 500 000 eurot mõju puudub. Tegemist on vähemkoormava lähenemisega, mis ei kahjusta ettevõtjate huvisid. Soovi korral võivad ettevõtjad teostada kontrollarvutusi maksete teatise õigsuse kontrollimiseks.

Mõju tarbijale

Mõju tarbijale on tagasihoidlik ning mõju tarbija halduskoormusele puudub. Juhul kui ettevõtja kannab käibel põhineva tasu üle teenuse hinda, on hinnanguline teenuste kallinemine ühele isikule/leibkonnale, kes tarbib andmeside- ja mobiilsideteenust ca 10 senti kuus, mis moodustab senistest sidekuludest keskmiselt 0,28%.

Mõju riigieelarvele ja regulaatorile

Muudatuse tulemusel laekuks edaspidi osa TTJA eelarvest ameti reguleeritavatelt ettevõtjatelt käibel põhineva tasuna. Tasu makstakse seaduses toodud arvestusmäärades. Sidesektoris käibel põhineva tasu maksmise kohustuse sätestamine teeb tasu kogumise regulaatorile konkreetseks ja kuluefektiivseks. TTJA töökoormusele on mõju minimaalne. Käibel põhineva tasu arvestamine maksekorralduste ja maksete laekumise süsteemi saab lihtsate lahendustega digitaliseerida lisades selle olemasolevale sageduslubade ja numbrilubade taotluste ja maksekorralduste süsteemi. Muudatustega ei kaasne TTJale täiendavaid kulusid.

Kavandatud muudatuste järgi laekub ühekordselt aastas makstud tasu riigieelarvesse, mille arvelt riigieelarvestrateegia protsessi raames suurendatakse ameti sidevaldkonna eelarvet.

6. Edasine väljatöötamine

VTK ei oma otseselt puutumust Euroopa Liidu ja/või rahvusvahelisest õigusest tulenevate normide või raamidega. VTK koostamisel on aga arvestatud teiste riikide praktikaga ja elektroonilise side seadustikuga (kehtestatud direktiiviga (EL) 2018/1972).

VTK eesmärk on ühiskonna informeerimine. Eelnõu ettevalmistamise käigus analüüsitakse muudatuse mõjusid täiendavalt.

Tulemusena on kavas muuta ESSi, sätestada eraldi peatükk, mis reguleeriks käibel põhineva tasu üksikasju. Eeskujuks võib võtta konkurentsiseaduse.

Eeldatav eelnõu kooskõlastamisele esitamise aeg on 2024. aasta III kvartal.

Kaasatavad valitsusasutused ja valitsusvälised organisatsioonid: Justiitsministeerium, Rahandusministeerium, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit.

VTK konsultatsioonil soovitakse vastuseid järgmistele küsimustele:

1. Kas VTK-ga kavandatavad muudatused täidavad oma eesmärgi?
2. Kas VTK-s ettenähtud käibel põhineva tasu maksmiseks ettenähtud ettevõtjate ring on põhjendatud?
3. Kas VTK-s ettenähtud käibel põhinev tasu suurus on põhjendatud?
4. Kas on veel täiendavaid aluseid, andmeid või statistikat, mis aitaks paremini kavandatavaid muudatusi mõista (näiteks tasu kogumise metoodika osas)?
5. Muud tähelepanekud ja märkused.

Vastutav ministeerium: Majandus-ja Kommunikatsiooniministeerium.

Vastutavad ametnikud: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi sideosakonna nõunik Elena Reilent (Elena.Reilent@mkm.ee), Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti sideosakonna sagedushalduse ekspert Irena Lukas (Irena.Lukas@ttja.ee).