

ANNEX 4

Ministry written responses concerning the measure and wireless VHCN eligibility

Key passages in unofficial English translation, followed by the original Estonian documents.

The following documents are included after this translation note: (A) Ministry response of 22 December 2025; (B) Ministry response of 12 January 2026, ref. 8-4/10024-4; and (C) Ministry correspondence of June 2026. Translations below are prepared solely for ease of review; the attached Estonian originals control.

A. Ministry response - 22 December 2025

Working translation of key passage:

The Ministry considers it lawful to impose a restriction based on the form of spectrum management in order to ensure compliance with VHCN quality requirements. In order to ensure service of the required quality, wireless networks must use frequencies subject to a frequency authorisation for the connection to the end user, because only frequencies for the exclusive use of the operator enable the operator to ensure a defined quality in its network without interference.

B. Ministry response - 12 January 2026, ref. 8-4/10024-4

The Ministry states that, in preparing the measure, it did not receive information from the Estonian Association of Information Technology and Telecommunications or other respondents that fixed wireless technologies existed which could avoid interference arising in licence-exempt spectrum.

“From the perspective of the support measure, we have not compared all possible VHCN technologies.”

The Ministry further states that optimal use of public funds may also be ensured by participation of several applicants offering the same technology, rather than only by participation of providers of different technologies.

The Ministry states that the draft Regulation and its explanatory memorandum were sent to the European Commission and that the Commission gave no written or oral feedback; the Ministry therefore regarded the draft as having been “implicitly approved”.

C. Ministry correspondence - June 2026

The Ministry acknowledges that EU law does not set out detailed forms of spectrum management, while stating that it considers only licensed spectrum capable of meeting VHCN requirements in practice.

The Ministry states that it is not aware of any VHCN-capable wireless access solution other than 5G and that not all possible VHCN technologies were compared when the measure was prepared.

Asked whether it analysed how many more addresses could be connected with the same budget if solutions meeting VHCN quality indicators were not excluded solely because of the spectrum regime, the Ministry answered that it did not analyse how many more addresses could be connected using licence-exempt technologies.

The Ministry states that the EUR 45 million ERDF measure is intended to create a connection possibility for at least 10,000 addresses and that up to 110,000 addresses would therefore remain uncovered.



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Tõnis Palts
Levikom Eesti OÜ
tonis@palts.ee

Teie 15.12.2025
Meie 22.12.2025

nr 01
nr 8-4/10024-2

Vastus selgitustaotlusele

Austatud Tõnis Palts

Alljärgnevalt vastame Teie poolt selgitustaotluses esitatud küsimustele.

1. Millistele Euroopa Liidu õigusaktidele, Euroopa Komisjoni suunistele või muudele siduvatele seisukohtadele tugineb seletuskirjas esitatud järeldus, et väga suure läbilaskevõimega võrgu (VHCN) nõuetele vastava raadiolahenduse puhul on teenuse kvaliteedi tagamiseks vältimatult nõutav operaatori ainukasutuses olev sagedusluba?

Seletuskirjas esitatud järeldus tugineb Justiits- ja Digiministeeriumi seisukohale, et ainult sagedusloaga raadiolahendus lubab seda kasutaval operaatoril tagada oma võrgus sideühenduse kvaliteet.

Justiits- ja Digiministeeriumi seisukoht on kujundatud toetudes Euroopa Liidu elektroonilise side koodeksile, Euroopa reguleerivate asutuste ameti (BEREC) suunistele VHCNi defineerimiseks ja Euroopa Komisjoni suunistele lairibavõrkude jaoks antava riigiabi kohta.

Kuigi Euroopa Liidu õigus ei sätesta detailselt konkreetseid sagedushalduse vorme, rõhutavad nii Euroopa elektroonilise side seadustik kui 2022. aasta riigiabi suunised, et liikmesriigid peavad tagama VHCN võrgu kõrge kvaliteedi, töökindluse, stabiilsuse ja võrdse ligipääsu. Nende eesmärkide täitmine eeldab turvalist ja häireteta raadiosageduste kasutamist, mida vabasagedused oma olemuselt ei võimalda.

Kuigi antud dokumendid ei nimeta konkreetselt "ainukasutuses olevat sagedusluba", võimaldavad kvaliteedi, töökindluse ja sagedushalduse eesmärgid teha järelduse, et ainult litsentseeritud sageduste kasutamine võimaldab VHCN nõudeid realselt täita, mistõttu on selline järeldus õiguslikult põhjendatav.

Riigiabi suunised lubavad liikmesriigil kehtestada kriteeriumid, millele riigi toetusega võrk peab vastama. Kvalitatiivsete kriteeriumite hulgas on Justiits- ja Digiministeerium otsustanud, et raadiolahenduste puhul peab olema tegemist sagedusloaga tehnoloogiaga. Selleks, et tagada nõutava kvaliteediga teenust, peavad raadiolahendusega võrgud kasutama lõppkasutajaga ühendamiseks sagedusloaga sagedusi, kuna ainult operaatori ainukasutuses olevad sagedused tagavad operaatorile võimaluse tagada oma võrgus kindel kvaliteet ilma häireteta.

2. Kas ja millisel viisil on menetluses oleva määruse ettevalmistamisel hinnatud nimetatud piirangu kooskõla tehnoloogilise neutraalsuse põhimõttega, nagu see tuleneb Euroopa elektroonilise side koodeksist (direktiiv (EL) 2018/1972), eeskätt selle artiklist 3?

Menetluses oleva määruse ettevalmistamisel on piirangu kooskõla tehnoloogilise neutraalsuse põhimõttega hinnatud vastavalt lairiba riigiabi suunistele. Lairiba suuniste kohaselt ei tohi riigi sekkumise puhul eelistada ega välja jätta ühtegi konkreetset tehnoloogiat.

Samas ei piira tehnoloogiline neutraalsus liikmesriikide võimalust määrata kindlaks võrkude soovitud jõudlust ja muid parameetreid, mida menetletavas määruses on seda tehtud § 2 lõikes 2 ja §-is 12.

3. Kas Justiitsministeeriumi hinnangul on õiguspärane kehtestada toetusmeetme tingimustes tehnoloogiline piirang spektrikorralduse liigi alusel, olukorras, kus meetme eesmärk on sõnastatud tulemuspõhiselt (VHCN kvaliteedinõuete täitmine) ning sama eesmärgi saavutamist oleks võimalik hinnata objektiivsete ja tehnoloogianeutraalsete kvaliteedinäitajate kaudu?

Jah, Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul on õiguspärane kehtestada piirang sagedushalduse alusel tagamaks VHCN võrgu kvaliteedinõuete täitmine. Selleks, et tagada nõutava kvaliteediga teenust, peavad raadiolahendusega võrgud kasutama lõppkasutajaga ühendamiseks sagedusloaga sagedusi, kuna ainult operaatori ainukasutuses olevad sagedused tagavad operaatorile võimaluse tagada oma võrgus kindel kvaliteet ilma häireteta.

Ka Euroopa Komisjoni konkurentsi peadirektoraadi poolt Eestile juba 2017 aastal esimese lairiba toetusmeetme ettevalmistamisel edastatud info kohaselt (vt. lisatud slaide) peab raadiolahendusega võrk (tagamaks usaldusväärse lairibaühenduse) kasutama sagedusloaga sagedusi (lk 9), ehk häärekindlat sageduskasutust, mida loavabades sagedusalades kasutamiseks mõeldud tehnoloogiad ei võimalda. Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaminister Urve Palo edasta selle info 2018. aastal ametliku kirjaga ka Levikom Eesti OÜ-le.

Praegu menetluses oleva määruse eelnõu edastati käesoleva aasta suvel vastavalt Euroopa Liidu struktuurifondide kasutamise reeglitele kooskõlastamiseks Euroopa Komisjonile ning Euroopa Komisjonil ei olnud määruse eelnõu suhtes täiendavaid ettepanekuid ega etteheiteid.

4. Kas ja kuidas on määruse ettevalmistamisel arvestatud Euroopa Komisjoni 2022. aasta lairiba riigiabi suunistes kirjeldatud lähenemist, mille kohaselt peab riigiabi sekkumine olema tehnoloogianeutraalne ning suunatud olulise uue võrguvõimekuse (VHCN) loomisele, sõltumata kasutatavast tehnilisest lahendusest?

Menetluses oleva määruse ettevalmistamisel on piirangu kooskõla tehnoloogilise neutraalsuse põhimõttega hinnatud vastavalt lairiba riigiabi suunistele. Lairiba suuniste kohaselt ei tohi riigi sekkumise puhul eelistada ega välja jätta ühtegi konkreetset tehnoloogiat.

Samas ei piira tehnoloogiline neutraalsus liikmesriikide võimalust määrata kindlaks võrkude soovitud jõudlust ja muid parameetreid, mida menetletavas määruses on seda tehtud § 2 lõikes 2 ja §-is 12.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Tõnu Grünberg
asekantsler



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Tõnis Palts
Levikom Eesti OÜ
tonis@palts.ee

Teie 29.12.2025
Meie 12.01.2026

nr 28.12.2025 - 02
nr 8-4/10024-4

Vastus selgitustaotlusele

Austatud Tõnis Palts

Alljärgnevalt vastame Teie selgitustaotluses esitatud küsimustele.

1. Tulemuspõhine hindamine ja spektrikorralduse käsitus

Toetusmeetme eesmärk on tagada püsiühenduste rajamine, mis võimaldaksid kõigil liitumise võimaluse saanud aadressiobjektidel tipptunnitingimustes lairibateenust tagatud allalaadimiskiirusega üks gigabitt sekundis.

Toetuse andjal on õigus kehtestada toetusega elluviidava projekti kvaliteedikriteeriumid ning need objektiivsed kvaliteedinäitajad on sätestatud määruse §-s 12.

Selleks, et toetuse saaja saaks tagada kiiruseid, peab traadita side puhul olema toetuse saaja kasutuses sagedusloaga sagedused. See põhineb kõigi viie toetusmeetme ettevalmistamisel peetud konsultatsioonidel ja saadud tagasisidel sideettevõtjatelt ja neid esindavalt Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidult.

Justiits- ja Digiministeeriumi andmetel ei ole ükski Euroopa Liidu liikmesriik andnud riigiabi traadita püsivõrkude (FWA) rajamiseks.

2. Traadita püsivõrkude tehnoloogiline areng ja häirete leevendamine

Määruse ettevalmistamisel ei saanud me Eesti Infotehnoloogia- ja Telekommunikatsiooni Liidult ega teistelt tagasisidet andnud sideettevõtjatelt infot, et olemas on traadita püsivõrgu tehnoloogiaid, mis suudavad vabasageduste keskkonnas tekkivaid häireid vältida.

3. Avaliku raha tõhusus ja alternatiivsete lahenduste kaalumine

Toetusmeetme vaatest ei ole me kõiki võimalikke VHCN tehnoloogiaid võrrelnud. Lähtume Euroopa Liidu elektroonilise side koodeksis, üldises grupierandi määruses ja lairiba suunistes nimetatud definitsioonidest.

Avaliku raha optimaalse kasutuse tagab ka mitmete sama tehnoloogiat pakkuvate taotlejate osalemine toetuse taotlemisel, mitte ainult erinevate tehnoloogiate pakujate osalemine.

Oleme lähtunud eeldusest, et määruses sätestatud tehnilised tingimused tagavad nõutud kvaliteediga võrkude rajamise.

4. Seletuskirjas esitatud seisukohtade õiguslik staatus ja Euroopa Komisjoni kooskõlastus

Euroopa Komisjonile saadeti määruse eelnõu koos selle juurde kuuluva seletuskirjaga.

Euroopa Komisjon ei andnud määruse eelnõule kirjalikku ega suulist tagasisidet, seega nad kooskõlastasid eelnõu vaikimisi.

Määruse eelnõu ja seletuskiri on lahutamatud osad ning seletuskirjas olev aitab selgitada määruse sätete tingimusi.

5. § 12 hulgiuurdepääsu ja füüsilise eraldamise nõuete rakendatavus

Kui ei ole füüsiliselt eraldatavat fiiberoptilist arhitektuuri, siis tuleb tagada juurdepääs aktiivsetele teenustele vastavalt üldise grupierandi määrusele.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Tõnu Grünberg
asekantsler

Siit vastused:

Lühidalt:

- JDM ei tea ühtegi vabasagedustel olevate WiFi tehnoloogiat, mis vastaks VHNC nõuetele ja suudaks tagada 1 Gbit/s püsiühendust.
- JDM ei ole teadlik mitte ühestki EL liikmesriigi toetusmeetmest, kus oleks toetatud WiFi tehnoloogiaga juurdepääsuvõrkude rajamist.
- Kõik meile teadaolevad EL liikmesriikide püsiühenduste rajamise toetusmeetmed toetavad valguskaabelvõrkude rajamist.
- Euroopa Komisjon lubab EL vahendeid kasutada ainult EL ühiste eesmärkide täitmiseks.
- EL eesmärk on tagada kõikjal 1 Gbit/s püsiühendus ja 5G katvus kõikides asustatud piirkondades.

1. Meetme tegelik eesmärk

Kas meetme eesmärk on maksimeerida VHCN kvaliteediga ühendatud aadresside arvu või maksimeerida fiiberühenduste arvu? Palun viidata Euroopa Komisjoni või Euroopa Regionaalarengu Fondi dokumendile, millest see järeldus tuleneb.

Vastus:

Meetme eesmärk ja tulemus on kokku lepitud Eesti ja Euroopa Komisjoni vahelises rakenduskavas:

<https://rtk.ee/toetuste-ulevaated-oigusaktid/euroopa-liidu-valisvahendid/rakendusperiood-2021-2027#rakenduskava-2021-2027>

Rakenduskava kohaselt on eesmärk luua liitumise võimalus VHCN-iga vähemalt 10 000 aadressile.

Euroopa Liidu eesmärk on tagada kõigile 1 Gbit/s kiirusega püsiühenduse kättesaadavus ja 5G leviala kõikides asustatud piirkondades. Juurdepääsuvõrkude rajamise toetusmeede panustab 1 Gbit/s püsiühenduste kättesaadavuse parendamisse.

Väga suure läbilaskevõimega võrgud (very high capacity networks – VHCN) on defineeritud EL sidekoodeksis ([Direktiiv - 2018/1972 - ET - EUR-Lex](#)) artikkel 2 punkt 2:

„väga suure läbilaskevõimega võrk“ – kas elektroonilise side võrk, mis koosneb vähemalt kuni teenuse pakkumise kohas asuva jaotuspunktini täielikult optilisest kiust, või elektroonilise side võrk, mis suudab sideliikluse tippkoormuse tingimustes pakkuda kättesaadava alla- ja üleslüli ribalaiuse, toimekindluse, vigadega seotud parameetrite ning hilistuse ja selle varieeruvuse näitajate osas samalaadset võrgu jõudlust; võrgu jõudlust võib pidada samalaadseks hoolimata sellest, et lõppkasutaja kogemus võib varieeruda, kuna võrku ja võrgu lõpp-punkti ühendavate meediumide omadused on erinevad;

2. Primaarse sagedusloa nõue

Seletuskirjas on öeldud, et VHCN kvaliteedi tagamiseks peavad raadiosidelahendused kasutama primaarse kasutusõigusega sagedusluba ning et ainult operaatori ainukasutuses olevad sagedused tagavad vajaliku kvaliteedi. Millisele uuringule, tehnilisele analüüsile või rahvusvahelisele praktikale see järeldus tugineb? Palun arvestada vastamisel ka asjaolusid,

et 1) on väljatöötatud tehnoloogiad, millede kasutamisel on eesmärk vältida häireid vabasagedusalas; 2) Konkreetsetes sagedusalas nende häirete intensiivsust plaanitavates toetusmeetme alas väikeses raadiuses Eestis.

Vastus:

Justiits- ja Digiministeeriumi seisukoht on kujundatud toetudes Euroopa Liidu elektroonilise side koodeksile, Euroopa reguleerivate asutuste ameti (BEREC) [suunistele VHCNi defineerimiseks](#) ja Euroopa Komisjoni [suunistele lairibavõrkude jaoks antava riigiabi kohta](#).

Kuigi Euroopa Liidu õigus ei sätesta detailselt konkreetseid sagedushalduse vorme, rõhutavad nii Euroopa elektroonilise side seadustik kui 2022. aasta riigiabi suunised, et liikmesriigid peavad tagama VHCN võrgu kõrge kvaliteedi, töökindluse, stabiilsuse ja võrdse ligipääsu. Nende eesmärkide täitmine eeldab turvalist ja häireteta raadiosageduste kasutamist, mida vabasagedused oma olemuselt ei võimalda.

Kuigi antud dokumendid ei nimeta konkreetset „ainukasutuses olevat sagedusluba“, võimaldavad kvaliteedi, töökindluse ja sagedushalduse eesmärgid teha järelduse, et ainult litsentseeritud sageduste kasutamine võimaldab VHCN nõudeid realselt täita, mistõttu on selline järeldus õiguslikult põhjendatav.

Riigiabi suunised lubavad liikmesriigil kehtestada kriteeriumid, millele riigi toetusega võrk peab vastama. Kvalitatiivsete kriteeriumite hulgas on Justiits- ja Digiministeerium otsustanud, et raadiolahenduste puhul peab olema tegemist sagedusloaga tehnoloogiaga. Selleks, et tagada nõutava kvaliteediga teenust, peavad raadiolahendusega võrgud kasutama lõppkasutajaga ühendamiseks sagedusloaga sagedusi, kuna ainult operaatori ainukasutuses olevad sagedused tagavad operaatorile võimaluse tagada oma võrgus kindel kvaliteet ilma häireteta.

Justiits- ja Digiministeerium ei oma informatsiooni selle kohta, et „on väljatöötatud tehnoloogiad, millede kasutamisel on eesmärk vältida häireid vabasagedusalas ja konkreetsetes sagedusalas nende häirete intensiivsust plaanitavates toetusmeetme alas väikeses raadiuses Eestis.“

3. Alternatiivsete tehnoloogiate analüüs

Milliseid primaarse sagedusloata VHCN-võimelisi raadiosidelahendusi meetme ettevalmistamisel hinnati ning milliste mõõdetavate kvaliteedinäitajate alusel jõuti järeldusele, et need ei vasta nõuetele ja välistati kategooriliselt?

Vastus:

Justiits- ja Digiministeerium ei ole teadlik ühestki VHNC võimelisest raadiosidelahendusest peale 5G.

Toetusmeetme ettevalmistamisel kõiki võimalikke VHCN tehnoloogiaid ei võrreldud. Lähtume Euroopa Liidu elektroonilise side koodeksis, üldises grupierandi määrukses ja lairiba suunistes nimetatud definitsioonidest.

2024. aastal viidi enne toetusmeetme eelnõu välja töötamist läbi uuring, mille eesmärgiks oli selgitada välja 1 gigabiti kiirusega võrkude rajamise maksumus. Selle uuringu järeldus oli, et valguskaabelvõrkude rajamine on kokkuvõttes odavam kui üle õhu 5G FWA võrgu rajamine.

Uuringuga on võimalik tutvuda siin: [Turutörkepiirkondade lairibataristu maksumuse uuring \(2024\)](#).

4. Riigiabi proportsionaalsus

Kas ministeerium hindas meetme ettevalmistamisel, kas seletuskirjas sisalduv primaarse kasutusõigusega sagedusloa nõue on kooskõlas Euroopa Liidu riigiabi reeglitest tuleneva proportsionaalsuse ('minimum necessary aid') põhimõttega? Eelkõige, kas analüüsi, kui palju rohkem aadressiobjekte oleks võimalik sama eelarvega ühendada juhul, kui VHCN kvaliteedinäitajatele vastavaid lahendusi ei välistataks üksnes kasutatava spektrirežiimi tõttu? Kui selline analüüs tehti, siis palun esitada selle peamised järeldused.

Vastus:

Jah, primaarse kasutusõigusega sagedusloa nõue on kooskõlast Euroopa Liidu riigiabi reeglitest tuleneval proportsionaalsuse nõudega.

Ei analüüsitud seda, kui palju rohkem aadresse oleks võimalik ühendada vabasagedustel põhinevate tehnoloogiatega, kuna ministeerium ei tea ühtegi vabasagedustel tegutsevat WiFi tehnoloogiat, mis vastaks VHCN nõuetele.

Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul on õiguspärane kehtestada piirang sagedushalduse alusel tagamaks VHCN võrgu kvaliteedinõuete täitmine. Selleks, et tagada nõutava kvaliteediga teenust, peavad raadiolahendusega võrgud kasutama lõppkasutajaga ühendamiseks sagedusloaga sagedusi, kuna ainult operaatori ainukasutuses olevad sagedused tagavad operaatorile võimaluse tagada oma võrgus kindel kvaliteet ilma häireteta.

Riigi eesmärk on viia ellu toetusmeede ning saavutada seatud kvaliteedikriteeriumitele vastav tulemus. Toetusmeede on tehnoloogianeutraalne ning järgib Euroopa Liidu lairiba riigiabisuuniseid ja üldise grupierandi määruse põhimõtteid. Lairiba suuniste kohaselt ei tohi riigi sekkumise puhul eelistada ega välja jätta ühtegi konkreetset tehnoloogiat. Samas ei piira tehnoloogiline neutraalsus liikmesriikide võimalust määrata kindlaks võrkude soovitud jõudlust ja muid parameetreid.

Avaliku raha optimaalse kasutuse tagab ka mitmete sama tehnoloogiat (nt valguskaabel) pakkuvate taotlejate osalemine toetuse taotlemisel, mitte ainult erinevate tehnoloogiate pakkujate osalemine.

5. Mõju ühendamata jäävatele kodude arvule ja regionaalpoliitikale

Kas ministeerium on analüüsinud, kui palju aadressiobjekte jääb ühendamata just seetõttu, et seletuskirjas sisalduv primaarse sagedusloa nõue välistab muud tehnoloogiad enne nende tegelike kvaliteedinäitajate hindamist? Kui on, siis milline oli tulemus? Näiteks kui ühe ühenduse vajalik toetus on 1000€; 2000€; 3000€,

Vastus:

2024. aasta uuringu alusel on Eestis ca 120 tuhat aadressi, kus puudub vähemalt 100 Mbit/s püsiühendus.

Euroopa Regionaalarengufondist elluviidava 45 MEURi toetusmeetme abil on kavas luua liitumise võimalus vähemalt 10 tuhandele aadressile (max toetus 4500/€ aadress). Seega kuni 110 tuhat aadressi jäävad katmata.

