

Raadiosageduste riigilõivumäärade ja nende arvestamise metoodika analüüs

Tellija:
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Suur-Ameerika 1, Tallinn 10122

Kontaktisik: Liisi Moks
liisi.moks@mkm.ee

Pakkuja:
Civitta Eesti AS
Reg nr 11092241
Lõõtsa 8, 11415 Tallinn

Kontaktisik: Martti Rell,
martti.rell@civitta.com

LÕPPRAPORT

22.08.2023

ANALÜÜSI EESMÄRK

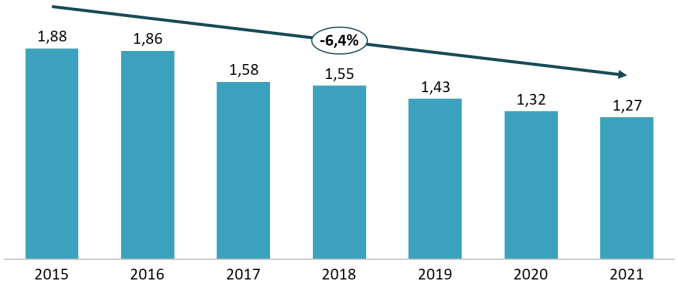
Raadiosagedus on avatud keskkonnas vabalt leviva elektromagnetlaine võnkesagedus sagedustel 30 Hz kuni 3 000 GHz, mida kasutatakse raadiosideks ehk -kommunikatsiooniks. Raadiosagedus jaotub kindlaks kasutusotstarbeks määratud raadiosagedusvahemikeks ehk raadiosagedusaladeks, mis on defineeritud Rahvusvahelise Telekommunikatsiooni Liidu konventsioonis ning ning Eesti raadiosagedusplaanis. [1]

Raadiosagedus on väärtuslik, ent piiratud ressurss. Raadiosageduse väärtuslikkus tuleneb sellest, et erinevate raadiosagedusalade kasutamisest sõltuvad väga paljud tööstusharud, näiteks telekommunikatsiooni, merenduse, kaitse, kosmoseuuringute sektor. Piiratus seisneb jällegi asjaolus, et raadiosagedusi (ehk raadioside kui ressursi pakkumist) pole ühelt poolt võimalik juurde tekitada ning teiselt poolt pole lihtsustatult öeldes võimalik samale raadiosagedusele üle ühe signaali panna. Ühtlasi kaasneb raadiosageduse piiratusega vajadus selle kasutust hallata ning reguleerida, millega Eestis tegeleb Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi MKM) ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelvalve Amet (edaspidi TTJA).

Raadioside haldamisega kaasneb arvestatav administratiivne koormus ning kulud tulenevalt vajadusest raadiosagedusalasid rahvusvaheliselt ja riigisiseselt planeerida, raadiosagedusi koordineerida ja nende kasutamist korraldada, välja töötada ja ajakohastada raadiosageduste kasutamisega seotud õigusi ning teostada järelevalvet. Sideregulaatori vaatest on raadioside haldusel ka tulupool, kuivõrd raadiosagedusi kasutatakse reeglina sideregulaatori väljastatud sagedusloa alusel ning sageduslubade eest tuleb (mõningate eranditega) maksta riigilõivu.[2] Ometi kaasneb raadioside halduse tulupoolega arvestatavaid probleeme, mis piiravad halduse senise kontseptsiooni jätkusuutlikkust.

Esiteks, sageduslubade eest laekunud riigilõivude kogusumma on Eestis tugevas langustrendis (Joonis 1). Perioodil 2015-2021 on laekumised aastas keskmiselt 6,4% langenud ning 2021. aastal laekus 614 726 eurot vähem kui 2015. aastal. Hanke tehniline kirjeldus seletab, et laekumiste languse põhjuseks on teatud riigilõivuga maksustatud lubade liikidega seotud tehingute arvu langus. Lisaks on oluline, et tehingute arvu langust ei kata ühelt tehingult makstud riigilõivu suurus, kuivõrd valdav osa sageduste kasutamisega seotud riigilõivumääradest on muutmatutena kehtinud ca 15 aastat. Teiselt poolt on raadiosageduste haldamisega seotud töömaht ning tegevuskulud oluliselt kasvanud, näiteks põhjusel, et reaalselt väljastatavate ja pikendatavate sageduslubade liikide seas on ka selliseid, millelt riigilõivu ei küsita.[2] Lisaks suurendab halduskoormust asjaolu, et haldusalasse lisanduvad uued mobiilsidetehnoloogiad (näiteks 5G), ent sama tempoga ei kao vajadus vanemate tehnoloogiate (näiteks 3G) haldamiseks, mistõttu on senine korraldus eelarveliselt jätkusuutmatu.

JOONIS 1. SAGEDUSLUBADE EEST LAEKUNUD RIIGILÕIVUDE KOGUSUMMAD 2015-2021, M EUR



Allikas: Raadiosageduste riigilõivumäärade ja nende arvestamise metoodika analüüsi lisa 1.

Teiseks on läbipaistmatud kehtiva sageduslubadega seonduva riigilõivude süsteemi ressursitasudesse puutuvad regulatiivsed põhimõtted. Euroopa elektroonilise side seadustik ((EU) 2018/1972, artiklid 16 ning 42) sätestab liikmesriikidele võimaluse kehtestada nii sideregulaatori raadiosageduste haldamisega seotud tegevuskulusid katvaid

[1] https://www.riigiteataja.ee/akt/120052020034?leiaKehtiv

[2] RLS § 31 sätestab riigilõivust vabastuse (nt Kaitsevägi, Siseministeerium). See, kas ja kui palju on nõude eksisteerimisel sagedusloa eest vaja maksta riigilõivu, on defineeritud riigilõivuseaduse 6. jao 4. jaotises (§ 206, § 207) ja lisas 3.

haldustasusid kui ka tasu raadiosageduse kui piiratud ressursi kasutusõiguste eest (ressursitasu).[3] Rahvusvaheline Telekommunikatsiooni Liit (edaspidi ITU) märgib, et ehkki nii halduskuludest lähtuva haldustasu kui ka spektri väärtusest lähtuva ressursitasu (ITU määratluses „kasutustasu“) arvutamiseks on erinevaid võimalusi, on põhimõttena oluline, et need tasuliigid oleks eristatud (*unbundled*) ja arvutuspõhimõtetes läbipaistvad.[4] Täna on Eestis aga olukord, kus ühelt poolt koosneb teoorias valdav osa sageduslubade riigilõivudest nii sideregulaatori tegevuskuludest kui ka ressursitasust, ent praktikas pole kehtiva riigilõivude metoodika alusel võimalik tegevuskulusid ning ressursitasusid selgelt eristada, läbipaistvus puudub. Võttes arvesse, et tänase seisuga ei kata sageduslubade riigilõivud isegi tegevuskulusid, võib ühelt poolt järeldada, et tasud pole tegevuskuludega vastavuses (ehk riigilõiv ei väljenda halduskulupõhist tasustamist). Teiselt poolt ei väljenda tänane tasustruktuur ka ressursipõhist tasustamist, sest tasustruktuur on fikseeritud ning ei sõltu konkreetse sagedusala kasutamise kontekstist ja turuväärtusest.

Võttes arvesse senise sageduslubade tasustamise jätkusuutmatust ning kehtivate regulatiivsete põhimõtete läbipaistmatust, on vaja leida sageduslubadele kehtivate riigilõivumäärade seadmiseks ajakohane metoodika. Analüüs metoodika leidmiseks peab muu hulgas hindama Eesti hetkeolukorda, asjakohaseid rahvusvahelisi praktikaid ning metoodika rakendamiseks vajalike muudatuste sobivust Eesti õigusruumi. Lisaks peab analüüs lähtuma vajadusest leida tasakaal sideregulaatori eelarvelise jätkusuutlikkuse ning muudatusettepanekutest mõjutatud kasutajagruppide sotsiaalmajanduslike aspektide ning üldise hinnatundlikkuse vahel. Sealjuures peab sideregulaatori eelarvelise jätkusuutlikkuse analüüs võtma kulu poolelt arvesse nii eri liiki lubade väljastamise järgseid tegevuskulusid kui ka sideregulaatori üldist investeeringute kulu. Tulu poolelt peab kaaluma nii võimalusi muuta riigilõivuga maksustastud sageduslubade liike (sh analüüsima riigilõivumäärast vabastatud sagedusloa liikide põhjendatust) ning riigilõivu (tegevuskulusid katvaid) määrasid, vajadust eristada ressursitasu kui ka vajadust muuta laiemat eelarvelist lähenemist Konkurentsiameti jaoks kehtestatud järelvalvetasude näitel.[5]

Sellest ajendatult on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium algatanud käesoleva projekti, mille **eesmärgiks** on saavutada Euroopa Liidu ja Eesti õigusega kooskõlas olev läbipaistev ja õiglane regulatsioon sageduslubadega seotud tasude määramiseks ning uurida võimalusi sideregulaatori iätkusuutlikuks täiendavaks rahastamiseks.

Analüüsi tulemused võimaldavad **1)** hinnata asjakohaseid välispraktikaid ning nende ülekantavust Eesti konteksti, **2)** sideregulaatoril kasutusse võtta uuendatud ning asjakohasest tasu arvestamise strateegiast lähtuv raadiosageduse lubade tasustamise mudel, **3)** sideregulaatoril tagada pikaaegne eelarveline jätkusuutlikkus, **4)** ministeeriumil/seadusloojatel omada selget ülevaadet vajalikest muudatustest Eesti õigusloomes.

[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32018L1972&qid=1673290157803

[4] ITU, *Guidelines for the review of spectrum pricing methodologies and the preparation of spectrum fee schedules*, 2016.

[5] https://www.riigiteataja.ee/akt/130122021001

SISUKORD

1. VÕRDLUSRIIKIDE TASUSÜSTEEMIDE ÜLEVAADE 7
1.1. Soome regulatiivne süsteem 7
1.2. Läti regulatiivne süsteem 8
1.3. Leedu regulatiivne süsteem 9
1.4. Poola regulatiivne süsteem 10
1.5. Regulaatorite eelarveline võrdlus 10
2. EESTI & VAADELDUD RIIKIDE VÕRDLUS 11
2.1. Sageduslubade tasuliikide võrdlus 11
2.2. Tasuliikidesse puutuvad juriidilised kaalutlused 12
2.2.1. EL õiguse nõuded 12
2.2.2. Eesti õiguse nõuded 12
2.2.3. Sageduslubade toimingutasu (riigilõivu) ja ressursitasu rakendamine Eesti õiguses 14
2.2.4. Riigiabi 14
2.3. Tasukomponentide võrldus valemites 15
3. PRIORITEEDID & PARIMAD PRAKTIKAD EESTI TASUSTAMISE MUDELI VÄLJA TÖÖTAMISEKS 19
4. RAADIOSAGEDUSTE RIIGILÕIVUDE PRAEGUNE SÜSTEEM 21
4.1. Ülevaade praegusest arvestusmetoodikast 21
4.2. Praeguse süsteemi peamised kitsaskohad 23
5. ETTEPANEK RAADIOSAGEDUSTASUDE ARVESTUSMETOODIKAKS 24
5.1. Potentsiaalsed arvestusmetoodika lähenemised 24
5.2. Järelvalvetasude arvestusvalemi komponendid 25
5.3. Loaliigid ja loaliikidele komponentide rakendamine 27
6. UUE ARVESTUSMETOODIKA RAKENDAMINE ERINEVATELE KASUTUSJUHTUDELE 32
6.1. Kasutusjuht 1: Üldkasutatav mobiilivõrk 33
6.2. Kasutusjuht 2: Liikuv maaside 33
6.3. Kasutusjuht 3: Ringhääling 34
6.4. Kasutusjuht 4: Satelliitside 34
6.5. Kasutusjuht 5: Paikse maaside raadiosideliin 35
6.6. Kasutusjuht 6: Mere- ja lennuside 35
7. UUE ARVESTUSMETOODIKA RAKENDAMINE JURIIDILISEST VAATEST 36
8. SIDEREGULAATORI PIKAAJALINE RAHASTUSMUDEL 38
8.1. Rahastusmudeli eeldused 38
8.2. Pikaajaline sideregulaatori rahastuse väljavaade uue tasusüsteemi rakendamisel 39
8.3. Sensitiivsusanalüüs 40

9. ÕIGUSLOOME MUUDATUSTE ETTEPANEKUD 43
9.1. Regulatsiooni muutmise lähtekohad & suunised 43
9.2. Põhimõttelised ettepanekud regulatsiooni muutmiseks 44

PEATÜKK I. EESTI & VÕRDLUSRIIKIDE TASUDE STRUKTUURI JA PARIMATE PRAKTIKATE ANALÜÜS

Projekti esimeses etapis viidi läbi taustaanalüüs võrdlusriikide praktikate ja sageduslubade tasude kujunemise kohta. Võrdlusriikidena analüüsiti **Soomet**, **Lätit**, **Leedut** ning **Poolat**. Esimesed kolm riiki valiti nende geograafilisest lähedusest lähtuvalt. Poola kasuks langes valik lähtuvalt riigi Euroopa keskmisest kõrgematest sageduslubade tasudest ning mõnevõrra erinevast lähenemisest arvestusmetoodikas. Lisaks sageduslubasid reguleeriva seadusandlusele ning toetavatele tekstide tugineti analüüsis ka intervjuudele Soome, Läti ning Leedu regulaatoritega.

Võrdlusriikide regulatiivsete praktikate analüüsi eesmärk oli kaardistada sageduslubade tasustamise süsteemid, võrrelda neid Eestis kehtiva korraga ning jõuda järeldusteni võrdlusriikide tasusüsteemide eelistest ja põhimõtetest, mille juurutamist kaaluda ka Eesti kontekstis. Erilist tähelepanu pöörati **tasuliikidele** ning sageduslubade väljastamise ja/või haldamise eest küsitava tasu suurust mõjutavatele muutujatele ehk **tasukomponentidele**. Lisaks vaadeldi võrdlusriikide regulaatorite intervjuudele põhinedes tasusüsteemide eelarvelist jätkusuutlikkust puudutavaid elemente, mehhanisme tasu suuruste jooksvaks korrigeerimiseks, praktikaid administratiivkoormuse vähendamiseks jms.

Vaatlusriikidest tõusis enim esile Soome tasusüsteem, mis põhineb selgel (ehkki paljude erisuste ja nüanssidega) valemil. Selle eesmärk on oluliselt suurem tasumäära kujunemise läbipaistvus ja selge sisemine loogika, mis on kasuks ka näiteks tasu muutmisel. Lisaks on Soome ainus võrdlusriik, kus küsitakse ainult regulaarset n-ö monitoorimistasu, st. tasu loa väljastamise eest puudub. Poola ning Leedu süsteemi ülesehitus on Eestile üpris sarnane, kus tasu juhindub seadusesse kirja pandud läbipaistmatu loogikaga baastasu määradest. Läti süsteem asetub kahe äärmuse vahele. Tasukomponentide, st. tasu arvutamisel oluliste koefitsientide või kriteeriumite osas eristusid Läti ja Leedu, kus teatud loa liikide tasumäära puhul eristatakse selgelt era- ning kommertskasutust. Lisaks tõusis esile Soome ehk ainuke riik, kus tasu ei sõltu geograafilisest katvusest (nt. maakondade arvust).

Juriidiline analüüs tõi esile, et Euroopa seadusandlusest tulenevalt jagunevad võimalikud tasuliigid haldustasudeks ning ressursitasudeks ning Eestis kehtivat riigilõivu saab pidada (printsiibis kulupõhiseks) haldustasuks. Lisaks selgus intervjuudest võrdlusriikide regulaatoritega palju põhimõttelisi ning operatiivseid elemente, millega peaks uue tasusüsteemi väljatöötamisel arvestama, näiteks oleks kulupõhise tasusüsteemi korral vaja välja töötada aasta lõikes käivituvad tagasimakse või hüvitusmehhanismid olukordadeks, kus regulaatori eelarve on ülejäägis.

Taustaanalüüsi tulemusena formuleeriti prioriteedid ning parimad praktikad, mida projekti teises etapis uue tasusüsteemi väljatöötamisel arvesse võtta. Näiteks soovitati tasusüsteemi ülesehitusel eelistada seadusesse fikseeritud baastasudel põhinevale süsteemile sellist süsteemi, kus suurem rõhk on koefitsientidel. Regulaatori eelarvelise jätkusuutlikkuse kontekstis rõhutati näiteks võimalusi kulude kärpeks, nagu sagedusloa kategooriate kombineerimine või lubade kehtivuse pikendamine. Lisaks pandi juriidika valdkonnas prioriteet selliste võimaluste leidmisele, mis ei eeldaks tasude kehtestamise delegeerimist määruseandjale, sest see eeldaks omakorda ulatuslikku seadusemuudatust. Prioriteedid on mõeldud ettepanekutena, mida regulaatori ning ministeeriumiga arutada.

1. VÕRDLUSRIIKIDE TASUSÜSTEEMIDE ÜLEVAADE

1.1. SOOME REGULATIIVNE SÜSTEEM

SÜSTEEMI ÜLEVAADE

Soomes kasutatakse sageduslubade tasustamisel monitoorimistasu ning oksjonit. Raadioloa taotlemisel, v.a oksjoni korras, tasu ei maksta, vaid tasude maksmine toimub aastapõhiselt (näiteks loa taotlemisel aga sellest siis enne kasutamist loobumisel tasu ette nähtud ei ole). Tasude suuruse määrab riik, kuid tasu laekub otse regulaatorile. Oksjoni korral laekub oksjonitulu riigile, kuid see ei vabasta taotlejat monitoorimistasu maksmisest. Sageduse reserveerimine ning sagedusloa taotlemine ei ole jagatud kasutuseesmärgi järgi, kuid teatud kasutuseesmärkide puhul on loa taotlemise eeltingimuseks tegevusloa olemasolu. Sellised load on nt võrgulitsents ning tele- või raadioprogrammi edastamise tarkvaralitsents, mille taotlemisel tuleb maksta tasu.

Sageduslubade hinnastamine lähtub **ribalaiusest, kasutatavatest seadmetest ja sagedusala väärtusest, mitte kasutuse mahust ega eesmärgist**, st ärilistel eesmärkidel kasutamist ei tasustata teistest kõrgemalt. Tasu suurus määratakse valemi järgi. Valemis on määratud baastasu ning lähtuvalt kasutatavast seadmest on kohalduvad koefitsiendid, mis määravad lõpliku tasu suuruse ning reguleerivad tasude koormust eri lubade lõikes. Hinda võivad mõjutada nt baastasu muutmise koefitsient sõltuvalt seadmest, populatsiooni komponent, kasutuse ulatuse komponent (*system coefficient* ehk seadmete arv) ning sageduse kasutuseesmärk. Tasude komponentide ja suuruse muutmine on riigi otsustada ning seda tehakse harva. Juhul, kui tulud ületavad regulaatori kulusid, kohandatakse baastasu.

OLULISEMAD MÕTTED INTERVJUUST REGULAATORIGA

- Süsteem on laias plaanis *ca* 20 aastat samasugune püsinud.
- Litsentsid antakse kuni 10 aastaks, keskmiselt on väljastatud litsentsi pikkus 5 aastat. Uue süsteemi järgi saab litsentsi taotleja avaldada soovi litsentsi lõppedes selle automaatseks uuendamiseks. Nii säästab regulaator administratiivkuludes.
- Monitoorimistasude aluseks on valem, mille teeb keerukaks suur erisuste osakaal. Süsteemi välja töötades polnud poliitiliselt vastuvõetav, et mõne kasutusliigi tasud tõuseksid mitmekordselt, mistõttu valemit peenhäälestati. Regulaatori hinnangul pole erisuste paljusus hea ning ideaalses maailmas suudaks üks universaalne ja lihtne valem kõiki liike katta. Veel rõhutab, et valemi muutmine on tagantjärele väga keeruline.
- Mobiilioperaatoritega saadakse üldiselt hästi läbi, ehkki vahel kostub nurinat. Ligikaudu 45% regulaatori tulubaasist tuleb üldkasutatavatest mobiiltelefonivõrkudest. Lisaks sellele 10% paiksetest raadiolinkidest, millest enamus on samuti mobiilioperaatorite kasutuses. **Seega panustavad kolm suurt telekommunikatsiooniettevõtet eelarvesse *ca* 50%**.
    - Valemit muudeti *ca* 15 aastat tagasi, kui mobiilioperaatorid maksid üle 60% regulaatori tulubaasist. Toona vähendati osakaal 40%ni, ent nüüd näitab see uute sageduste (nt. 26 GHz) lisandumise tõttu taas tõusutrendi.
- Süsteem on seni taganud regulaatori finantsilise jätkusuutlikkuse. Positiivselt on kaasa aidanud uute sageduste avamine, nt 26 GHz toob ligi 6% tuludest. Lisaks on vähendatud kulusid nt läbi litsentsivabastuste (nt. raadiomikrofonid, jahiraadiod) ning protsesside optimeerimise.
    - Rahapuuduse korral oleks variant muuta baastasu koefitsienti, ent tasude suurendamine eeldaks poliitilist otsust.

1.2. LÄTI REGULATIIVNE SÜSTEEM

SÜSTEEMI ÜLEVAADE

Lätis kasutatakse sageduslubade hinnastamisel nii väljastustasu kui monitoorimistasu. Tasu laekub regulaatorile ning tal on kohustus tõestada, et saadav tasu vastab tehtud kulutustele. Juhul, kui soovitakse piiratud kasutusõigusega sagedusvahemikku kasutada, tuleb korraldada oksjon või avalik pakkumine. Ärilistel eesmärkidel kasutamise oksjoneid ei vii läbi regulaator ise, vaid eraldiseisev sõltumatu asutus. Lubade taotlemine on jagatud kasutuseesmärkide järgi.

Sageduslubade hinnastamine lähtub **erinevatest komponentidest, sh kasutuseesmärgist**. Kommertseesmärgita, näiteks amatöörlubade tasud on väiksemad ning neid ei ole juba aastaid muudetud. Luba taotledes tuleb maksta **tasu sageduse määramise ja selle sobivuse kontrollimise eest**. Tasu suurus on kindlaks määratud regulaatori reaalselt tehtavate kulude järgi loa väljaandmiseks ning sõltub loa liigist ning seadmest, millele luba antakse. Lisaks tuleb loa omanikul **maksta kuupõhist monitoorimistasu**. Tasu suurus sõltub mitmetest komponentidest, mida vastavalt loa liigile ja kasutatavale seadmele rakendatakse. Näiteks võivad tasu suurust mõjutada geograafiline komponent, ribalaiuse suurus või asjaolu, kas tegemist on avaliku või erakasutusega.

Tasude metoodika ning suurused on seotud riigi raadiosagedusplaaniga. Juhul, kui kasutusse lisandub uusi sagedusi või muudetakse erinevatel eesmärkidel kasutamise sagedusvahemikke, vaadatakse üle ka tasud. Muudatused tasustamises tehakse koostöös telekommunikatsiooni ettevõtetega, kellega võimalikud muudatused ümarlaual läbi arutatakse. Juhul, kui aasta jooksul saadud tulud ületavad regulaatori kulusid, vähendatakse aasta lõpus arvete summasid proportsionaalselt.

OLULISEMAD MÕTTED INTERVJUUST REGULAATORIGA

- Süsteem on paigas viimased 10 aastat. Uue tasustruktuuri välja töötamine tulenes Euroopa Komisjoni kriitikast vana režiimi kohta ning uus süsteem kujunes tihedas koostöös ministeeriumite ning mobiilioperaatoritega. Seoses lisanduvate sageduste ning tehnoloogiatega (5G, 6G) ning lähtuvalt operaatorite survest plaanib regulaator hakata lähiaastatel tasustruktuuri uuesti analüüsima.
- Ühekordsed litsentsi väljastustasud lähtuvad otseselt väljastamisega kaasnevatest kuludest (nö *direct method*). Igakuised monitoorimistasud lähtuvad keerulisemast koefitsientidega määratletud valemist, mis arvestab muutujaid nagu jaama mobiilsus/statsionaarsus, sagedusala paiknevus spektril etc. **Järelvalvetasud moodustavad *ca* 95% sagedustega seotud tulubaasist** ning on seega kõige olulisemad.
- Mobiilioperaatorid on palunud igakuised monitoorimistasud asendada pooleaastase maksegraafikuga. Regulaator on kriitikaga nõus ning ei tea täpselt, mis igakuist graafikut põhjendaks, ning tema hinnangul on see liialt tihe.
- Tasustamist on keeruline jooksvalt muuta. Isegi otseselt litsentsi väljastamise kuludest tõukuv ühekordne väljastustasu ei ole 2012. aastast alates muutunud. Tasude tõstmine on Läti näitel delikaatne protsess ning eeldab regulaatori, operaatorite ning ministeeriumi esindajate osalusel ümarlaua kokkukutsumist. Seni on regulaator kehtiva tasustruktuuriga hästi ära majandanud, ent 2022. aasta oli inflatsiooni tõttu esimene, kus kulud ületasid tulusid. Regulaator on ümarlaua kokku kutsunud, et tasusid tõsta. Regulaatori vaatest on see keeruline, sest eeldab näiteks ümarlaua veenmist, et regulaator töötab optimaalse efektiivsusega.
    - Suhted mobiilioperaatoritega on Lätis seega pigem pingelised. Selle taga on ka asjaolu, et **operaatorite panus regulaatori eelarvesse on ka näiteks Soomest kõrgem, moodustades *ca* 66%**.
- Litsentsivabastuste teemal toob regulaator välja, et neil on litsentsist täielikult vabastatud n-ö üldkasutatavuse kategooria (*common usage,* WiFi seadmed, ruuterid jne). Lisaks eksisteerib sekundaarse kasutuse kategooria (*secondary usage*), milles ei tagata interferentsi puudumine. Antud kategoorias väljastatakse küll litsentse, ent palju madalama tasu eest.

1.3. LEEDU REGULATIIVNE SÜSTEEM

Leedus kasutatakse sageduslubade hinnastamisel nii **väljastustasu kui monitoorimistasu komponenti**, sh oksjonit. Kõik tulud kuuluvad riigile, kes rahastab regulaatori tegevust, vältimaks regulaatori sõltuvust tasude suurusest. Sageduslubade väljastamine on **jaotatud kasutuseesmärgi järgi**. Luba taotledes tuleb märkida, kas sagedus määratakse nt lennukile, ringhäälinguteenusteks, mobiiliteenuse edastamiseks või mõnel muul eesmärgil. Samuti mängib rolli, kas sageduse kasutajate arv on piiratud ning kui pikaks ajaks sagedus reserveeritakse.

Leedu sageduslubade **tasustamise süsteem lähtub peamiselt kasutusotstarbest** – ärilistel eesmärkidel kasutamist hinnastatakse kõrgemalt ning ärilise eesmärgita kasutamisele on kehtestatud lihtsustatud süsteem ning väiksemad tasud. Näiteks maksavad nii amatöör- kui ka veesõiduki raadioloa taotlejad vaid taotlemise tasu iga 5 aasta järel. Luba taotledes tuleb maksta **tasu kasutustingimuste kindlaksmääramise** eest ehk **väljastustasu**. Sõltuvalt liigist võib tasu määramine erineda ning sõltuda määratud sagedusalast, regulaatori töömahust, kasutajate arvu piirangust vm näitajatest. Piiramatu kasutajate arvu ning kuni ühekuuse kasutusõiguse korral on tasu fikseeritud. Juhul, kui taotlusi sageduse kasutamiseks laekub rohkem, kui on lubatud sageduslubasid väljastada, antakse load välja oksjoni korras.

Lisaks on sageduse kasutamise eest vaja maksta **kuupõhist monitoorimistasu**. Monitoorimistasu jaoks ei kasutata valemit, kuid hinnastamine sõltub loa liigist ja kasutatavast seadmest, mille põhjal määratakse kindlaks komponendid, mida tasu määramisel lisaks baastasule kohaldatakse. Muuhulgas on sõltuvalt kasutuseesmärgist tasu suuruse osas määravaks nt geograafiline komponent, kasutatav sagedusala ning kiirgusvõimsus. Juhul, kui saadavad tasud ületavad regulaatori kulusid, kohandatakse tasusid aasta lõpus koefitsientide arvelt. Kõik tariifid vaadatakse üle iga kahe aasta tagant.

OLULISEMAD MÕTTED INTERVJUUST REGULAATORIGA

- Tasud kehtestati 1993. aastal ning süsteem pole palju muutunud. Kandev idee on selles, et kommertskasutuse eest makstavad tasud on kõrgemad. Sellega seoses eristatakse osadel juhtudel ka näiteks raadioloa kasutuse otstarbet (nt. PMR võrk avalikuks kasutuseks vs asutusesiseseks).
- Regulaator tunnistab, et süsteemi tasakaalus hoidmiseks katavad tulusamate valdkondade (nt. mobiilside) tasud ka osa vähem tulusamate valdkondade kuludest (nt. ringhääling). Samamoodi katavad tulusamad sagedused vähem tulusamad.
- **Regulaatori peamine tulubaas tuleb igakuistest monitoorimistasudest (*ca* 85%)**. Sellele lisandub ühekordne litsentsi väljastamise makse ning ka tulu numeratsiooni eest. Regulaatori hinnangul võiks numeratsioon ideaalis moodustada suurema osakaalu. Tasud liiguvad esmalt riigieelarvesse, kust kantakse need täismahus regulaatorile, et tagada viimase sõltumatus.
- Leedu regulaator ei kasuta otseselt keerulist valemit, vaid lähtub seaduses defineeritud tasumääradest ja koefitsientidest. Tasude põhimõtteline eesmärk on küsida seda väiksemat tasu, mida kõrgem on sagedus. Regulaator nendib, et selline korraldus on vastuoluline, kuivõrd seadmed kõrgemate sageduste halduseks on kallimad kui madalatel sagedustel.
- Kasutatav süsteem on seni taganud regulaatori eelarvelise jätkusuutlikkuse. Kui aasta lõpuks prognoositakse tulude ülejääki, siis vähendatakse ülejäägi arvelt viimaste kuude maksete suurust. Seda juhtub peaaegu iga aasta. Suhteid mobiilioperaatoritega on Leedu regulaatori hinnangul väga head.
- Regulatiivse töömahu vähendamiseks on Leedus näiteks pikendatud amatööride ning veesõidukite litsentsipikkus 5 aastani, mille eest toimub makse üks kord. Regulaatori hinnangul oleks amatööride litsentse mõistlik pikendada isegi 10 aastani. Kasutusaladelt, kus inferentsi puudumist ei tagata, ei küsita tasu.

1.4. POOLA REGULATIIVNE SÜSTEEM

SÜSTEEMI ÜLEVAADE

Poolas kasutatakse sageduslubade hinnastamisel **väljastustasu kui monitoorimistasu komponenti**, samuti oksjonit. Tasud makstakse regulaatorile. Sageduslubade väljastamine on jagatud kasutuseesmärkide kaupa, arvestades ka kasutatava seadme tüüpi. Soovijatel on võimalik enne loa taotlemist sagedus ka reserveerida, makstes selleks eraldi ühekordset tasu, mis sõltub sageduse väärtusest. Sageduse väärtus määratakse erinevate komponentide abil, nt eelmise oksjoni või pakkumise ja aastase tasu väärtusest ning kaetud ala suurusest. Juhul, kui sagedusi kindlaks tegevusalaks on vähem, kui on lubatud väljastada sageduslubasid, korraldatakse oksjon või avalik pakkumine.

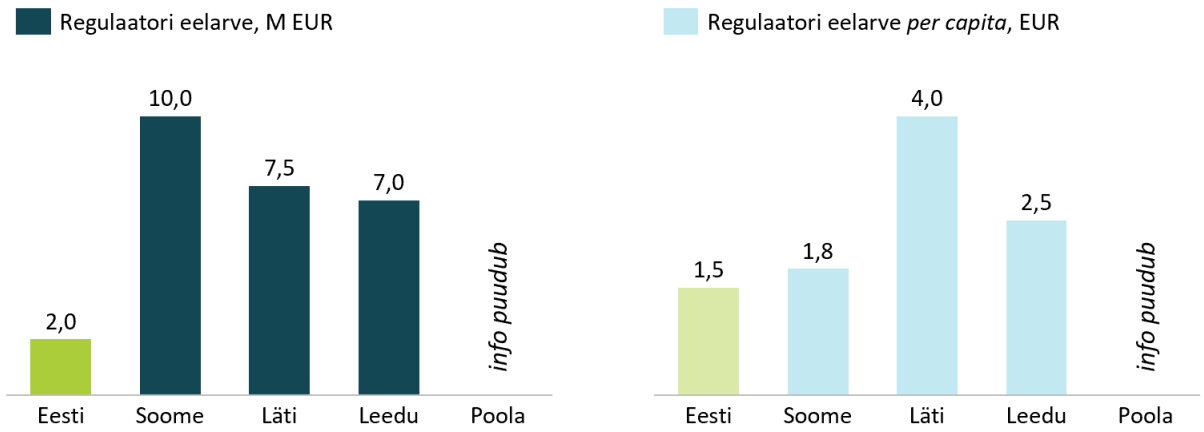
Sageduslubade hinnastamine lähtub **nii kasutuseesmärgist kui muudest komponentidest**. Siiski on ärilistel eesmärkidel kasutamine kõrgemalt tasustatud ning avalike vajalike teenuste, nt päästeteenistuse ning avaliku tele- ja raadiolevituse (ringhäälingu) tasud on 50% väiksemad, kui samaliigiline kasutus kommertslikel eesmärkidel. **Loa taotlemisel tuleb maksta väljastustasu ehk riigilõivu**. Riigilõivu suurus sõltub loa liigist ning sellest, millisele seadmele luba taotletakse. Kuigi tasud võivad olla lühiajalise kasutuse ning amatöörraadiolubade jaoks väiksemad, ei ole keegi tasust vabastatud.

Lisaks tuleb sageduse kasutamise eest maksta aastapõhist monitoorimistasu. Hinnastamine sõltub loa liigist ja kasutatavast seadmest, mille põhjal määratakse kindlaks komponendid, mida tasu määramisel arvesse võetakse. Sõltuvalt loast mängib rolli nii sageduse väärtus, ribalaiuse suurus, geograafiline element sõltuvalt maakondade arvust või piirkonna populatsioonitihedusest, samuti see, millist teenust osutatakse. Määrus, mis paneb paika aastased tasud jõustus aastal 2014, kuid viimane muudatus tehti aastal 2022.

1.5. REGULAATORITE EELARVELINE VÕRDLUS

Võrdlusriikide regulatiivsete süsteemide ülevaate ning intervjuudes avaldatud olukorrakirjelduse aitab konteksti panna eelarveline võrdlus (Joonis 2). Kõige suurem on aastaeelarve Soomes ning kõige väiksem Leedus. Hea pildi tõelisest olukorrast annab aga vaade, mis korrigeerib eelarve elanike arvuga riigis. Selgelt kõige kõrgem kulu elaniku kohta elaniku on Läti regulaatoril ning kõige madalam Soome regulaatoril. Kahte riiki eristab rohkem kui kahekordne kuluvahe. Antud olukord on suure tõenäosusega ka põhjuseks, miks Lätis on regulaatori ning mobiilioperaatorite vahelised suhted kõige pingsamad. Eesti regulaatori eelarve on nii absoluutsummas kui *per capita* mõõdetuna võrdlusriikidest väiksem.

JOONIS 2. REGULAATORITE SAGEDUSLUBADEGA TEGELEVATE OSAKONDADE EELARVETE VÕRDLUS



2. EESTI & VAADELDUD RIIKIDE VÕRDLUS

2.1. SAGEDUSLUBADE TASULIIKIDE VÕRDLUS

Regulaatorite tulud (v.a. numerisatsioon) kujunevad enamasti **kahe komponendi koosmõjul** (Tabel 1). Esiteks küsitakse ühekordset tasu sageduslubade väljastamisel või pikendamisel. Üldiselt on väljastustasu mõeldud katma litsentsi väljastamisega otseselt seotud regulaatori tegevuskulusid. See on kõige ilmsem Lätis, kus väljastustasu aluseks olev valem arvestab selgelt väljastamise protsessiga seotud otseseid ning kaudseid kulusid. Lisaks kerkib esile Soome, kus väljastustulud (ehk menetlustasu) puuduvad. Igal juhul on kõigis võrdlusriikides väljastustulud marginaalne osa – nt. Lätis ja Leedus *ca* 5% regulaatori tulubaasist ning (arvestades, et regulaatori eelarvestrateegia lähtub eeldusest jõuda aasta lõpus nulli, s.t. katta kulud, ent mitte teenida kasumit) vastavalt ka kuludest.

TABEL 1. SAGEDUSLUBADE TASUKOMPONENTIDE VÕRDLUS RIIKIDE REGULATIIVSETES PRAKTIKATES

	Tasu loa väljastamisel	Regulaarne monitoorimistasu	Oksjonitasu *(liigub riigile)*
EESTI	?	?	X
POOLA	X	X *(aastapõhine)*	X
SOOME		X *(aastapõhine)*	X
LÄTI	X	X *(kuupõhine)*	*ei vastuta oksjonite eest*
LEEDU	X	X *(kuupõhine)*	X

Teine regulaatori tulukomponent on võrdlusriikides regulaarselt (aasta- või kuupõhiselt) võetav monitoorimistasu (olenevalt riigist *monitoring fee* või *resource fee*). Võrdlusriikides moodustab antud tasukomponent suure enamuse (nt. Leedus 85% eelarvest). Tasu on põhjendatud regulaatori vajadusega jooksvalt tööd teha, investeerida ning monitoorida, et sageduslubade režiim toimiks ning püsiks. Soome näitel võetakse selge seisukoht, et regulaator osutab monitoorimistasu eest teenust ning selletõttu vabastati litsentidest loakategooriad, millele ei garanteeritud kaitset interferentsi eest. Kõigis võrdlusriikides on olemas ka mehhanism, millega monitoorimistasusid jooksvalt allapoole korrigeeritakse (jooksvalt või järgmise aasta tasude võrra), kui regulaator peaks aasta lõikes jääma eelarvelisse ülejääki.

Eesti kontekstis võiks ühelt poolt arvata, et kehtiv riigilõiv kuulub samasse kategooriasse kui teiste riikide tasu loa väljastamisel, kuivõrd formaalselt küsitakse riigilõivu loa väljastamise eest. Sellise liigitusega kaasneks aga järgnevad vastuolud:

- Väljastustasud on võrdlusriikide eelarve mõttes marginaalse olulisusega, ent riigilõiv on Eesti regulaatori kontekstis peamine tuluallikas. **Seega ei ühti kategooriad sisuliselt**.
- Juriidilise analüüsi põhjal (peatükk 2.2) on selge, et riigilõiv vastab **Euroopa seadusandluse mõttes haldustasude kategooriale**. Haldustasude seaduslikuks eelduseks on nõue katta halduskulusid ning ka Eesti riigilõivud on printsiibis (ent mitte praktikas) kulupõhised. Lisaks on võrdlusriikide süsteemides suur rõhk sellel, et aasta lõikes oleks regulaatori eelarve kulupõhine, mistõttu võib arvata, et ka nende jooksvad haldustasud liigituvad Euroopa seadusandluse

mõttes haldustasudeks. Tasude määratlust EL juriidilise raamistiku vaates hetkel võrdlusriikide puhul eraldi ei analüüsitud, kuid sellest võib järeldada, et **ehkki Eestis riigilõivudel on väljastustasu tunnused, on need pigem võrreldavad teiste riikide monitoorimistasudega.** Seda toetab ka tasude küsimise regulaarsus, mis on Eestis üldiselt kord aastas, s.t. sama Poola ning Soomega.

Võttes arvesse ülaltoodud vastuolu, on uue süsteemi loomisel oluline Eesti regulaatori küsitud **tasud sisuliselt ja/või juriidiliselt ümberdefineerida**. Kaaluda maksab nii süsteemi, kus eksisteerivad korraga väljastamistasu ning monitoorimistasu kui ka süsteemi, kus eksisteerib vaid monitoorimistasu ning kulusid hoitakse väljastustasu pealt kokku nagu Soomes. Sisuliselt on igal juhul aga oluline uus tasustruktuur joondada ka täna kehtiva ning riigilõive puudutava **kulupõhisuse printsiibiga**.

Viimaks, sageduslubadega seonduvalt küsitakse vaatlusriikides ka oksjonitasu. Ehkki oksjonitasusid puudutavad nüansid on vaatlusriikide lõikes erinevad (nt. Poolas on oksjonitega kaetud enamik lubade kategooriatest, Lätis ei tegele oksjonite läbiviimisega sageduslubade eest vastutav regulaator jne), on läbivaks jooneks asjaolu, et oksjonitulu ei jää regulaatori eelarvesse ning pole seega eelarvelise jätkusuutlikkuse mõttes oluline komponent ei Eestis ega mujal.

2.2. TASULIIKIDESSE PUUTUVAD JURIIDILISED KAALUTLUSED

2.2.1. EL ÕIGUSE NÕUDED

EL tasandil reguleerib raadiosageduste tasusid Euroopa elektroonilise side seadustik ((EL) 2018/1972). **Seadustik lubab kehtestada kahte liiki tasusid: haldustasud** (art 16) ja **kasutustasud** (art 42).

Haldustasudele kehtivad järgmised põhimõtted:

- tasud võivad katta ainult halduskulusid;
- tasusid määratakse objektiivsel, läbipaistval ja proportsionaalsel viisil;
- tasudest võib ette näha vabastusi.

Kasutustasudele (kas raadiospektri kasutusõiguste eest või seadmete paigaldamise eest) kehtivad järgmised põhimõtted:

- tasud on objektiivselt põhjendatud, mittediskrimineerivad ja proportsionaalsed;
- tasude määramisel tuleb arvestada kasutusõiguste väärtust, kulusid ja vajadust teha raadiospekter kättesaadavaks.

Seega on nõuded kasutustasudele mõnevõrra leebemad kui haldustasude puhul. Oluline on veel, et direktiiv ei ole otsekohalduv ning on liikmesriikidele siduv vaid eesmärgi osas, st konkreetsete meetmete osas jääb Eestil otsustusruum.

2.2.2. EESTI ÕIGUSE NÕUDED

Sisuliselt on kõik tasud võimalik liigitada kahte kategooriasse: **riigilõivud** (EL seadustiku mõistes haldustasud; riigilõivuga kaasneb konkreetne vastusooritus ehk riigi tegevus) ja ressursitasud (EL seadustiku mõttes kasutustasud). See kehtib ka konkursi/enampakkumise korral.

Eesti õiguse järgi on kaks peamist küsimust: (i) **tasu seaduslik alus** ja (ii) see, **mis kriteeriumite ja põhimõtete järgi tasu arvestamine käib**.

SEADUSLIK ALUS

Seadusliku alusel puhul on lähtepunktiks põhiseaduse § 113, mille järgi riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus. Riigilõiv on tasu juriidilise toimingu tegemise või dokumendi väljaandmise eest. Riigilõivu peamine tunnus on see, et erinevalt nt maksust saab riigilõivu maksja **konkreetse vastusoorituse**.

„Lõiv“ § 113 tähenduses on laiem mõiste kui riigilõiv. Lõivuks võib olla ka seaduses sätestatud muu nimetusega tasu riigi- ja omavalitsusasutuste poolt osutatavate avalike teenuste või avaliku asja

kasutamise eest. Lõivul võib olla kontsessioonimakse iseloom, mille puhul võetakse tasu õiguse eest kasutada piiratud ressursse (nt maardlate kaevandamisõiguse tasu, vee erikasutuse tasu ja muud keskkonnakasutuse tasud, aga ka telefoni lühinumbrite, ringhäälingulubade või mobiilsidekanalite kasutamise tasu). Avalik huvi on siin ressursside säästlik ja efektiivne kasutamine. Kontsessioonimaksete puhul on mõeldav ka enampakkumise korraldamine (nt mobiilside litsentside müük). (põhiseaduse kommentaarid, § 113 p 14)

- Seega on ka ressursitasud lõivud põhiseaduse § 113 mõistes.

§ 113 järgi kehtib lõivudele nn seadusereservatsiooni põhimõte – st seaduses peavad olema toodud kõik õigussuhte kohustuslikud elemendid, nt maksu puhul maksumaksja, maksu objekt, maksumäär, maksu saaja, maksu tasumise kord ja tähtpäev. Seadusega saab lõivude määramise delegeerida täitevvõimule (st sätestada ka määrusega), kuid see eeldab, et seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms (Riigikohtu 19.12.2003 otsus asjas nr 3-4-1-22-03). Nii on see näiteks keskkonnatasude puhul, kus seadus (keskkonnatasude seadus) sätestab alam- ja ülemmäärasid ning konkreetsed määrad on toodud määrustes.

- Sisuliselt katab seadusliku aluse nõue EL direktiivist tulenevad nõuded – teiste sõnadega **ei tulene Euroopa elektroonilise side seadustikust sisulisi lisanõudeid võrreldes Eesti õigusega**.

ARVESTAMISE KRITEERIUMID

Riigilõivude puhul on üldpõhimõtted toodud riigilõivuseaduse § 4 lõigetes 1-2:

- riigilõivumäär kehtestatakse lähtuvalt toimingu tegemisega kaasnevatest kuludest (kulupõhimõte);
- toimingu eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist, eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest lähtuvalt võib riigilõivumäära kehtestada kulupõhimõttest erinevalt.

Riigikohus on mitmel korral analüüsinud kohtusse pöördumise riigilõivude põhiseaduspärasust ning leidnud järgmist:

- Seadusandjal on riigilõivude suuruse määramisel otsustusruum. Kuna see seisukoht oli antud asjas kohtusse pöördumise lõivu kohta, kus lõivuga piiratakse õigust kohtulikule kaitsele, siis sageduslubade puhul nii kaalukat avalikku huvi (põhiõigus kohtulikule kaitsele ja võimude lahusus laiemalt) ei ole ja otsustusruum peaks olema veelgi laiem.
- Riigilõiv ei pea katma konkreetse kohtuasja lahendamisega kaasnevaid kulutusi, kuna neid pole võimalik arvutada täpselt, vaid hinnanguliselt. Seega on võimalik teatud ristsubsideerimine kohtuasjade vahel. Küll aga peaksid riigilõivud olema proportsioonis kuludega, mis kaasnevad riigile mingit liiki asjade lahendamisega (26.05.2015 otsus asjas nr 3-4-1-59-14, p 36-37).
- Riigilõivu määr ei tohi ilmselgelt ületada kohtuasja lahendamiseks tehtavat rahalist kulu (samas, p 37).

Kasutustasude puhul on lähtealused teised, nt keskkonnatasude puhul sätestab keskkonnatasude seaduse § 2 järgmist:

- Keskkonnatasude kehtestamisel ja rakendamisel lähtutakse keskkonnakaitse vajadusest, riigi majanduslikust ja sotsiaalsest olukorrast ning käesolevas seaduses sätestatud juhul ka tasustatavast loodusvarast loodavast väärtusest ning keskkonnakasutuse eesmärgist ja viisist.
- Maavara kaevandamisõiguse tasumäära kehtestamisel üle käesolevas seaduses sätestatud alammäärade lähtutakse riigi tulu teenimise eesmärgist.
- Energeetilise maavara puhul lähtutakse lisaks tulu teenimise eesmärgile energeetilisest maavarast toodetavast lisandväärtusest.

Seega on **peamine sisuline vahe riigilõivude ja kasutustasude vahel selles, mis eesmärgil seda võetakse** – kui riigilõiv on tasu teatud riigi toimingu eest ja eelkõige peaks katma selle toimingu kulusid, siis kasutustasu puhul võib põhieesmärk olla teine, sh ka tulu teenimine.

2.2.3. SAGEDUSLUBADE TOIMINGUTASU (RIIGILÕIVU) JA RESSURSITASU RAKENDAMINE EESTI ÕIGUSES

Eestis on tasud raadiosageduslubade eest ette nähtud RLS §-des 206-207 ja lisas 3. Seega:

- Eelduslikult on tegemist riigilõivude, mitte kasutustasudega, st need peavad olema eeskätt kulupõhised. **Tegelikkuses ei pruugi tasud kulupõhised olla, kuid praktikas ei ole kohtud seda kontrollinud.** Vaidluse korral saaks tõenäoliselt olema määrav see, (i) et seadusandjal on sageduslubade tasude kehtestamisel veelgi suurem otsustusõigus kui kohtulike riigilõivude puhul ning (ii) ega tasud lubade liikide kaupa ei ole ilmselgelt kuludega proportsioonist väljas.
- Kõik tasud on kehtestatud seadusega, määrusandjale ei ole midagi delegeeritud.

Konkursil põhinevad tasud on kehtestatud ESS-i ja selle alusel antud raadiosagedusplaani alusel. Täpsemalt on konkursi kord reguleeritud seaduses (ESS § 9^1) ning raadiosagedusplaan (määrus) näeb ette, mis sagedustel tuleb konkurss läbi viia. Konkursil põhinevaid tasusid tuleb pigem lugeda kasutustasudeks, kuna need kujunevad n-ö turupõhiselt ega sõltu riigi kuludest konkreetsele sagedusvahemikule.

Seega on **Eestis olemas alus (i) eelkõige kuludel põhinevate riigilõivude** ja (ii) konkursi kaudu määravate kasutustasude rakendamiseks.

- **Puudub seaduslik alus selliste kasutustasude rakendamiseks, mis ei põhine konkursil**. Nende kehtestamiseks on vaja viia vastav regulatsioon ESS-i, sh näha ette kasutustasude arvestamise lähtealused (nagu keskkonnatasude seaduses). Siin tuleb arvestada mh Euroopa elektroonilise side seadustiku artiklist 42 tulenevaid kriteeriume – kasutusõiguste väärtust, kulusid ja vajadust teha raadiospekter kättesaadavaks.
- Samuti **puudub võimalus riigilõivude ja kasutustasude kehtestamise delegeerimiseks määrusandjale** (v.a võimalus määrata raadiosagedusplaaniga sagedused, mis pannakse konkursile). Selleks on vaja muuta seadust – riigilõivude puhul RLS-i ja kasutustasude puhul ESS-i. Mõlemal juhul tuleb seaduses sätestada kõik peamised elemendid (tasu objekt, maksja, tasu maksmise kord ja tähtajad) ning määrata seaduses kindlaks kas tasu alam- ja ülemmäär või tasu suuruse arvestamise alused. Viimased peavad olema piisavalt täpsed, et oleks arusaadav, millistest muutujatest konkreetse tasu suurus sõltub, ning regulatsioon oleks läbipaistev ja mittediskrimineeriv.

Mõlemad toodud variandid eeldavad ulatuslikku seadusemuudatust. Riigilõivude delegeerimiseks määrusandjale peab muutma väljakujunenud riigilõivude süsteemi ning kasutustasude sisseviimiseks ESS-i on vaja töötada välja terviklik regulatsioon (eraldi peatükk), mis käsitleb tasu eesmärki, arvestamise kriteeriume, maksmise korda, võimalikke erandeid, tasu kasutamise otstarvet jne.

2.2.4. RIIGIABI

Riigiabiga on tegemist, kui (i) tegemist on riigi vahenditega ja see on riigile omistatav; (ii) riigiabi saaja saab majandusliku eelise; (iii) abil on valikuline iseloom; (iv) abi omab mõju konkurentsile ja Euroopa liikmesriikide vahelisele kaubandusele.

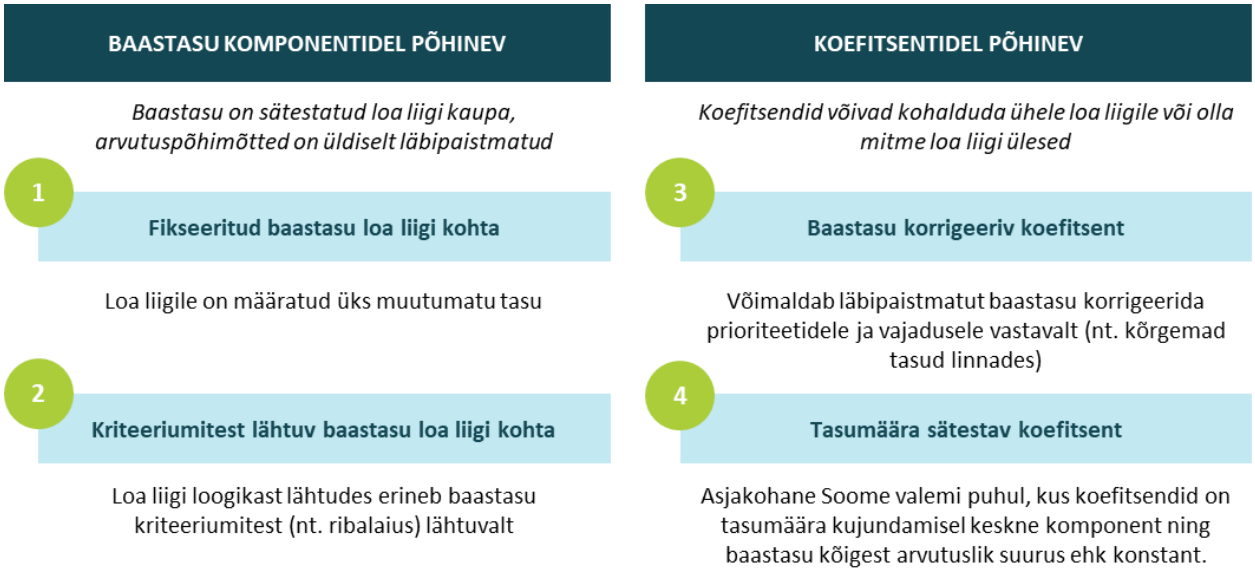
Eelise mõiste on riigiabiõiguses väga lai ja eeliseks loetakse mis tahes majanduslik kasu, mida ettevõtja ei oleks saanud tavalistes turutingimustes. **Ligipääsu andmine riigivarale või loodusvaradele või eri- või ainuõiguste andmine ilma piisava turumääradele vastava tasuta võib seetõttu samuti kujutada endast riigitululudest loobumist** (ning eelise andmist). Samas kui riik käitub reguleerijana, on tal ilma et see kuuluks riigiabi eeskirjade reguleerimisalasse, seaduspärane õigus otsustada mitte teenida maksimaalset tulu, kui kõiki asjaomaseid ettevõtjaid koheldakse võrdselt ning kui regulatiivse eesmärgi saavutamise ja tuludest loobumise vahel on loomulik seos.

Kui tehing on tehtud hankemenetlustes, siis saab tavapäraselt järeldada, et tegemist on turutingimustele vastava tehinguga. Kui hankemenetlust toimunud ei ole, on võimalik turutingimustele vastavust tõendada ka võrdlusanalüüsiga või muude hindamismeetodite abil. Euroopa Komisjon on varasemalt hinnanud litsentsi rahalist väärtust näiteks *Discounted Cash Flow* meetodi kohaselt, kuid see ei ole tingimata ainuke võimalik hindamismeetod (European Commission decision SA.33988 (2011/N) – Greece, 03.10.2012.

2.3. TASUKOMPONENTIDE VÕRLDUS VALEMITES

Riikide regulaarselt küsitud ning eelarvest olulise enamuse moodustavate monitoorimistasude kujunemisloogika erineb. Laias plaanis saab tasusüsteemide ülesehituse jagada **baastasu komponentidele põhinevaks** ning **koefitsientidele põhinevaks** ehkki tasukomponentide kasutamisel esineb kõigi riikide v.a. Soome ülesehituses kattuvusi. Kasutusel olevad tasukomponendid jagunevad omakorda neljaks (Joonis 3).

JOONIS 3. TASUSÜSTEEMIDE ÜLESEHITUS JA KOMPONENDID



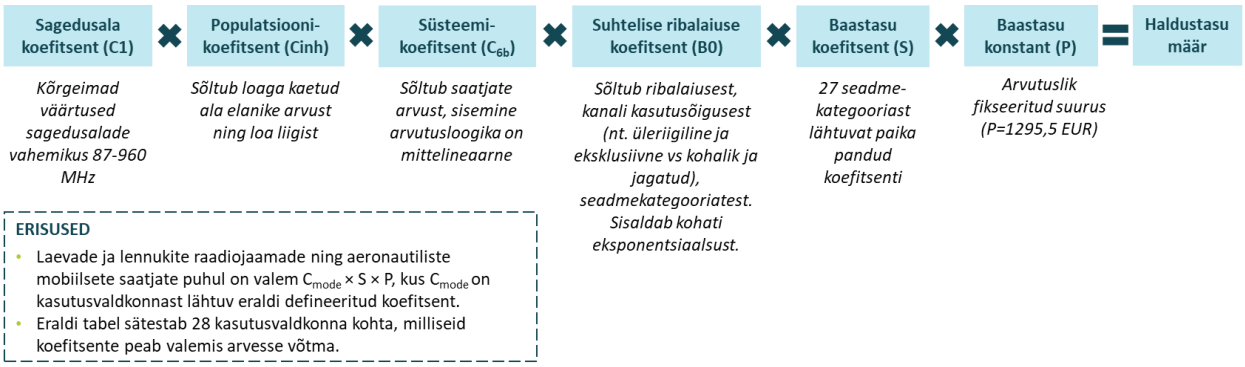
Baastasu komponentidele põhinev süsteem on valdavalt kasutusel Eestis, Poolas ning Leedus. Nendes riikides on seaduses litsentsi liikide kaupa defineeritud baastasu määrad, mille aluseks olev loogika pole läbipaistev, st. et pole selge millisele arvutusele põhinedes baastasu saadi. On tõenäoline, et määrad on kunagi välja töötatud ning kaalutud kriteeriumite alusel lihtsalt paika pandud, järgides ka toonaseid poliitilisi prioriteete. Läbipaistmatus toob negatiivse järelmina kaasa ka olukorra, kus puuduvad selgelt defineeritud printsiibid, mille alusel tasumäärasid kaasajastada.

Baastasud saab jagada kaheks. **Fikseeritud baastasud** (1) on kõige lihtsam tasukomponent, mis võtab arvesse vaid loa liiki ning liigisiseselt tasumäärasid ei eristata. Fikseeritud baastasu näide Eestist on Riigilõivuseaduses sätestatud 16 euro suurune riigilõivumäär lähitoimeseadmetele üheks aastaks sagedusloa andmine. Fikseeritud baastasu kasutamine on levinud väikekasutajatele litsentsi andmiseks ning selle eeliseks on tasumäära arusaadavus. **Kriteeriumitest lähtuv baastasu** (2) võtab lisaks loa liigile arvesse ka teisi kriteeriumeid, st. segmenteerib baastasu loa liigi siseselt. Kõikides riikides (v.a. Soome) on näiteks ribalaius baastasu kriteeriumiks, ent kriteeriumid võivad olla ka kasutuse iseloom (nt. erakasutus vs kommertskasutus), kiirgusvõimsus, antenni kõrgus, saatjate arv jms. Ehkki kriteeriumid sarnanevad iseloomult koefitsientidega, seisneb oluline eristus selles, et erinevalt koefitsientidest ei suhestu kriteeriumid baastasudega mitte võrdeliselt valemis, vaid defineerivad n-ö sagedusloaliigi sisese baastasu alamkategooria. See tähendab, et tasumäära muutmiseks ei piisa kriteeriumite muutmisest, vaid muudetud kriteeriumite alusel peab defineerima uue baastasu määra, mida omakorda raskendab baastasude läbipaistmatus. Lisaks on kriteeriumid sagedusloaliigi spetsiifilised ning ei saa olla loaliikide ülesed nagu mõned koefitsendid.

Koefitsientidel põhinev süsteem on valdavalt kasutusel Soomes ning teatud mööndustega Lätis. Süsteemi tunnuseks on tasude arvutamisel kasutatava valemi olemasolu, mistõttu on tasude määra kujunemise loogika läbipaistev ning sõltuvuses koefitsientidest ehk muutujatest valemis, mis üksteisega suhestuvad. Eriti stiilipuhas, kuue muutujaga valem on kasutusel Soomes (Joonis 4). Põhimõtteline erinevus Soome lähenemises seisneb näiteks selles, et baastasu muutuja valemis (P=1295.5 EUR) on arvutuslik suurus ehk konstant, mille korrutamisel baastasu koefitsendiga (S, millel on raadioseadme kategooriast lähtuvalt 27

väärtust) kujuneb baastasu, mis omakorda suhestub valemis kuni nelja koefitsendiga. Ehkki ka S väärtuste täpne kujunemisloogika on läbipaistmatu ehk „paika pandud“, pakub antud lähenemine suuremat selgust sisemise loogika kohta, näiteks selle tõttu, et S väärtused on omavahel kergesti võrreldavad. Lisaks on lähenemise eelis selles, et muutes koefitsienti S, saab tasude osakaale paika pandud baasmääradest lihtsamalt muuta. Soome mudeli puudused tulenevad aga sellest, et näiliselt lihtsa valemi taga on palju erisusi ja nüansse, mida peab arvesse võtma. Näiteks ei kasutata kõiki koefitsiente kõigis kasutusvaldkondades ning suhtelise ribalaiuse koefitsendi (B0) arvutamiseks tuleb osade seadmekategooriate puhul mängu eksponentsiaalne koefitsient. Regulaator pidas intervjuus süsteemi liialt keerukaks ning seletas, et nüansside rohkus tulenes mudeli koostamise aegsest vajadusest ühelt poolt osade lõppkasutajate tasusid mitte hüppeliselt tõsta ning teiselt poolt vajadusest tagada teiste kasutajate arvelt regulaatori jätkusuutlikkus. See olukord tingis mudeli peenhäälestuse ja detailirohkuse, mis omakorda töötab vastu valemi eesmärgile olla selge ning läbipaistev ning muudab lõppkasutajate vaatest arvutustehte keerukaks. Regulaatori väitel võiks valem ideaalis olla üks ja universaalne ning väheste erisustega. Kaaluda võib ka lähenemist sageduslubade kategooriate ühitamist ja kokku tõmbamist, mille tulemusena saaks välja töötada mitu, konkreetse sagedusloa tüübist või seadmekategooriast lähtuvat valemit.

JOONIS 4. SOOMES KASUTUSEL OLEV VALEM

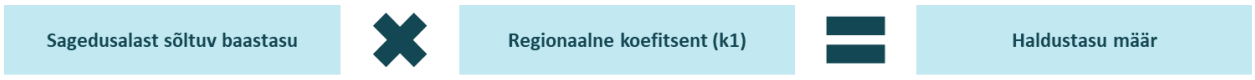


Teatud mööndustega on **koefitsientidel põhinev süsteem kasutusel ka Lätis**. Ühelt poolt on sarnaselt Eestile, Poolale ning Leedule seaduses tabeli kujul kirja pandud kriteeriumitest lähtuvad baastasu määrad loa liigi kohta. Samas on Läti 2012. aastal kinnitatud tasusüsteemil põhjalik seletuskiri[6], kus on välja toodud nii üheksa arvesse võetavat koefitsienti kui ka loogika, kuidas arvutatakse regulaatori tegevuskulude liike, mida monitoorimistasu on mõeldud katma. Siiski pole seletuskirja põhjal reaalne ise seaduses kirjas olevaid baastasu määrasid arvutada. Siiski on Läti arvutusloogika ja lähenemine palju läbipaistvam ning põhjendatum kui Eestis, Poolas ning Leedus. Regulaatori väitel tuleneb põhjaliku seletuskirja olemasolu pingelistest suhetest mobiilioperaatoritega ning Euroopa Komisjoni survest vana süsteemi muuta. Selle tõttu oli regulaator sunnitud väga põhjalikult ära tõestama, kuidas nende haldustasude jaotus on proportsionaalne, põhjendatud ning õiglane. Läti süsteemi eelis on aga selged põhimõtted, mida kasutades saaks tasumäärasid muuta (ehkki muutmine ise on mitteautomaatne ning keeruline protsess, mis eeldab regulaatorist, mobiilioperaatorite ning ministeerimute esindajatest).

Lõpetuseks on märkimist väärt ka asjaolu, et kõigis puhtalt baastasu komponentidele põhinevates riikides (Eesti, Leedu, Poola) eksisteerib ka **baastasu korrigeeriv koefitsient** (3). Eestis ning Poolas on üks, geograafilist asukohta korrigeeriv koefitsient ning Leedu seaduses on neid suisa 4. Näide Leedu monitoorimistasu kujunemisest koefitsendiga korrigeeritud valdkonnas on toodud Joonisel 5.

[6] https://www.vases.lv/lv/content/cenradis

JOONIS 5. LEEDU MONITOORIMISTASU KUJUNEMISE LOOGIKA LMS VÕI PÜSILIINITEENUSTE RAADIOSIDEVÕRKUDE* NÄITEL, EUR/MHz/km²



Nt. ***0.0420*** *Eur/MHz/km² sagedusalas 30 MHz < F ≤ 406 MHz*

Nt. ***k1=2*** *enam kui 50 000 elanikuga linnade puhul*

Antud näite puhul ***0,084*** *Eur/MHz/km²*

*Public radio communications networks of the land mobile service or fixed service

Ehkki Eesti ei erine Poolast ja Leedust baastasu korrigeeriva koefitsendi sisuliste kasutuspõhimõtete poolest, saab välja tuua ühe puuduse Eesti süsteemis, mida uue lähenemise välja töötamisel arvesse võtta. Formaalselt on koefitsient seadusesse kirjutatud raskesti hoomatavalt, sest koefitsiendi muutus on väljendatud riigilõivuseaduses (§ 206) teksti kujul ning eraldi lisas 3 loetletud baastasu määradest. Poola ja Leedu praktikas on koefitsienti käsitletud seaduses tabeli kujul baastasudega juures, mis lisab oluliselt selgust ja tagab, et peamine tasukomponentidesse puutuv info on hoomatav ühe dokumendi lugemisega.

Tabel 2 näitab, milliseid komponente Eesti ja võrdlusriikide tasusüsteemides kasutatakse, st. millistest aspektidest tasumäära suurus sõltub. Tabel on ülevaatlik, sest konkreetse komponendi arvestamine sõltub konkreetsest sagedusloa liigist ehk välja on toodud komponendid, mida arvestatakse vähemalt ühe sagedusloa liigi puhul. Lisaks eristab tabel lähtuvalt eelnevalt selgitatud struktuurist tasukomponentide liike. Varem selgitatud loogika alusel eristub selgelt Soome süsteem, kus kõik tasukomponendid on arvestatud tasumäära sätestava koefitsendi kujul, s.t. sõltuvad üksteisest lineaarselt (mittelineaarsust tuleb ette mõne tasukomponendi sisemises arvutuses). Soome puhul on huvitav ka see, et süsteem ei erista regionaalset katvust (nt. maakondade arvu), vaid võtab arvesse vaid populatsiooni ning sedagi üpris ebatäpselt. Sellele vastandub näiteks Poola, kus on eraldi koefitsendina defineeritud haldusüksuste arv ning lisaks sellele lähtub osade loaliikide baastasu elanikkonda määratlevatest kriteeriumitest (eristus maapiirkonna kommuunist kuni maakonnaõigustega linnani).

Lisaks võib huvitava erisusena välja tuua Läti ja Leedu, kus mobiilsidevõrkude kontekstis eristatakse selgelt era- ning avalikus või kommertskasutuses olevaid lubasid. Eristus kasutuse iseloomust lähtuvalt sellest, kas sageduse kasutamisest teenitakse otsest tulu ning teiselt poolt kas kasutus on näiteks eraettevõtte omatarbeks või mobiilioperaatori avaliku teenuse pakkumisest on aspekt, mille kasutuselevõttu võiks kaaluda ka Eestis, eriti arvestades suurenevat 24-27 GHz privaatvõrkude rolli asjade interneti (IoT) tööstuslikus kasutuses.

TABEL 2. KOMPONENTIDE VÕRDLUS SAGEDUSLUBADE TASUDE ARVUTAMISEL

	EESTI	POOLA	SOOME	LÄTI	LEEDU
	Riigilõiv loa andmisel/ pikendamisel	*Aastapõhine monitoorimistasu*	*Aastapõhine monitoorimistasu*	*Kuupõhine monitoorimistasu*	*Kuupõhine monitoorimistasu*
Baastasu määr (fikseeritud summa või ühiku kohta)	X	X	X	X	X
Sagedusala *(frequency range/band)*	X	X	X	X	X
Ribalaius *(bandwidth)*	X	X	X	X	X
Regionaalne katvus	X	X		X	X
Populatsioon		X	X		X
Kasutuse iseloom	X (üldkasutatav teenus või mitte)		X (nt. üleriigiline eksklusiivne kasutusõigus vs kohalik jagatud kanal)	X (erakasutus vs kommerts- või avalik kasutus)	X (äriline või erakasutus)
Kiirgusvõimsus	X	X		X	X
Saatjate arv *(transmitters)*			X	X	
Antenni kõrgus		X			X

LEGEND

X - Tasumäära sätestava koefitsendi kujul

X - Baastasu kriteeriumi kujul

X - Baastasu korrigeeriva koefitsendi kujul

3. PRIORITEEDID & PARIMAD PRAKTIKAD EESTI TASUSTAMISE MUDELI VÄLJA TÖÖTAMISEKS

Taustaanalüüsi tulemusena soovitab Civitta uue sageduslubade tasusüsteemi välja töötamisel võtta arvesse järgmisi elemente ja põhimõtteid:

Tasusüsteemi ülesehitus

- Kaaluda tasusüsteemi kujundamisel lähtuda koefitsientidel ja mitte baastasudel põhinevatest süsteemidest. Tasumäärade kujunemisloogika peab olema võimalikult läbipaistev.
- Arvestada valemi ülesehitusel vajadust piisavaks paindlikkuseks, et seda hiljem muuta. Selleks on koefitsiendid parem viis kui fikseeritud baasmäärad. Samuti pidada meeles, et tasusüsteemi struktuuri hilisem muutmine on väga keeruline.
- Kaaluda uue süsteemi ülesehituse puhul vähemalt järgmisi variante:
    - Ühe võimalikult lihtsa universaalvalemi loomine
    - Loakategooriate koondamine ning igale kategooriale oma valemi loomine
    - Selge rõhuasetuse panemine kasutuse iseloomule
    - Tasumäärade defineerimine rangelt kasutuseesmärgi või rangelt sageduste arvu baasilt
- Lähtuvalt uuest süsteemist valida optimaalne maksegraafik, arvestades, et kuised maksed on teiste riikide praktikast lähtudes liialt koormavad. Teiselt poolt peab arvestama, et aastast tihedam maksegraafik soosib ülejäägi tagasimaksemehhanismide kasutamist ja jooksvat arveldust.

Eelarveline jätkusuutlikkus

- Joondada uus süsteem selgelt ja arusaadavalt regulaatori kuludega ehk muuta tasustamine päriselt kulupõhiseks. Sellega seonduvalt kaaluda ka mehhanisme, mis võimaldavad aasta lõikes ülejääke korrigeerida.
- Kaaluda võimalusi administratiivkulude vähendamiseks, näiteks:
    - Viia rõhk litsentside andmiselt järelvalvetegevuste ning jooksvate tasude peale
    - Otsida viise loakategooriate kombineerimiseks, mis vähendaks regulaatori administratiivkoormust
    - Kaaluda antud lubade kehtivuse pikendamist ja mehhanisme lubade automaatseks uuendamiseks
    - Kaaluda osade, väheste riskide ning väikest tulubaasi toovate loaliikide litsentsi alt vabastamist

Juriidika

- Võtta arvesse, et hetkel puudub võimalus riigilõivude ja kasutustasude kehtestamise delegeerimiseks määrusandjale, mis eeldaks ulatuslikku seadusemuudatust. Proovida võimalusel ulatuslikku seadusemuudatust vältida, kui regulaatori eelarvelist jätkusuutlikkust saab tagada ilma selleta.

PEATÜKK II. SAGEDUSLUBADE RIIGILÕIVUDE JA RESSURSITASUDE METOODIKA VÄLJATÖÖTAMINE

Tööetapis I tehtud võrdlusriikide parimate praktikate analüüsist lähtuvalt vaadati tööetapi II tarbeks parimaid praktikaid riigilõivude ja ressursitasude arvestamisel Eesti turu kontekstis ning hinnati praeguse süsteemi peamiseid puudusi. Selle analüüsi tulemusena loodi kolm potentsiaalset mudelit, kuidas sageduslubade tasude arvutusmetoodika üles ehitada. Tagamaks võimalikult lihtne ja ühtlustatud lähenemine riigilõivude kehtestamisel erinevatele sagedusloa liikidele, viidi läbi praeguste sagedusloa liikide kaardistus. Koostöös tehnilise eksperdiga ning tuues paralleele ka esimeses tööetapis tuvastatud parimatest praktikatest võrdlusriikides loodi analüüsi käigus struktuurne vaade, milliseid sagedusloa liike oleks võimalik grupeerida ning vaadelda ühtse arvestusmetoodika alusel. Sageduslubade liikide kaardistamise ja ühtlustamise analüüsi tulemina hinnati loodud mudelite rakendamist sagedusloa liikide osas riigilõivude arvutamiseks. Uusi arvestusmetoodika mudeleid valideeriti läbi lühiintervjuude sagedusloa omanikega erinevate kasutajaliikide lõikes. Lisaks küsiti tagasisidet praeguse süsteemi ja potentsiaalsete kitsaskohtade osas. Tulemis II on eelneva analüüsi baasilt formuleeritud ettepanek uute kulupõhiste riigilõivumäärade ja ressursitasude arvestamiseks ning selle ettepaneku mõju erinevatele osapooltele (sageduslubade omanikud, sideregulaator).

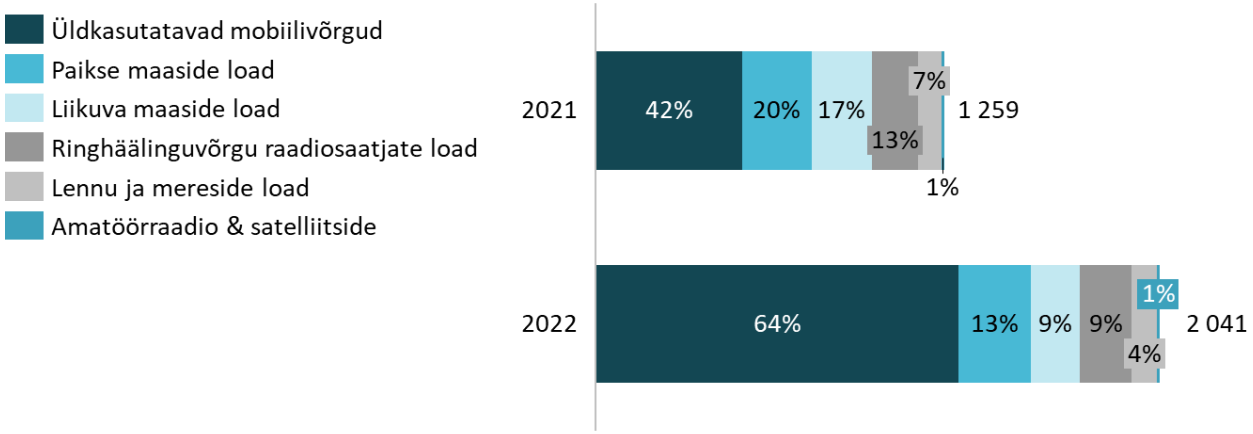
II tööetapi tulemusel töötasime välja kolm võimalust raadiosagedustasude arvestamiseks – järelvalvetasu, menetlus- ja järelvalvetasu ning käibel põhinev tasu, mida kasutatakse koos esimese või teise variandiga –, mis lahendaksid ära erinevad probleemid, nagu näiteks läbipaistvus, ajakohasus ja paindlikkus, praeguse süsteemi puhul. Analüüsi tulemusel oleks ettepanek rakendada kas menetlus- ja järelvalvetasudel põhinevat lähenemist või, poliitilise toetuse olemasolul, kombineerida seda käibel põhineva tasuga (vähendades sealjuures siis proportsionaalselt järelvalvetasudega kogutavat summat). Väljapakutud süsteemi puhul oleks järelvalvetasude arvutamise struktuur ühtlustatud erinevate loaliikide lõikes, kasutades universaalseid komponente, rakendades vaid erinevat lähenemist ribalaiuse baashinna osas. Lisaks oleks mõistlik koguda ka menetlustasu lubade taotlemise, muutmise ja pikendamise osas, et katta otseselt juurde tekkivat ajakulu iga toiminguga seoses ning vältida olukorda, kus loa taotluse protsess ei jõua lõpuni ning taotleja ei tasu tehtud töö eest midagi. Väljapakutud süsteem peaks esmahinnangul olema kooskõlas ka Euroopa Liidu vastava direktiivi ning Eesti seadusandlusega.

4. RAADIOSAGEDUSTE RIIGILÕIVUDE PRAEGUNE SÜSTEEM

4.1. ÜLEVAADE PRAEGUSEST ARVESTUSMETOODIKAST

Eelmises projekti etapis läbiviidud juriidilise analüüsi põhjal selguses, et riigilõiv vastab Euroopa seadusandluse mõttes haldustasude kategooriale. Haldustasude seaduslikuks eelduseks on nõue katta halduskulusid ning ka Eesti riigilõivud on printsiibis kulupõhised. Ent praktikas ei ole praegused riigilõivud kulupõhised ja proportsionaalselt rohkem tulu saadakse telekommunikatsiooni ettevõtetelt, mille arvelt subsideeritakse teisi loaliike. Lisaks puudub praeguses arvestusmetoodikas valemipõhine lähenemine ning arvestuspõhimõtted on kirjeldatud riigilõivuseaduses. Iga loa liigi puhul kehtivad eraldi põhimõtted ja puudub ühtne lähenemine arvestusmetoodikale. Näiteks amatöörraadiojaama puhul tasutakse riigilõivu tööloa või kehtivusaja pikendamise taotluse läbivaatamise eest fikseeritud summas 10 eurot (riigilõivuseadus § 206), kuid ringhäälinguvõrgu raadiosaatjate puhul arvestatakse nii sagedusvahemikku kui ka kiirgusvõimsuse komponenti ja tasutakse ühe raadiosaatja pealt. Seadmepõhist arvestust tuleb ette ka paikse maaside lokaatorite puhul, mil juhul tasutakse ühe radari pealt riigilõivu üheks aastaks. Mitmete loa liikide puhul toimub arvestus ribalaiuse sammu põhiselt, kuid ribalaiuse samm võib erineda loa liigiti ning hinnaühik vastavalt ribalaiuse vahemiku suurusele võib suureneda lineaarselt või eksponentsiaalselt. Näiteks liikuva maaside puhul toimub arvestus 25 KHz sammu kaupa, kuid üldkasutatavate mobiilivõrkude puhul 100 KHz ribalaiuse sammu kaupa. Samuti mõjutavad osasid loaliike maakondade arvu, ühis- või ainukasutuse ja loa kestuse komponendid. Üks läbiv muutuja, mida arvestatakse enamike loaliikide puhul on sagedusala, kuid hinnastamine erineb siiski loa liigiti ja ei ole loodud universaalset süsteemi.

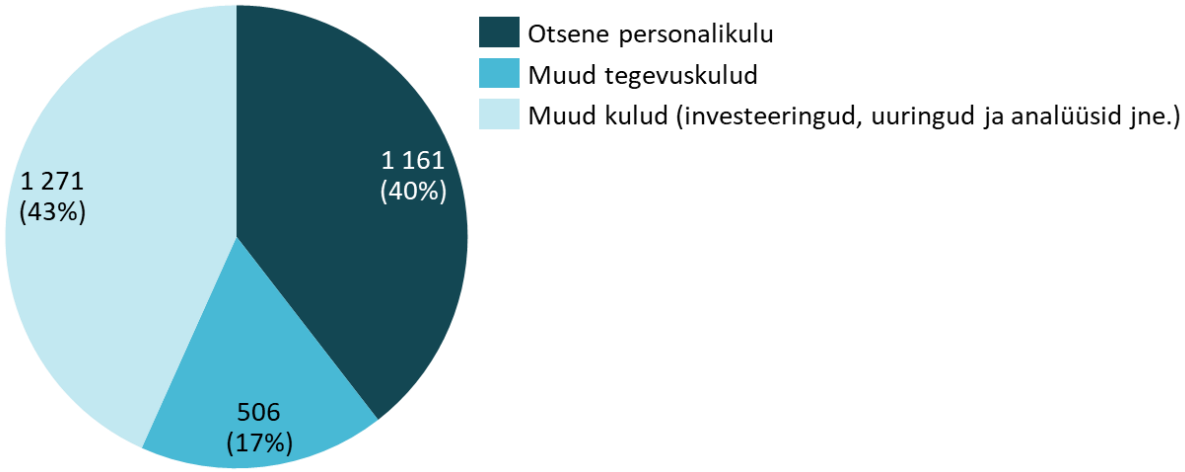
JOONIS 6. RAADIOSAGEDUSTE EEST LAEKUNUD RIIGILÕIVUD LOALIIGI ALUSEL



Laekunud lõivud, 2021 ja 2022, T EUR

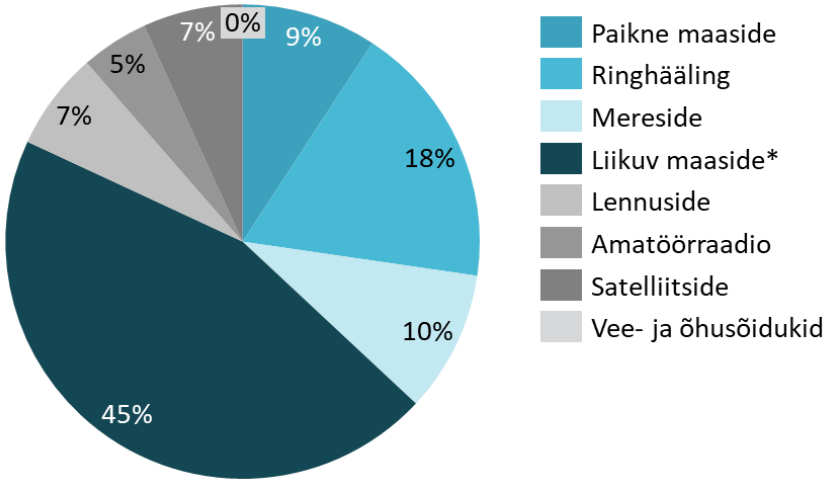
Vaadates laekunud riigilõive aastatel 2021 ja 2022 (Joonis 6) on selgelt näha, et telekommunikatsiooni ettevõtted, kes ostavad lube üldkasutatavate mobiilivõrkude ja liikuva maaside kategoorias, maksavad enim riigilõive (erandlikul 2022. aastal 73% kogu laekunud tulust, kuid keskmiselt jäävad mobiilioperaatorite tulud 60% ringi). Samas töömahust moodustavad need kaks kategooriat vaid 45%, mis näitab, et kulud ei ole proportsioonis laekunud tuludega (Joonis 8). Vastupidine olukord on näha ringhäälingu loaliigi puhul, mis moodustab 18% töömahust, ent ainult 13% laekunud lõivudest. Lisaks on näha, et otsesed personalikulud moodustavad vaid 40% kogukuludest ning muud kulud 43% (Joonis 7).

JOONIS 7. REGULAATORI KULUDE JAOTUS SEOSES RAADIOSAGEDUSLUBADEGA, 2021



Kogukulude jaotus, T EUR (%)

JOONIS 8. REGULAATORI TÖÖMAHU JAOTUS SEOSES RAADIOSAGEDUSLUBADEGA, 2021



Töömahu jaotus loaliikide kaupa, % osakaal töötundidest, 2022

*Joonisel kuulub üldkasutatavate mobiilivõrkude kategooria liikuva maaside alla

4.2. PRAEGUSE SÜSTEEMI PEAMISED KITSASKOHAD

Praegusel süsteemil, võrreldes seda ka võrdlusriikides kasutusel olevate lähenemistega ning arvestades turuosalistelt kogutud tagasisidet, on mitmeid puudusi, mida saaks arvestusmetoodika kui ka (juriidilise) lähenemise osas parandada:

- Kuivõrd seadusandluse mõttes on riigilõiv haldustasu, siis printsiibis peaks olema Eesti raadiosidesageduste riigilõivud kulupõhised, kuid praktikas ei ole praegused riigilõivud kulupõhised ning osade loaliikide arvelt subsideeritakse teistele loaliikidele tehtavaid kulusid
- Tänases süsteemis on loa liigiti ning alaliigiti palju arvestuslike erisusi, mis on kirja pandud kirjeldaval viisil riigilõivuseadusesse (RLS) ning see muudab raadiosidetasude pildi raskesti hoomatavaks ning tasumäärade rakendamise raskesti arusaadavaks, sest puudub ülevaatlik valem või kirjeldus, kuidas tasude metoodika on üles ehitatud ja kuidas tasud arvutatakse
- Teatud loaliikide lõikes on praeguse metoodikaga võimalik kasutajal saada sisuliselt 'tasuta ressurssi' – kuivõrd osade loaliikide puhul hinnastatakse kasutatavat ribalaiust vahemike alusel, siis on võimalik kasutata kordades laiemat ribalaiust sama hinna eest
- Praegust tasusüsteemi ei ole pika perioodi jooksul uuendatud, mistõttu pole paljud tasumäärad ajakohased; hetkel puudub lihtne viis, kuidas tasude määra makromajandusliku keskkonnaga (näiteks kulude suurenemine kõrge inflatsiooni tõttu) vastavuses hoida ja uuendada

Peatükis 2 välja toodud ettepanekud raadiosagedustasude arvestusmetoodika muutmiseks lähtuvad praeguse süsteemi kitsaskohtadest ning pakuvad Välja võimalikke lahendusi, kuidas süsteemi muuta läbipaistvamaks, paindlikumaks ja kaasaegsemaks.

5. ETTEPANEK RAADIOSAGEDUSTASUDE ARVESTUSMETOODIKAKS

5.1. POTENTSIAALSED ARVESTUSMETOODIKA LÄHENEMISED

Võrdlusriikide ning praeguse tasusüsteemi kitsaskohtade analüüsi tulemusel oleme välja töötanud kolm võimalikku mudelit raadiolubade tasumudelile, millel igaühel on oma eelised ja puudused. Peamine muutus kõigi väljapakutud lähenemiste puhul võrreldes praeguse süsteemiga on see, et liikuda riigilõivult ja kulupõhisuselt järelvalvetasude põhise süsteemi poole, kus tasud ei oleks ei praktiliselt ega ka teoreetiliselt seotud tehtavate kulutustega, vaid kataks regulaatori tehtavad kogukulud turu toimimise jaoks.

Järelvalvetasudel põhinev mudel on inspireeritud Soomes käibel olevast tasusüsteemist, kus raadiolubade kasutajad maksavad regulaarset järelvalvetasu ning ei tasu eraldi loa väljastamise eest. Selle süsteemi puhul koostatakse kas loaliikidele eraldi või loaliikide üleselt arvutusvalem, mille alusel iga-aastane järelvalvetasu arvutatakse.

Menetlus- ning järelvalvetasudel põhinev mudel kombineeriks eelnevalt kirjeldatud järelvalvetasude süsteemi lihtsa riigilõivul põhineva süsteemiga, kus kasutajad maksaks endiselt iga-aastast järelvalvetasu, kuid lisaks sellele tasuksid ka erinevate toimingute eest (loa taotlemine, pikendamine, muutmine) ka riigilõivu. Riigilõivude suurus oleks proportsionaalselt väike (keskmiselt kuni 5% kogutasust), kuid oleks otsene hüvitus teatud toimingute eest, millega kaasneb regulaatorile täiendav koormus.

Kasutajate käibel põhinev mudel rakenduks märkimisväärse turujõuga ettevõtetele, kes kasutavad proportsionaalselt rohkem regulaatori teenuseid ja ressursse (turuanalüüsid, vaidlused jne.) ning samas kasutavad raadiosidelubasid ka otsese kommertstegevuse jaoks. Selle mudeli puhul rakenduks siis nendele teatud ettevõtetele täiendav käibepõhine tasu, mida arvutatakse protsendina ettevõtte kogukäibes (ehk suurem ettevõte panustab absoluutsummas rohkem). Endiselt rakenduks ka järelvalvetasudel või menetlus- ja järelvalvetasudel põhinev süsteem kõikidele loaliikidele, kuid mille eesmärk oleks katta ainult lubade väljastamise ja planeerimisega seotud kulutusi.

JOONIS 9. POTENTSIAALSETE ARVESTUSMUDELITE EELISED JA PUUDUSED

	JÄRELEVALVETASUDEL PÕHINEV MUDEL	MENETLUS- NING JÄRELEVALVETASUDEL PÕHINEV MUDEL	KASUTAJATE KÄIBEL PÕHINEV MUDEL
EELISED +	• Lihtne, sest välja töötatakse üks mudel ühe sisemise loogikaga • Loogilisemalt eesmärgistatud, kui tänane (justkui väljastustasudel põhinev) süsteem, sest väljastus moodustab vaid *ca* 13% regulaatori töömahust	• Täiendav tasu iga toimingu eest, mis tekitab regulaatorile lisakoormust • Saab vajadusel eristada lubade liike, kus menetlus moodustab lõviosa töömahust (küsitakse vaid väljastustasu) ning neid, kus tegevusi on rohkem • Teoreetiliselt saab menetlustasu otseselt sõltuda menetlustoimingute kulust	• Lihtne ja läbipaistev meetod, kuidas regulaatorile täiendavaid ressursse leida turuga seotud toimingute jaoks • Järelvalvetasudest kaetaks ainult otseselt raadiosidelubade menetlusega seotud toimingute kulusid
PUUDUSED -	• Kui makse ei toimu väljastamise hetkel vaid hiljem, võib tekkida olukordi, kus menetlustoimingud tehakse ära, ent mingil põhjusel luba käiku ei lähe; Sellisel juhul tehtud töö eest tasu ei maksta • Ebasoodne lähenemine neile loa liikidele, kus sagedust ei broneerita ja TTJA roll on vaid paberite väljastamine (nt. amatöörraadiod)*	• Nõuab kahte paralleelset süsteemi/mudelit • Osad liigid (nt. amatöörraadio), kus justkui väljastatakse vaid paber, nõuavad tegelikult arvestatavat järelevalvet intsidentidele reageerimise näol	• Nõuab kahte paralleelset süsteemi/mudelit • Tasude proportsioon liiguks veelgi enam telekomide poole kaldu, vajaks tugevaid põhjendusi (milleks kogutavat tasu kasutatakse) ja/või poliitilist otsust

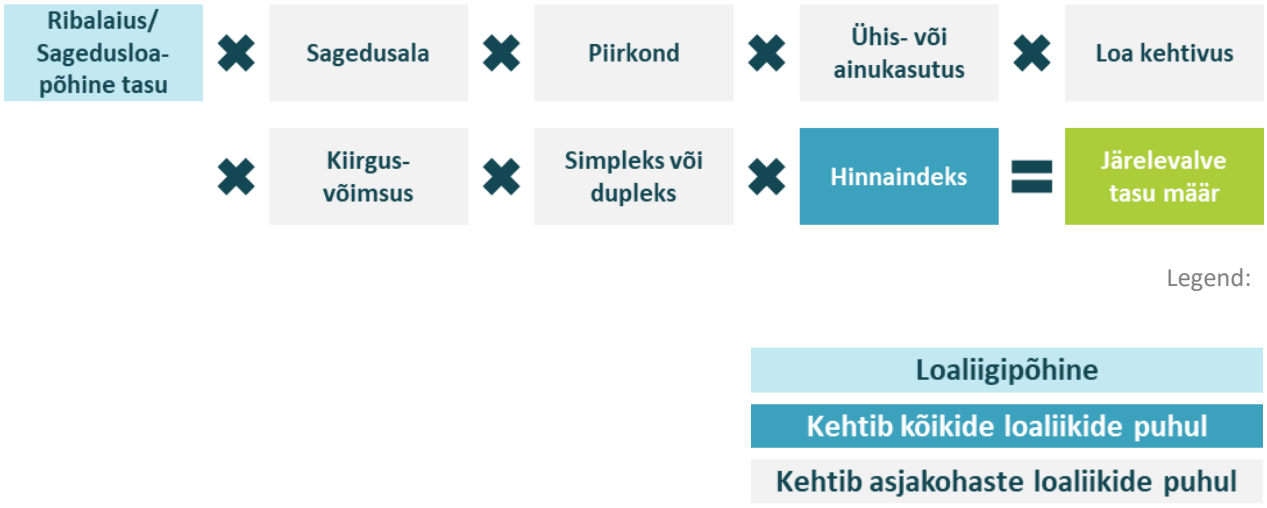
** Selle puuduse vältimiseks käsitletakse neid loa liike eraldi ja lihtsamalt*

Kuigi kõigil kolmel variandil on oma eelised ja puudused, siis kõige lihtsam ja otstarbekam oleks rakendada menetlus- ja järelvalvetasudel põhinevat süsteemi, mis ei muudaks märkimisväärselt turuosaliste makstavate tasude suurusi. Kasutajate käibel põhineva süsteemi rakendamine oleks samas printsiibilt kõige mõistlikum, sest aitaks eristada kas tasude kogumise osas otseseid raadiosidelubadega seotud tegevusi ning täiendavaid regulaatori poolt pakutavaid teenuseid (näiteks turuanalüüsid), kuid see eeldaks ka tuge poliitilise otsuse ja täiendavate selgituste näol, millist hüve regulaator selle eest turuosalistele (sh märkimisväärse turujõuga ettevõtetele, kes suuremaid tasusid maksavad) pakub. Käibel põhineva mudeli rakendamisel tuleks vähendada ka loaliikide lõikes ribalaiuste baastasusid, mis on hetkel väljatoodud peatükis 2.2 ning kasutatud peatükis 3 olevates kasutusjuhtude arvutustes.

5.2. JÄRELVALVETASUDE ARVESTUSVALEMI KOMPONENDID

Väljapakutud järelvalvetasude põhise mudeli arvestusvalem koosneks mitmetest eri komponentidest, millest esimene (ribalaius/seadmepõhine tasu) komponent oleks loaliigipõhine ja viimane (hinnaindeks) kehtiks kõikide loaliikide puhul ning ülejäänud kehtiksid asjakohastele loaliikidele. Igale komponendile oleks määratud vastav väärtus või koefitsient, millest kokku oleks võimalik arvutada järelvalve tasu määr (Joonis 10).

JOONIS 10. JÄRELVALVETASUDE ARVUTUSVALEM



RIBALAIUS / SAGEDUSLOAPÕHINE TASU

Seadmepõhise arvestusmeetodi puhul ribalaiust ei kaaluta ja arvestatakse seadme hinda koos teiste relevantsete komponentidega. Ribalaiuse puhul on vastavalt loaliigile määratud sobilik ribalaiuse samm (vahemikus 25-100 KHz, erandiks üldkasutatavad mobiilivõrgud sammu pikkusega 1 MHz) ja hinnastatud vastavalt. Samuti on osade loaliikide puhul relevantne eksponentsiaalne suurenemine lineaarse asemel, seega ribalaiuse põhist hinnastamist on kahte tüüpi. Võrreldes varasema süsteemiga ei kasutata enam ribalaiuse vahemiku põhist arvestust ning see on asendunud eelpool mainitud ribalaiuse sammupõhise arvestusega, mis on kas lineaarne või eksponentsiaalne.

SAGEDUSALA

Kehtib üks sagedusalade tasukurv, kus väärtuslikumad sagedusalad on kõrgema koefitsiendiga, skaalal 0-1. Sagedusalade koefitsientide määramisel arvestati erinevaid aspekte, mis tingivad erinevate sageduste erineva väärtuse:

- Kõrgema koefitsiendiga on sagedusalad, mis on levi kauguse ja signaali sumbuvuse osas optimaalsed ning kus toimub suurem osa üldkasutatavast mobiilsidest

- Kõrgema koefitsiendiga on sagedusalad, kus on võimalik parimini äritegevust läbi viia ning kus on seetõttu suurem nõudlus
- Kõrgema koefitsiendiga on sagedusalad, mis sobivad paremini kaasaegsete tehnoloogiatega

Olulisim muudatus sagedusalade väärtuses peaks toimuma vahemikus 2200 – 5000 MHz, mis on sobilikud vahemikud mobiilivõrkude jaoks ning mille puhul ei ole põhjendatud praegune suur tasuerinevus võrreldes madalamate sagedusaladega, mida operaatorid samuti kasutavad. Potentsiaalselt võiks nende sagedusalade koefitsient tulevikus proportsionaalselt veelgi tõusta, kuid tulenevalt investeeringute vajadusest nendel sagedustel ning tasude mitte liiga hüppelisest suurendamisest oleks ettepanek esialgu koefitsientide mõõdukas tõstmine.

Kui konkreetse loaliigi puhul peaks jääma kasutaja sagedusala mitme koefitsientide sagedusala vahemikku, siis rakendub koefitsient, mis on kõrgeim.

TABEL 3. SAGEDUSALADE KOEFITSIENDID

SAGEDUSALA (MHZ)	KOEFITSIENT	SAGEDUSALA (MHZ)	KOEFITSIENT
0 – 28	0.40	960.001 – 2200	1.00
28.001 – 87.5	0.45	2200.001 – 3000	0.65
87.5001 – 108	0.90	3000.001 – 4000	0.60
108.001 – 146	0.85	4000.001 – 5000	0.55
146.001 – 174	0.95	5000.001 – 10700	0.30
174.001 – 380	0.80	10700.001 – 19700	0.13
380.001 – 470	0.85	19700.001 – 39500	0.04
470.001 – 690	0.90	39500.001 – 55000	0.03
690.001 – 960	1.00	Üle 55000.001	0.02

PIIRKOND

Relevantsed loa liigid sõltuvad maakondade arvust, mida luba katab. Lisaks arvestatakse nö suurlinnakoefitsienti, mis tähendab, et Harjumaa maakonna koefitsient on kõrgem kui teiste maakondade omad, sest äritegevuseks on ressurss Tallinnas väärtuslikum, potentsiaalselt ka kõrgema nõudlusega. Harjumaa koefitsient rakendub, kui sagedusala on sagedusloaga kasutusele antud Harjumaa piirkonda.

TABEL 4. PIIRKONNA KOEFITSIENDI ÜLESEHITUS

MAAKONDADE ARV	KOEFITSIENT	HARJUMAA KOEFITSIENT
1	1	1.25
2	2	2.25
3	2.25	2.5
4	2.5	2.75
5	2.75	3
6	3	3.25
7	3.25	3.5
8	3.5	3.75
9	3.75	4
10	4	4.25
>=11	5	5.25

ÜHIS- VÕI AINUKASUTUS

Tasuerinevus jääb tänasega võrreldes samasse suurusjärku, seega ainukasutus oleks 100% kallim kui ühiskasutus.

SIMPLEKS- JA DUPLEKSSIDE

Tasuerinevus jääb tänasega võrreldes samasse suurusjärku, seega duplekssside oleks 100% kallim kui simplekssside.

LOA KEHTIVUS

Lühiajalised load pikaajalistega võrreldes proportsionaalsete tasudega ning päevapõhised. Arvestus on proportsionaalne, aga miinimumperioodiga (nt. kuni 1 kuu tasu on 10% aastatasu koefitsiendist ning kehtib ka 10-päevase loa puhul). Üle 1 kuu pikkuste lubade puhul rakendub valemipõhine arvestus.

$$Loa\ kehtivuse\ koefitsient = Päevade\ arv\ \times 0.00274$$

TABEL 5. LOA KEHTIVUSE KOEFITSIENDI ÜLESEHITUS

LOA KESTUS, PÄEVADE ARV	KOEFITSIENT/KORDAJA
<30	0.1
30<	0.00274

KIIRGUSVÕIMSUS

Arvestada relevantsete loa liikide puhul seadme kiirgusvõimsust ja hinnastada suuremat kiirgusvõimsust kõrgema koefitsiendiga. Arvutuseks kehtib järgnev valem.

$$= \left(\frac{Kogu\ kiirgusvõimsus\ (W)}{Kiirgusvõimsuse\ baasühik\ (W)}\right)^{0.3} \times Kiirgusvõimsuse\ ühiku\ väärtus = \left(\frac{Kogu\ kiirgusvõimsus\ (W)}{1000\ W}\right)^{0.3} \times 2.2$$

HINNAINDEKS

Uus komponent, varasemalt mehhanism hinnakasvu korrigeerimiseks puudus. Lisatakse hinnakasvu väljendav regulaarselt uuendatav muutuja, mis tagaks makromajanduslikust keskkonnast lähtuvalt tasude jooksva kasvu või languse. Hinnaindeksi komponendi muutus toimuks iga aasta 1. aprillil. Võetakse arvesse eelmise aasta palgakasvu ja tarbijahinnaindeksi määra, mis moodustaksid mõlemad 50% hinnaindeksi komponendist. Hinnaindeks rakendub järelvalvetasu arvutusvalemis jooksva koefitsiendina – see tähendab, et esimesel aastal võrdustatakse hindeks numbriga 1 ning iga järgnev aasta on hinnaindeks koostatud suhtega esimese aasta baaskoefitsiendile 1.

5.3. LOALIIGID JA LOALIIKIDELE KOMPONENTIDE RAKENDAMINE

Allolevas tabelis (Tabel 6) on märgitud valemi komponentide rakenduvus eri loaliikidele. Esimene eristus on tasu arvestuse metoodika, mis on kas ribalaiuse või seadmepõhine. Järgnevad tulbad kirjeldavad ülejäänud arvestusvalemi komponente koos vastava märkega komponendi relevantsuse kohta, näiteks hinnaindeks kehtib kõigi ja sagedusala komponent enamike loa liikide puhul.

TABEL 6. KOEFITSIENTIDE RAKENDAMINE ERINEVATE LOALIIKIDE PUHUL

LOA LIIK	Ribalaius/ Sagedusloa-põhine tasu	Sagedusala	Piirkond	Ühis/ ainukasutus	Loa kehtivus	Kiirgusvõimsus	Simpleks vs dupleks	Hinnaindeks
Amatöörraadio load								
HAREC tunnistus	S	X	X	X	X	X	X	✓
Amatöörraadiojaama luba	S	X	X	X	X	X	X	✓
Ringhäälinguvõrgu raadiosaatjad								
TV	S	✓	X	X	✓	✓	X	✓
Raadio	S	✓	X	X	✓	✓	X	✓
Lennu ja mereside								
Paikne ja liikuv maapealne raadiosaatja	S	✓	X	X	✓	X	X	✓
Raadioteenistuse maapealne lokaator	S	X	X	X	✓	X	X	✓
Maapealne raadiovõrk	S	✓	✓	X	✓	X	X	✓
Vee- ja õhusõidukid	S	✓	X	X	✓	X	X	✓
Liikuv maaside								
Baasjaamata raadiovõrk	R	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓
Baasjaamaga raadiovõrk	R	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓
Üldkasutatavad mobiilivõrgud								
Iseplaneeritav lairiba raadiovõrk	R	✓	✓	X	✓	X	X	✓
Mitte-iseplaneeritav lairiba raadiovõrk	R	✓	✓	X	✓	X	X	✓
Lairiba privaatvõrk	S	X	X	X	✓	X	X	✓
Paikne maaside								
Paikne raadiosideliin	R*	✓	X	X	✓	X	✓	✓

Paikse maaside raadiosidevõrk	R*	✓	X	✓	✓	X	✓	✓
Paikse maaside lokaatorid	S	X	X	X	✓	X	X	✓
Satelliitside load								
Paikne maajaam	R*	✓	X	X	X	X	X	✓
Komplementaarne maakomponent	R*	✓	X	X	X	X	X	✓
Liikuv või teisaldatav kosmosesidejaam	S	✓	X	X	X	X	X	✓
Droonid (UUS kategooria)	S	X	✓	X	✓	X	X	✓
Muu								
Etalonraadioteenistuse raadiosaatja luba	S					X	X	✓
Isikuotsingusüsteemi sagedusluba	R			✓		X	X	✓

Legend: R = lineaarne ribalaiuse põhine tasu arvestus; S = seadmepõhine tasu, fikseeritud; R* = eksponentsiaalne ribalaiuse põhine tasu arvestus

Täpsem ribalaiuse/seadmepõhise tasu komponendi hinnastamise loogika on toodud tabelis 7. Märgitud on iga loa liigi puhul rakenduv süsteem, mis on kas lineaarne ribalaiuse põhine, fikseeritud seadmepõhine või eksponentsiaalne ribalaiuse põhine. Samuti ribalaiuse põhise hinnastamise puhul on määratud ribalaiuse sammu suurus (KHz). Järgnevalt on hinnastatud ribalaiuse samm või seade ning toodud ka arvutusvalem. Lisaks rakenduvad iga loa liigi puhul teised relevantsed komponendid, mis on kirjeldatud eelmises tabelis. Ribalaiuse või sagedusloapõhine baastasu on määratud viisil, et ei tekiks alushinnas olulist hüpet võrreldes praeguste tasumääradega (v.a. nende loaliikide puhul, kus praegused tasumäärad on ebaproportsionaalselt madalad).

TABEL 7. RIBALAIUSE VÕI SAGEDUSLOA PÕHINE HINNAKUJUNDAMINE LOALIIKIDE KAUPA

LOA LIIK	Ribalaius/ Sagedusloa-põhine tasu	Ribalaiuse sammu suurus (KHz)	Ribalaiuse sammu hind/ Sagedusloa hind	Valem (ribalaiuse põhise tasu puhul)
Amatöörraadio load				
HAREC tunnistus	S		0	
Amatöörraadiojaama luba	S		0	
Ringhäälinguvõrgu raadiosaatjad				
TV	S		310	
Raadio	S		310	
Lennu ja mereside				
Paikne ja liikuv maapealne raadiosaatja	S		200	
Raadioteenistuse maapealne lokaator	S		310	
Maapealne raadiovõrk	S		200	
Vee- ja õhusõidukid	S		36	
Liikuv maaside				
Baasjaamata raadiovõrk	R	25	240	$= \left(\frac{Kogu\ ribalaius}{Ribalaiuse\ samm}\right) \times Ribalaiuse\ sammu\ hind = \left(\frac{X}{25}\right) \times 240$
Baasjaamaga raadiovõrk	R	25	380	$= \left(\frac{Kogu\ ribalaius}{Ribalaiuse\ samm}\right) \times Ribalaiuse\ sammu\ hind = \left(\frac{X}{25}\right) \times 380$

Üldkasutatavad mobiilivõrgud				
Iseplaneeritav lairiba raadiovõrk	R	1000	250	$= \left(\frac{Kogu\ ribalaius}{Ribalaiuse\ samm}\right) \times Ribalaiuse\ sammu\ hind$
Mitte-iseplaneeritav lairiba raadiovõrk	R	1000	250	$= \left(\frac{Kogu\ ribalaius}{Ribalaiuse\ samm}\right) \times Ribalaiuse\ sammu\ hind$
Lairiba privaatvõrk	S		800	
Paikne maaside				
Paikne raadiosideliin	R*	50	33	$= \left(\frac{Kogu\ ribalaius}{Ribalaiuse\ samm}\right)^{0.6} \times Ribalaiuse\ sammu\ hind$
Paikse maaside raadiosidevõrk	R*	50	300	$= \left(\frac{Kogu\ ribalaius}{Ribalaiuse\ sammu}\right)^{0.6} \times Ribalaiuse\ sammu\ hind$
Paikse maaside lokaatorid	S		310	
Satelliitside load				
Paikne maajaam	R*	100	1200	$= \left(\frac{Kogu\ ribalaius}{Ribalaiuse\ samm}\right)^{0.4} \times Ribalaiuse\ sammu\ hind$
Komplementaarne maakomponent			400	$= \left(\frac{Kogu\ ribalaius}{Ribalaiuse\ samm}\right)^{0.4} \times Ribalaiuse\ sammu\ hind$
Liikuv või teisaldatav kosmosesidejaam	S		154	
Droonid (UUS kategooria)	S		50	
Muu				
Etalonraadioteenistuse raadiosaatja luba	S		77	
Isikuotsingusüsteemi sagedusluba	R	25		

Legend: R = lineaarne ribalaiuse põhine tasu arvestus; S = seadmepõhine tasu, fikseeritud; R* = eksponentsiaalne ribalaiuse põhine tasu arvestus

6. UUE ARVESTUSMETOODIKA RAKENDAMINE ERINEVATELE KASUTUSJUHTUDELE

Tabel 8 näitab potentsiaalset tulu menetlustasudest, kui rakendada menetlus- ning järelvalvetasudel põhinevat mudelit ja muuta tasuliseks lubade andmise, pikendamise ja muutmise toimingud. Kui iga toimingu eest makstav tasu oleks 10 eurot, siis potentsiaalne aastane lisatulu oleks veidi üle 30 tuhande euro.

TABEL 8. MENETLUSTASUD LOALIIKIDE KAUPA 2021. AASTA STATISTIKA NÄITEL

LOA LIIK	Menetluste arv	Tulu kokku
Amatöörraadio load	144	1 440 EUR
Ringhäälinguvõrgu raadiosaatjad		
TV	131	1 310 EUR
Raadio	215	2 150 EUR
Lennu ja mereside		
Lennuside	62	620 EUR
Mereside	65	650 EUR
Vee- ja õhusõidukid		
Veesõiduki luba	360	3 600 EUR
Õhusõiduki luba	71	710 EUR
Liikuv maaside	947	9 470 EUR
Üldkasutatavad mobiilivõrgud	28	280 EUR
Paikne maaside	974	9 740 EUR
Satelliitside load	3	30 EUR
Droonid (UUS kategooria)	N/A	
Muu	N/A	
KOKKU	**3000**	**30 000 EUR**

„Menetlus- ning järelvalvetasudel põhinev mudel“ arvestusmetoodika mudeli menetlustasu komponent. Arvutustes kasutatud menetlustasu 10 EUR ühe toimingu (andmine, pikendamine või muutmine) kohta.

Järgnevad kasutusjuhud peatükkides 3.1.-3.6. on loodud järelvalvetasude põhisel mudelil, mis menetlustasusid ei arvesta. Üks peamisi mõjutavaid komponente on sagedusala koefitsient, mis mitmete loa liikide puhul suurendab tasu määra. Kõige kõrgemad koefitsiendid (0.9 - 1) on sagedusalade vahemikel 87.5 – 108, 146 – 174, 470 – 690, 690 – 960 ja 960 – 2200 MHz. Samuti toob erinevuse sisse eksponentsiaalne ribalaiuse põhine arvestus, mis hinnastab kõrgemalt suurema ribalaiuse. Potentsiaalselt lähevad kallimaks näiteks ringhäälingu ja satelliitside load.

Lisaks võib tekkida olukord, kus luba soovitakse muuta keset perioodi. Kui loa perioodi keskel muudetakse loa tingimusi, siis tasu arvestatakse proportsionaalselt perioodiga. Juhul, kui loa omanik soovib aasta keskel luba muuta ja näiteks ribalaiust vähendada, kuid on juba loa eest perioodi alguses maksnud, siis saab tasaarveldus toimuda loa pikendamisel järgmise perioodi alguses ja vähendada vastava summa võrra järgmise perioodi arvet. Ent kui kasutaja on võtnud loa üheks aastaks ja soovib seda perioodi keskel tühistada, siis makse tagastust kasutamata ajaperioodi eest ei toimu.

6.1. KASUTUSJUHT 1: ÜLDKASUTATAV MOBIILIVÕRK

Iseplaneeritava lairiba raadiovõrgu puhul on relevantsed komponendid ribalaiuse põhine arvestus, sagedusala, piirkond ja hinnaindeks. Vaatame kahte kasutusjuhtu 1) sagedusalas 960 – 2200 MHz, ribalaiusega 49.6 MHz ja 2) sagedusalas 3000 – 4000 MHz, ribalaiusega 130 MHz.

SAGEDUSALA	RIBALAIUS	VANA SÜSTEEM	UUS SÜSTEEM	ERINEVUS (UUS vs VANA)
960 – 2200 MHz	49.6 MHz	62 496 EUR	65 100 EUR	4% kõrgem
3000 – 4000 MHz	130 MHz	81 900 EUR	102 375 EUR	25% kõrgem

Põhiline erinevus võrreldes varasema arvestusmeetodiga tekib sagedusala koefitsiendi lisamisest, lisaks mõjutab ka suurlinna koefitsient, mis suurendab piirkonna komponenti. Seetõttu on madalam sagedusala (960 – 2200 MHz) tasu vana süsteemiga võrreldes ainult 4% kõrgem ning kõrgem sagedusala on 25% kõrgema tasuga. Tasu tõus 2000 – 5000 MHz vahemikus on põhjendatud, kuna see on sobilik sagedusvahemik operaatoritele äritegevuseks ning omab mitmeid eeliseid uute tehnoloogiate näol võrreldes madalamate sagedusaladega, mille hind uue arvestusmetoodika järgi oluliselt ei tõuse.

6.2. KASUTUSJUHT 2: LIIKUV MAASIDE

Selle loaliigi puhul on relevantsed kõik komponendid peale kiirgusvõimsuse, arvestus toimib ribalaiuse põhiselt. Vaatame kolme kasutusjuhtu sagedusalas 108 – 146 MHz ja 146 – 174 MHz, baasjaamaga ja baasjaamata ning ühis- ja ainukasutuses. Kasutusjuhtu arvutades on tehtud eeldused, et on üks maakond, Harjumaa ei ole kaasatud.

BAASJAAMATA, ÜHISKASUTUS, SIMPLEKS	RIBALAIUS	VANA SÜSTEEM	UUS SÜSTEEM	ERINEVUS (UUS vs VANA)
108 – 146 MHz	25 KHz	155 EUR	204 EUR	32% kõrgem
146 – 174 MHz	25 KHz	155 EUR	228 EUR	47% kõrgem

BAASJAAMATA, AINUKASUTUS, SIMPLEKS	RIBALAIUS	VANA SÜSTEEM	UUS SÜSTEEM	ERINEVUS (UUS vs VANA)
108 – 146 MHz	25 KHz	465 EUR	408 EUR	12% madalam
146 – 174 MHz	25 KHz	465 EUR	456 EUR	2% madalam

BAASJAAMAGA, AINUKASUTUS, DUPLEKS	RIBALAIUS	VANA SÜSTEEM	UUS SÜSTEEM	ERINEVUS (UUS vs VANA)
108 – 146 MHz	25 KHz	1 155 EUR	1 292 EUR	12% kõrgem
146 – 174 MHz	25 KHz	1 155 EUR	1 444 EUR	25% kõrgem

Põhiline erinevus võrreldes varasema arvestusmeetodiga tekib sagedusala koefitsiendi lisamisest, mis jagab sagedusala 108-174 MHz kahte eraldi vahemikku. Samuti väheneb liikuva maaside baasjaamata raadivõrgu ainukasutuse puhul tasumäär. Baasjaamaga ainukasutus jääb sarnasesse tasukategooriasse +/- 7% võrreldes varasema süsteemiga.

6.3. KASUTUSJUHT 3: RINGHÄÄLING

Kasutusjuhud on tehtud allolevas tabelis raadioringhäälingu loa kohta ent TV ringhäälingu puhul on sagedusala (470 – 862 MHz) koefitsient sama, seega arvutuslikult suuri erinevusi ei ole ning rakenduvad valemis samad komponendid. Rakenduvad komponendid on seadmepõhine tasu, sagedusala, kiirgusvõimsus, loa kestvus ning hinnaindeks.

SAGEDUSVAHEMIK	KIIRGUSVÕIMSUS	VANA SÜSTEEM	UUS SÜSTEEM	ERINEVUS (UUS VS VANA)
87.5 – 108 MHz	11 W	155 EUR	159 EUR	3% kõrgem
87.5 – 108 MHz	100 W	155 EUR	308 EUR	99% kõrgem
87.5 – 108 MHz	500 W	310 EUR	499 EUR	61% kõrgem
87.5 – 108 MHz	10 kW	615 EUR	1 225 EUR	99% kõrgem
87.5 – 108 MHz	11 kW	1 540 EUR	1 260 EUR	18% madalam
87.5 – 108 MHz	100 kW	1 540 EUR	2 444 EUR	59% kõrgem

Hinnatõus tuleneb sagedusala koefitsiendist, mis põhjustab kõrgemad tasud väärtuslikemas sagedusvahemikes. Samuti on kiirgusvõimsuse komponendi arvestus valemipõhine võrreldes eelnevalt kehtinud vahemike põhise arvestusega. See likvideerib olukorra, kus seade mille kiirgusvõimsus on näiteks 1000 W vs seade võimsusega 1001 W oleks kategooriliselt erinevalt hinnastatud. Uue valemi kohaselt on üleminek sujuvam ja tasu suureneb kiirgusvõimsuse kasvades lineaarselt mitte hüppeliselt. Mõõdukas hinnatõus ringhäälingu lubadele on mõistlik, sest praeguse süsteemi puhul on ringhäälingulubadega seotud kulutused regulaatoril oluliselt suuremad kui saadavad tulud ning reeglina kasutatakse väärtuslikke vahemikke kommertseesmärkidel.

6.4. KASUTUSJUHT 4: SATELLIITSIDE

Satelliitside (paikne maajaam või komplementaarne maakomponent) puhul rakendub eksponentsiaalne ribalaiuse arvestusvalem, seega võrreldes vana süsteemi arvestusega on kõrgem ribalaius hinnastatud ka vastavalt. Samuti on tekitatud satelliitside puhul kaks eraldi kategooriat – paikne maajaam ja komplementaarne maakomponent -, mis tagavad neile erineva hinnastamise. Teised relevantsed komponendid on sagedusala ja hinnaindeks.

PAIKNE MAAJAAM	RIBALAIUS	VANA SÜSTEEM	UUS SÜSTEEM	ERINEVUS (UUS VS VANA)
2200 – 3000 MHz	159 MHz	4 620 EUR	14 882 EUR	222% kõrgem
5000 – 10700 MHz	159 MHz	4 620 EUR	6 868 EUR	49% kõrgem

Varasemas süsteemis olid erinevad ribalaiused sama tasuga alates 50 MHz-ist ning madalamad ribalaiused olid jaotatud vahemikeks, mil juhul näiteks ribalaiuse vahemik 10 – 50 MHz oli sama tasuga ning ei sõltunud sellest, kas soovitud on kasutada rohkem või vähem ribalaiust. Uue süsteemi puhul on märgata

eksponentsiaalset kasvu, mis toob välja erinevused erinevate ribalaiuste puhul – võttes rohkem ribalaiust ning kasutades suuremat ressurssi, tuleb ka selle eest rohkem tasuda. Senimaani oli satelliitside, eriti paikse maajaama puhul, väga madala tasuga ning seetõttu on suurem tasu tõus põhjendatud.

KOMPLEMENTAARNE MAAKOMPONENT	RIBALAIUS	VANA SÜSTEEM	UUS SÜSTEEM	ERINEVUS (UUS VS VANA)
960 – 2200 MHz	90 MHz	5 190 EUR	6 078 EUR	17% kõrgem

6.5. KASUTUSJUHT 5: PAIKSE MAASIDE RAADIOSIDELIIN

Kasutatakse eksponentsiaalset ribalaiuse arvestusvalemit ning lisaks kehtivad sagedusala, loa kehtivuse, simpleks vs dupleks ning hinnaindeksi komponendid. Kasutusjuhu arvutuses on eeldatud, et tegemist on dupleksiga.

SAGEDUSVAHEMIK	RIBALAIUS	VANA SÜSTEEM	UUS SÜSTEEM	ERINEVUS (UUS VS VANA)
10700 – 19700 MHz	28 MHz	231 EUR	371 EUR	61% kõrgem
19700 – 39500 MHz	56 MHz	231 EUR	180 EUR	22% madalam

Kui varasemas süsteemis ei lugenud ribalaiuse suurus ning vahemikus 14 – 100 MHz oli lõivu määr sama, siis eksponentsiaalne ribalaiuse põhine meetod annab tulemiks lõivumäära kasvu suurema ribalaiuse taotlemisel, mis viib hinnastamise õiglasemaks. Tulenevalt sagedusala koefitsiendist on kõrgem ja vähem väärtuslikum sagedusala madalama hinnaga. Kuivõrd suurem osa lubasid asub kõrgemas sagedusalas ning lähevad odavamaks võrreldes vana süsteemiga, siis üldine tasude muutumise mõju loaliigile tervikuna on nullilähedane.

6.6. KASUTUSJUHT 6: MERE- JA LENNUSIDE

Vee- ja õhusõidukite ning mere- ja lennuside puhul kehtib seadmepõhine arvestus, lisanduvad vastavalt loa liigile muud komponendid. Ühis- või ainukasutus, kiirgusvõimsus ning simpleks vs dupleks ei rakendu ühelegi nendest loaliikidest. Vee- ja õhusõidukite puhul on kasutusjuhte arvutades eelduseks võetud aastane loa kestus.

LOA LIIK	SAGEDUSVAHEMIK	VANA SÜSTEEM	UUS SÜSTEEM	ERINEVUS (UUS VS VANA)
Veesõiduk/ Õhusõiduk	146 – 174 MHz	13 EUR	34 EUR	162% kõrgem
Veesõiduk/ Õhusõiduk	380 – 470 MHz	78 EUR	31 EUR	60% madalam
Paikne ja liikuv maapealne raadiosaatja	146 – 174 MHz	118 EUR	190 EUR	61% kõrgem

Kuivõrd uue süsteemiga muutuvad mere- ja lennuside lubade tasud olulisel määral võrreldes vana süsteemiga, siis on võimalik sellelele loaliigile ka erand teha ning sätestada eraldi fikseeritud tasu.

7. UUE ARVESTUSMETOODIKA RAKENDAMINE JURIIDILISEST VAATEST

Hetkel kasutavad järelvalvetasu kontseptsiooni enda tegevuskulude katmiseks Eestis nii Konkurentsiamet kui ka Finantsinspektsioon. Kuigi järelvalvetasude puhul on eesmärgina nimetatud järelevalveasutuse kulude katmine, siis nende määrad seda kuidagi ei peegelda – turuosalised maksavad neid oma käibelt. Seetõttu ei ole Eesti õiguse järgi tasu ja kulude suuruse korrelatsiooni nõue tegelikkuses kuigi range.

Lisaks Eesti seadusandlusele tuleb aga arvestada ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2018/1972. Direktiivi art 16 järgi haldustasud võivad katta ainult halduskulusid, kuid samas kasutustasude (art 42) puhul direktiivist sellist nõuet ei tulene. Kasutustasud on tasu „raadiospektri kasutusõiguste eest või elektroonilise side võrkude või teenuste ning seotud vahendite pakkumiseks kasutatavate seadmete paigaldamise eest riigivara või eraomandi külge, kohale või alla“ ning seega peaks see definitsioon katma kõik võimalikud märkimisväärse turujõuga ettevõtted, kes käibepõhist tasu maksaksid.

Kokkuvõtvalt ei tundu siiski olevat sisulist vahet, kas tegemist oleks haldustasu või kasutustasuga:

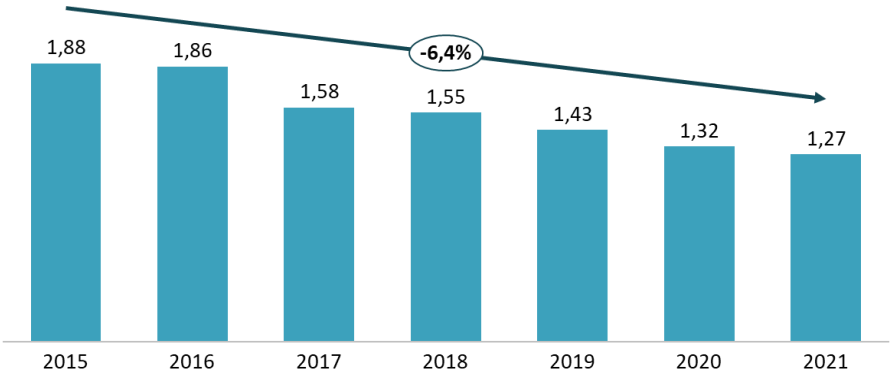
- Haldustasude osas ütleb direktiivi põhjenduspunkt 54, et „kui haldustasud on väga madalad, võib kasutada ka ühtse määraga makse või makse, mille puhul ühtne määr on ühendatud käibeteguriga“. Ka art 16 (1) b räägib „lisahalduskuludest ja muudest kaasnevatest tasudest“. Saame sellest aru nii, et järelevalvetasud, sh käibel põhinevad tasud, on samuti võimalikud, kuid seda vaid haldustasude (lõivude) kõrval, kui haldustasud ise ei ole kulude katmiseks piisavad.
- Sarnane on olukord kasutustasudega – põhjenduspunktis 100 on toodud: „Käesoleva direktiivi sätted ei piira eesmärke, milleks kasutusõiguse ja seadmete paigaldamise õiguste tasusid kasutatakse. Neid tasusid peaks olema võimalik kasutada näiteks riigi reguleerivate ja muude pädevate asutuste sellise tegevuse finantseerimiseks, mida ei kata haldustasud.“

Seega saab esmahinnangul käibel põhinevaid tasusid kasutada küll, kuid ainult koos menetlustasuga, mis peaks olema kulupõhine. Lisaks peaks seaduses olema selgelt kirjas, mida sellisest tasust rahastatakse (nt konkurentsiseaduses: „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.“).

PEATÜKK III. SIDEREGULAATORI PIKAAJALISE RAHASTUSMUDELI ANALÜÜS

Tulenevalt sageduslubade eest laekunud riigilõivude kogusumma selgest langustrendist ning halduskulude kasvust on sageduslubadega seotud sideregulaatori eelarvelised trendid selgelt jätkusuutmatud – kui välja jätta 2022. aasta, kus regulaator suutis koguda oluliselt rohkem tulusid, siis varasematel aastatel on olnud laekunud tasud selgelt langevas trendis (Joonis 11). Alates 2022. aastast on teatud loaliikides mahud suurenenud, mis on kaasa toonud ka mõningase tõusu regulaatori kogutavates tuludes ka praeguste tasumääradega. Kuivõrd tasumäärad on püsinud muutumatuna pika aja jooksul, siis tulenevalt regulaatori tööjõukulude kasvust ning töömahu suurenemisest on samaaegselt olulisel määral kasvanud regulaatori kulupool ning seetõttu ei ole praegune tasusüsteem juba praegu jätkusuutlik ja see trend pikas perspektiivis süveneb veelgi.

JOONIS 11. SAGEDUSLUBADE EEST LAEKUNUD RIIGILÕIVUDE KOGUSUMMAD 2015-2021, M EUR



Allikas: Raadiosageduste riigilõivumäärade ja nende arvestamise metoodika analüüsi lisa 1.

Järgnevas peatükis esitatud rahastusmudeli analüüs lähtub peatükis II välja pakutud raadiosagedustasude arvestusmetoodikast ning vaatleb selle mõju regulaatori eelarvele 10 aasta perspektiivis.

8. SIDEREGULAATORI PIKAAJALINE RAHASTUSMUDEL

Vastavalt arvestusmetoodikat kirjeldavas peatükis väljatoodule võiks sideregulaatori pikaajaline rahastusmudel koosneda tulude osas kolmest komponendist – menetlustasu, järelvalvetasu ja käibepõhine tasu. Käibepõhine tasu oleks seotud konkreetsete kuluridadega ning kuna tegu on protsentarvutusega käibest, siis on võimalik seda lihtsa vaevaga iga-aastaselt muuta, kui kulude-tulude suhe ei ole tasakaalus. Menetlustasu moodustab marginaalse osa kogutuludest ning toimib toimingutasuna, et potentsiaalselt piirata ebavajalikke toiminguid turuosaliste poolt. Järelvalvetasud moodustavad proportsionaalselt suurima osa tuludest ning sellest kaetakse sideregulaatori põhitegevus sageduslubadega seoses ning samuti võiks regulator koguda mõõdukat täiendavat tulu läbi järelvalvetasude (ehk tulud ja kulud ei pea olema rangelt tasakaalus), millega parandada teenuste kvaliteeti ning arendada valdkonda.

Kuna praeguste eelduste põhjal analüüs näitab, et uue arvestusmetoodikaga ületaksid tulud kulusid, siis on võimalik järelvalvetasude baastasusid jooksvalt muuta, kui ka praktikas tulud osutuvad märkimisväärselt kuludest suuremaks.

8.1. RAHASTUSMUDELI EELDUSED

Terve rahastusmudeli struktuur põhineb eeldusel, et baasaasta on 2021 ning sellele rakendatakse tulevikuprognoosi erinevate eelduste põhjal. Samuti on tehtud 2021 – 2023 aastate tulude arvutused oletusega, et uus väljapakutud süsteem juba kehtib. Järelvalvetasu koosneb kolmest peamisest muutujast – lubade arv, järelvalvetasu määr ning hinnaindeks, millest esimesed kaks on loaliigi spetsiifilised. Menetlustasu arvutatakse kokku menetluste arvust, mis on loaliigipõhine ning menetlustasu määrast, mis rakendub kõigile loaliikidele samaväärselt. Käibepõhine tasu põhineb MTE käibel ning sellest võetaval tasu protsendil.

Rahastusmudeli tulude osa eeldused on ehitatud üles kas loaliigipõhiselt või nende üleselt. Üldised eeldused, mis rakenduvad kõigile loaliikidele ühtemoodi on hinnaindeks ja menetlustasu määr, samuti on ühtsed eeldused MTE käibe kasvu ja käibest võetava tasumäära kohta. Hinnaindeks koosneb kahest võrdse kaaluga komponendist – inflatsioon (THI) ja palgakasv. Kuni aastani 2025 baseeruvad inflatsiooni ja palgakasvu eeldused Eesti Panga prognoosile 2023. aasta juuni seisuga. Menetlustasu määraks on määratud 10 eurot ning muutust ei ole prognoositud. MTE käibe muutus põhineb suuremate sideettevõtete (Telia, Elisa, Tele2 ja Levira) viimase nelja aasta (2019 – 2022) keskmisel käibekasvu protsendil. Võetavaks tasu protsendiks on määratud 0.2% MTE-de kogukäibest.

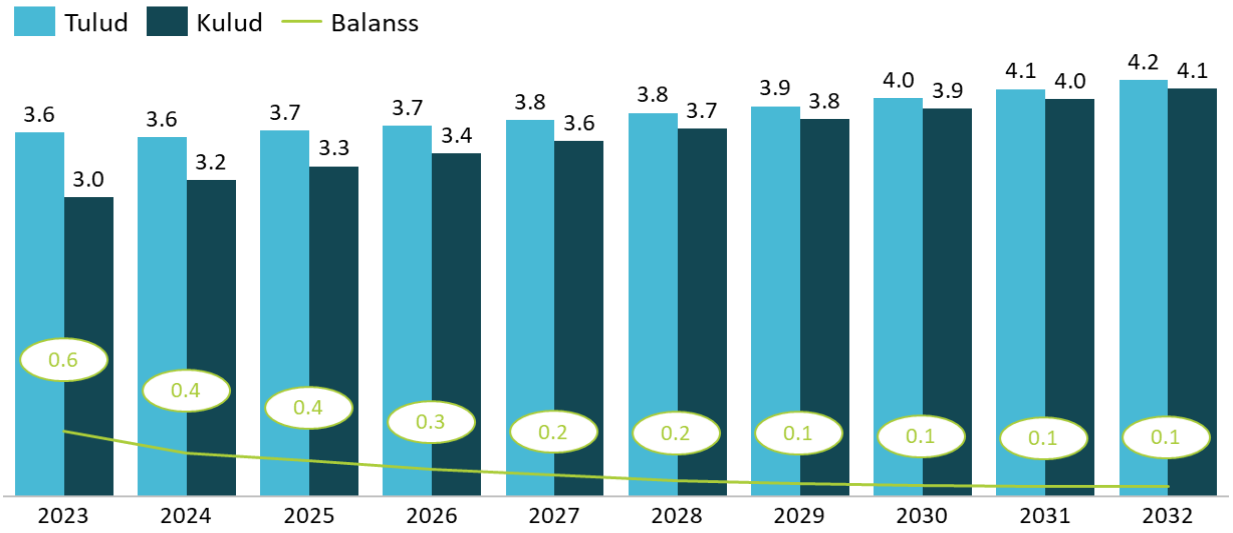
Lubade arvu muutus, keskmise järelvalvetasu muutus ning menetluste arvu muutus on loaliigipõhised protsendilise muutuse eeldused. Baaseeldus on, et suuri muutusi ei toimu ja kasvu ega langust ei prognoosita. Väikest lubade arvu kasvu on prognoositud ringhäälingulubadele, mobiilivõrkudele ning satelliitsidele. Samuti on tehtud eeldus, et aastast 2024 väljastatakse esimesed load droonidele, mis on edaspidi kasvutrendis. Väike kahanemise trend on prognoositud liikuvale ja paiksele maasidele. Vastavalt tehtud eeldustele lubade arvu kohta on määratud ka muutused menetluste arvus.

Eeldused kulude kohta on tehtud igale kulukategooriale eraldi. Olemasolevate inimeste arvus muutusi pole eeldatud. Palgafondi muutuse eeldus kasvule on kõrgem prognoosi esimestel aastatel ning järgib osaliselt üldise palgakasvu trendi. Büroohoone kulu puhul on kuni aastani 2024 prognoositud veidi kõrgemat tõusu ja sealt alates väikest kasvu aeglustumist. Sarnaselt on investeeringutele eeldatud algselt kõrgemat kasvutrendi ning järk-järgult vähenemist. Uuringud ja analüüsid on baseeruvad väiksel kasvutrendil.

8.2. PIKAAJALINE SIDEREGULAATORI RAHASTUSE VÄLJAVAADE UUE TASUSÜSTEEMI RAKENDAMISEL

Uue süsteemi kohaselt kataksid saadavad tulud ära kulud, ning jääks alles positiivne rahaline ülejääk (Joonis 12). Seega järgneva kümne aasta jooksul ei prognoosita eelarve puudujäägi teket. Selle järeldusena oleks võimalik uue arvutusmudeliga tasusid langetada või ametile ressurssi juurde lisada. Jooniselt on näha ka prognoositav tulude ja kulude balanss, mis näitab, et pikas perspektiivis võiks praeguste eelduste kohaselt tekkida 0.1 kuni 0.3 miljoni euro suurune ülejääk tulude ja kulude vahel.

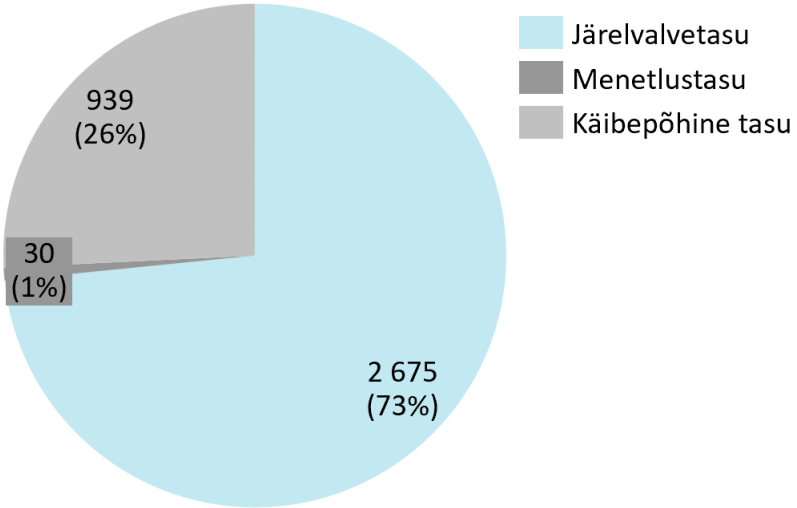
JOONIS 12. PROGNOOSITAVAD TULUD JA KULUD, 2023 – 2032, MEUR



Tulude ja kulude jaotus eeldusega, et uus süsteem oleks kehtiv juba alates baasaastast 2023.

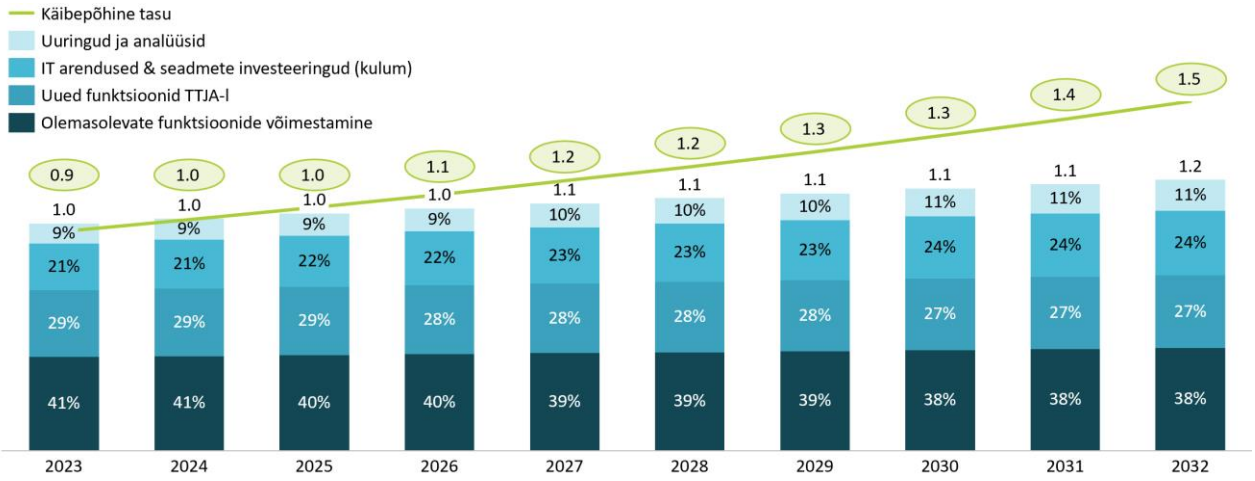
Prognoositaval baasaastal 2023 moodustaks järelvalvetasu ligi 3/4 kogu saadud tuludest ning menetlustasu vaid 1% (Joonis 13). Praeguse prognoosi kohaselt langeks järk-järgult järelvalvetasu osakaal (kuni oleks ligikaudu 63% kogutuludest 2032. aastal) ning suureneks käibepõhise tasu osakaal (umbes 36% aastal 2032). Kuivõrd menetlustasud on hetkel fikseeritud summana ning hinnaindeksit ei oma, siis (eeldusel, et ei toimu olulist menetlustoimingute kasvu) pikas perspektiivis menetlustasu osakaal väheneb veelgi.

JOONIS 13. TULUDE JAOTUS, 2023, '000 EUR (%)



Jooniselt 14 on näha, et käibepõhine tasu kataks ära sellega seonduvad kulud, näiteks uuringud ja analüüsid ning investeeringud, mis ei ole tegevuskulud. Praeguse prognoosi kohaselt oleks väike puudujääk (1 557 eurot) vaid esimesel baasaastal 2023. Järgnevatel aastatel ületaks käibepõhine tasu sellega seotud kulud ning aastaks 2032 oleks ligi 500 tuhande euro suurune ülejääk. Kõige suurem osakaal tegevuskulude alla mittekuulutavatest kuludest oleks investeeringutel, mis on prognoositud kasvama ning aastaks 2032 moodustama ligi 50% antud kuludest. Sellest tulenevalt on võimalik tulevikus käibel põhinevat tasuprotsenti (iga-aastaselt) alandada, kui ettevõtete käibed kasvavad kiiremas tempos kui regulaatori otsesed kulud.

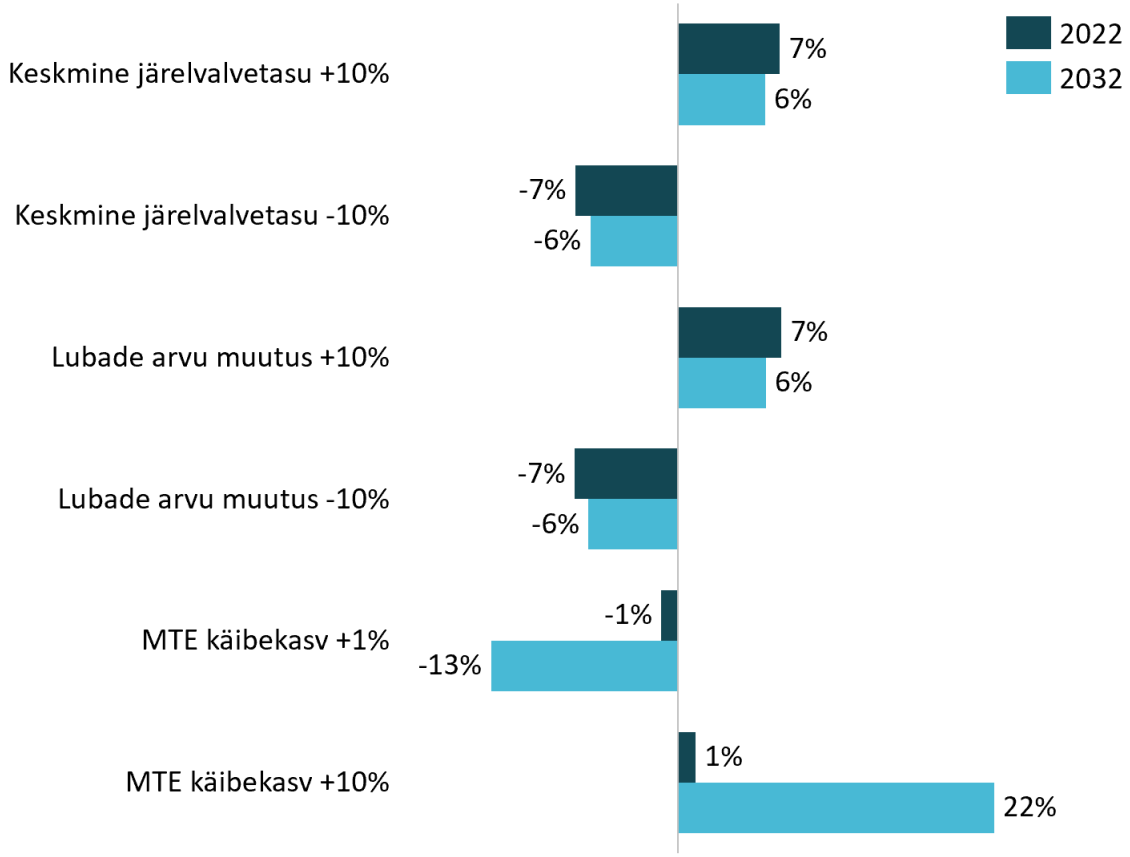
JOONIS 14. KÄIBEPÕHINE TASU JA MUUD KULUD, 2023 – 2032, MEUR



8.3. SENSITIIVSUSANALÜÜS

Tulemuste sensitiivsuse testimiseks koostati kuus erinevat stsenaariumit (Joonis 15). Esimesed kaks puudutavad keskmise järelvalvetasu tõusu ja langust (+/- 10%) ning mõjutavad vastavalt järelvalvetasu komponenti. Kolmas ja neljas stsenaarium põhinevad lubade arvu muutuse eeldusel ning mõjutavad seega nii järelvalve- kui ka menetlustasu komponenti kogutuludest. Kõigi eespool mainitud stsenaariumite mõju kogutulule on kuni +/- 7%. Suuremat mõju kogutuludele avaldab MTE käibekasvu eeldus. Baaseeldus oli +5% aastas põhinedes suuremate MTEde viimase nelja aasta keskmisel käibekasvul. Vastavalt väiksema käibekasvu eelduse stsenaariumile (+1% aastas) väheneks kogutulud -13% ning suurema kasvu eelduse korral (+10% aastas) suureneks kogutulud +22% võrreldes 2032. aastaks prognoositud kogutuluga.

JOONIS 15. SENSITIIVSUSANALÜÜS – MÕJU KOGUTULULE. % MUUTUS. 2022 VS 2032.



Olenemata stsenaariumist ja mõjust kogutulule oleks eelarve balanss siiski positiivne ning saadud tulud ületaksid prognoositud kulubaasi. Seega ei tuvastatud suuremat riski rahastusmudeli eeldustega seoses.

PEATÜKK IV. ÕIGUSLOOME MUUDATUSTE ETTEPANEKUTE FORMULEERIMINE

Õigusloome muudatuste ettepanekud on koostatud vastavalt peatükis II välja pakutud raadiosagedustasude uuele arvestusmetoodikale, mis sisaldab järgmisi komponente:

- menetlustasu (fikseeritud tasu iga toimingu läbiviimise eest)
- järelevalvetasu (arvutusvalemiga arvestatav aastane tasu, mis katab TTJA raadiosagedustega seotud kulud)
- käibel põhinev tasu (rakendub märkimisväärse turujõuga ettevõtetele ning katab ainult neile suunatud tegevustega seotud kulud, näiteks turuanalüüsid jne)

9. ÕIGUSLOOME MUUDATUSTE ETTEPANEKUD

9.1. REGULATSIOONI MUUTMISE LÄHTEKOHAD & SUUNISED

Euroopa Liidu õigusest tulenevad lähtekohad:

- EL tasandil reguleerib raadiosageduste tasusid Euroopa elektroonilise side seadustik (kehtestatud direktiiviga (EL) 2018/1972 (edaspidi direktiiv)). Direktiiv lubab kehtestada kahte liiki tasusid: haldustasud (art 16) ja kasutustasud (art 42).
- Haldustasud ja kasutustasud erinevad eesmärgi poolest: kui haldustasude ainus eesmärk on katta toimingutega seotud kulusid, siis kasutustasude eesmärgid ei ole piiratud (direktiivi art 16 ja põhjenduspunkt 100).
- Haldustasude kehtestamisel tuleb avaldada iga-aastane ülevaade halduskulude ja laekunud tasude kogusumma kohta. Erinevuste korral tasude kogusumma ja halduskulude vahel tuleb teha asjakohane korrigeerimine (direktiivi art 16(2)).
- Käibel põhinevaid tasusid saab kehtestada vaid siis, kui haldustasud ei ole piisavad (direktiivi põhjenduspunkt 54).
- Tasudest võib kehtestada vabastusi (direktiivi art 16).
- Tasud peavad olema objektiivselt põhjendatud, läbipaistvad ja mittediskrimineerivad (direktiivi artiklid 16 ja 42).
- Raadiosagedustele kui piiratud avalikule ressursile ligipääsu või eri-/ainuõiguste andmine ilma piisava turumääradele vastava tasuta võib kujutada endast riigiabi. Riigiabi reeglid ei kohaldu, kui riik käitub regulaatorina. Siiski on riigil kohustus ka juhul, kui otsustatakse mitte teenida raadiosageduste eest maksimaalset tulu, kohelda kõiki ettevõtjaid võrdselt ja loobuda maksimaalsest tulust üksnes konkreetse regulatiivse eesmärgi nimel.

Eesti õigusest tulenevad lähtekohad:

- Põhiseaduse § 113 järgi peavad seaduses olema toodud kõik tasu kohustuslikud elemendid, nt tasu maksja, tasu objekt, määr, saaja, tasumise kord ja tähtpäev.
- Seadusega saab tasu määramise delegeerida täitevvõimule (st sätestada ka määrusega), kuid see eeldab, et seadusandja määrab kindlaks kas tasu alam- ja ülemmäära või tasu arvestamise alused (st praegu valemi ja selle komponendid).
- Riigilõivu määr kehtestatakse lähtuvalt toimingu tegemisega kaasnevatest kuludest (nn kulupõhimõte). Riigilõivumäära võib kehtestada kulupõhimõttest erinevalt lähtuvalt toimingu eesmärgist, saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist (sotsiaal- ja majanduspoliitilisest).
- Riigikohtu praktika järgi ei pea riigilõiv vastama täpselt konkreetse toiminguga seotud kuludele. Küll aga peaksid riigilõivud olema proportsioonis kuludega, mis kaasnevad riigile mingit liiki toimingute tegemisega. Riigilõivu määr ei tohi ilmselgelt ületada toimingu tegemiseks tehtavat kulu.

Muutmist vajavad regulatsioonid:

- riigilõivuseadus (RLS) (§ 31, § 205-207, lisa 3)
- elektroonilise side seadus (ESS) (sh § 35 – juhul, kui uus süsteem hõlmab ka numbrilube)

Täitmist vajavad lüngad:

- Puudub seaduslik alus ja regulatsioon järelevalvetasu ja käibel põhineva tasu võtmiseks

- Riigilõivuseaduse regulatsioon ei ole ülevaatlik ning ei ole võimalik aru saada, kuidas riigilõivu suurus kujuneb ja mis komponente see hõlmab
- Puudub võimalus riigilõivude, järelevalvetasude ja käibel põhineva tasu kehtestamise delegeerimiseks määrusandjale (v.a võimalus määrata raadiosagedusplaaniga sagedused, mis pannakse konkursile), seetõttu on regulatsioon jäik ja riigilõivude määrade muutmine aeganõudev

9.2. PÕHIMÕTTELISED ETTEPANEKUD REGULATSIOONI MUUTMISEKS

	ETTEPANEKU SISU	PÕHJENDUSED & SOOVITUSED
1.	**Näha menetlustasu regulatsioon ette RLS-is ning järelevalvetasu ja käibel põhineva tasu regulatsioon ESS-is**. Soovitame sätestada RLS 8. ptk 6. jagu 4. jaotis (Elektroonilise side seaduse alusel tehtavad toimingud) tervikuna uues redaktsioonis, kuna menetlustasude süsteem erineb põhimõtteliselt praegusest regulatsioonist. Regulatsioon võiks sisaldada ka viite, mille järgi lisaks RLS-is toodule võivad kohalduda ka täiendavad tasud ESS-i alusel. ESS-is tuleks sätestada eraldi peatükk, mis reguleerib järelevalvetasu ja käibel põhineva tasu üksikasju. Vastavalt kahele komponendile võib seda peatükki jagada kaheks eraldi jaoks.	Pakutava arvestusmudeli eripära on selles, et see koosneb kolmest komponendist. • 1. komponent – fikseeritud menetlustasu toimingute eest – kujutab endast riigilõivu ning peab olema reguleeritud RLS-is. RLS sisaldab kõikide riigilõivude määrasid kogu õiguskorras. • 2. ja 3. komponent – järelevalvetasu ja käibel põhinev tasu – sobivad paremini valdkonnaseadusse ehk ESS-i. Nii on järelevalvetasu (sh käibel põhinev) valdkonnaseadustes reguleeritud ka muudes valdkondades (nt Finantsinspektsiooni seaduses, konkurentsiseaduses). Vastavalt direktiivi artiklile 16 (2) tuleb seadusse lisada TTJA kohustus avaldada iga-aastane ülevaade menetlustasude ja laekunud tasude kogusumma kohta ning erinevuste korral tasude kogusumma ja halduskulude vahel teha asjakohane korrigeerimine. Selline säte sobib olemuselt paremini ESS-i.
2.	ESS-is tuleks **määratleda järelevalvetasu ja käibel põhineva tasu:** • **eesmärgid** ja kulud, mida vastava tasuliigiga kaetakse; • **kõik peamised elemendid** – tasu objekt, maksja, saaja, tasu valem ja selle komponendid, erandid; • **menetlus** – tasu maksmise kord ja tähtajad. Samuti on vaja teha ESS-is viide, et lisaks ESS-ile rakenduvad ka RLS-is toodud menetlustasud.	Tegemist peab olema tervikliku regulatsiooniga. Eeskujuks võib võtta konkurentsiseadus, Finantsinspektsiooni seadus ja keskkonnatasude seadus. Viimases on detailselt kirjeldatud lahti ka keskkonnatasude eesmärgid (§-id 2-4). Eesmärkide formuleerimisel tuleb arvestada järgmist: • Kui tasud kehtestatakse TTJA kulude katmiseks, peavad need olema proportsioonis kuludega, mis kaasnevad riigile mingit liiki toimingute tegemisega, ega tohi olla ülemäärased. • 3. komponendi puhul tuleb sätestada, et seda kehtestatakse seaduses, kuna 1. ja 2. komponent ei ole TTJA vastavate kulude katmiseks piisavad (vt eespool direktiivi põhjenduspunkti 54 käsitlust). • Juhul, kui tasud kasutatakse muul eesmärgil kui TTJA kulude katmiseks, tuleb seda seaduses ette näha ja põhjendada, mis eesmärgil tasu korjatakse ja mida sellega rahastatakse (vt eeskujuks nt keskkonnatasude § 4 lg 3 regulatsiooni). • 2. ja 3. tasukomponendi eesmärkide defineerimisel tuleb arvestada direktiivi artiklis 42 toodud kriteeriume – kasutusõiguste väärtust, kulusid ja vajadust teha raadiospekter kättesaadavaks. Samu eesmärke tuleks arvestada ka tasu suuruse kujundamisel.

		Mida täpsem on järelevalvetasu (ja vajadusel ka käibel põhineva tasu) arvestamise valem ja mida rohkem võetakse arvesse erinevate loaliikide ja seadmete eripära, seda väiksem on risk, et regulatsioon ei vasta objektiivsuse põhimõttele, on diskrimineeriv või kujutab endast keelatud riigiabi.
3.	**ESS-is ja vajadusel ka RLS-is tuleb ette näha volitusnormid** tasumäärade reguleerimiseks ministri määrusega. Paralleelselt tuleb töötada välja ministri määruste kavandid, kus tasumäärad võivad olla toodud kas teksti sees või tabelina. Volitusnormist peavad selguma volitusnormi piirid ja eesmärk (haldusmenetluse seaduse § 90 lg 1 ja põhiseaduse § 3 lg 1). Seaduses saab sätestada kas: • tasu alam- ja ülemmäära või • tasu kujunemise (valemi) komponendid.	Eeskuju saab siin taas võtta keskkonnatasude seadusest, milles on reguleeritud tasude alam- ja ülemmäärad ning konkreetsed määrad on jäetud ministri otsustada. Täpsete tasumäärade reguleerimine määruses võimaldab neid kiiremini muuta ja tagab seega tasude paindlikkuse. Seda oleks otstarbekas teha vähemalt 2. komponendi ehk järelevalvetasu puhul, kus on keerukam arvestamise mehhanism. 3. komponendi puhul (käibel põhinev tasu) tuleb selle delegeerimine ministrile otsustada tulenevalt arvestamismehhanismi keerukusest. Nt Finantsinspektsiooni seadus volitab tasu komponente määrama ministril, konkurentsiseadus aga mitte, sisaldades kogu regulatsiooni. Sama otsustus tuleb teha ka 1. komponendi puhul (menetlustasud). RLS lisas 3 olev tabel saab põhimõtteliselt paikneda nii seaduses kui ka määruses. Kriteeriumid, mille alusel võiks otsustada tasumäärade delegeerimise 1. ja 3. komponendi puhul, on eelkõige: • tasu kujunemise keerukus – keerulisema mehhanismi puhul on otstarbekam osa selle komponentidest sätestada määruses; • prognoos, kui tihti võib osutuda vajalikuks tasumäärade muutmine.
4.	**Seadusemuudatuste kohta tuleb koostada põhjalik seletuskiri**, kus põhjendada mh: • mis kaalutlustel on tehtud valik pakutava arvestusmudeli kasuks; • kuidas on kujundatud tasude määrad kõigi 3 komponendi lõikes; • kuidas on tasude määrad vajalikud TTJA kulude katmiseks, st kuidas need suhestuvad TTJA kuludega konkreetsetele tegevustele, mille katmine on tasude eesmärgiks; • miks on märkimisväärse turujõuga ettevõtete puhul vaja rakendada käibel põhinevat tasu ehk miks nende puhul ei piisa menetlus- ja järelevalvetasust. Seletuskirjas peavad olema toodud ka vastavad arvutused. Seletuskirja koostamisel võib kasutada käesolevat analüüsi või panna see seletuskirja lisaks.	Tegemist on ulatusliku ja süstemaatilise muudatusega raadiosageduste tasude regulatsioonis ning see peab olema hästi põhjendatud. Muu hulgas on see vajalik direktiivi artiklite 16 ja 42 järgi ning ka hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) järgi. Kuna tasude kehtestamisel on lähtekohaks kulupõhimõte, siis on vaja tasude suurust seostada TTJA kuludega nendele toiminguliikidele, mida tasud peavad katma. Mida põhjalikumad on seletuskirjas toodud põhjendused, seda väiksem on risk, et muudatused osutuvad põhiseadusevastaseks (nt sellepärast, et tasud ei vasta kulupõhimõttele, on diskrimineerivad vmt) ja tunnistatakse kehtetuks. Põhiseaduse kommentaaride järgi on seadusemuudatuste kohtulik kontroll siis, kui seadusandja on tuginenud piisavalt kontrollitud ja igakülgsetele andmetele, leebem (Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012, § 152 komm. nr 5.3.1, lk 839).
5.	**Vajadusel tuleb täpsustada ka konkursil põhinevate tasude regulatsiooni ESS-is**. Seda on võimalik siduda järelevalvetasude regulatsiooniga – panna samasse peatüki või viidata sellele.	Ka konkursil põhinevad raadiosageduste kasutustasud on kasutustasud direktiivi art 42 mõttes ning ka nende puhul tuleb arvestada kasutusõiguste väärtust, kulusid ja vajadust teha raadiospekter kättesaadavaks.



CIVITTA International
info@civitta.com
+372 735 2802
www.civitta.com

CIVITTA Estonia
info.ee@civitta.com
+372 646 448 8
www.civitta.ee

CIVITTA Latvia
Info.lv@civitta.com
+371 277 055 85
www.civitta.lv

CIVITTA Lithuania
info.lt@civitta.com
+370 685 266 80
www.civitta.lt

CIVITTA Finland
Info.fi@civitta.com
+358 505 261 694
www.civitta.fi

CIVITTA Denmark
Info.dk@civitta.com
+452 762 80 83
www.civitta.com

CIVITTA Poland
Info.pl@civitta.com
+48 690 001 286
www.civitta.pl

CIVITTA Slovakia
info.sk@civitta.com
+421 901 700 574
www.civitta.sk

CIVITTA Ukraine
Info.ua@civitta.com
+380 442 270 140
www.civitta.com.ua

CIVITTA Belarus
Info.by@civitta.com
+375 296 018 517
www.civitta.by

CIVITTA Romania
Info.ro@civitta.com
+403 180 535 88
www.civitta.ro

CIVITTA Moldova
Info.md@civitta.com
+373 797 550 99
www.civitta.md

CIVITTA Armenia
Info.am@civitta.com
+374 10 546 434
www.civitta.am

CIVITTA Serbia
Info.rs@civitta.com
+381 11 2435 489
www.civitta.rs

CIVITTA Bulgaria
Info.bg@civitta.com
+359 884 076 576
www.civitta.bg

CIVITTA North Macedonia
info.mk@civitta.com
+389 75 230 439
www.civitta.com

CIVITTA Kosovo
info.ks@civitta.com
+383 493 380 55
www.civitta.com

CIVITTA Sweden
info.se@civitta.com
www.civitta.com