

Erityiskertomus

Laajakaista EU:n jäsenvaltioissa: edistymistä tapahtunut, mutta kaikkia Eurooppa 2020 strategian laajakaistatavoitteita ei saavuteta

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn
sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti)



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

TARKASTUSTIIMI

Tilintarkastustuomioistuim esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti tilintarkastustuomioistuimen II tarkastusjaosto, jonka vastuualueeseen kuuluvat yhteenkuuluvuutta, kasvua ja osallisuutta tukevien investointien menoalat. Raportoivana jäsenenä toimi jaoston puheenjohtaja Iliana Ivanova. Hänen lisäksi tarkastukseen osallistuivat kabinettipäällikkö Mihail Stefanov ja kabinettiavustaja James Verity, toimialapäällikkö Niels-Erik Brokopp, tehtävävastaava Romuald Kayibanda sekä tarkastajat Przemyslaw Dowgialo, Alessandra Falcinelli, Anna Fiteni, Agota Marczinko, Ana Popescu, Michael Spang, Lutz Venske ja Angelika Zych.



Vasemmalta oikealle: Angelika Zych, Niels-Erik Brokopp, Romuald Kayibanda, James Verity, Iliana Ivanova, Lutz Venske, Mihail Stefanov, Agota Marczinko.

SISÄLLYS

	Kohta
Sanasto ja lyhenteet	
Tiivistelmä	I–IX
Johdanto	1–12
Laajakaista ja sen merkitys	1–5
EU:n laajakaistapolitiikka	6–8
EU:n rahoitustuki laajakaistainfrastruktuurille	9–12
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	13–15
Huomautukset	16–78
Vaikka laajakaistan kattavuus paranee kaikkialla EU:ssa, kaikkia Eurooppa 2020 -strategian laajakaistatavoitteita ei todennäköisesti saavuteta	16–34
Kaikki jäsenvaltiot saavuttivat peruslaajakaistayhteyttä koskevan kattavuustavoitteen vuoteen 2016 mennessä	17
Tarkastetuista viidestä jäsenvaltiosta kaksi saattaa saavuttaa nopeudella 30 Mbit/s toimivia yhteyksiä koskevan kattavuustavoitteen vuoteen 2020 mennessä, mutta maaseutualueisiin liittyy edelleen ongelmia useimmissa jäsenvaltioissa	18–22
Vaikka suurin osa tarkastetuista jäsenvaltioista ei todennäköisesti saavuta käyttöönotto tavoitetta vuoteen 2020 mennessä...	23–24
...kolmella tarkastetuista jäsenvaltioista saattaa nykyisten suunnitelmiensa perusteella olla hyvät mahdollisuudet saavuttaa vuoden 2025 tavoitteet	25–26
Jäsenvaltiot pitivät komission antamaa tukea myönteisenä, mutta komission toteuttamaa seuranta ei koordinoita eri pääosasatojen kesken	27–34
Kaikki jäsenvaltiot olivat laatineet laajakaistastrategiat, mutta tilintarkastustuomioistuimen tutkimissa strategioissa oli puutteita	35–48
Kaikki jäsenvaltiot laativat strategiat, mutta strategiat viivästyivät eivätkä tavoitteet olleet aina Eurooppa 2020 -strategian laajakaistatavoitteiden mukaisia	36–40
Tarkastettujen jäsenvaltioiden komissiolle toimittamat strategiat olivat toisinaan epätäydellisiä	41–44
Kaikki tarkastetut jäsenvaltiot eivät olleet käsitelleet perinteiseen infrastruktuuriin liittyviä haasteita	45–48

Useat eri tekijät rajoittivat jäsenvaltioiden edistymistä laajakaistatavoitteiden saavuttamisessa	49–78
Maaseutu- ja esikaupunkialueiden yhteyksien rahoittamista ei käsitellä asianmukaisesti joissakin jäsenvaltioissa	50–62
Oikeudellisessa ympäristössä ja kilpailuympäristössä on ongelmia joissakin jäsenvaltioissa	63–69
Jotkin jäsenvaltiot paransivat laajakaistainvestointien koordinointiprosessia, mutta tarkastuksessa havaittiin ohjelmakausien välisen koordinoinnin olleen puutteellista yhdessä tarkastetussa jäsenvaltiossa	70–78
Johtopäätökset ja suositukset	79–87
Liite – Kartat nopeudella 30 Mbit/s toimivien laajakaistayhteyksien kattavuudesta Euroopassa	
Komission ja EIP:n vastaukset	

SANASTO JA LYHENTEET

Alue- ja kaupunkipolitiikan PO	Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto
CEF	Verkkojen Eurooppa -väline
EAKR	Euroopan aluekehitysrahasto
Ennakkoehdot	Ennalta määriteltäviin perusteisiin pohjautuvia ehtoja, joita pidetään välttämättöminä ennakkoedellytyksinä EU:lta saatavan tuen vaikuttavalle ja tehokkaalle käytölle. Laatiessaan Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), koheesiorahaston ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) toimenpideohjelmia ohjelmakaudelle 2014–2020 jäsenvaltioiden oli arvioitava, täyttyivätkö nämä ehdot. Jos ennakkoehdot eivät täyttyneet, jäsenvaltioiden oli laadittava toimintasuunnitelmat, joiden avulla varmistettiin, että ehdot täyttyivät 31. joulukuuta 2016 mennessä.
ERI-rahastot	Euroopan rakenne- ja investointirahastot
ESIR	Euroopan strategisten investointien rahasto
EU	Euroopan unioni
Eurooppa 2020 -strategian laajakaistatavoitteet	Laajakaistayhteyksiä koskevat tavoitteet, jotka asetetaan Euroopan digitaalistrategiassa. Digitaalistrategia on yksi komission vuonna 2010 hyväksymän Eurooppa 2020 -strategian seitsemästä lippulaivahankkeesta. Tavoitteiden mukaan i) peruslaajakaistayhteyden (nopeudesta 144 kbit/s nopeuteen 30 Mbit/s) olisi oltava kaikkien eurooppalaisten ulottuvilla vuoteen 2013 mennessä; ii) pyritään varmistamaan, että vuoteen 2020 mennessä kaikkien eurooppalaisten saatavilla on nopeat laajakaistayhteydet (30 Mbit/s tai enemmän); ja iii) pyritään varmistamaan, että vuoteen 2020 mennessä vähintään 50 prosentilla eurooppalaisista kotitalouksista on ultranopea laajakaistayhteys (yli 100 Mbit/s).
Gbit/s	Tiedonsiirtonopeuden yksikkö, gigabittiä sekunnissa, eli 1 000 000 000 bittiä sekunnissa.
Gigabittiyhteiskuntaa koskevat tavoitteet vuodelle 2025	Komissio määritteli syyskuussa 2016 annetussa tiedonannossa ('gigabittiyhteiskunta 2025') kolme vuoteen 2025 ulottuvaa strategista tavoitetta, jotka täydentävät vuoteen 2020 ulottuvia digitaalistrategian tavoitteita.
Kbit/s	Tiedonsiirtonopeuden yksikkö, kilobittiä sekunnissa, eli 1 000 bittiä sekunnissa.
Kilpailun PO	Kilpailun pääosasto

Käyttöönotto	Tässä kertomuksessa käyttöön otolla viitataan Euroopan komission valitsemaan indikaattoriin. Sillä tarkoitetaan niiden kotitalouksien, joilla on laajakaistaliittymä, prosenttiosuutta kotitalouksien kokonaismäärästä.
Maatalouden ja maaseudun kehittämisen PO	Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto
Mbit/s	Tiedonsiirtonopeuden yksikkö, megabittiä sekunnissa eli 1 000 000 bittiä sekunnissa.
PO	Pääosasto
Runkoverkko	Tietoliikenneverkon (kuten internetin) pääasialliset laitteistot ja siirtojohdot, joita käytetään nopeiden yhteyksien muodostamiseen.
Talouden ja rahoituksen PO	Talouden ja rahoituksen pääosasto
Vakiintunut operaattori	Yritys, jolla on aiemmin ollut monopoliasema, mutta joka nykyisin tarjoaa palveluja kilpailuun perustuvilla markkinoilla. Monilla operaattoreilla on etuja, jotka perustuvat niiden aiempaan monopoliasemaan (esimerkiksi verkkoja ja asiakkaita).
Viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian PO	Viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto

TIIVISTELMÄ

Laajakaista

- I. Laajakaista on yleisesti käytetty ilmaus, jolla tarkoitetaan nopeampia internetyhteyksiä ja muita teknisiä ominaisuuksia, joiden avulla voidaan mahdollistaa uusien sisältöjen, sovellusten ja palveluiden saatavuus tai toimittaa niitä. Digitaalisen tiedon merkityksen lisääntyminen tarkoittaa nykyisin sitä, että hyvät internetyhteydet ovat välttämättömiä paitsi EU:n yritysten kilpailukyvyn säilyttämiseksi maailmantaloudessa, myös laajemmin sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi.
- II. EU asetti osana Eurooppa 2020 -strategiaa vuonna 2010 kolme laajakaistatavoitetta: peruslaajakaistayhteyden (alle 30 Mbit/s) olisi oltava kaikkien eurooppalaisten ulottuvilla vuoteen 2013 mennessä; pyritään varmistamaan, että vuoteen 2020 mennessä kaikkien eurooppalaisten saatavilla on nopeat laajakaistayhteydet (30 Mbit/s tai enemmän); pyritään varmistamaan, että vuoteen 2020 mennessä vähintään 50 prosentilla eurooppalaisista kotitalouksista on ultranopea laajakaistayhteys (yli 100 Mbit/s). Näiden tavoitteiden tukemiseksi EU on ottanut käyttöön joukon toimintapoliittisia ja sääntelytoimenpiteitä ja asettanut jäsenvaltioiden käyttöön noin 15 miljardia euroa ohjelmakautta 2014–2020 varten useiden erilaisten rahoituslähteiden ja -tyyppien avulla, kuten 5,6 miljardia euroa Euroopan investointipankin (EIP) myöntäminä lainoina.

Tarkastuksen toteuttaminen

- III. Euroopan tilintarkastustuomioistuin tutki Euroopan komission ja jäsenvaltioiden Eurooppa 2020 -strategian laajakaistatavoitteiden saavuttamiseksi toteuttamien toimien vaikuttavuutta.
- IV. Tarkastus kattoi ohjelmakaudet 2007–2013 ja 2014–2020 sekä kaikki EU:n rahoituslähteet, myös EIP:n myöntämän tuen. Tarkastuksessa tutkittiin kaikkia niitä komission osia, joilla on merkittävä rooli laajakaistayhteyksien kannalta, ja EIP:tä. Jotta saatiin tarkempi käsitys kansallisista kysymyksistä, keskityttiin viiteen jäsenvaltioon: Irlantiin, Saksaan, Unkariin, Puolaan ja Italiaan. Lisäksi käytiin useiden muiden

sidosryhmien luona (kuten kansallisten sääntelyviranomaisten, liike-elämän ja televiestinnän järjestöjen, kuluttajajärjestöjen ja ammattijärjestöjen luona).

Havainnot

- V. Tilintarkastustuomioistuinin totesi, että laajakaistan kattavuus on yleisesti ottaen parantunut EU:ssa, mutta kaikkia Eurooppa 2020 -strategian laajakaistatavoitteita ei saavuteta. Maaseudulla, jossa yksityisellä sektorilla on heikot kannustimet investoida laajakaistayhteyksien tarjontaan, niiden saatavuus on edelleen heikompi kuin kaupungeissa, ja ultranopeiden laajakaistayhteyksien käyttöönotto on merkittävästi jäljessä tavoitteesta.
- VI. Asetetuista kolmesta tavoitteesta voidaan todeta, että lähes kaikki jäsenvaltiot saavuttivat peruslaajakaistayhteyttä koskevan kattavuustavoitteen vuoteen 2013 mennessä. Sen sijaan on erittäin todennäköistä, että tilanne tulee olemaan erilainen vuodelle 2020 asetetun nopeita laajakaistayhteyksiä koskevan tavoitteen osalta. Maaseutualueet muodostavat yhä ongelman useimmissa jäsenvaltioissa: vuoden 2017 puoliväliin mennessä 14 jäsenvaltiossa kattavuus oli maaseutualueilla alle 50 prosenttia. Kolmannen eli ultranopeiden laajakaistayhteyksien käyttöönottoa koskevan tavoitteen osalta voidaan todeta, että vain 15 prosentilla kotitalouksista oli näin nopea internetyhteys vuoden -2017 puolivälissä, vaikka tavoitteena on, että vähintään 50 prosentilla olisi sellainen vuoteen 2020 mennessä. Tarkastuskohteena olleista viidestä jäsenvaltiosta kolmella voi näistä ongelmista huolimatta olla hyvät mahdollisuudet saavuttaa komission vuodelle 2025 asettamat tavoitteet, jos kyseiset jäsenvaltiot toteuttavat suunnitelmansa aiotulla tavalla. Yksi tavoitteista on, että kaikilla kotitalouksilla olisi käytettävissään ultranopea laajakaistayhteys, jossa nopeus on nostettavissa yhteen gigabittiin sekunnissa. Jäsenvaltiot pitivät komission antamaa tukea myönteisenä, mutta seurantaa ei koordinoita eri pääosastojen välillä.
- VII. Kaikki jäsenvaltiot olivat laatineet laajakaistastrategiat, mutta tilintarkastustuomioistuimen tutkimissa strategioissa oli puutteita. Joissakin jäsenvaltioissa strategioiden viimeistely oli viivästynyt eivätkä tavoitteet olleet aina Eurooppa 2020 -strategian laajakaistatavoitteiden mukaisia. Kaikki jäsenvaltiot eivät olleet käsitelleet perinteiseen internetinfrastruktuuriinsa (puhelininfrastruktuuriinsa)

liittyviä haasteita, mikä voi mahdollisesti vaikuttaa riittävän nopeuden saavuttamiseen keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

VIII. Jäsenvaltioiden edistymistä laajakaistatavoitteiden saavuttamisessa rajoittivat useat eri tekijät. Maaseutu- ja esikaupunkialueilla esiintyviä rahoitusongelmia ei ollut käsitelty asianmukaisesti tutkituista jäsenvaltioista kolmessa, eikä Euroopan strategisten investointien rahastosta tuettu EIP:n suurhanke keskittynyt alueille, joilla julkisen sektorin tukea olisi tarvittu kipeimmin. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että oikeudellisessa ympäristössä ja kilpailuympäristössä oli ongelmia kahdessa jäsenvaltiossa. Lisäksi yhdessä jäsenvaltiossa havaittiin ohjelmakausien välisen koordinoinnin olleen puutteellista.

Suositukset

IX. Tilintarkastustuomioistuin antaa suosituksia, jotka koskevat kolmea alaa: strategista suunnittelua, sääntely-ympäristöä ja kilpailun edistämistä rahoituksen avulla. Nämä suosituksia ovat esimerkiksi seuraavat:

- Jäsenvaltioiden olisi laadittava uudet suunnitelmat vuoden 2020 jälkeistä kautta varten.
- Komission olisi selvennettävä valtiontukea koskevien suuntaviivojen soveltamista, sillä jotkin jäsenvaltiot tulkitsevat niitä tavalla, joka saattaa rajoittaa jäsenvaltioiden investoimista laajakaistaan. Komission olisi myös tuettava jäsenvaltioiden toimia, joilla pyritään lisäämään kilpailua laajakaistapalvelujen tarjonnassa tukemalla asianmukaisten verkkojen perustamista ja yhdistämällä tarvittaessa pieniä hankkeita kriittisen koon vaatimukset täyttäviin hankkeisiin.
- EIP:n olisi keskitettävä ESIRin ja Verkkojen Eurooppa -välineen laajakaistainvestointirahaston välityksellä myöntämänsä tuki riskialttiimpien hankkeiden tukemista koskevan tavoitteensa mukaisesti pienille ja keskikokoisille hankkeille alueille, joilla julkisen tuen tarve on suurin.

JOHDANTO

Laajakaista ja sen merkitys

1. Internetin kautta käytettävällä digitaalisella tiedolla on yhä suurempi merkitys kansalaisten elämässä sekä hallinnon ja yritysten toiminnassa. Jotta EU säilyttäisi kilpailukykinsä maailmantaloudessa, laajakaistan tarjoamat hyvät internetyhteyksien nopeudet ja käyttömahdollisuudet ovat välttämättömiä. Esimerkiksi:

- Maan laajakaistayhteyksien kasvu kymmenellä prosentilla saattaa johtaa siihen, että henkeä kohti laskettu vuotuinen bruttokansantuote kasvaa yhdellä prosentilla¹.
- Laajakaistayhteyksien kasvu kymmenellä prosentilla saattaa kasvattaa työvoiman tuottavuutta 1,5 prosenttia seuraavien viiden vuoden aikana².
- Laajakaistaan tehtävillä investoinneilla voidaan myös auttaa tarjoamaan laadukasta koulutusta, edistää sosiaalista osallisuutta ja tuottaa hyötyä maaseutualueille ja syrjäisille alueille.

Joidenkin sidosryhmien³ näkemyksen mukaan laajakaista on niin tärkeä, että se olisi katsottava teiden, veden, sähkön ja kaasun kaltaiseksi välttämättömäksi peruspalveluksi.

2. Termillä ”laajakaista” ei ole internetyhteyden yhteydessä tiettyä teknistä merkitystä, vaan termillä tarkoitetaan millä tahansa infrastruktuurilla toteutettua nopeaa internetyhteyttä, joka on aina auki ja nopeampi kuin perinteinen soittoyhteys. Komissio on määritellyt kolme luokkaa latausnopeuden perusteella:

- ”peruslaajakaistayhteys”, jossa nopeus on 144 kbit/s–30 Mbit/s

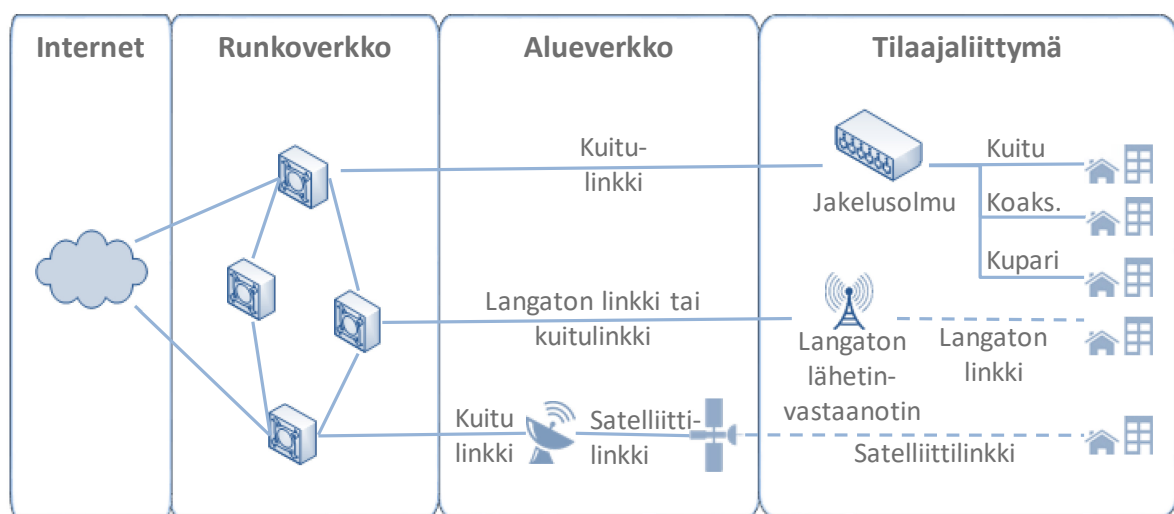
¹ L. Holt, M. Jamison, ”Broadband and contributions to economic growth: Lessons from the US experience”, Telecommunications Policy, Volume 33, s. 575–581; Global Industry Leaders’ Forum, Broadband Enabled Innovation, ITU, 2011.

² Ks. Euroopan digitaalistrategian tarkistettu versio (2012).

³ Esimerkiksi Intelligent Community Forum Canada ja BDO Canada.

- ”nopea laajakaistayhteys”, jossa nopeus on 30–100 Mbit/s
 - ”ultranopea laajakaistayhteys”, jossa nopeus on yli 100 Mbit/s.
3. Laajakaistaverkko koostuu yleensä kolmesta osasta: runkoverkosta, alueverkoista (runkoliityntäverkoista) ja tilaajaliittymistä (tilaajayhteyksistä eli viimeisen osuuden yhteyksistä) (ks. **kaavio 1**)⁴.

Kaavio 1 – Laajakaistaverkon osat



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

4. Internetyhteyden nopeutta arvioitaessa on tärkeää erottaa lataus- ja lähetyksenopeus toisistaan. Latausnopeudella tarkoitetaan nopeutta, jolla tietoja otetaan vastaan etäjärjestelmästä esimerkiksi verkkosivujen selailun tai videoiden suoratoiston yhteydessä. Lähetyksenopeudella puolestaan tarkoitetaan nopeutta, jolla tietoja lähetetään etäjärjestelmään esimerkiksi videoneuvottelun yhteydessä. Muiden teknisten ominaisuuksien merkitys tiettyjen palveluiden tarjoamisen kannalta kasvaa koko ajan (esim. videokonferenssit, pilvipalvelut, verkkoyhteydellä tuettu ajaminen ja sähköiset terveydenhuoltopalvelut). Yhteysnopeuden yläraja määräytyy käytettävän infrastruktuurityypin mukaan. Laajakaistapalveluiden jakelussa voidaan käyttää viittä erityyppistä infrastruktuuria: valokuitukaapeleita, koaksiaalikaapeleita, kuparisia

⁴ Euroopan komissio, ”Nopea laajakaista – investointiopas”, 2015.

puhelinlinjoja, antennimastoja tai -paikkoja maanpäällistä langatonta tiedonsiirtoa varten sekä satelliitteja (ks. **taulukko 1**). Teknologian nopean kehittymisen ansiosta myös muista teknologioista on tulossa käyttökelpoisia nopeiden laajakaistapalvelujen jakelussa (ks. **laatikko 1**).

Taulukko 1 – Laajakaistainfrastruktuurityypit ja nykyinen kaupallinen teknologia¹

Langallinen vai langaton	Infrastruktuuri	Viitteellinen latausnopeus	Viitteellinen lähetysnopeus
Langallinen	Kuitu	enintään 2,5 Gbit/s	enintään 1,2 Gbit/s
	Koaksiaalikaapeli	300 Mbit/s–2 Gbit/s	enintään 50 Mbit/s
	Kuparinen puhelinlinja	5–100 Mbit/s	enintään 10 Mbit/s
Langaton	Maanpäällinen langaton	60 Mbit/s	enintään 10 Mbit/s
	Satelliitti	enintään 20 Mbit/s	enintään 8 Mbit/s

¹ Kuluttajien saamien yhteyksien lopullinen nopeus on riippuvainen yhteyksien tarjoajista ja teknisistä päivityksistä.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi Acreo Swedish ICT:n tietojen perusteella.

Laatikko 1 – Teknologian kehitys

– **Hybridi-internetratkaisuihin** yhdistetään kuparinen puhelinverkko ja 4G-matkaviestinverkko, jotta voidaan tarjota asiakkaille nopeampi yhteys käyttämällä erityistä yhdyskäytävää (eräänlaista modeemia). Tätä ratkaisua käytetään jo Belgiassa ja Alankomaissa siirtonopeudella 30 Mbit/s alueilla, joilla palvelut olivat aiemmin puutteelliset.

– **Satelliittiteollisuus** toimittaa parhaillaan seuraavan sukupolven satelliittilaajakaistayhteyksiä. Kaksi uusinta innovaatiota ovat suuren suorituskyvyn satelliitit (*high-throughput satellites*, HTS) ja ei-geostationaarisen kiertoradan satelliitit (*non-geostationary orbit satellites*, NGSO). Tällaisia satelliitteja käyttämällä entistä useammille maaseutualueiden ja syrjäisten alueiden asiakkaille voidaan tulevaisuudessa tarjota yhteyksiä, joissa nopeus on yli 30 Mbit/s.

– **5G** eli viidennen sukupolven matkaviestinverkot edustavat seuraavia langattomia televiestintästandardeja. 5G-suunnittelussa pyritään nykyistä 4G-teknologiaa suurempaan kapasiteettiin, jolloin mobiililaajakaistan käyttäjätiheys voi olla suurempi ja voidaan tukea laitteiden välistä, entistä luotettavampaa ja massiivisia koneyhteyksiä (*massive machine-type communication*,

mMTC) hyödyntävää viestintää. 5G-järjestelmässä on kolme osaa: 1) kehittynyt mobiililaajakaista (*enhanced mobile broadband, eMBB*), 2) massiivinen esineiden internet (*massive Internet of Things, MIIoT*), ja 3) toiminnan kannalta kriittiset palvelut (*mission critical services*, kuten autonomiset autot). 5G-verkko edellyttää kuituverkkoon perustuvaa alueverkkoinfrastruktuuria, jonka myötä 5G-verkosta tulee loppukäyttäjien lähellä toimivia, laajakaistayhteyksiä täydentävä (ei korvaava) verkko.

5. Kullakin näistä teknologioista on omat ominaisuutensa sekä kustannuksensa ja hyötynsä. Jo olemassa olevat kupariset puhelinlinjat ovat halvin teknologia hitaammille yhteyksille, kun taas kuituyhteydet ovat nopeimpia ja kalleimpia. Esineiden internetiin (ks. **laatikko 2**) liittyvät tulevat sovellukset edellyttävät verkoilta suurempia nopeuksia, mittakaavaa ja luotettavuutta⁵. Nopeammat yhteydet tarjoavan teknologian käyttöönotto on yleensä kalliimpaa kuin hitaammat yhteydet tarjoavan teknologian. Nopeammat yhteydet tarjoavan teknologian ylläpitokustannukset ovat kuitenkin pienemmät. Lisäksi operaattoreiden hallinnointikustannuksetkin todennäköisesti vähenevät vaiheittain, kun aikaisempia verkkoja poistetaan käytöstä.

Laatikko 2 – Esineiden internet

Esineiden internet on laitteiden tietoverkko, jossa tieto siirtyy ilman ihmisten välistä tai ihmisen ja tietokoneen välistä vuorovaikutusta. Esimerkkejä: älytalot (esimerkiksi termostaatin, valaistuksen ja musiikin ohjaus), älykkäät kaupungit (esimerkiksi katu- ja liikennevalojen sekä pysäköinnin ohjaus), autonomiset autot ja älykäs maatalous (esimerkiksi maan kosteutta tai kasvinsuojeluaineiden käyttöä koskevien tietojen yhdistäminen kehittyneeseen kuvantamiseen).

EU:n laajakaistapolitiikka

6. Vuonna 2010 julkaistu Eurooppa 2020 -strategia on älykästä, kestävä ja osallistavaa kasvua koskeva EU:n pitkän aikavälin strategia⁶. Se sisältää seitsemän lippulaivahanketta.

⁵ ”The State of Broadband”, Broadband Commission for Sustainable Development, ITU & Unesco, syyskuu 2017.

⁶ KOM(2010) 2020 lopullinen, ”Eurooppa 2020: Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia”.

Niistä yksi on Euroopan digitaali-strategia⁷, jossa asetetaan nopeita ja ultranopeita internetyhteyksiä koskevat tavoitteet, jotta voidaan hyödyntää tieto- ja viestintätekniikan (TVT) ja erityisesti internetin yhteiskunnalliset ja taloudelliset mahdollisuudet mahdollisimman laajasti EU:n kansalaisten ja yritysten eduksi. Digitaali-strategiassa, joka päivitettiin vuonna 2012⁸, asetetaan kolme laajakaistatavoitetta:

- peruslaajakaistayhteyden olisi oltava kaikkien eurooppalaisten ulottuvilla vuoteen 2013 mennessä
- pyritään varmistamaan, että vuoteen 2020 mennessä kaikkien eurooppalaisten saatavilla on nopeat laajakaistayhteydet (30 Mbit/s tai enemmän)
- pyritään varmistamaan, että vuoteen 2020 mennessä vähintään 50 prosentilla eurooppalaisista kotitalouksista on ultranopea laajakaistayhteys (yli 100 Mbit/s).

Kahdella ensimmäisellä tavoitteella pyritään varmistamaan tietty nopeus, kun taas kolmas tavoite liittyy kysyntään käyttäjien keskuudessa. Näihin tavoitteisiin on alettu viitata julkisessa politiikassa kaikkialla EU:ssa, ja ne ovat ohjanneet julkisia ja yksityisiä investointeja. Vastaavat Yhdysvaltojen tavoitteet esitetään **laatikossa 3**.

Laatikko 3 – Yhdysvaltojen laajakaistatavoitteet

Yhdysvalloissa hyväksyttiin maaliskuussa 2010 kansallinen laajakaistasuunnitelma ”Connecting America”. Siinä suositellaan, että maassa hyväksyttäisiin kuusi vuoteen 2020 ulottuvaa tavoitetta, joiden saavuttamisen edistymistä seurattaisiin. Niistä ensimmäisen mukaan vähintään 100 miljoonalla yhdysvaltalaisella kotitaloudella olisi oltava käytettävissään kohtuuhintainen yhteys, jossa todellinen latausnopeus on vähintään 100 Mbit/s ja todellinen lähetysopeus vähintään 50 Mbit/s. Tavoitteet eivät siis kattaneet koko väestöä, ja tavoitearvoissa määriteltiin todellinen lataus- ja lähetysopeus.

⁷ KOM(2010) 245.

⁸ COM(2012) 784. Komission tiedonantona kyseessä on ei-sitova EU-säädös, joka ei siis ole velvoittava.

7. Komissio esitti vuonna 2010 myös yhteisen kehysten EU:n ja jäsenvaltioiden toimille, jotta EU:n tavoitearvot voitaisiin saavuttaa. Jäsenvaltioilta edellytettiin muun muassa seuraavaa: i) kehitetään ja otetaan käyttöön vuoteen 2012 mennessä kansalliset laajakaistasuunnitelmat, ii) toteutetaan toimenpiteitä – myös lainsäädäntötoimenpiteitä – joilla helpotetaan laajakaistaverkkoihin tehtäviä investointeja, ja iii) käytetään täysimääräisesti rakennerahastojen ja maaseudun kehittämisrahastojen varoja.

8. Komissio määritteli syyskuussa 2016 antamassaan tiedonannossa ('gigabittiyhteiskunta 2025')⁹ kolme vuoteen 2025 ulottuvaa strategista tavoitetta, jotka täydentävät vuoteen 2020 ulottuvia digitaalistrategian tavoitteita:

- Vähintään nopeudella 1 Gbit/s¹⁰ toimivat yhteydet kaikille tärkeille sosioekonomisille vaikuttajille (esimerkiksi koulut, liikenteen solmukohdat ja pääasialliset julkisten palvelujen tarjoajat).
- Keskeytymätön 5G-palvelu kaikilla kaupunkialueilla ja kaikilla keskeisillä maaliikenneväylillä.
- Kaikilla EU:n kotitalouksilla, niin maaseudulla kuin kaupungissa, on käytettävissään internetyhteys, jossa latausnopeus on vähintään 100 Mbit/s ja joka on nostettavissa gigabittinopeuteen.

EU:n rahoitustuki laajakaistainfrastruktuurille

9. Euroopan komissio arvioi vuonna 2013, että vuoden 2020 laajakaistatavoitteiden saavuttamiseen tarvitaan jopa 250 miljardia euroa¹¹. Nykyisen infrastruktuurin

⁹ KOM(2016) 587.

¹⁰ Gigabitti sekunnissa on 1 000 Mbit/s, eli nopeus on huomattavasti suurempi kuin Eurooppa 2020 -strategian laajakaistatavoitteissa.

¹¹ Euroopan komissio, "The socio-economic impact of bandwidth", 2013, s. 207.

uudelleenkäytön ja laajakaistayhteyksien kustannusten vähentämisestä annetun direktiivin¹² vaikuttavan täytäntöönpanon avulla näitä kustannuksia voitaisiin kuitenkin alentaa¹³.

10. Televiestintäala on merkittävin laajakaistainfrastruktuureihin investoiva yksityinen sijoittaja. Jotkin markkinasegmentit, kuten maaseutualueet, eivät ole yksityisten sijoittajien kannalta houkuttelevia. Jotta näille alueille voidaan tarjota hyväksyttävät laajakaistayhteydet, tarvitaan julkisen sektorin eli kansallista, alueellista tai kunnallista rahoitusta. EU on muita julkisia rahoituslähteitä (kansalliset alueelliset tai paikalliset rahoituslähteet) täydentävä lisärahoituslähde alueilla, joilla on markkinoiden toimintapuutteita. Joissakin jäsenvaltioissa se saattaa muodostaa pääasiallisen julkisen rahoituslähteen.

11. Ohjelmakaudella 2014–2020 jäsenvaltioiden käytettävissä on laajakaistan tukemiseksi EU:n rahoitusta lähes 15 miljardia euroa, josta 5,6 miljardia euroa on EIP:n myöntämiä lainoja. Rahoitus on kasvanut merkittävästi eli yli kolme miljardia euroa kauteen 2007–2013 verrattuna. EU:n rahoitus on noin kuusi prosenttia tarvittavien investointien kokonaismäärästä. Tärkeimpiä rahoituslähteitä on viisi (ks. [taulukko 2](#)).

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/61/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, toimenpiteistä nopeiden sähköisten viestintäverkkojen käyttöönoton kustannusten vähentämiseksi (EUVL L 155, 23.5.2014, s. 1).

¹³ Fibre to the Home Council Europe, News Flash, "Costs for fibre based Gigabit Society significant but achievable", FTTH Conference, Marseille, 16.2.2017.

Taulukko 2 – Yhteenveto ohjelmakausien 2007–2013 ja 2014–2020 rahoituslähteistä

Rahoituslähde	Tukimuoto	Määrä ohjelmakaudella (miljoonaa euroa)	
		2014–2020	2007–2013
Euroopan rakenne- ja investointirahastot (ERI-rahastot):			
Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR)	Avustukset	6 019	2 456
Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto)	Avustukset	921	282
Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR) ¹	Lainat	2 032	–
Verkkojen Eurooppa -väline (CEF)			
CEF:n vieraan pääoman ehtoinen rahoitusväline	Lainat	16	
WIFI4EU-aloite	Avustukset	120	
Verkkojen Eurooppa -välineen laajakaistainvestointirahasto, josta	Pääomasijoitukset	240	–
komissiolta		100	
EIP:ltä ja ESIRistä		140	
Euroopan investointipankki (EIP)	Lainat	5 600	
Käytettävissä olevat varat yhteensä		14 948	2 738

¹ ESIRistä rahoitetut määrät ovat kesäkuun 2017 lopulta.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi komission ja EIP:n tietojen perusteella.

Komissio hallinnoi yhdessä jäsenvaltioiden kanssa rakennerahastoja (EAKR ja maaseuturahasto). Komissio myöntää myös takuun EIP:n rahoittamille hankkeille. EIP vastaa omien lainojensa ja Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) hallinnoinnista. Komissio hallinnoi Verkkojen Eurooppa -välinettä (CEF) sekä osaa sen puitteissa laajakaistaverkkoja varten käytettävissä olevaa rahoitusta, joka osoitetaan Verkkojen Eurooppa -välineen laajakaistainvestointirahastoon (CEF-laajakaistainvestointirahasto). CEF-laajakaistainvestointirahastoa hallinnoi riippumaton rahastonhoitaja. Rahasto toimii EIP:n, komission ja muiden rahoituskumppaneiden hyväksymien toimeksiantojen mukaisesti.

TARKASTUKSEN LAAJUUS JA TARKASTUSTAPA

13. Tarkastuksessa tutkittiin komission, jäsenvaltioiden ja EIP:n Eurooppa 2020 -strategian laajakaistatavoitteiden saavuttamiseksi toteuttamien toimien vaikuttavuutta. Tämä on erityisen merkityksellistä, koska vuoden 2020 tavoitteiden määräaika on lähestymässä ja koska komissio on ilmoittanut uusista, vuoteen 2025 ulottuvista tavoitteista. Tarkastuksessa tutkittiin,

- onko todennäköistä, että jäsenvaltiot saavuttavat Eurooppa 2020 -strategian laajakaistatavoitteet, ja onko komissio seurannut tavoitteiden saavuttamista
- olivatko jäsenvaltiot laatineet asianmukaiset strategiat näiden tavoitteiden saavuttamiseksi
- olivatko jäsenvaltiot toteuttaneet strategioitaan vaikuttavalla tavalla – tarkastuksessa perehdyttiin muun muassa valittuihin toimenpiteisiin ja rahoituslähteisiin (kuten EIP) sekä luotuihin sääntely- ja kilpailuympäristöihin ja teknologisiin ympäristöihin.

Lisäksi tutkittiin komission antamaa näihin kolmeen aiheeseen liittyvää tukea.

14. Tarkastukseen sisältyivät kaikki taulukossa 2 mainitut rahoituslähteet: EAKR, maaseuturahasto, Verkkojen Eurooppa -väline, ESIR, EIP:n myöntämät lainat ja CEF-laajakaistainvestointirahasto. Tarkastuksessa keskityttiin viiteen jäsenvaltioon: Irlantiin, Saksaan, Unkariin, Puolaan ja Italiaan. Näiden jäsenvaltioiden osuus EU:n väestöstä on noin 40 prosenttia. Nämä jäsenvaltiot valittiin, jotta saataisiin järkevä tasapaino maantieteellisen jakauman ja laajakaistan kattavuutta koskevien näkökohtien, kuten maaseutumaisuuden ja liittymäkustannusten, välillä. Tarkastus kattoi ohjelmakaudet 2007–2013 ja 2014–2020.

15. EU:n tasolla tarkastus kattoi kaikki komission pääosastot, joilla on merkittävä rooli laajakaistakysymyksissä¹⁴. Lisäksi tutkittiin EIP:tä ESIRin ja CEF-laajakaistainvestointirahaston osalta. Tarkastustiimi kävi useiden asiaankuuluvien sidosryhmien ja kansalaisjärjestöjen luona Brysselissä ja jäsenvaltioissa. Tarkastuskäyntejä tehtiin esimerkiksi televiestinnän ja

¹⁴ Viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian PO, alue- ja kaupunkipolitiikan PO, maatalouden ja maaseudun kehittämisen PO, talouden ja rahoituksen PO sekä kilpailun PO.

liike-elämän järjestöihin sekä kuluttajajärjestöihin. Tarkastetuissa jäsenvaltioissa käytiin muun muassa ministeriöissä, jotka vastaavat laajakaistastrategian laatimisesta ja toteuttamisesta, ERI-rahastoista rahoitettavien ohjelmien hallinnoinnista vastaavissa elimissä, laajakaistaa käsittelevissä virastoissa ja kansallisten sääntelyviranomaisten luona. Lisäksi tarkastuksessa hyödynnettiin palautetta, jota televiestinnän asiantuntijat antoivat tämän kertomuksen huomautuksista, johtopäätöksistä ja suosituksista.

HUOMAUTUKSET

Vaikka laajakaistan kattavuus paranee kaikkialla EU:ssa, kaikkia

Eurooppa 2020 -strategian laajakaistatavoitteita ei todennäköisesti saavuteta

16. Tilintarkastustuomioistuin tutki, miten jäsenvaltiot olivat edistyneet digitaalistrategiassa asetettujen kolmen tavoitearvon (ks. **kohdat 6 ja 7**) saavuttamisessa vuoden 2010 jälkeen. Lisäksi kiinnitettiin huomiota siihen, onko todennäköistä, että jäsenvaltiot saavuttavat vuoden 2025 tavoitteet, ja arvioitiin komission toteuttamaa seuranta- ja jäsenvaltioille antamaa tukea.

Kaikki jäsenvaltiot saavuttivat peruslaajakaistayhteyttä koskevan kattavuustavoitteen vuoteen 2016 mennessä

Tavoite 1: peruslaajakaistayhteyden olisi oltava kaikkien eurooppalaisten ulottuvilla vuoteen 2013 mennessä

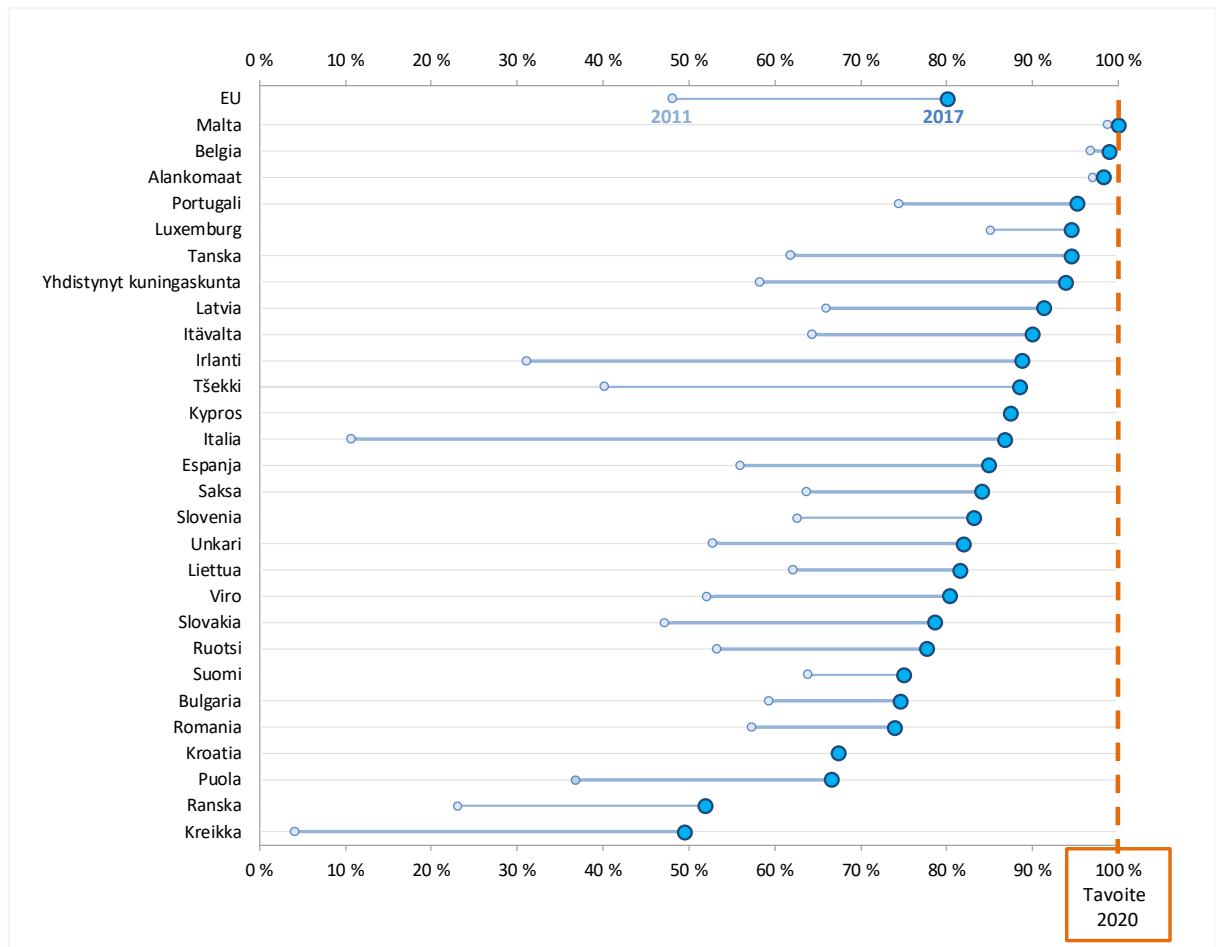
17. Vuoden 2013 lopussa kaikki jäsenvaltiot Baltian kolmea maata (Viro, Latvia ja Liettua) lukuun ottamatta olivat saavuttaneet peruslaajakaistayhteyttä koskevan tavoitteen. Kesäkuun 2016 loppuun mennessä peruslaajakaistayhteys oli käytännöllisesti katsoen kaikkien EU:n kansalaisten saatavilla ja 98 prosentilla kotitalouksista oli käytettävissään kiinteä laajakaistayhteys.

Tarkastetuista viidestä jäsenvaltiosta kaksi saattaa saavuttaa nopeudella 30 Mbit/s toimivia yhteyksiä koskevan kattavuustavoitteen vuoteen 2020 mennessä, mutta maaseutualueisiin liittyy edelleen ongelmia useimmissa jäsenvaltioissa

Tavoite 2: pyritään varmistamaan, että vuoteen 2020 mennessä kaikkien eurooppalaisten saatavilla on nopeat laajakaistayhteydet (30 Mbit/s tai enemmän)

18. Tämän tavoitteen osalta tilintarkastustuomioistuin totesi tilanteen parantuneen merkittävästi useimmissa jäsenvaltioissa. Niiden kotitalouksien, joiden käytettävissä oli nopeat laajakaistayhteydet, osuus kasvoi koko EU:ssa: se oli 48 prosenttia vuonna 2011 ja 80 prosenttia kesäkuussa 2017. Malta oli tuolloin jo saavuttanut tavoitteen. Jäsenvaltioiden välillä oli kuitenkin merkittäviä eroja. Kreikka ja Ranska saavuttivat noin 50 prosentin kattavuuden, ja seitsemässä muussa jäsenvaltiossa kattavuus oli alle 80 prosenttia (ks. **kaavio 2**).

Kaavio 2 – Nopeudella 30 Mbit/s toimivien laajakaistayhteyksien kattavuus kaikissa jäsenvaltioissa vuosina 2011 ja 2017



Huomautus: Kyproksesta ja Kroatiasta ei ollut käytettävissä tietoja vuodelta 2011.

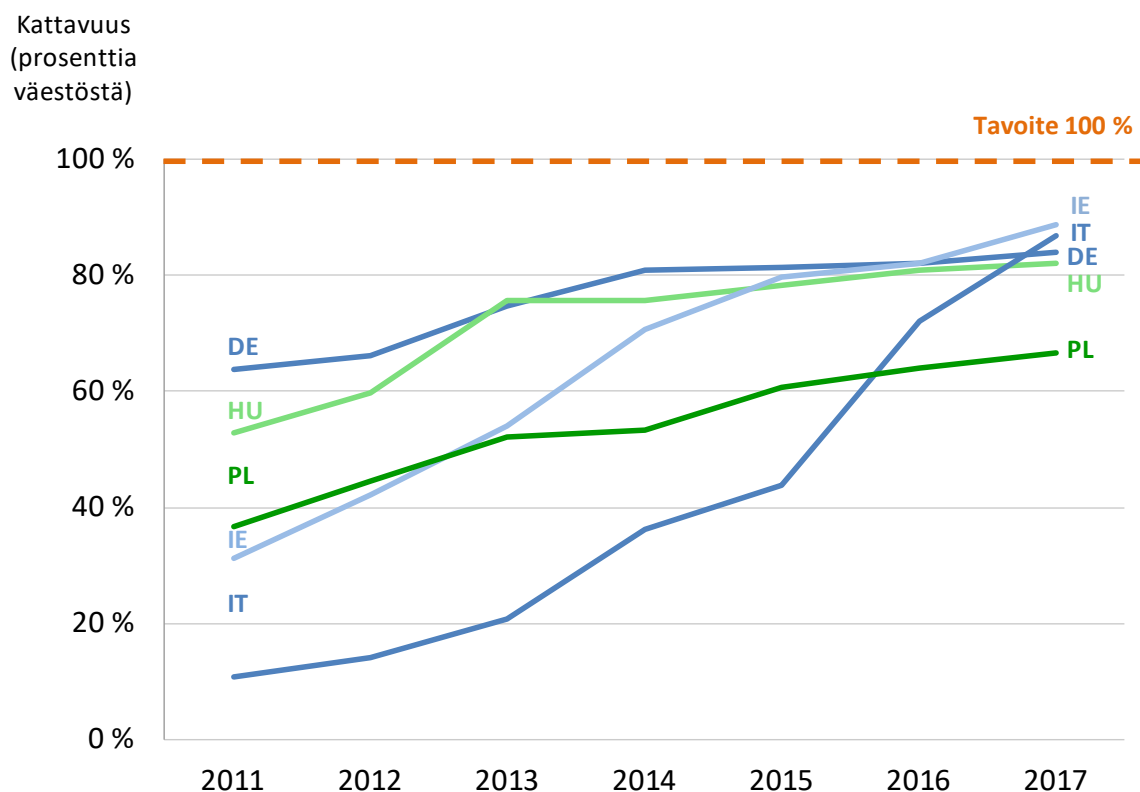
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi komission tietojen perusteella.

19. Tarkastetuissa viidessä jäsenvaltiossakin kehityssuuntana oli myös kattavuuden kasvu vuosien 2011 ja 2017 välisenä aikana (ks. **kaavio 3**). Irlanti, Italia ja Unkari ovat yksityisiä ja julkisia investointeja yhdistämällä kasvattaneet merkittävästi nopeiden laajakaistayhteyksiensä kattavuutta vuodesta 2011. Näillä kolmella jäsenvaltiolla on lisäksi suunnitelmia lisätä kattavuutta edelleen maaseutu- ja esikaupunkialueilla.

20. Irlannin ja Italian tapauksessa on kuitenkin saavutetun edistyksen ja nykyisten suunnitelmien perusteella epätodennäköistä, että nopeudella 30 Mbit/s toimivat yhteydet olisivat kaikkien kansalaisten saatavilla vuoteen 2020 mennessä. Jäsenvaltioista kaksi, Unkari ja Saksa, voisivat käyttöönottosuunnitelmiensa perusteella vielä saavuttaa nopeudella 30 Mbit/s toimivien yhteyksien sataprosenttisen kattavuuden väestön keskuudessa

vuoteen 2020 mennessä. Puolassa käyttöönottosuunnitelmat sisälsivät vuoden 2020 loppuun mennessä saavutettavaksi asetetun kattavuuden, jonka mukaisesti yhteyden ulkopuolelle jäi vuoden 2017 lopussa 13 prosenttia kotitalouksista. Ne olivat lähinnä esikaupunki- ja maaseutualueiden kotitalouksia (ks. kohta 57).

Kaavio 3 – Nopeudella 30 Mbit/s toimivien yhteyksien kattavuuden kehitys tarkastetuissa viidessä jäsenvaltiossa vuodesta 2011 vuoteen 2017



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi komission tietojen perusteella.

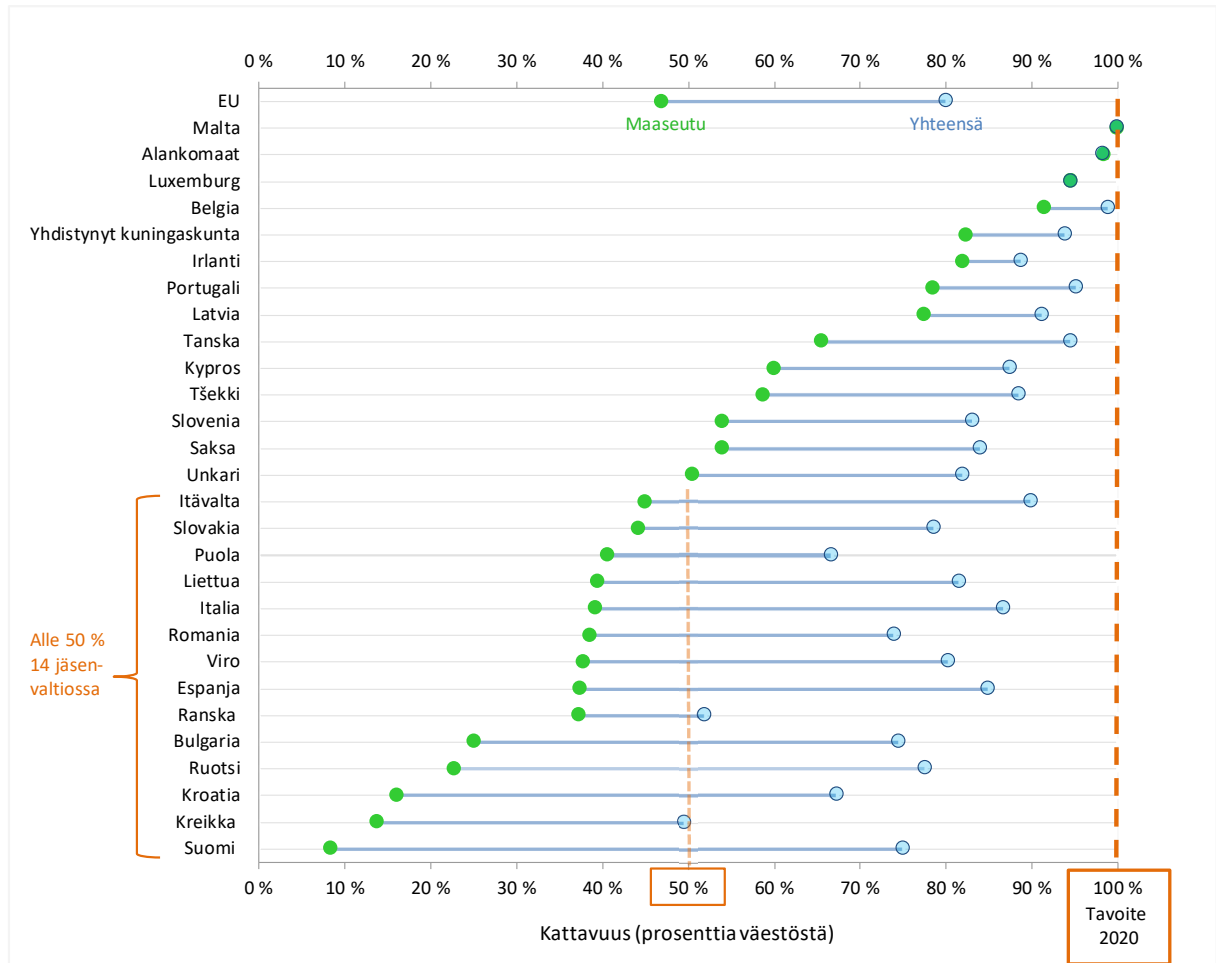
21. Tämä nopeiden laajakaistayhteyksien kattavuuden yleinen kasvu ei paljasta kattavuudessa kaupunki- ja maaseutualueiden välillä olevia merkittäviä eroja. Koko EU:ssa kattavuus oli vuonna 2016 maaseutualueilla 47 prosenttia kotitalouksista, kun taas keskimääräinen kokonaiskattavuus oli 80 prosenttia¹⁵. Vain kolmessa, suhteellisen pienessä

¹⁵ Komission jäsen Hogan toi puheessaan marraskuussa 2017 esiin kaupunki- ja maaseutualueiden välisen eron: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/speech-broadband-competence-office-launch-event-20th-november-2017-brussels_en

tai kaupungistuneessa jäsenvaltiossa eli Maltassa, Luxemburgissa ja Alankomaissa kattavuus oli maaseutu- ja kaupunkialueilla samanlainen (ks. **kaavio 4**). Monissa jäsenvaltioissa kattavuus on maaseutualueilla huomattavasti pienempi kuin kokonaiskattavuus. Yhteensä 14 jäsenvaltiossa nopeiden laajakaistayhteyksien kattavuus on maaseutualueilla alle 50 prosenttia. Ilman hyvää laajakaistayhteyksien kattavuutta vaarana on, että maaseutualueet jäävät vaille mahdollisia taloudellisia ja yhteiskunnallisia hyötyjä (ks. **kohta 1**).

22. Ranskassa vuoden 2013 päivitetystä kansallisesta laajakaistasuunnitelmasta tavoitteeksi asetettiin, että vuoteen 2022 mennessä koko väestölle varmistettaisiin nopeudella 30 Mbit/s toimivat yhteydet, jotka toteutettaisiin 80 prosentille väestöstä kuitukaapeliyhteyden avulla. Tammikuussa 2017 julkaistussa raportissa Ranskan ylin tarkastuselin kuitenkin asetti kyseenalaiseksi kuitukaapelien käytön asianmukaisuuden tietyillä alueilla, koska kuituyhteyksien kustannukset ovat suuret ja toteuttaminen kestää liian kauan. Ranskassa harkitaan nyt muiden teknologioiden, kuten 4G-tekniikalla toteutettavien kiinteiden langattomien yhteyksien, käyttöä tietyillä alueilla.

Kaavio 4 – Nopeudella 30 Mbit/s toimivien laajakaistayhteyksien kattavuus maaseutualueilla kokonaiskattavuuteen verrattuna vuonna 2017



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi komission tietojen perusteella.

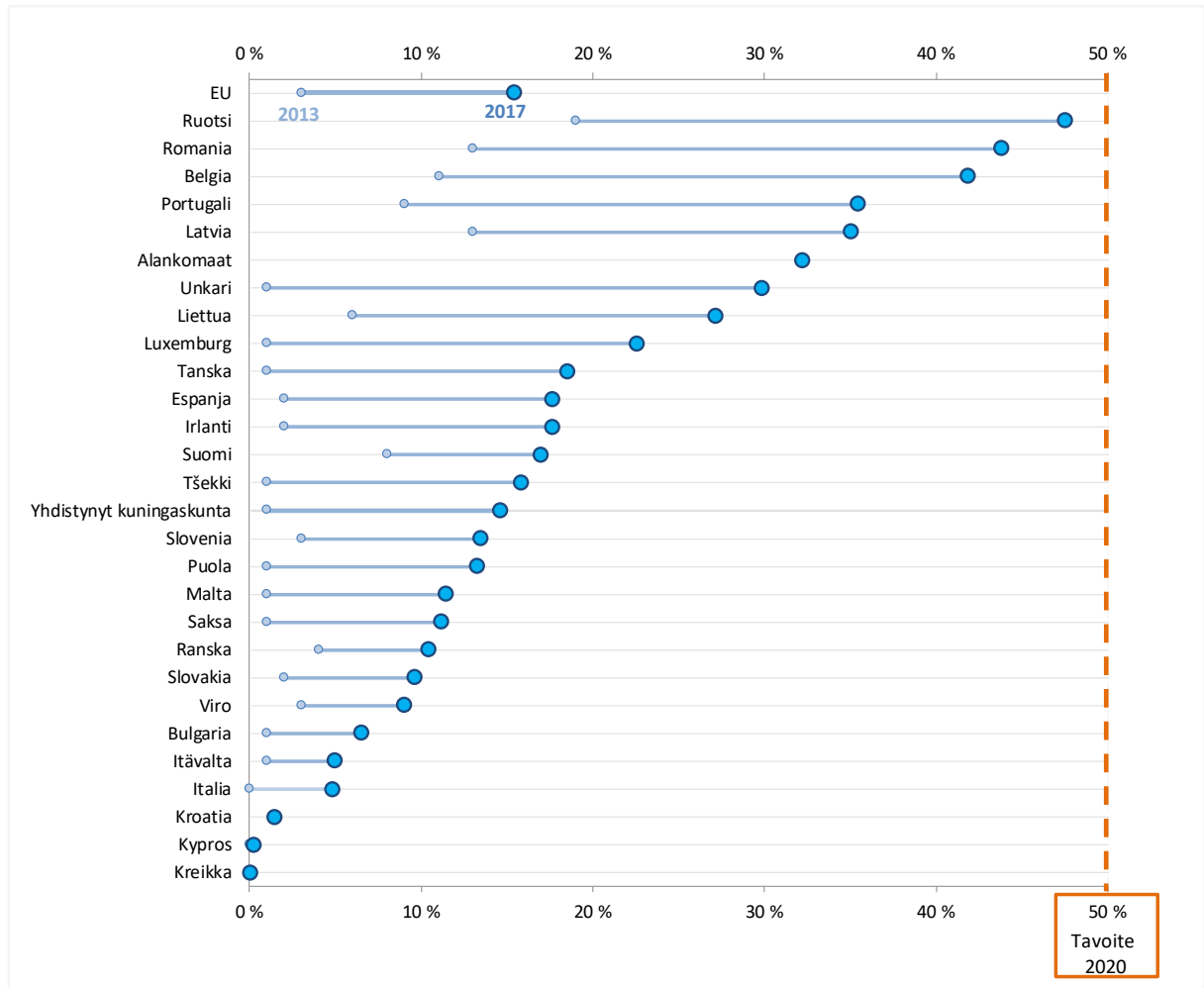
Vaikka suurin osa tarkastetuista jäsenvaltioista ei todennäköisesti saavuta käyttöönottotavoitetta vuoteen 2020 mennessä...

Tavoite 3: pyritään varmistamaan, että vuoteen 2020 mennessä vähintään 50 prosentilla eurooppalaisista kotitalouksista on ultranopea laajakaistayhteys (yli 100 Mbit/s)

23. Ultranopean laajakaistayhteyden olemassaolo on ennakkoodellytys nopeudella 100 Mbit/s toimiville kotitalouksien laajakaistaliittymille. Myös käyttöönotto perustuu kuitenkin kysyntään ja siihen vaikuttavat useat eri tekijät, kuten väestön ikä ja koulutus, liittymän hinta ja ostovoima. Tavoite 3 on edelleen hyvin haastava kaikille jäsenvaltioille. Vaikka käyttöönotto on kasvanut vuodesta 2013, se oli vuonna 2017 alle 20 prosenttia 19 jäsenvaltiossa eli paljon alle 50 prosentin tavoitteen. Koko EU:ssa vain 15 prosentilla

eurooppalaisista kotitalouksista oli vähintään nopeudella 100 Mbit/s toimiva laajakaistaliittymä vuoden 2017 puolivälissä (ks. **kaavio 5**). Todettakoon, että vuoteen 2025 ulottuviin gigabittiyhteiskuntaa koskeviin tavoitteisiin (**kohta 8**) ei sisälly käyttöönottotavoitetta.

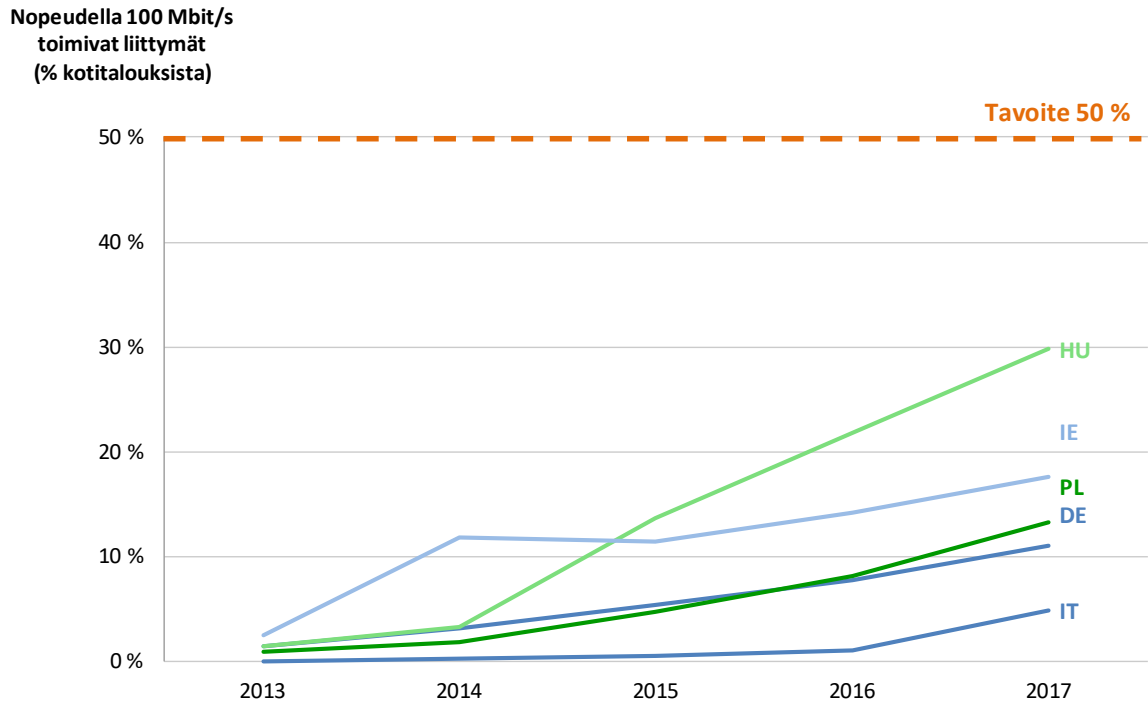
Kaavio 5 – Nopeudella 100 Mbit/s toimivat laajakaistaliittymät vuosina 2013 ja 2017



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi komission tietojen perusteella.

24. Tarkastetuissa viidessä jäsenvaltiossa käyttöönotto vaihteli alle viidestä prosentista lähes 30 prosenttiin vuonna 2017. Näissä viidessä jäsenvaltiossa Unkaria lukuun ottamatta käyttöönotto ei ole kasvanut vuodesta 2013 niin nopeasti, että kasvuvauhti riittäisi 50 prosentin tavoitteen saavuttamiseen vuoteen 2020 mennessä (ks. **kaavio 6**).

Kaavio 6 – Nopeudella 100 Mbit/s toimivien liittymien osuuden kehitys tarkastetuissa viidessä jäsenvaltiossa vuodesta 2013 vuoteen 2017



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi komission tietojen perusteella.

...kolmella tarkastetuista jäsenvaltioista saattaa nykyisten suunnitelmiensa perusteella olla hyvät mahdollisuudet saavuttaa vuoden 2025 tavoitteet

25. Gigabittiyhteiskunnasta vuonna 2016 annetussa komission tiedonannossa asetetaan kolme strategista tavoitetta, jotka olisi saavutettava vuoteen 2025 mennessä. Tavoitteet täydentävät digitaalistrategiassa asetettuja vuoteen 2020 ulottuvia tavoitteita ja edellyttävät yhteyksiä, joiden nopeus on 100 Mbit/s–1 Gbit/s.

26. Kuten edellä selitettiin (ks. **kohta 20**), Irlanti ja Italia eivät todennäköisesti saavuta nopeudella 30 Mbit/s toimivien yhteyksien sataprosenttista kattavuutta vuoteen 2020 mennessä. Jos Irlanti ja Italia kuitenkin toteuttavat nykyiset suunnitelmansa aiotulla tavalla, niillä sekä Unkarilla on paremmat mahdollisuudet saavuttaa vuoden 2025 tavoitteet. Näissä jäsenvaltioissa kattavuuden kasvattamiseen käytettävät teknologiat, lähinnä koaksiaali- ja kuitukaapelit, mahdollistavat nopeudeltaan yli 100 Mbit/s olevat yhteydet, joissa nopeus on

joissakin tapauksissa nostettavissa yhteen gigabittiin sekunnissa. Kahden muun jäsenvaltion on mukautettava suunnitelmiaan vastaamaan vuoden 2025 tavoitteita.

Jäsenvaltiot pitivät komission antamaa tukea myönteisenä, mutta komission toteuttamaa seuranta ei koordinoita eri pääosasatojen kesken

27. Tilintarkastustuomioistuin tutki, antoiko komissio jäsenvaltioille laajakaistaa koskevia ohjeita ja tukiko komissio jäsenvaltioita niiden suunnitelmien käytännön toteutuksessa. Tarkastuksessa arvioitiin, tukiko komissio jäsenvaltioita niiden saavutusten seurannassa esimerkiksi kannustamalla jäsenvaltioita korjaamaan laajakaistatavoitteiden saavuttamiseen liittyviä puutteita.

Komission ohjeet ja tuki kattoivat useita kysymyksiä, ja niitä annettiin jatkuvasti täytäntöönpanon parantamiseksi

28. Komissio antoi monenlaisia ohjeita, jotka kattoivat useita eri aihealueita. Ohjeisiin sisältyi tiedonantoja (kuten EU:n suuntaviivat valtiontukisääntöjen soveltamisesta laajakaistaverkkojen nopean käyttöönoton yhteydessä¹⁶), kolmansien osapuolien komissiolle laatimia eri alojen oppaita (kuten ”Nopea laajakaista – investointiopas”¹⁷ ja ”The broadband State aid rules explained – An eGuide for Decision Makers”¹⁸). Lisäksi levitettiin hyviä käytäntöjä. Esimerkki komission antamasta hyödyllisestä ohjauksesta annetaan **laatikossa 4**.

Laatikko 4 – Laajakaistakartoitus

Kartoitus on laajakaistaverkkojen suunnittelun keskeinen osa, jota käytetään EU:ssa valtiontukien arvioimisen perustana laajakaistahankkeiden yhteydessä. Laajakaistaverkkojen kartoitus auttaa kohdentamaan rahoitusta vaikuttavammin ja helpottaa suunnittelua. Huono kartoitus taas voi johtaa sekä julkisten että yksityisten investointien huonoon taloudelliseen kannattavuuteen.

¹⁶ EU:n suuntaviivat valtiontukisääntöjen soveltamisesta laajakaistaverkkojen nopean käyttöönoton yhteydessä, komission tiedonanto 2013/C 25/01.

¹⁷ Suomenkielinen versio 1.3–7.5.2015 ja englanninkielinen versio 1.1–22.10.2014, jotka korvasivat vuonna 2011 julkaistun version ”Guide to Broadband Investment”.

¹⁸ Final report, 2013, WIK-Consult GmbH (SMART 2013/0064).

Laajakaistakartoituksella tarkoitetaan laajakaistan käyttöönottoon liittyvien tietojen keräämistä ja esittämistä. Kartoitus ei tarkoita vain maantieteellistä havainnollistamista, vaan käsittää koko tiedonkeruuprosessin. Tiedot voivat koskea itse laajakaistainfrastruktuurin käyttöönottoa, esimerkiksi käytetäänkö kupari- vai kuitukaapelia, tai liittyä muuhun infrastruktuuriin, kuten kaapelikanaviin ja putkiin. Lisäksi laajakaistakartoituksessa on perehdyttävä laajakaistapalvelujen todelliseen tarjontaan ja kysyntään sekä nykyisiin ja suunniteltuihin laajakaistainfrastruktuuri-investointeihin.

Komission teettämässä tutkimuksessa¹⁹ käsiteltiin Euroopassa ja ympäri maailmaa toteutettuja laajakaistan ja infrastruktuurien kartoitusta koskevia aloitteita. Tutkimuksessa laajakaistakartoitus jaettiin neljään luokkaan: infrastruktuurien kartoitus, investointien kartoitus, palvelujen kartoitus ja kysynnän kartoitus. EU:n jäsenvaltioissa toteutetun laajakaistakartoituksen näkyvimpiä tuloksia ovat julkisesti saatavilla olevat kartat ja tilastot. Useimmissa tapauksissa niissä yhdistellään edellä mainittuja neljää laajakaistakartoitustyyppiä.

29. Kirjallisten ohjeiden lisäksi komissio on antanut jäsenvaltioille käytännön teknistä tukea (esimerkiksi JASPERS²⁰), asiantuntija-apua ja ohjausta eri yhteyksissä (esimerkiksi ennakkoehtojen täyttämistä, edellä mainittua kartoitusta²¹ ja toimenpideohjelmien toteuttamista varten). Komissio on myös luonut EU:n laajuisen laajakaistaa käsittelevien virastojen verkoston (ks. **laatikko 5**).

30. Tarkastetut viisi jäsenvaltiota ilmoittivat tarkastuksessa, että ne pitivät komission antamaa virallista ja epävirallista tukea myönteisenä.

¹⁹ "Broadband and infrastructure mapping study SMART 2012/0022", Euroopan komission teettämä tutkimus, TÜV Rheinland ja WIK Consult, 2014.

²⁰ Euroopan alueiden hankkeille annettava yhteinen apu (*Joint Assistance to Support Projects in European Regions*). Laajakaistahankkeille myönnetty JASPERS-tuki koostui lähinnä siitä, että jäsenvaltioita tuettiin kustannus-hyötyanalyysien tekemisessä ja EAKR:n rahoituksen hakemisessa suurhankkeille. Lisätietoja JASPERSista annetaan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 1/2018 "On aika kohdentaa Euroopan alueiden hankkeille annettava yhteinen JASPERS-apu paremmin".

²¹ Komissio päätti vuonna 2017, että vuoteen 2018 mennessä otetaan käyttöön yhteinen kartoitusmenetelmä.

Laatikko 5 – EU:n laajuinen laajakaistaa käsittelevien virastojen verkosto

Marraskuussa 2015 viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosastoa, maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastoa sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastoa edustavat komission jäsenet kehottivat jäsenvaltioita vapaaehtoisuuteen perustuen osallistumaan EU:n laajuisen laajakaistaa käsittelevien virastojen (*Broadband Competence Offices, BCO*) verkoston (*BCO Network*) luomiseen. Tarkoituksena oli, että jokainen virasto antaa kansalaisille ja yrityksille neuvoja sekä paikallis- ja alueviranomaisten edustajille teknistä apua, joka koskee tapoja investoida vaikuttavasti laajakaistahankkeisiin ja EU:n varojen käyttöä.

Virastot perustettiin vuoden 2016 loppuun mennessä. Tammikuussa 2017 komissio perusti tukijärjestelyn (*BCO Network Support Facility*), joka auttaa virastoja järjestämään tilaisuuksia, työpajoja ja koulutusseminaareja ja hoitamaan ja johtamaan virastoille merkityksellisiä aiheita käsitteleviä verkkopohjaisia foorumeita. EU:n laajuisen laajakaistaa käsittelevien virastojen verkoston mahdollisena etuna on, että virastot voivat käsitellä useammanlaisia ongelmia, tehtäviä ja myös politiikkaan liittyviä kysymyksiä kuin tekninen asiantuntija.

Komission suorittama seuranta säännöllistä, mutta ei riittävän koordinoitua

31. Komissio seuraa jäsenvaltioiden laajakaistatilannetta säännöllisesti ja kokoaa tiedot EU:n tasolla. Komission pääosastoilla ei kuitenkaan ole yhteistä seurantaa, joka tukisi Eurooppa 2020 -strategian laajakaistatavoitteiden saavuttamista.

32. Viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosaston henkilöstö käy jäsenvaltioissa vuosittain ja tuottaa markkinoihin ja sääntelyyn liittyviä raportteja, kuten digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksi (*Digital Economy and Society Index, DESI*) ja Euroopan digitaalialan kehitystä käsittelevä raportti (*European Digital Progress Report, EDPR*). Näiden asiakirjojen avulla jäsenvaltiot voivat vertailla saavutuksiaan aiempiin saavutuksiinsa ja muiden jäsenvaltioiden saavutuksiin. Vaikka komissio kerää asiaan liittyvät tiedot ja on raportoinut ne Euroopan digitaalialan kehitystä käsittelevässä raportissa (*European Digital Progress Report, EDPR*) ja sitä edeltäneissä raporteissa, digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksissä raportoidut yhteyksiä kuvaavat indikaattorit eivät sisällä tavoitetta 3 (vähintään 50 prosentilla kotitalouksista on internetyhteys, jossa tiedonsiirtonopeus on yli 100 Mbit/s).

33. Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston toteuttama seuranta perustuu kussakin toimenpideohjelmassa määriteltyihin indikaattoreihin ja tapahtuu vuotuisten täytäntöönpanokertomusten sekä seurantakomiteoiden avulla (komissiolla on seurantakomiteoissa) neuvoa-antava tehtävä. Komission EAKR:n varojen käytölle määrittelemien yhteisten tuotosindikaattorien avulla ei voida seurata edistymistä digitaalistrategiassa vuodeksi 2020 asetettujen kaikkien kolmen tavoitteen saavuttamisessa. Tuotosindikaattori on ”Lisäys niiden kotitalouksien määrässä, joiden saatavilla on siirtonopeudeltaan vähintään 30 Mbit/s laajakaistaliittymä”, joten siinä ei eroteta nopeita (yli 30 Mbit/s) ja ultranopeita (yli 100 Mbit/s) laajakaistayhteyksiä toisistaan. Tilanne on samanlainen myös maaseuturahaston osalta: maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto määrittelemänä tuotosindikaattorina oli ”Parannetuista palveluista/infrastruktuureista (IT tai muut) hyötyvä väestö”. Kummankaan rahaston yleisindikaattoreissa ei siis eroteta toisistaan nopeaa ja ultranopeaa laajakaistaa.

34. Tarkastukseen valittuja jäsenvaltioita tutkittaessa todettiin muutamia viiveitä, jotka vaikuttavat vuodeksi 2020 asetettujen EU:n tavoitteiden saavuttamiseen. Irlannissa kansallisen laajakaistasuunnitelman täytäntöönpano on viivästynyt vuodesta 2015 lähtien. Saksassa virtuaalista tilaajayhteyttä (*virtual unbundled local access*, VULA) (**kohta 48**) koskevat neuvottelut ovat vienneet paljon aikaa, mikä voi mahdollisesti vaikuttaa haitallisesti kilpailuun. Puolan tapauksessa toimenpideohjelmien seurannassa ei tuotu esiin runkoverkkoinfrastruktuurin liian vähäisen käytön ongelmaa (**kohdat 76–78**). Tarkastuksen ajankohtana komissio ei ollut yksilöinyt seurannassaan yhtäkään näistä kolmesta puutteesta nimenomaisesti, eivätkä kyseiset jäsenvaltion viranomaiset olleet toteuttaneet korjaavia toimenpiteitä.

Kaikki jäsenvaltiot olivat laatineet laajakaistastrategiat, mutta tilintarkastustuomioistuimen tutkimissa strategioissa oli puutteita

35. Tilintarkastustuomioistuin tutki, olivatko jäsenvaltiot laatineet strategiat ja asettaneet Eurooppa 2020 -strategian laajakaistatavoitteisiin perustuvat tavoitteet ja oliko strategioissa annettu kattavat tiedot käytettävissä olevista resursseista, rahoituslähteistä ja täytäntöönpanoon liittyvistä vastuualueista. Lisäksi tutkittiin, olivatko jäsenvaltiot esittäneet

analyysin, jossa perustellaan laajakaistaverkon eri osien teknologiavalinnat (valokuitu, kuparinen puhelinlinja, koaksiaalikaapeli, antenni tai satelliitti) (ks. **kohta 3**).

Kaikki jäsenvaltiot laativat strategiat, mutta strategiat viivästyivät eivätkä tavoitteet olleet aina Eurooppa 2020 -strategian laajakaistatavoitteiden mukaisia

Strategioiden ajoitus

36. Euroopan digitaalistrategia -lippulaivahankkeessa (**kohta 6**) edellytettiin, että jäsenvaltioissa kehitetään ja otetaan käyttöön vuoteen 2012 mennessä kansalliset laajakaistasuunnitelmat, jotka täyttävät Eurooppa 2020 -strategiassa asetetut kattavuutta, nopeutta ja käyttöönottoa koskevat tavoitteet.

37. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kaikki tarkastetut jäsenvaltiot olivat laatineet laajakaistastrategian, mutta vain Irlanti julkaisi strategiansa vuoden 2012 määräaikaan mennessä (ks. **taulukko 3**). Muut neljä jäsenvaltiota julkaisivat strategiansa vuosina 2014 ja 2015. Irlanti tarkisti strategiansa loppuvuodesta 2015, koska oli havaittu markkinoiden toimintapuutteita. Tämä jäsenvaltioiden strategioiden hyväksymisen viivästyminen lyhensi täytäntöönpanoon käytettävissä olevan ajan kahdeksasta vuodesta viiteen tai kuuteen vuoteen, mikä mahdollisesti teki vuoteen 2020 ulottuvista laajakaistan kattavuuden kasvattamistavoitteista näille jäsenvaltioille haastavampia.

Taulukko 3 – Strategioiden julkaisuajankohdat

Jäsenvaltio	Strategian julkaisuajankohta
Irlanti	Elokuu 2012: kansallinen laajakaistasuunnitelma. Tarkistettiin joulukuussa 2015.
Puola	Tammikuu 2014: kansallinen laajakaistasuunnitelma.
Saksa	Elokuu 2014: digitaalistrategia 2014–2017.
Unkari	Joulukuu 2014: kansallinen tieto- ja viestintästrategia.
Italia	Maaliskuu 2015: ultranopeaa laajakaistaa koskeva kansallinen strategia.

Yhdenmukaisuus Eurooppa 2020 -strategian laajakaistatavoitteiden kanssa

38. Tilintarkastustuomioistuin tutki, perustuivatko jäsenvaltioiden asettamat tavoitteet Eurooppa 2020 -strategian laajakaistatavoitteisiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kaikki tarkastuskohteena olleet jäsenvaltiot sisällyttivät strategioihinsa sekä peruslaajakaistayhteyden kattavuutta koskevan tavoitteen 1 että nopeiden laajakaistayhteyksien kattavuutta koskevan tavoitteen 2. Tämä käy ilmi **taulukosta 4**. Tarkastetuista viidestä jäsenvaltiosta neljässä tavoite 1 oli jo saavutettu, kun strategiat julkaistiin. Asetetut tavoitteet olivat seuraavissa tapauksissa kunnianhimoisempia kuin Eurooppa 2020 -strategian laajakaistatavoitteet:

- Saksassa pyritään tavoitteen 2 osalta varmistamaan, että koko väestön saatavilla on vuoteen 2018 mennessä yhteys, jossa tiedonsiirtonopeus on vähintään 50 Mbit/s, eikä vähintään nopeudella 30 Mbit/s toimiva yhteys vuoteen 2020 mennessä.
- Unkarissa pyritään tavoitteen 2 osalta varmistamaan vuoden 2020 sijasta vuoteen 2018 mennessä, että jokaisen kotitalouden saatavilla on internetyhteys, jossa tiedonsiirtonopeus on vähintään 30 Mbit/s.

Taulukko 4 – Tarkastettujen jäsenvaltioiden laajakaistatavoitteet

Eurooppa 2020 -strategian laajakaistatavoitteisiin verrattuna

Tavoitteet	Saksa	Unkari	Irlanti	Italia	Puola
Tavoite 1: Peruslaajakaista koko väestölle vuoteen 2013 mennessä	✓✓	✓	✓	✓	✓
Tavoite 2: Koko väestön saatavilla vähintään nopeudella 30 Mbit/s toimivat yhteydet vuoteen 2020 mennessä	✓✓	✓✓	✓	✓	✓
Tavoite 3: Vähintään 50 prosentilla kotitalouksista vuoteen 2020 mennessä internetyhteys, jossa nopeus on yli 100 Mbit/s	✗	~	✗	~	~

(Selitykset: ✓: sama tavoite; ✓✓: haastavampi tavoite; ~ kattavuustavoite, mutta ei käyttöönotto tavoitetta; ✗ ei tavoitetta)

39. Joidenkin jäsenvaltioiden strategioissa esitetään tavoitteista yksityiskohtaisempia tietoja kuin Eurooppa 2020 -strategian korkean tason laajakaistatavoitteissa. Unkarin strategiassa

asetetaan lisäksi tavoitteeksi, että vähimmäislatausnopeus olisi 7,5 Mbit/s ja vähimmäislähetysnopeus 1,7 Mbit/s. Irlannin strategia-asiakirjassa vähimmäislatausnopeudeksi määriteltiin 30 Mbit/s ja lisäksi asetettiin esimerkiksi vähimmäislähetysnopeuteen ja palvelujen käytettävyyteen liittyviä tavoitteita.

40. Yksikään tarkastetuista jäsenvaltioista ei sisällyttänyt strategiaansa kansallista tavoitetta, joka liittyisi tavoitteeseen 3 eli sen varmistamiseen, että vähintään 50 prosentilla kotitalouksista olisi ultranopea laajakaistayhteys, jossa tiedonsiirtonopeus on yli 100 Mbit/s. Unkarin, Puolan ja Italian strategioihin sisältyi tavoitteita kotitalouksien kattamisesta yhteyksillä, jotka toimivat nopeudella 100 Mbit/s. (Kattavuus on käyttöönottotavoitteen saavuttamisen kannalta välttämätön, mutta ei riittävä edellytys.) Italiassa tavoitteena on tarjota vähintään nopeudella 100 Mbit/s toimivat yhteydet 85 prosentille väestöstä ja kaikille julkisille rakennuksille sekä teollisuusalueille, logistiikkakeskuksille ja taloudellisesti merkittävimmille alueille. Vaikka Italian strategiaan ei sisälly käyttöönottotavoitetta, Italian investointisuunnitelma, jossa esitetään, miten strategia aiotaan toteuttaa, sisälsi käyttöönottotavoitteen. Unkarissa ja Puolassa tavoitteena on, että 50 prosentilla kotitalouksista on vuoteen 2020 mennessä käytettävissään yhteys, jossa tiedonsiirtonopeus on vähintään 100 Mbit/s.

Tarkastettujen jäsenvaltioiden komissiolle toimittamat strategiat olivat toisinaan epätäydellisiä

41. Komissio määritteli ohjelmakautta 2014–2020 varten ennakkoehtoja. Tavoitteena oli varmistaa tarvittavat edellytykset Euroopan rakenne- ja investointirahastoista myönnettävän tuen tehokkaalle ja vaikuttavalle käytölle. Rahoituksen ehtona oli, että jäsenvaltiot määrittivät, täyttyivätkö sovellettavat ennakkoehdot, ja kirjasivat ehtojen täyttymisen

kumppanuussopimuksiinsa²² tai toimenpideohjelmiinsa (tai laativat suunnitelmat ehtojen täyttämistä vuoden 2016 loppuun mennessä).²³

42. Laajakaistainfrastruktuuriin liittyvää ennakkoehdot sovellettiin EAKR:n yhteisrahoitusta hakeviin jäsenvaltioihin. Ehdossa edellytettiin, että niillä on käytössä kansallinen tai alueellinen laajakaistasuunnitelma, johon sisältyy

- taloudelliseen analyysiin perustuva infrastruktuuri-investointisuunnitelma, jossa otetaan huomioon olemassa oleva yksityinen ja julkinen infrastruktuuri ja suunnitellut investoinnit
- kestäviä investointimalleja, joilla lisätään kilpailua ja varmistetaan avointen, kohtuuhintaisten, laadukkaiden ja tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottavien infrastruktuurien ja palvelujen saatavuus kilpailua ja valtiontukia koskevien unionin sääntöjen mukaisesti
- toimenpiteitä yksityisten investointien lisäämiseksi.²⁴

43. Kaikki tarkastetut viisi jäsenvaltiota arvioivat, että ne täyttivät laajakaistaa koskevan ennakkoehdon. Myös komissio arvioi kumppanuussopimuksia ja toimenpideohjelmia tutkiessaan, että nämä jäsenvaltiot olivat täyttäneet kyseisen ennakkoehdon.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin puutteita jäsenvaltioiden infrastruktuuri-investointisuunnitelmissa. Ensinnäkään, kuten edellä **kohdassa 40** esitetään, yhdelläkään

²² Kumppanuussopimukseen sisältyvät kansallisten viranomaisten suunnitelmat Euroopan rakenne- ja investointirahastojen rahoituksen käytöstä. Sopimuksissa esitetään myös kunkin maan strategiset tavoitteet ja investointiprioriteetit ja yhdistetään ne Eurooppa 2020 -strategian yleistavoitteisiin.

²³ Lisätietoja ennakkoehdoista, ks. erityiskertomus nro 15/2017 ”Ennakkoehdot ja suoritusvaraus koheesioalalla: innovatiivisia mutta eivät vielä vaikuttavia välineitä”.

²⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320), 19 artikla ja liite XI.

tarkastetuista jäsenvaltioista ei ollut strategiassaan nopeudella 100 Mbit/s toimivien yhteyksien käyttöönottoa koskevaa tavoitetta eli Eurooppa 2020 -strategian kolmannen laajakaistatavoitteen mukaista tavoitetta. Toiseksi Saksan laajakaistasuunnitelmat olivat puutteellisia.

44. Saksassa tärkeän osan laajakaistastrategiaa muodosti laajakaistan kartoitusprosessi, joka aloitettiin vuonna 2010. Ilman tästä prosessista saatavia laadukkaita tietoja ja prosessin perusteella tapahtuvaa määrittystä aloista, joilla yksityinen sektori todennäköisesti investoi ja aloista, joilla tarvitaan enemmän julkisia tukitoimia, viranomaiset eivät pysty kehittämään ennakkoehdossa edellytettyä kattavaa ”infrastruktuuri-investointisuunnitelmaa”.

Laajakaistakartoituksesta saatavan tiedon laatu on parantunut merkittävästi vuodesta 2010, jolloin prosessi käynnistettiin, mutta laatu ei ole aina tyydyttävä, sillä suuret laajakaistaoperaattorit eivät päivitä karttaa yhtä nopeasti kuin ne ottavat verkkoa käyttöön.

Kaikki tarkastetut jäsenvaltiot eivät olleet käsitelleet perinteiseen infrastruktuuriin liittyviä haasteita

45. Jokainen tarkastetuista jäsenvaltioista toimii omassa teknologisessa ja oikeudellisessa ympäristössään ja kilpailuympäristössään. Tämä vaikuttaa siihen, millä tavalla kukin jäsenvaltioista pyrkii saavuttamaan Eurooppa 2020 -strategian laajakaistatavoitteet. Puolassa ja Unkarissa on suhteellisesti heikommin kehittynyt perinteistä puhelinverkkojen kupari-infrastruktuuri. Kun viranomaiset käyttivät ”tasaavan rahoituksen” mallia laajakaistainfrastruktuurin julkisissa tarjouskilpailuissa (ks. laatikko 6), tuloksena oli tavallisesti kaapeli- ja kuituratkaisujen käyttö.

Laatikko 6 – Julkisen sektorin tuki laajakaistalle

Komission²⁵ mukaan julkisen sektorin tukea myönnetään laajakaistalle neljällä mallilla:

– suora investointi (julkisesti ylläpidetyn kunnallisen investoinnin malli): julkisen sektorin elin vastaa verkon käyttöönotosta ja ylläpidosta ja verkko on kaikkien toimijoiden käytettävissä (tukkutason avoin käyttöoikeus)

²⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/main-financing-tools>

- epäsuora investointi (yksityisesti ylläpidetyn kunnallisen investoinnin malli): julkiselta sektorilta toimeksiannon saanut yksityinen yritys rakentaa avoimen verkon, jonka välityksellä toimijat voivat tarjota palvelujaan yksittäisille asiakkaille
- paikallisyhteisölähtöisten aloitteiden tukeminen (yhteisölaajakaistamalli): alhaalta ylöspäin suuntautuva lähestymistapa, jolloin laajakaista otetaan käyttöön yksityisellä aloitteella, johon paikalliset asukkaat osallistuvat
- operaattorille annettava tuki ("tasaavan rahoituksen" malli): julkisen sektorin elin myöntää rahoituksen, jonka avulla katetaan yksityisen sektorin kannalta kaupallisesti kannattavan investoinnin ja asianmukaisen infrastruktuurin tarjoamiseksi tarvittavan investoinnin välinen erotus.

46. Saksassa, Italiassa ja Irlannissa on hyvin kehittynyt perinteinen kupari-infrastruktuuri. Kun Saksassa ja Italiassa käytettiin "tasaavan rahoituksen" mallia laajakaistainfrastruktuurin julkisissa tarjouskilpailuissa, tapana oli yleensä käyttää vakiintuneen operaattorin (entinen kansallinen telepalveluoperaattori) kupari-infrastruktuuria. Irlannissa "tasaavan rahoituksen" mallia käytetään kansalliseen laajakaistasuunnitelmaan liittyvissä julkisissa tarjouskilpailuissa, mutta hankintaprosessi on suunniteltu nopeuksia koskevien vaatimusten avulla niin, että kupari-infrastruktuurin käyttöön ei kannusteta. Italiassa viranomaiset päättivät vuonna 2016 käyttää suoran investoinnin mallia julkisissa tarjouskilpailuissa, jotta laajakaista voitiin ottaa käyttöön tarjoamalla tukkutasoin avoin käyttöoikeus verkkoon. Tämän ansiosta kuituratkaisujen käyttö sekä mahdollisuudet käyttää infrastruktuuria ja palveluja kohtuullisin hinnoin ovat lisääntyneet.

47. Vakiintunut operaattori käyttää Saksassa laajasti vektorointitekniikkaa laajakaistan kattavuuden parantamiseen. Tällä tekniikalla voidaan lisätä nopeutta kuparisia linjoja käytettäessä. Vektoroinnin ansiosta tiedonsiirtonopeus voi olla nykyisin 60–100 Mbit/s. Tulevaisuudessa nopeuden 100 Mbit/s ylittävät latausnopeudet saattavat olla mahdollisia.

48. Vektoroinnin etuna on, että se on halvempi kuin uuden infrastruktuurin rakentaminen. Tekniikalla on kuitenkin myös rajoituksensa. Ensinnäkin operaattoreiden ilmoittamat nopeudet ovat saavutettavissa vain, kun käyttäjiä on rajallinen määrä. Mitä enemmän on käyttäjiä, sitä pienempi nopeus on. Toiseksi vektorointi on lyhyen aikavälin ratkaisu: se ei ole tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottava samaan tapaan kuin kuitu- ja

koaksiaalikaapeliratkaisut. Vaikka vektorointi saattaa riittää Eurooppa 2020 -strategian laajakaistatavoitteiden saavuttamiseen, tekniikka ei todennäköisesti riitä vuoteen 2025 ulottuvien gigabittiyhteiskuntaa koskevien tavoitteiden saavuttamiseen, koska niissä edellytetään vähintään nopeudella 1 Gbit/s toimivia yhteyksiä (**kohta 8**). Kolmanneksi vektorointi edellyttää, että vain yhdellä toimijalla on fyysinen yhteys tilaajaliittymään (**kaavio 1**), mikä voi mahdollisesti rajoittaa kilpailua. Tämän ongelman ratkaisemiseksi Saksa ilmoitti komission kanssa käymiensä laajojen keskustelujen jälkeen syyskuussa 2016, että maassa aiotaan käyttää virtuaalista tilaajayhteyttä (VULA) julkisin varoin rahoitetun laajakaistainfrastruktuurin käyttöönottoon(ks. **laatikko 7**).

Laatikko 7: Vektoroinnin sääntely Saksassa VULA-tuotteen avulla

VULA-tuotteessa edellytetään, että verkko-operaattori johtaa kilpailijoiden tietoliikennettä samanlaisin ehdoin kuin kilpailijoilla olisi, jos näillä olisi fyysinen yhteys kuparisiin linjoihin. Näin säilytetään kilpailijoiden mahdollisuus tehdä asiakkaille omia erilaisia suurinopeuksisia internettarjouksia, vaikka verkko-operaattori käyttää vektorointia.

Saksa ilmoitti syyskuussa 2016 komissiolle kolmesta VULA-tuotteesta, joita televiestintäyritykset olivat ehdottaneet kansallisen laajakaistaohjelman mukaisissa laajakaistan käyttöönottohankkeissaan. Komissio katsoi elokuussa 2017 julkaisemassaan päätöksessä, että VULA-tuotteiden käyttöönotto voi kompensoida vektoroinnin kielteiset vaikutukset julkisin varoin rahoitettuun laajakaistainfrastruktuuriin.

VULA-ratkaisu on kuitenkin monimutkainen, ja joidenkin asiantuntijoiden mielestä se on askel taaksepäin. Vaihtoehtoiset operaattorit voivat käyttää vain vakiintuneen operaattorin tarjoamia palveluja, koska niiden uusia tuotteita ei tueta palvelujen tasolla. Vaihtoehtoiset operaattorit päättävätkin usein tämän vuoksi ottaa käyttöön kuituverkkoja huomattuaan, että oman infrastruktuurin rakentaminen on kaupallisesti kannattavampaa (ks. myös **kohta 66**).

Useat eri tekijät rajoittivat jäsenvaltioiden edistymistä laajakaistatavoitteiden saavuttamisessa

49. Tilintarkastustuomioistuin tutki jäsenvaltioiden laajakaistasuunnitelmien täytäntöönpanoa määrittääkseen tekijöitä, jotka rajoittavat jäsenvaltioiden edistymistä laajakaistatavoitteiden saavuttamisessa. Tarkastuksessa keskityttiin maaseutualueilla

tarvittavaan rahoitukseen, sääntely- ja kilpailuympäristöön sekä eri ohjelmakausien ja rahoituslähteiden väliseen koordinointiin.

Maaseutu- ja esikaupunkialueiden yhteyksien rahoittamista ei käsitellä asianmukaisesti joissakin jäsenvaltioissa

50. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, analysoivatko jäsenvaltiot ja EIP laajakaistatarpeita eri alueilla (kaupunki-, esikaupunki- ja maaseutualueilla²⁶). Lisäksi tarkistettiin, määritettiin kullekin alueelle sopivia rahoituslähteitä ja kohdennettiin alueille rahoitusta niiden ominaispiirteiden mukaan varmistaen täydentävyys ja välttämällä päällekkäisyyksiä.

51. Kuten **kohdassa 9** todettiin, vuonna 2013 arvioitiin, että vuoden 2020 laajakaistatavoitteiden saavuttamiseen tarvittaisiin yhteensä enintään 250 miljardia euroa. EIP arvioi lisäksi, että puolet kustannuksista liittyy maaseutualueisiin, joilla asuu 20 prosenttia väestöstä.

Tarkastetut jäsenvaltiot

52. Yksityiset operaattorit rahoittavat suurimman osan laajakaistainvestoinneista. Lopusta rahoituksesta – ”rahoitusvajeen” osalta – päätetään kansallisella tasolla. Tarkastetuista jäsenvaltioista neljä (Irlanti, Italia, Puola ja Unkari) määrittä rahoitusvajeen. Tarkastetuista jäsenvaltioista kaikissa käytettiin EU:n rahoitusta, mutta Puolaa ja Unkaria lukuun ottamatta suurin osa laajakaistalle myönnettävästä julkisesta tuesta on peräisin kansallisesta talousarviosta.²⁷ Tarkastetuista viidestä jäsenvaltiosta kolme määrittä alueita, joilla laajakaistan nopeus on riittämätön, ja varasi niitä varten ERI-rahastojen rahoitusta ja muuta julkista rahoitusta.

53. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että rahoitusvajeen määrittäneistä jäsenvaltioista vain Unkari ja Italia olivat kohdentaneet riittävästi varoja siihen, että nopea laajakaistayhteys olisi kaikkien kotitalouksien saatavilla. Unkarin viranomaiset toteuttivat vuosina 2014–2015

²⁶ Kaupunkialueet ovat alueita, joilla on yli 500 asukasta/km², esikaupunkialueilla on 100–500 asukasta/km² ja maaseutualueilla alle 100 asukasta/km².

²⁷ 53 prosenttia Italiassa, 73 prosenttia Irlannissa ja yli 90 prosenttia Saksassa.

laajakaistakartoituksen ja totesivat, että yhteyksiä vailla oli 883 000 asiakasta. Yksityiset operaattorit sitoutuivat kattamaan näistä 384 000 kohdetta, joten julkisen tukitoimen kohteeksi jäi hieman alle 500 000 asiakasta. Viranomaiset laativat useita ehdotuspyyntöjä ja kohdensivat EAKR:stä 164 miljoonaa euroa ja kansallisesta talousarviosta 29 miljoonaa euroa tukea operaattoreille ”tasaavan rahoituksen” mallia käyttäen. Yhteensä tukea myönnettiin siis 193 miljoonaa euroa kokonaisinvestointiin, joka yksityinen rahoitus mukaan lukien oli 240 miljoonaa euroa.

54. Italian viranomaiset toteuttivat kartoituksen vuosina 2016 ja 2017 ja sitoutuivat käyttämään kolme miljardia euroa laajakaistan rahoittamiseen kaikilla alueilla, joilla toiminta ei ollut taloudellisesti kannattavaa. Viranomaiset päättivät käyttää suoran investoinnin mallia (laatikko 6) luodakseen tukkutason avoimen käyttöoikeuden mallin mukaisen verkon. Tarkastuksen ajankohtana julkisten varojen kohdentamista ei ollut vielä saatu päätökseen, mutta rahoitusta arvioitiin myönnettävän 1,4 miljardia euroa EAKR:stä ja maaseuturahastosta (kansallinen osarahoitus mukaan lukien) ja 1,6 miljardia euroa muista kansallisista rahoituslähteistä.

55. Irlannissa vuonna 2013 aloitetussa kartoitusprosessissa määritettiin tukitoimen kohdealue, jonka kansallinen laajakaistasuunnitelma kattaisi ja joka käsitti alun perin 757 000 asiakasta. Kartoitusprosessi saatiin päätökseen huhtikuussa 2017, jolloin julkisen tukitoimen kohdealue käsitti 540 000 asiakasta, sillä vakiintunut operaattori oli päättänyt vastata 300 000 asiakkaasta ja alueeseen lisättiin uusia asiakkaita. Irlanti kohdensi laajakaistan käyttöönottoon vuosiksi 2016–2021 yhteensä 275 miljoonaa euroa, josta 75 miljoonaa euroa oli EAKR:n rahoitusta. Vaikka tarjouskilpailu oli vielä tarkastuksen ajankohtana kesken, on hyvin epätodennäköistä, että kohdennettu määrä riittäisi kattamaan rahoitusvajeen. Lisäksi syyskuun 2017 ja tammikuun 2018 välisenä aikana kaksi kolmesta jäljellä olleesta tarjoajasta päätti vetäytyä tarjouskilpailusta. Jäljellä jäi ainoastaan yksi tarjoaja, joten laajakaistan käyttöönoton kustannukset ja ajoitus olivat epäselviä vielä maaliskuussa 2018.

56. Saksassa viranomaiset eivät määrittäneet kokonaiskustannuksia, jotka aiheutuvat siitä, että kaikkien kotitalouksien saatavilla olisi vähintään nopeudella 30 Mbit/s toimiva

laajakaistayhteys, eivätkä siksi käsitelleet investointivajetta keskitetysti.²⁸ Saksa varasi liittovaltion laajakaistaohjelman avulla kaudeksi 2014–2017 yli neljä miljardia euroa kuntien laajakaistahankkeiden rahoittamiseen. Saksan 16 osavalttiolla ja liittovaltion investointipankilla²⁹ on omat rahoitusohjelmansa.³⁰ Lisäksi laajakaistalle myönnetään EU:n rahoitusta 362 miljoonaa euroa: 225 miljoonaa euroa maaseuturahastosta ja 137 miljoonaa euroa EAKR:stä. Myös EIP on myöntänyt 2,2 miljardia euroa kuutena lainana vuodesta 2014 alkaen. Saksan viranomaiset eivät ole kuitenkaan määrittäneet rahoitusvajetta, joten on epäselvää, riittääkö tämä julkisen tuen määrä siihen, että kaikkien saatavilla olisi nopeudella 30 Mbit/s toimiva laajakaistayhteys.

57. Puolassa tammikuussa 2014 julkaistussa kansallisessa laajakaistasuunnitelmassa arvioitiin, että 5,7 miljoonalle kotitaloudelle olisi vielä saatava nopeat laajakaistayhteydet, mikä maksaisi yhteensä 4,3 miljardia euroa. Yksityiset operaattorit kattaisivat 3,1 miljoonaa kotitaloutta kaupallisesti kannattavilla alueilla. Kustannukset olisivat 2–3 miljardia euroa. Digitaalista Puolaa koskevan toimenpideohjelman käytettävissä arvioidaan kansallisen laajakaistasuunnitelman mukaan olevan 1,3–2,2 miljardia euroa EAKR:n varoja. Kansallisessa laajakaistasuunnitelmassa määritellyistä kansallisista rahoitusvälineistä kaksi³¹ ei kuitenkaan ollut käytössä tarkastuksen ajankohtana eikä laajakaistan kehittämiseen käytettäviä mahdollisia uusia rahoituslähteitä ollut määritelty. Tammikuuhun 2018 mennessä oli järjestetty kolme digitaalista Puolaa koskevaan toimenpideohjelmaan liittyvää ehdotuspyyntöä ja otettu käyttöön rahoitusväline. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että koska valtaosa EAKR:n varoista on jo sidottu, arviolta 1,3 miljoonaa kotitaloutta kaikkein vaikeimmin saavutettavista kotitalouksista saattaa jäädä ilman yhteyksiä, jos lisärahoituslähteitä ei löydetä.

²⁸ Konsulttiyritys arvioi, että kuituyhteyden käyttöönotto maksaisi 45 miljardia euroa, jos jo olemassa olevan infrastruktuurin uudelleenkäytön tarjoamat synergiaedut hyödynnettäisiin. WIK– Studie Treiber für den Ausbau hochbitratiger Infrastrukturen, s. 8.

²⁹ Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

³⁰ Esimerkiksi Baijeri on kohdentanut 1,5 miljardia euroa laajakaistahankkeisiin.

³¹ Puolan investointeja koskevasta ohjelmasta ja avoimista eläkerahastoista peräisin olevat varat, jotka ovat noin 1,75–2,5 miljardia euroa (7–10 miljardia zlotya).

EIP:n rahoitus

58. EIP:n strategiassa Euroopan digitaalistrategian kolme laajakaistatavoitetta otetaan huomioon kausiksi 2014–2016 ja 2017–2019 laadituissa toimintasuunnitelmissa. EIP voi käyttää laajakaistainfrastruktuurin rahoittamiseen erilaisia lainoja ja rahoitusvälineitä hankkeen koon ja riskitason mukaan. Euroopan strategisten investointien rahastosta (ESIR) pyritään rahoittamaan riskialttiimpia keskikokoisia (15–50 miljoonaa euroa) tai suuria (yli 50 miljoonaa euroa) hankkeita. Verkkojen Eurooppa -välineen laajakaistainvestointirahasto (CEF-laajakaistainvestointirahasto), joka ei ollut toiminnassa joulukuun 2017 lopussa, on suunniteltu ensisijaisesti rahoittamaan pienempiä hankkeita enintään 30 miljoonalla eurolla.

59. Vuosien 2015 ja 2017 välisenä aikana EIP on osoittanut 2,0 miljardia euroa ESIR-varoja laajakaistaan liittyvien hankkeiden rahoittamiseksi. Tilintarkastustuomioistuin tutki ESIRistä rahoitettua hanketta, jonka osuus tästä määrästä oli noin neljännes. ESIRin laina oli 500 miljoonaa euroa hankkeen 1,8 miljardin euron kokonaiskustannuksista. Hankkeessa pyrittiin kasvattamaan laajakaistaverkon kattavuutta kuitukaapelin avulla.

60. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi hankkeessa kolme merkittävää puutetta. Ensinnäkään hankkeessa ei keskitytty alueisiin, joilla palvelut olivat puutteellisia, vaan kasvatettiin nopean laajakaistaverkon kattavuutta lähinnä alueilla, joilla toiminta oli jo kaupallisesti kannattavaa, kuten kaupungeissa. Toiseksi tilintarkastustuomioistuin ei havainnut evidenssiä siitä, että ESIR olisi ollut paras rahoitusväline. Itse asiassa hanke olisi voitu rahoittaa EIP:n lainalla, kun otetaan huomioon hankkeen koko ja alueet, joilla laajakaista otettiin käyttöön. Kolmanneksi hanke oli jo tietyillä alueilla saanut lähes 400 miljoonaa euroa avustuksia EAKR:stä, mikä pienensi EIP:lle aiheutuvaa riskiä.

61. CEF-laajakaistainvestointirahaston on suunniteltu olevan suuruudeltaan noin 500 miljoonaa euroa: 100 miljoonaa euroa olisi peräisin komissiolta Verkkojen Eurooppa -välineestä³², 140 miljoonaa euroa EIP:ltä (omat varat ja ESIR), 150 miljoonaa

³² Nämä 100 miljoonaa euroa osoitetaan Verkkojen Eurooppa -välineen rahoitusvälineeseen osoitetuista 156 miljoonasta eurosta.

euroa muilta kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta ja kansallisilta kehityspankeilta³³ ja vähintään 100 miljoonaa euroa yksityisiltä sijoittajilta. Tarkastuksen ajankohtana CEF-laajakaistainvestointirahaston suunniteltiin olevan toiminnassa alkuvuodesta 2018. Rahasto on suunniteltu tarjoamaan oman pääoman rahoitusta tai oman pääoman luonteista rahoitusta pienemmille ja riskialttiimmille laajakaistahankkeille alueilla, joilla palvelut ovat puutteellisia. Pieniä hankkeita voitaisiin yhdistää kriittisen koon ja CEF-laajakaistainvestointirahastoa koskevan tukikelpoisuuden saavuttamiseksi.

62. CEF-laajakaistainvestointirahaston tavoitteena on investoida noin seitsemästä kahteentoista laajakaistahankkeeseen 20 maassa joka vuosi vuodesta 2017 vuoteen 2021. Rahaston olisi tuettava 3–6 miljoonan uuden kotitalouden yhdistämistä laajakaistaverkkoon. Rahasto on suunniteltu täydentämään muita EIP:n tarjoamia rahoitusvälineitä pieniin hankkeisiin keskittymisessä. Rahaston tavoitteellinen koko, noin 500 miljoonaa euroa, tarkoittaa kuitenkin sitä, että rahasto voi edesauttaa vain vähän investointeja alueilla, joilla laajakaistaverkon kattavuus on alhainen.

Oikeudellisessa ympäristössä ja kilpailuympäristössä on ongelmia joissakin jäsenvaltioissa

63. Tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko jäsenvaltioissa EU:n asiaankuuluvan lainsäädännön mukainen tarkoituksenmukainen oikeudellinen ympäristö ja sääntely-ympäristö, joiden tarkoituksena oli edistää kilpailua laajakaistapalvelujen alalla. Jokaista tarkastettua jäsenvaltiota analysoitiin tätä varten vertaamalla niiden ympäristöjä seuraaviin suosituksiin ja säädöksiin:

- komission suositus seuraavan sukupolven liityntäverkkojen käyttöoikeuksien sääntelystä³⁴

³³ Esimerkiksi KfW Bankengruppe, Cassa depositi e prestiti ja Caisse des dépôts et consignations.

³⁴ Komission suositus 2010/572/EU.

- direktiivi yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla³⁵
- komission suositus kilpailua edistävistä ja laajakaistan investointiympäristöä parantavista johdonmukaisista syrjimättömyysvelvoitteista ja kustannuslaskentamenetelmistä³⁶.

64. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Italiassa, Puolassa ja Unkarissa oli asianmukaiset sääntely- ja kilpailuympäristöt laajakaista-alalla. Irlannissa ja Saksassa havaittiin puutteita, jotka johtavat kilpailuongelmiin.

65. Irlannin kansallinen sääntelyviranomainen ComReg kirjasi vuosina 2015 ja 2016 useita toimijoiden tekemiä kanteluja, jotka liittyivät verkkoon pääsyyn ja sen hinnoitteluun vuoden 2010 jälkeen sattuneissa tapauksissa. Kanteluiden analysointiprosessi oli pitkä ja johti joissakin tapauksissa oikeudenkäynteihin (joiden lopputulos ei ollut vielä tiedossa tarkastuksen ajankohtana), koska vakiintunut operaattori ei noudattanut päätöstä tai toteuttanut määrättyä korjaustoimenpidettä. Irlannin kyky panna sääntelypäätöksiä ja korjaustoimenpiteitä täytäntöön oli siksi rajallinen. Todettakoon, että ComReg pyrkii lisäämään toimivaltuuksiaan.

66. Saksassa havaittiin kolme kilpailuympäristöön vaikuttavaa puutetta:

- Vaikka maassa oli ollut jo yli neljä vuotta lakisääteinen velvollisuus tehdä operaattorin vaihtamisesta helppoa, kansallisen sääntelyviranomaisen saamien kanteluiden suuri määrä osoitti, että laajakaistan toimittajan vaihtaminen aiheuttaa edelleen asiakkaille ongelmia, koska se kestää kauan ja aiheuttaa usein häiriöitä.

³⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla (yleispalveludirektiivi) (EYVL L 108, 24.4.2002, s. 51).

³⁶ Komission suositus 2013/466/EU.

- Vuosina 2015 ja 2016 tehdyssä riippumattomassa testissä kävi ilmi, että vain 12 prosentilla käyttäjistä oli todella käytettävissään heidän sopimuksessaan mainittu enimmäistiedonsiirtonopeus.³⁷
- Vaihtoehtoiset operaattorit ovat valittaneet vektorointitekniikan sääntelymenetelmästä ja palvelutyypeistä, joita ne voivat tarjota käyttäen VULA-ratkaisua (**kohdat 47 ja 48**).
Jotkin operaattorit ovatkin päättäneet rakentaa oman kuituverkon.

Laajakaistainvestoinneille myönnettävä valtiontuki

67. Jäsenvaltioiden laajakaistaan tekemiin julkisiin investointeihin, kuten muihinkin investointeihin, sovelletaan valtiontukisääntöjä, joiden tarkoituksena on rajoittaa julkisen sektorin myöntämästä tuesta mahdollisesti aiheutuvaa kilpailun vääristymistä³⁸.

Laajakaistaverkkojen valtiontukea koskevat suuntaviivat annettiin vuonna 2009, ja niitä tarkistettiin tammikuussa 2013. Niissä esitetään nopeudella 30 Mbit/s toimiviin laajakaistayhteyksiin liittyvän mahdollisen valtion tukitoimenpiteen laajuus määrittelemällä eri alueet mustiksi, harmaiksi tai valkeiksi sen mukaan, kuinka paljon verkon kattavuuden parantamisesta on kilpailua³⁹. Valkeat alueet ovat periaatteessa valtiontukikelpoisia. Harmailla alueilla komission on tehtävä yksityiskohtaisempi analyysi valtiontukitarpeen selvittämiseksi. Mustilla alueilla laajakaistapalveluja tarjotaan kilpailukykyisin ehdoin ja valtiontuki on sallittua vain tietyin edellytyksin, jotka liittyvät esimerkiksi siihen, saavutetaanko palvelujen tarjonnassa ”oleellinen muutos”.

³⁷ Läpinäkyvyydestä kesäkuussa 2017 annetulla Saksan asetuksella pyritään ratkaisemaan tämä ongelma, sillä asetuksessa edellytetään, että kiinteiden laajakaistayhteyksien ja mobiililaajakaistayhteyksien tarjoajat antavat vastaisuudessa enemmän tietoa muun muassa todellisesta tiedonsiirtonopeudesta.

³⁸ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT), 26 artikla ja 107 artikla.

³⁹ *Valkealla* alueella ei toimi nykyisin laajakaistaliityntäpalvelujen tarjoajaa eikä sellaista ole odotettavissa kolmen seuraavan vuoden aikana. *Harmaalla* alueella toimii jo yksi (omaa infrastruktuuria käyttävä) tarjoaja, mutta on epätodennäköistä, että toinen verkko rakennettaisiin kolmen seuraavan vuoden aikana. *Mustalla* alueella toimii tai sille on tulossa kolmen seuraavan vuoden aikana vähintään kaksi eri operaattorien peruslaajakaistaverkkoa.

68. Komission kanta on, että vaikka näissä suuntaviivoissa viitataan digitaalistrategiaan, jossa mainitaan erityisesti nopeus 30 Mbit/s, ne ovat merkityksellisiä myös nopeutta 100 Mbit/s ja gigabitteyhteiskuntaa koskevien tavoitteiden kannalta. Jotkin jäsenvaltiot tulkitsevat kuitenkin valtiontukea koskevia suuntaviivoja eri tavalla: näiden jäsenvaltioiden näkemyksen mukaan julkinen rahoitus on kiellettyä, jos tukitoimenpiteen ansiosta nopeudeksi tulisi yli 30 Mbit/s mustilla ja harmailla alueilla. Tämä tulkintaero on johtanut siihen, että jäsenvaltiot eivät käytä julkisia investointeja tukeakseen operaattoreita mustilla ja harmailla alueilla.

Julkisten investointien syrjäyttäminen

69. Operaattoreilla ei ole tällä hetkellä lakisääteistä velvollisuutta panna täytäntöön kartoitusprosessin aikana laatimiaan käyttöönottosuunnitelmia. Operaattori voi päättää olla ottamatta käyttöön laajakaistaa alueella, jolle se on aiemmin suunnitellut investoivansa. Toisaalta operaattori voi myös päättää ottaa laajakaistan käyttöön alueella, jolle se on aiemmin suunnitellut olevansa investoimatta, ja mahdollisesti syrjäyttää näin julkiset investoinnit (ks. **laatikko 8**). Molemmissa tapauksissa laajakaistaverkon kattavuuden paraneminen viivästyy alueilla, joilla on markkinoiden toimintapuutteita.

Laatikko 8 – Julkisten infrastruktuurien syrjäytyminen yksityisten investointien vuoksi alueilla, joilla palvelut olivat puutteellisia

Jotkin jäsenvaltiot pyrkivät markkinoiden toimintapuutteista kärsineiden alueiden määrittämisen jälkeen varmistamaan operaattorien kanssa tehdyillä sopimuksilla yksityisen rahoituksen alueilla, joilla toiminta oli taloudellisesti kannattavaa. Kartoituksen tulokset eivät kuitenkaan ole sitovia kaikissa jäsenvaltioissa, ja valkeita ja harmaita alueita koskeva julkinen kuuleminen vie hyvin paljon aikaa. Vakiintunut operaattori päätti Saksassa eräässä tapauksessa investoida markkinoiden toimintapuutteista kärsiviksi alueiksi aiemmin määritellyille alueille sen jälkeen, kun julkinen investointi oli suunniteltu tai aloitettu. Vakiintunut operaattori päätti yhdistää verkkoon kannattavimmat asiakkaat eli 'poimi parhaat päältä'. Julkisesti rahoitetun hankkeen vastuulle jäivät näin ollen vaikeimmin ja kalliimmin yhdistettävissä olevat asiakkaat, mikä lisäsi julkisen tuen kustannuksia.

Jotkin jäsenvaltiot paransivat laajakaistainvestointien koordinoitiprosessia, mutta tarkastuksessa havaittiin ohjelmakausien välisen koordinoinnin olleen puutteellista yhdessä tarkastetussa jäsenvaltiossa

70. Tilintarkastustuomioistuin tarkisti, hallinnoivatko ja koordinoivatko jäsenvaltiot laajakaistahankkeita oikealla tasolla ja varmistivatko ne mittakaavaedut sekä asianmukaiset tekniset ja hallinnolliset valmiudet. Lisäksi selvitettiin, koordinoivatko jäsenvaltiot toimenpiteitään yli ohjelmakausien edistääkseen mahdollisimman hyvin strategiansa toteuttamista.

Laajakaistainvestointiprosessin koordinointi

71. Tarkastuksessa todettiin, että tarkastetuista jäsenvaltioista kolmessa eli Irlannissa, Italiassa ja Unkarissa laajakaistan käyttöönottoa tuettiin ja mittakaavaedut varmistettiin asianmukaisella koordinoinnilla. Esimerkiksi Irlannissa kansallisen laajakaistasuunnitelman täytäntöönpanoa valvoo viestinnästä, ilmastotoimista ja ympäristöstä vastaava ministeriö (*Department of Communications, Climate Action and Environment, DCCAE*). Ministeriö varmistaa, että laajakaistastrategia pannaan täytäntöön julkisen tuen avulla (EAKR ja kansallinen talousarvio), ja hoitaa asiaan liittyvän tarjouskilpailun kansallisella tasolla.

72. Italiassa laajakaistahankkeiden rahoituslähteitä ei koordinoitu ohjelmakauden 2007–2013 ensimmäisinä vuosina EAKR:n, maaseuturahaston ja kansallisten varojen välillä. Ohjelmakaudella 2014–2020 kansallisen laajakaistasuunnitelman täytäntöönpano on yhden yksikön eli Infratelin vastuulla. Kyseessä on Italian taloudellisen kehittämisen ministeriön kokonaan omistama yritys. Infratel vastaa kansallisen laajakaistasuunnitelman täytäntöönpanosta ja seurannasta. Tämä käsittää myös tarjouskilpailujen järjestämisen. Infratel koordinoi myös kansallisista ja alueellisista lähteistä sekä EAKR:stä ja maaseuturahastosta peräisin olevaa rahoitusta. Rahoitustuen eri lähteillä edistetään siten koordinoitusti laajakaistatavoitteiden saavuttamista.

73. Unkarissa hallitus julkaisi kansallisen laajakaistasuunnitelmansa (*Nemzeti Infokommunikációs Stratégia*) vuonna 2014, ja nopeita internetyhteyksiä koskeva ohjelma (*Szupergyors Internet Program, SZIP*) käynnistettiin vuonna 2015 nopean laajakaistan

käyttöönoton varmistamiseksi. Laajakaistainfrastruktuurin käyttöönoton osalta EAKR:n rahoitusta ja kansallista rahoitusta hallinnoidaan keskitetysti ohjelmakaudella 2014–2020.

74. Puolassa tilintarkastustuomioistuin totesi, että rahoituslähteiden koordinointi oli parantunut. EAKR:n rahoitusta käytettiin ohjelmakaudella 2007–2013 yhdessä kansallisen rahoituksen kanssa. Vaikka kansallisten ja alueellisten toimenpideohjelmien välille vahvistettiin selvät rajaamisperusteet, kunkin alueellisen toimenpideohjelman runkoverkkoinfrastruktuurin tukiohjelman ilmoittaminen viivästyi, mikä puolestaan viivästytti tilaajaliittymien täytäntöönpanoa. Ohjelmakaudella 2014–2020 tuki kanavoidaan yhden EAKR:stä tuettavan toimenpideohjelman kautta, joten tarkastuksessa ei havaittu tuen päällekkäisyyteen liittyviä ongelmia.

75. Saksassa tilintarkastustuomioistuin havaitsi eri rahoituslähteiden käytön koordinoinnin olevan puutteellista. Vastuu laajakaistan käyttöönoton täytäntöönpanosta on alueellisella (osavaltiot) ja kunnallisella tasolla, kun taas vastuu rahoitustuesta on kansallisella ja alueellisella tasolla. Tämä johtaa pirstoutuneeseen laajakaistainfrastruktuuriin. EU:n varoja on käytettävissä kahden maaseuturahastosta rahoitettavan ohjelman ja kahdeksan EAKR:stä rahoitettavan ohjelman välityksellä. Liittovaltion rahoitusta maksetaan kansallisen digitaalistrategian 2014–2017 muodostavan kansallisen suunnitelman perusteella. Tämän lisäksi kaikilla 16 osavalttiolla ja liittovaltion investointipankilla⁴⁰ on omat rahoitusohjelmansa (*kohta 56*). Vaikka aluehallinnoille oli kohdennettu joulukuun 2017 loppuun mennessä yli kolme miljardia euroa, yhtään hanketta ei ollut saatu päätökseen.

Ohjelmakausien välinen koordinointi Puolassa

76. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että Puolassa viranomaiset eivät pystyneet varmistamaan varojen koordinoitua käyttöä edellisellä ja nykyisellä ohjelmakaudella.

77. Ohjelmakaudella 2007–2013 Itä-Puolan viidellä eri alueella käytettiin 240 miljoonaa euroa EU:n rahoitusta laajakaistainfrastruktuurin rakentamiseen alueilla, joilla palvelut olivat puutteellisia. Hankkeiden kokonaiskustannukset olivat 347 miljoonaa euroa. Hankkeita

⁴⁰ Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

käsiteltiin suurhankkeina, ja ne olivat komission suoraan hyväksymiä. Komissio teki niistä myös valtiontukipäätöksen. Kansalliset ja alueelliset viranomaiset odottivat, että yksityiset operaattorit vastaisivat suoraan tilaajayhteyksistä tai että yksityisiä operaattoreita tuettaisiin digitaalista Puolaa koskevasta toimenpideohjelmasta myönnettävällä rahoituksella ohjelmakaudella 2014–2020.

78. Digitaalista Puolaa koskevan toimenpideohjelman ehdotuspyynnöt eivät kuitenkaan kannustaneet tarjoajia liittymään ohjelmakaudella 2007–2013 rahoitettuun runkoverkkoinfrastruktuuriin. Tarkastuksen ajankohtana kesäkuussa 2017 runkoverkkokapasiteetista oli käytössä alle prosentti. Tilintarkastustuomioistuimelle ei esitetty evidenssiä siitä, että Puola olisi toteuttanut vaikuttavia toimia ratkaistakseen tämän liian vähäiseen käyttöön liittyvän ongelman.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

79. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että saavutetusta edistyksestä huolimatta kaikkia laajakaistatavoitteita ei saavuteta vuoteen 2020 mennessä. Kaikki jäsenvaltiot saavuttivat peruslaajakaistayhteyttä koskevan kattavuustavoitteen vuoteen 2016 mennessä. Tarkastetuista viidestä jäsenvaltiosta kaksi saattaa saavuttaa nopeudella 30 Mbit/s toimivia yhteyksiä koskevan kattavuustavoitteen vuoteen 2020 mennessä, mutta maaseutualueisiin liittyy edelleen ongelmia useimmissa jäsenvaltioissa. Vaikka yksikään tarkastetuista jäsenvaltioista ei todennäköisesti saavuta käyttöönottotavoitetta vuoteen 2020 mennessä, kolmella tarkastetuista jäsenvaltioista saattaa nykyisten suunnitelmiensa perusteella olla hyvät mahdollisuudet saavuttaa vuoden 2025 tavoitteet. Jäsenvaltiot pitivät komission antamaa tukea myönteisenä, mutta komission toteuttamaa seuranta ei koordinoita eri pääosastojen kesken (**kohdat 16–34**).

80. Kaikki jäsenvaltiot olivat laatineet laajakaistastrategiat, mutta jotkin niistä julkaistiin vasta vuoden 2012 määräajan jälkeen ja tilintarkastustuomioistuimen tutkimissa strategioissa oli puutteita. Strategiat eivät olleet aina Eurooppa 2020 -strategian laajakaistatavoitteiden mukaisia. Joissakin strategioissa asetetut tavoitteet olivat vaativampia kuin Eurooppa 2020 -strategian laajakaistatavoitteet. Yksikään tarkastetuista jäsenvaltioista ei sisällyttänyt strategiaansa kansallista tavoitetta, joka liittyisi tavoitteeseen 3 eli sen varmistamiseen, että vähintään 50 prosentilla kotitalouksista olisi

ultranopea laajakaistayhteys (**kohdat 36–40**). ERI-rahastoihin ohjelmakaudella 2014–2020 liittyvien ennakkoehtojen mukaan jäsenvaltioilla on oltava kansalliset tai alueelliset suunnitelmat, joissa esitetään yksityiskohtaiset tiedot suunnitelluista investoinneista. Komissio arvioi, että nämä ennakkoehdot olivat täyttyneet kaikissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa jäsenvaltioissa, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksen, jossa suunnitelmasta puuttui keskeinen osatekijä: Saksa ei ollut laatinut kattavaa investointisuunnitelmaa riittävän laadukkaiden tietojen perusteella, vaikka kartoitustietojen laatu onkin viime vuosina parantunut (**kohta 41**).

81. Laajakaistainvestointeja koskeviin jäsenvaltioiden päätöksiin vaikuttaa jo olemassa oleva perinteinen infrastruktuuri. Perinteisten puhelinjärjestelmiensä ansiosta Italiassa, Irlannissa ja Saksassa on hyvin kehittynyt kupari-infrastruktuuri – toisin kuin Puolassa ja Unkarissa. Italiassa ja Irlannissa investoinnit suunniteltiin niin, että ne kannustaisivat tarjoajia siirtymään kupari-infrastruktuurin käytöstä kuituyhteyksien käyttöön, mikä mahdollistaisi paljon suuremmat nopeudet. Saksassa sitä vastoin hyödynnetään laajasti vektorointitekniikkaa. Sen etuna on, että nopeutta voidaan lisätä kupari-infrastruktuurin välityksellä muodostetussa yhteydessä, mutta tekniikka ei tarjoa kuidun kaltaista tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottavaa nopeutta ja myös rajoittaa mahdollisesti kilpailua (**kohdat 45–48**).

82. Jäsenvaltioiden edistymistä laajakaistatavoitteiden saavuttamisessa rajoittivat useat eri tekijät, jotka liittyivät rahoitus- ja kilpailuympäristöön sekä oikeudelliseen ympäristöön.

83. Tarkastetuista jäsenvaltioista vain Saksa ei rahoituksen osalta määrittänyt julkisen sektorin myöntämän rahoitustuen tarvetta eli rahoitusvajetta. Vaikka Saksassa on asetettu käyttöön yli kahdeksan miljardia euroa eri rahoituslähteistä, ei ole selvää, riittääkö tämä rahoitus. Muista neljästä jäsenvaltiosta vain Italia ja Unkari kohdensivat riittävästi julkisia varoja tavoitteen 2 saavuttamiseen eli siihen, että nopea laajakaistayhteys olisi kaikkien kotitalouksien saatavilla. Puolassa esimerkiksi kaksi kansallisessa laajakaistasuunnitelmassa määritellyistä kansallisista rahoitusvälineistä ei ollut käytössä eikä mahdollisia uusia rahoituslähteitä ollut määritelty (**kohdat 52–57**).

84. EIP tarjoaa erilaisia lainoja ja rahoitusvälineitä hankkeen koon ja riskitason mukaan. Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR) on suunniteltu rahoittamaan

riskialttiimpia ja suurempia hankkeita. Tilintarkastustuomioistuin tutki 500 miljoonan euron lainaa, jonka EIP oli myöntänyt tästä rahastosta laajakaistahankkeelle. Hankkeessa ei keskitytty tukemaan laajakaistan käyttöönottoa pelkästään valkeilla ja harmailla alueilla, ja hanke oli jo saanut lähes 400 miljoonaa euroa EAKR:n tukea. Laina ei siten ollut sen tavoitteen mukainen, että rahastosta olisi rahoitettava riskialttiimpia laajakaistahankkeita **(kohdat 58–60)**.

85. Italiassa, Puolassa ja Unkarissa oikeudellinen ympäristö ja kilpailuympäristö olivat asianmukaisia. Irlannissa tekijät, jotka rajoittavat kansallisen sääntelyviranomaisen valtuuksia panna päätöksiään täytäntöön, saattavat vähentää toimivaa kilpailua, kun taas Saksassa havaittiin useita kilpailuympäristöön liittyviä ongelmia. Lisäksi Saksassa tilannetta heikensi se, ettei operaattoreilla ollut lakisääteistä velvollisuutta noudattaa investointisuunnitelmiaan koskevia sitoumuksia, jotka ne olivat aiemmin tehneet. Tämä saattoi viivästyttää entisestään laajankaistayhteyksien tarjontaa alueilla, joilla kilpailu oli vähäistä. Komissio päivitti laajakaistaverkkojen valtiontukea koskevat suuntaviivansa vuonna 2013. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että jotkin jäsenvaltiot tulkitsevat suuntaviivoja tavalla, joka saattaa rajoittaa julkisen rahoituksen myöntämistä laajakaistahankkeille alueilla, joilla yhteyksien tiedonsiirtonopeus on jo 30 Mbit/s **(kohdat 63–69)**.

86. Koska jäsenvaltioiden käytettävissä on useita eri rahoituslähteitä ja investointeihin liittyvät ajanjaksot ovat pitkiä, vaikuttava koordinointi on laajakaistainvestointien onnistumisen kannalta keskeistä. Tarkastuksessa todettiin, että Irlannissa, Italiassa ja Unkarissa laajakaistayhteyksien tarjontaa tuettiin ja mittakaavaedut varmistettiin asianmukaisella koordinoinnilla. Näin ei ollut Saksassa. Puolassa käytettiin ohjelmakaudella 2007–2013 noin 240 miljoonaa euroa laajakaistainfrastruktuuriin maan itäosassa. Mikään ei kuitenkaan kannustanut operaattoreita käyttämään tätä infrastruktuuria myöhemmin. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen ajankohtana kesäkuussa 2017 infrastruktuurista oli käytössä alle yksi prosentti eikä ollut evidenssiä siitä, että Puolan viranomaiset olisivat käsitelleet tätä ongelmaa **(kohdat 76–78)**.

87. Tilintarkastustuomioistuimen suositukset koskevat kolmea alaa: strategista suunnittelua, sääntely-ympäristöä ja kilpailun edistämistä.

Strateginen suunnittelu

1) Komission olisi pyydettävä kaikkia jäsenvaltioita tuomaan esiin vuodeksi 2020 asetettujen EU:n kolmen tavoitteen saavuttamisessa tapahtuneen edistyksen nykytilanteen perusteella ne alueet, joilla tavoitetta ei mahdollisesti saavuteta vuoteen 2020 mennessä, sekä korjaavat toimenpiteet, mikäli mahdollista.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: syyskuu 2018.

2) Kaikkien jäsenvaltioiden olisi osana vuoden 2020 jälkeisen ohjelmakauden valmistelua laadittava tarkistettut suunnitelmat, joissa esitettäisiin, miten ne aikovat saavuttaa merkitykselliset laajakaistaa koskevat korkean tason tavoitteet (joko vuoteen 2025 ulottuvat gigabitiiyhteiskuntaa koskevat tavoitteet tai muut tavoitteet) vuoden 2020 jälkeen.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: joulukuu 2019.

3) Komission olisi kehitettävä vuoden 2020 jälkeistä ohjelmakautta varten yhteiset johdonmukaiset tuotos- ja tulosindikaattorit, joita jäsenvaltiot voisivat käyttää toimenpideohjelmissaan ja joilla voitaisiin seurata edistymistä relevanttien korkean tason tavoitteiden saavuttamisessa ja ottaa samalla huomioon indikaattoreiden lukumäärän vähentämistarve.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: joulukuu 2019.

Sääntely-ympäristö

4) Kaikkien jäsenvaltioiden olisi tarkasteltava uudelleen kansallisten sääntelyviranomaistensa valtuuksia televiestintää koskevan EU:n sääntelykehyksen mukaisesti sen varmistamiseksi, että viranomaiset pystyvät määräämään operaattoreita koskevia suosituksia ja korjaustoimenpiteitä (sekä seuraamuksia, jos edellä mainittuja ei noudateta).

Toteuttamisen tavoiteajankohta: joulukuu 2019.

- 5) Komission olisi selvennettävä jäsenvaltioille valtiontukea koskevia suuntaviivoja nopeutta 100 Mbit/s ja gigabittiyhteiskuntaa koskevien tavoitteiden osalta.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: joulukuu 2018.

Kilpailun edistäminen rahoituksen avulla

- 6) Komission olisi tuettava jäsenvaltioita kannustamaan tukkutason avoimen käyttöoikeuden mallin mukaisten verkkojen luomista valkeilla ja harmailla alueilla kehittämällä asianmukainen säädöskehys ja laatimalla asianmukaiset ohjeet ja suuntaviivat. Tällaisten verkkojen pitäisi helpottaa asianmukaisen kilpailuympäristön syntymistä, mikä parantaisi palvelujen tarjontaa kuluttajille.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: kesäkuuhun 2020 mennessä.

- 7) Komission olisi levitettävä parhaita käytäntöjä ja annettava ohjeita ja suuntaviivoja, joilla kannustetaan jäsenvaltioiden viranomaisia tarvittaessa yhdistämään pieniä hankkeita mittakaavaetujen saamiseksi. Tämän pitäisi tehdä hankkeista taloudellisesti kannattavampia ja helpottaa rahoituksen saantia.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: joulukuu 2018.

- 8) EIP:n olisi keskitettävä ESIRin ja CEF-laajakaistainvestointirahaston välityksellä myöntämänsä tuki valkeiden ja harmaiden alueiden pienille ja keskikokoisille hankkeille riskialttiimpien hankkeiden tukemista koskevan tavoitteensa mukaisesti. Lisäksi hankkeiden päättämisen yhteydessä sovellettavien tuotos- ja tulosindikaattoreiden olisi tarpeen mukaan käsitettävä niiden asiakkaiden määrä, joiden saatavilla on verkko ja jotka on yhdistetty verkkoon valkeilla ja harmailla alueilla. Indikaattoreiden olisi sisällettävä myös osoitus saavutettavissa olevista laajakaistanopeuksista.

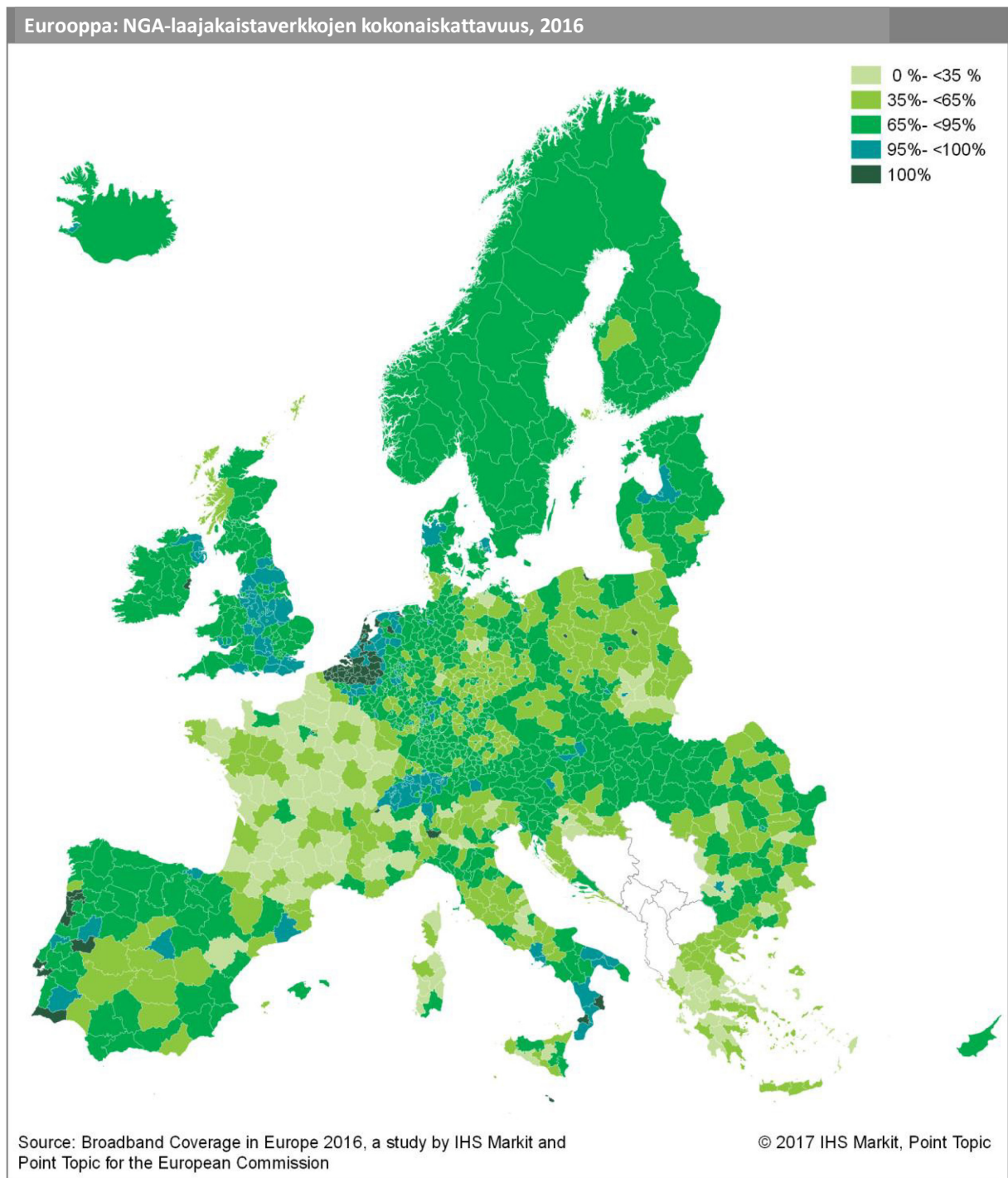
Toteuttamisen tavoiteajankohta: joulukuu 2018.

Tilintarkastustuomioistuimen II jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Iliana Ivanovan johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 21. maaliskuuta 2018 pitämässään kokouksessa.

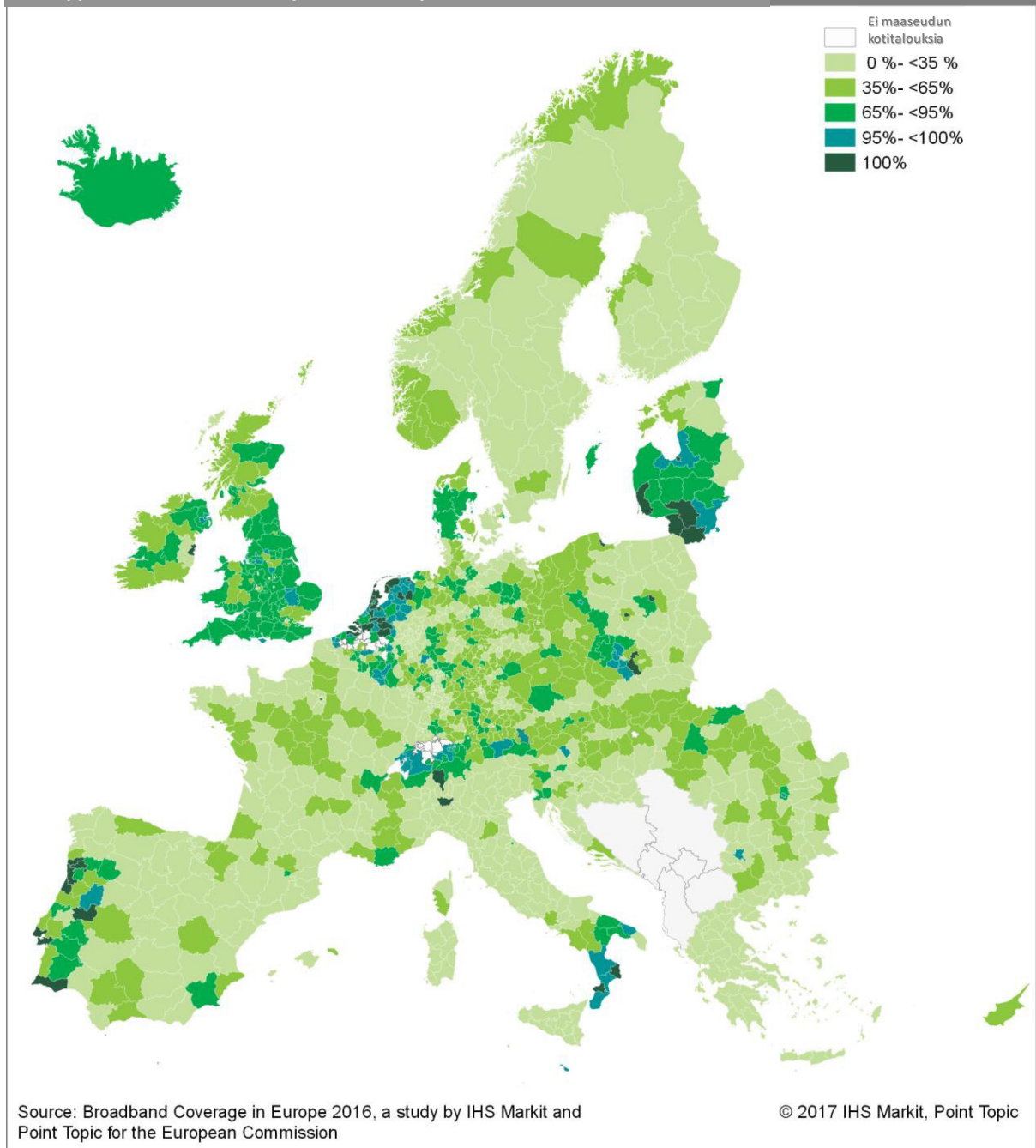
Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE

presidentti

LIITE**KARTAT NOPEUDELLA 30 MBIT/S TOIMIVIEN LAAJAKAISTAYHTEYKSIEN
KATTAVUUDESTA EUROOPASSA**

Eurooppa: Maaseudun NGA-laajakaistaverkkojen kokonaiskattavuus, 2016



KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

”LAAJAKAISTA EU:N JÄSENVALTIOISSA: EDISTYMISTÄ TAPAHTUNUT, MUTTA KAIKKIA EUROOPPA 2020 -STRATEGIAN LAAJAKAISTATAVOITTEITA EI SAAVUTETA”

TIIVISTELMÄ

VI. Euroopan rakenne- ja investointirahastojen seurannassa otetaan laajalti huomioon Euroopan digitaalistrategiassa vuodeksi 2020 asetetut yhteyksiä koskevat tavoitteet, mutta – kuten 33 kohdassa esitetään – se ei mahdollistanut sen erittelemistä määrällisesti, millainen vaikutus sillä on ollut nopean ja ultranopean laajakaistan käyttöönottoon.

VIII. Komissio toteaa, että EIP:n tukea ei ole tarkoitus kohdistaa alueille, joilla avustustyyppeistä julkisen sektorin tukea tarvitaan kipeimmin.

EIP toteaa, että ESIR-asetuksessa edellytetään, että ESIR-hankkeiden on oltava taloudellisesti toteutuskelpoisia, eikä ESIR-rahastoa ole siten suunniteltu yksinomaan sellaisten alueiden tukitoimia varten, joilla markkinoiden toimintapuutteet ovat huomattavia.

IX.

Ensimmäinen luetelmakohta: Katso komission vastaus suositukseen (2).

Toinen luetelmakohta: Katso komission vastaukset suosituksiin (5), (6) ja (7).

Kolmas luetelmakohta: Katso EIP:n ja komission vastaukset suositukseen (8).

JOHDANTO

2. Tällä välin komission tiedonannossa *Kohti eurooppalaista gigabittiyhteiskuntaa* on esitelty kunnianhimoisempia tavoitteita vuodeksi 2025 ja komission lainsäädäntöehdotukseen eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä sisällytettiin erittäin suuren kapasiteetin verkon käsite.

4. ETT:n mainitsevat viisi infrastruktuurityyppiä tarjoavat eritasoisia laajakaistayhteyksiä. Markkinoiden ja teknologian kehityksen nykyisessä vaiheessa taulukossa 1 esitetyistä teknologioista vain seuraavien katsotaan kykenevän tarjoamaan nopean (yli 30 Mbit/s) laajakaistayhteyden: i) kuitupohjaiset liittymäverkot (FTTx), ii) kehittyneet parannetut kaapeliverkot ja iii) tietyt kehittyneet langattomat liittymäverkot, jotka kykenevät tarjoamaan luotettavat suuret nopeudet tilaajaa kohti.

7. Komissio muistuttaa, että Euroopan digitaalistrategiasta annetussa tiedonannossa määritellyt tavoitteet eivät sido oikeudellisesti jäsenvaltioita. Komissio on kannustanut jäsenvaltioita vahvistamaan nämä kunnianhimoiset tavoitteet laatimissaan kansallisissa tai alueellisissa laajakaistasuunnitelmissa.

HUOMAUTUKSET

28. Komissio käynnisti kolme vuotta kestävä hankkeen, jonka tavoitteena oli kehittää alusta, jolle kootaan olemassa olevat tiedot laajakaistaverkkojen kattavuuskartoituksesta, palvelujen laadusta ja kansallisten sääntelyviranomaisten, ministeriöiden ja asiaankuuluvien kansainvälisten foorumien kokemuksista (<https://www.broadbandmapping.eu/>).

Alusta on tarkoitus julkistaa vuonna 2018, jolloin tiedot esitetään kerrostettuina yhteisten eurooppalaisten menetelmien puuttumisen vuoksi. BEREcin verkon neutraliteettia käsittelevä työryhmä on kehittänyt samaan aikaan verkon neutraaliuden arvioimista koskevan menetelmän, jonka avulla voidaan mitata palvelujen ja kokemusten laatua, ja työryhmä kehittää parhaillaan

työkalua menetelmän testaamiseksi (2018–2019) ja ehdottaa työkalua kansallisille sääntelyviranomaisille myöhemmin.

Komissio on myös käynnistänyt työt yhteisten menetelmien kehittämiseksi laajakaistapalvelujen kartoittamista varten, minkä yhteydessä otetaan huomioon vuoden 2025 kunnianhimoiset gigabittitavoitteet ja erittäin suuren kapasiteetin verkkojen käsite, johon sisällytetään muita lisäattribuutteja kuin latausnopeus.

Tämän työn tavoitteena on tukea maaseudun laajakaistayhteyksiä koskevan toimintasuunnitelman¹ (jota kutsuttiin aiemmin maaseudun keinovalikoimaksi) toimenpidettä nro 3 yhteisten menetelmien suunnittelemiseksi laajakaistainvestointien suunnittelua, raportointia ja seuranta varten (katso myös komission vastaus kohtaan 31).

31. Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) seurannassa otetaan laajalti huomioon Euroopan digitaalistrategiassa vuodeksi 2020 asetetut yhteyksiä koskevat tavoitteet, mutta – kuten 33 kohdassa esitetään – se ei mahdollistanut sen erittelemistä määrällisesti, millainen vaikutus sillä on ollut nopean ja ultranopean laajakaistan käyttöönottoon.

Komissio myöntää, että ERI-rahastojen menojen ja tulosten seuranta voitaisiin parantaa, jotta EU:n laajakaistatavoitteet otettaisiin paremmin huomioon.

Tähän liittyen viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian PO:n, maatalouden ja maaseudun kehittämisen PO:n, alue- ja kaupunkipolitiikan PO:n ja kilpailun PO:n yhteensovittaman aloitteen puitteissa marraskuussa 2017 käynnistettyyn maaseudun laajakaistayhteyksiä koskevaan komission toimintasuunnitelmaan sisältyvät yhteisten menetelmien kehittäminen laajakaistainvestointien ja EU:n tuen suunnittelemiseksi, raportoimiseksi ja seuraamiseksi sekä toimenpiteet, joilla autetaan tuomaan paremmat laajakaistayhteydet EU:n maaseutualueille, mukaan lukien tutustumiskäynnit jäsenvaltioihin ja alueille, joilla laajakaistan kattavuus on heikko.

32. Komissio seuraa tiiviisti laajakaistamarkkinoiden kehitystä ja julkaisee useita indikaattoreita, jotka ovat kehittyneet ajan kuluessa ja joilla tarkastellaan nykyisin erilaisia seikkoja.

Vaikka tiedot 100 Mbit/s:n laajakaistan kattavuudesta ja käyttöönotosta olivat jo saatavilla, niitä ei sisällytetty digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksiin (DESI). DESIn vuoden 2018 maaprofiileihin sisällytetään ultranopean laajakaistan (vähintään 100 Mbit/s) kattavuus ja käyttöönotto.

33. Yksinkertaistamisen vuoksi ohjelmakaudella 2014–2020 käytettiin vain rajallista määrää yhteisiä tuotosindikaattoreita. Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) annetun asetuksen (EU) N:o 1301/2013 liitteessä I säädetään, että tieto- ja viestintätekniikan infrastruktuurin yhteisenä tuotosindikaattorina käytössä on ”niiden kotitalouksien määrän lisäys, joiden saatavilla on siirtonopeudeltaan vähintään 30 Mbit/s laajakaistaliittymä”, mikä on sopusoinnussa Euroopan digitaalistrategian kahden ensimmäisen vuoden 2020 tavoitteen kanssa. Tämän indikaattorin katsottiin olevan kattavin kaikkien nopean ja ultranopean laajakaistan käyttöönottoa tukevien hankkeiden tulosten mittaamiseksi.

Kuten edellä on todettu, komissio myöntää, että ERI-rahastojen tulosten seuranta voitaisiin parantaa, jotta EU:n laajakaistatavoitteet otettaisiin paremmin huomioon.

34. Kuten Euroopan digitaalialan kehitystä vuonna 2016 käsittelevästä raportista käy ilmi, hankintaprosessi, jonka Irlannin hallitus käynnisti joulukuussa 2015 ETT:n mainitsemien suunnitelman täytäntöönpanon yhteydessä, on kohdannut monia haasteita, jotka ovat liittyneet

¹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-commission-joins-forces-help-bringing-more-broadband-rural-areas>

muun muassa tukitoimien kohdealueiden kartoitukseen. Komissio (kilpailun PO) antoi Irlannin viranomaisille kaikki tarvittavat ohjeet sen varmistamiseksi, että tukitoimien kohdealueiden määrittely suoritettiin valtiontukea koskevien sääntöjen mukaisesti. Komissio seuraa jatkossakin tiiviisti Irlannin suunnitelmaa ja antaa pyydettyä ohjeita maan viranomaisille. Kuten tällaisessa yhteydenpidossa on sääntönä, kaikki keskustelut ovat luottamuksellisia.

Komissio teki tiivistä yhteistyötä Saksan viranomaisten kanssa vaaditun valtiontukien hyväksynnän antamiseksi. Näiden menettelyjen pitkä kesto oli seurausta Saksan viranomaisten toimittamien tietojen riittämättömyydestä, eikä se johtunut komissiosta.

Puolan tapauksessa komissio myöntää ongelman, joka liittyy ohjelmakauden 2007–2013 aikana rakennetun alueellisen laajakaistaverkkoinfrastruktuurin liian vähäiseen käyttöön. Tämän ongelman ratkaisemiseksi Puolan viranomaiset järjestivät useita tapaamisia ja työpajoja, joiden avulla edistettiin verkon käytön lisäämistä. Vaikka tämä yhteistyö käynnistettiin digitaalista Puolaa koskevan toimenpideohjelman täytäntöönpanon yhteydessä, komissio haluaa korostaa, että EU:n varojen parhaan mahdollisen käytön varmistamiseksi toimenpideohjelman investointialueiden määrittelemineen kuuluu kansallisen sääntelyviranomaisen tehtäviin.

44. Komissio tilasi tutkimusraportin (*Public Investment for High Speed Internet in Germany. Study Report on Broadband in Germany*) Saksan tutkimuksista vuosina 2011–2013. Raportissa arvioidaan yksityiskohtaisesti laajakaistan käyttöönoton kansalliset rahoitustarpeet ja Saksan viranomaisten tuki maan laajakaistastrategian kehittämiseen sekä tarvittavien laajakaistavarojen määrä.

52. Katso komission vastaus kohtaan 44.

56. Katso komission vastaus kohtaan 44.

58. CEF-laajakaistainvestointirahaston odotetaan tarjoavan enimmäkseen oman pääoman muotoista rahoitusta. Painopisteenä on investoida rahastosta keskimäärin noin 15 miljoonaa euroa, mutta taustalla olevat hankkeet ovat tosiasiallisesti suurempia, kun otetaan huomioon, että rahasto keskittyy vähemmistöosuuksiin sen investointien kohteena olevissa hankkeissa.

60. Komissio toteaa, että ESIRin tuen painopiste on täydentävyyttä osoittavissa hankkeissa, mikä käy ilmi muun muassa hankkeen luokittelemisesta ”erityistoiminnaksi” (eli riskiltään suuremmaksi). Lisäksi EIP toteaa, että tämän operaation toteuttaminen EIP:n erityistoimintana olisi tarkoittanut sitä, että muita hankkeita ei olisi voitu tukea erityistoiminnan puitteissa, sillä EIP:n erityistoimintojen koko on ilman ESIRiä rajallinen (4 miljardia euroa vuodessa vs. 20 miljardia euroa vuodessa). EIP toteaa, että mitä ESIR-tukikelpoisiin hankekustannuksiin tulee, niihin kuuluvien tukea saamattomien alueiden NGA-verkkojen (valkeat tai harmaat alueet) kattavuus oli riittämätön. Promootorin oli investoitava merkittävästi FTTH/C-verkon ja uuden teknologian ottamiseksi käyttöön laajassa mittakaavassa. ESIRissä otetaan huomioon teknologian aiheuttama riski, kuten on tavallista innovointihankkeissa. Ilman ESIRiä EIP ei olisi myöskään voinut tukea tämän kokoista hanketta niin painokkaasti kuin oli tarpeen NGA-laajakaistateknologian kansallisen käyttöönoton vauhdittamisen varmistamiseksi.

61. Komissio toteaa, että CEF-laajakaistainvestointirahasto on tarkoitus käynnistää vuoden 2018 alkupuoliskolla. Rahastonhoitaja kerää parhaillaan yksityisen sektorin investointeja.

62. Komissio toteaa, että CEF-laajakaistainvestointirahaston investointikaudesta käydään yhä keskusteluja ankkurisijoittajien ja rahastonhoitajan välillä. Lisäksi CEF-laajakaistainvestointirahaston alustavissa investointisuuntaviivoissa todetaan, että rahasto pyrkii tarjoamaan rahoitusta, jolla täydennetään olemassa olevia EU:n rahoitusvälineitä ja muuta rahoitusta, jota rahastonhoitajan kohtuullisen tietämyksen mukaan on sillä hetkellä saatavilla markkinoilla julkisten tai yksityisten rahoituslaitosten (ei ainoastaan EIP:n) välityksellä. CEF-laajakaistainvestointirahaston odotetaan tarjoavan oman pääoman muotoista rahoitusta, kun taas EIP:n suora tuki annetaan tavallisesti lainan muodossa. Oman pääoman muotoisen rahoituksen

korkean riskin osuus hankkeen kokonaiskustannuksista on tavallisesti pienempi kuin velkarahoituksen. Lisäksi CEF-laajakaistainvestointirahaston odotetaan tukevan hankkeita, joiden on vaikeampi saada rahoitusta. Siksi komissio katsoo, että CEF-laajakaistainvestointirahaston odotetulla panoksella on tärkeä ennakkotapauksen arvo alan rahoitukselle ja myös yksityisen sektorin sijoittajien rahoitukselle.

65. Ehdotuksessaan tarkistetuksi EU:n televiestintäsäännöstöksi komissio ehdotti tehostettuja säännöksiä markkinoiden ennakkosääntelystä vastuussa olevien kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuudesta ja sääntelyvalmiuksista sekä saatavilla olevista resursseista. Ehdotetun eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännösten 6 artiklan 2 kohtaan sisältyy jälleen jo nykyiseen sääntelykehykseen kuuluva jäsenvaltioiden velvollisuus varmistaa, että kansallisilla sääntelyviranomaisilla on riittävät rahoitus- ja henkilöstöresurssit tehtäviensä hoitamiseksi. Jotta voitaisiin myös varmistaa, että kansallisilla sääntelyviranomaisilla on tarvittavat valtuudet päätöstensä täytäntöönpanon varmistamiseksi, komissio ehdotti, että kansallisille sääntelyviranomaisille annettaisiin kansallisen valtiosääntöoikeuden sallimissa rajoissa valtuudet määrätä suoraan seuraamuksia. Kaikilla kansallisilla sääntelyviranomaisilla ei ole tällä hetkellä suoraa täytäntöönpanovaltaa.

66.

Ensimmäinen luetelmakohta: Vaihtamista koskevien sääntöjen täytäntöönpanon varmistamisesta vastuussa oleva liittovaltion verkkovirasto on määrännyt sakkoja neljälle suurelle televiestintäyhtiölle (joiden osuus kaikista kanteluista on noin 70 prosenttia). Kanteluiden määrä on laskenut 43 000 kanteluun vuoden 2017 ensimmäisen kahdeksan kuukauden aikana (verrattuna 83 000 kanteluun vuonna 2016 (tiedot koko vuodelta)).

Toinen luetelmakohta: Liittovaltion verkkoviraston mittausväline (<https://breitbandmessung.de/>) on tarjonnut 25. syyskuuta 2015 alkaen internetpalvelujen (kiinteät ja mobiiliyhteydet) loppukäyttäjille mahdollisuuden mitata ja verrata todellista ja sopimuksen mukaista nopeutta. Lisäksi avoimuutta koskevan asetuksen voimaantulon jälkeen voidaan odottaa lisäparannuksia sen perusteella, että internet-palvelujen tarjoajien on tarjottava käyttäjille lisätietoja.

67. Komissio huomauttaa, että mustille alueille tehtäviä investointeja koskevat vaatimukset on määriteltävä laajakaistasuuntaviivojen kohdissa 82–85. Tällaisia vaatimuksia ovat esimerkiksi sen osoittaminen, että tuetun verkon tekniset ominaisuudet ja suorituskyky ovat merkittävästi parempia nykyisiin verkkoihin verrattuna, tuetun verkon toimiminen ainoastaan tukkutasen verkkona ja se, ettei tuki vääristä kohtuuttomasti kilpailua muiden sellaisten NGA-teknologioiden kanssa, joihin markkinatoimijat ovat tehneet äskettäin merkittäviä uusia infrastruktuuri-investointeja.

68. Laajakaistasuuntaviivoissa on selvät säännökset, joissa todetaan, että tukea voidaan myöntää harmaille ja mustille alueille tietyin ehdoin (katso suuntaviivojen kohta 67 ja sitä seuraavat kohdat sekä kohdat 76 ja 82–85).

69. Valtiontukisääntöjen nojalla yksityisillä sijoittajilla ei ole velvollisuutta ilmoittaa, aikovatko ne investoida julkisten investointien kohteena olevalle alueelle. Yksityiset operaattorit voivat muuttaa vapaasti investointisuunnitelmiaan, ja toisinaan operaattori saattaaakin päättää investoida kyseessä olevalle alueelle, vaikka se ei olisi ilmoittanut aikomuksestaan kartoituksessa ja julkisessa kuulemisessa. Valtiontuen näkökulmasta ainoa ”seuraamus” tästä suunnitelmien muuttamisesta on se, että julkinen tuki voi jatkua. Tämä ei kuitenkaan estä kansallisia viranomaisia (kansalliset sääntelyviranomaiset mukaan luettuina) hyväksymästä kansallisia sääntöjä ja menettelyjä, joilla säädetään tiukempi kehys operaattoreiden tällaisiin strategioihin puuttumiseksi.

Jotta voidaan lisäksi välttää mahdollinen syrjäyttämistä koskeva ongelma ja kattavuuteen liittyvät viivästykset, ehdotuksessa eurooppalaiseksi sähköisen viestinnän säännöstöksi (maantieteellisiä kartoituksia koskeva 22 artikla) säädetään kansallisille sääntelyviranomaisille mahdollisuus

ensinnäkin nimittää ns. digitaaliset katvealueet, joilla yksikään operaattori tai viranomainen ei ole ottanut käyttöön eikä suunnittele ottavansa käyttöön erittäin suuren kapasiteetin verkkoa. Toiseksi viranomaiset voivat määrätä seuraamuksia operaattoreille, jotka toimivat eri tavoin kuin mitä ne ovat ilmoittaneet kiinnostuksenilmaisupyynnön aikana. Tämä mekanismi mahdollistaa sen, että sääntelijä voi kerätä tietoa alueista, joilla sääntely ei tuota eikä todennäköisesti tuottaisi parannuksia laadukkaisiin yhteyksiin.

76. Ohjelmakaudella 2007–2013 kärsittiin useille alueille ja kansallisiin toimenpideohjelmiin ripoteltujen EAKR:n laajakaistainvestointien puutteellisesta koordinoinnista, mutta ohjelmakaudella 2014–2020 laajakaistan käyttöönotto yhteisrahoitetaan yhdestä digitaalista Puolaa koskevasta toimenpideohjelmasta. Sen ansiosta ohjelman täytäntöönpano etenee tällä hetkellä erittäin hyvin.

Digitaalista Puolaa koskevan toimenpideohjelman tekstissä kaavaillaan myös EU:n varojen täydentävyyttä vuosien 2007–2013 ja 2014–2020 ohjelmakausien välillä. Nykyisessä ohjelmassa keskitytään valkeiden alueiden tilaajayhteyksiin, kun taas vuosina 2007–2013 tuettiin pääasiassa runkoverkkoja ja runkoyhteyksiverkkoja. Lisäksi mahdollisuus mahdollisesti loppuun saattamattomien vuosien 2007–2013 investointien uudelleenrahoittamiseksi suljettiin selvästi toimenpideohjelmien rahoituksen ulkopuolelle EU:n varojen parhaan mahdollisen käytön varmistamiseksi.

78. Komissio huomauttaa, että Puolan viranomaiset ovat tunnustaneet nopean internetin käyttöönottoon liittyvän yleisen ongelman ja että sitä käsitellään muun muassa digitaalista Puolaa koskevan toimenpideohjelman kolmannen toimintalinjan puitteissa.

Ohjelmakaudella 2007–2013 rahoitetun runkoverkkoinfrastruktuurin vajaakäyttöön liittyvän kysymyksen analysointia on jatkettava, ja se on ratkaistava tehokkaalla tavalla. On kuitenkin tärkeää panna merkille, että Puolan viranomaiset ovat jo käynnistäneet televiestintäyhtiöiden ja aluehallinnon (joka omistaa infrastruktuurin) välisen vuoropuhelun, jossa digitaalista Puolaa koskevan toimenpideohjelman täytäntöönpanon yhteydessä käsitellään vuosina 2007–2013 perustetun alueellisen laajakaistaverkon parempaa käyttöä koskevia mahdollisuuksia. Kansallisena sääntelyviranomaisena toimiva sähköisen viestinnän virasto, digitaaliasioiden ministeriö ja digitaalista Puolaa koskevan toimenpideohjelman täytäntöönpanoviranomainen ovat järjestäneet tähän mennessä useita kokouksia ja työpajoja vuoden 2016 lopusta alkaen.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

79. Euroopan komissio seuraa kaikkia Euroopan digitaalistrategiassa määriteltyjä laajakaistatavoitteita ja kerää asiaankuuluvia tietoja, myös kiinteiden vähintään 100 Mbit/s:n laajakaistatilausten osuudesta (vuodesta 2010 alkaen).

Komissio julkaisee myös vuosittain digitaaliiraportin, jota kutsutaan digitaalityökalouden ja -yhteiskunnan indeksiksi (DESI).

Vaikka 100 Mbit/s:n kattavuutta ja käyttöönottoa koskevat tiedot olivat jo saatavilla, niitä ei kuitenkaan sisällytetty DESIin.

Vuonna 2018 DESI:n maaprofiileihin sisällytetään ultranopean laajakaistan (vähintään 100 Mbit/s) kattavuus ja käyttöönotto.

Komissio myöntää, että ERI-rahastojen menojen ja tulosten seuranta voitaisiin parantaa, jotta EU:n laajakaistatavoitteet otettaisiin paremmin huomioon.

Katso myös lisätietoja seurannasta komission vastauksista kohtiin 31–33.

80. Katso komission vastaus kohtaan 44 Saksan investointisuunnitelmaa tukevista tutkimuksista.

81. Euroopan komissio on vaatinut kansallisilta sääntelyviranomaisilta, että ehdot vektorointitekniikoiden käyttöönotolle liittyntäverkoissa on sovittava yhteen vaihtoehtojen

sijoittajien tarpeiden kanssa. Komissio muistuttaa samalla siitä, että kansalliset sääntelijät ovat viime kädessä vastuussa käyttöönotosta.

83. Katso komission vastaus kohtaan 44.

84. Komissio huomauttaa, että ESIRin tuen osalta on tarkoitus osoittaa täydentävyys (katso komission vastaukset kohtiin 58–60), jota ei osoiteta ainoastaan hankkeeseen liittyvän korkean riskitason perusteella.

ESIR-asetuksessa ei edellytetä ESIR-rahoituksen rajoittamista valkeille ja harmaille alueille (katso ESIR-asetuksen 6 artikla, jossa edellytetään, että ESIR-hankkeiden on oltava ”taloudellisesti toteutuskelpoisia”).

85. Mitä Irlannin kansallisen sääntelyviranomaisen päätösten täytäntöönpanokelpoisuuteen tulee, komissio korosti jo Euroopan digitaalialan kehitystä vuonna 2017 käsittelevässä raportissa (televiestintää koskeva luku), että Irlannin lainsäädännön mukaan ComReg-viranomaisella ei ole valtuuksia määrätä sakkoja, vaan tämä oikeus on tuomioistuimilla. ComRegin tilanne poikkeaa näin ollen muista kansallisista sääntelyviranomaisista, ja tämä vaikuttaa aiheuttavan esteitä ajantasaisille ja tehokkaille toimille. Odotetut muutokset televiestinnän sisämarkkinoita koskevan asetuksen noudattamiseksi auttavat parantamaan tilannetta.

Lisäksi ehdotuksessaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä komissio ehdotti 29 artiklassa, että jäsenvaltioiden olisi mahdollistettava kansallisille sääntelyviranomaisille seuraamusten määrääminen päätöksensä täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Katso myös komission vastaukset kohtiin 63–69.

86. Katso komission vastaukset kohtiin 76–78.

Suosituks

(1) Komissio hyväksyy suosituksen.

Katso komission vastaus suositukseen (2), joka koskee tapaa, jolla komissio panee tämän suosituksen täytäntöön.

(2) Komissio toteaa, että suositus on osoitettu jäsenvaltioille.

Komissio määritteli osaltaan tiedonannossaan *Verkkoyhteydet kilpailukykyisillä digitaalisilla sisämarkkinoilla – Kohti eurooppalaista gigabittiyhteiskuntaa* (COM(2016) 587 final) kolme strategista tavoitetta vuodeksi 2025 ja kehotti jäsenvaltioita tarkastelemaan kansallisten laajakaistasuunnitelmien edistymistä ja saattamaan ne ajan tasalle vuoteen 2025 asti vuoden 2017 loppuun mennessä ottaen huomioon kyseisessä tiedonannossa ja 5G-toimintasuunnitelmassa asetetut strategiset tavoitteet.

Tähän liittyvät keskustelut 5G-toimintasuunnitelman ja gigabittistrategian täytäntöönpanosta ovat alkaneet asiaa käsittelevässä työryhmässä, johon osallistuu jäsenvaltioiden edustajia.

(3) Komissio hyväksyy suosituksen osittain ja toteaa, että se ei voi tässä vaiheessa tehdä täsmällisiä vuoden 2020 jälkeisiin lainsäädäntöehdotuksiin liittyviä sitoumuksia muun muassa siksi, että toimenpideohjelmien osarahoituksesta vastaavien erilaisten rahastojen tulevasta temaattisesta kattavuudesta ei ole varmuutta.

Komissio tarkastelee erilaisia mahdollisuuksia virtaviivaisemman, yksinkertaisemman ja yhdenmukaisemman indikaattorijärjestelmän perustamiseksi ERI-rahastoja varten vuoden 2020 jälkeisessä monivuotisessa rahoituskehityksessä muun muassa käyttämällä mahdollisuuksien mukaan mahdollisimman paljon yhteisiä indikaattoreita rahastojen tukitoimien kattamilla politiikanaloilla.

(4) Komissio toteaa, että suositus on osoitettu jäsenvaltioille.

Kun kyse on komission tälle prosessille antamasta tuesta, ehdotuksessaan tarkistetuksi EU:n televiestintäsäännösten komissio ehdotti tehostettuja säännöksiä markkinoiden ennakkosääntelystä vastuussa olevien kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuudesta ja sääntelyvalmiuksista sekä saatavilla olevista resursseista. Lisäksi komissio on ehdottanut sellaisten tehtävien vähimmäisluettelon yhdenmukaistamista, jotka jäsenvaltioiden olisi osoitettava kansallisille sääntelyviranomaisille (niiden poliittisen riippumattomuuden ja asiantuntemuksen perusteella), jotta varmistetaan, että niillä on kaikilla aloilla tarvittavat valtuudet tavoitteidensa saavuttamiseksi.

Jotta voitaisiin myös varmistaa, että kansallisilla sääntelyviranomaisilla on tarvittavat valtuudet päätöksensä täytäntöönpanon varmistamiseksi, komissio ehdotti, että kansallisille sääntelyviranomaisille annettaisiin kansallisen valtiosääntöoikeuden sallimissa rajoissa valtuudet määrätä suoraan seuraamuksia.

(5) Komissio hyväksyy suosituksen ja katsoo, että se on pantu osittain täytäntöön jäljempänä esitetyllä tavalla.

Komissio antaa jo merkittävästi ohjeita jäsenvaltioille laajakaistaa koskevien valtiontukien soveltamisessa ja toimii niin myös jatkossa. Erityisesti on todettava seuraavaa:

i) kilpailun PO kannattaa ilmoitusta edeltäviä kokouksia (kilpailun PO on antanut tähän mennessä vuodesta 2016 alkaen neuvontaa liittyen 23 ennakoilmoitukseen 13 jäsenvaltiosta);

ii) kilpailun PO on luonut oman foorumin eli valtiontukia koskevan sähköisen wiki-tietokannan, jossa kaikki jäsenvaltiot voivat esittää kysymyksiä ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisesta ja valtiontukia koskevista ohjeista;

iii) analyysiohjeet valtiontukisääntöjen soveltamiseksi laajakaistaa varten on esitelty kilpailun PO:n verkkosivustolla;

iv) komission valtiontukea koskevat päätökset julkaistaan kilpailun PO:n verkkosivustolla;

v) kilpailun PO osallistuu aktiivisesti erilaisten koulutusten järjestämiseen laajakaistaa käsittelevien virastojen verkoston ja muiden aloitteiden puitteissa yhteistyössä alue- ja kaupunkipolitiikan PO:n, viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian PO:n ja maatalouden ja maaseudun kehittämisen PO:n kanssa.

Yksi ehtojen tavoitteista on välttää hyvien yksityisten investointien liiallinen kasaantuminen, mitä varten tarvitaan aina arviointi käytettävissä olevasta infrastruktuurista, vaikka jäsenvaltiot eivät aina valmistelee sitä hyvin.

Komissio aikoo sisällyttää erittäin nopeita laajakaistaverkkoja koskevia investointeja käsittelevän oppaansa päivittämisen yhteydessä oppaaseen lisätietoja tuen myöntämisestä harmailla ja mustilla alueilla erityisesti 100 Mbit/s:n yhteyksiä ja gigabittiyhteiskuntaa koskevien tavoitteiden osalta, jotta jäsenvaltiot saisivat vielä selvemmän kuvan asiasta.

(6) Komissio hyväksyy suosituksen ja katsoo, että se on pantu osittain täytäntöön jäljempänä esitetyllä tavalla.

Jotta erittäin suuren kapasiteetin verkkojen käyttöönottoa varten erityisesti taloudellisesti vähemmän elinkelpoisilla alueilla, kuten harvaan asutuilla alueilla tai maaseutualueilla, voitaisiin tarjota kannustimia, komissio on jo ehdottanut, että parhaillaan EU:n lainsäädäntövallan käyttäjien neuvoteltavana olevaan tarkistettuun EU:n televiestintäsäännösten sisällytettäisiin erityinen artikla, joka käsittelee pelkkää tukkukauppaa harjoittavia yrityksiä. Tämän ehdotuksen tavoitteena on luoda kannustimia investoinneille määrittelemällä ainoastaan tukumarkkinoilla toimiville verkoille, joilla on huomattava markkinavoima, tarkoitettu yksinkertaistettu sääntelymalli, jossa on vain oikeudenmukaiset, kohtuulliset ja syrjimättömät käyttöoikeutta koskevat säännöt. Komissio seuraa tämän toimenpiteen saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Valtiontukisäännöissä edellytetään jo nyt tosiasiallista tukkutason pääsyä tuettuun infrastruktuuriin kaikilla alueilla (valkea, harmaa ja musta). Lisäksi pelkän tukkutason hankkeita pidetään jo nyt kilpailulle myönteisinä, ja niitä kohdellaan suotuisasti valtiontukisäännöissä. Esimerkiksi valtiontuen myöntämistä koskevissa kilpailumenettelyissä voidaan antaa lisäpisteitä pelkän tukkutason hankkeille.

Tulevassa laajakaistainvestointien oppaassa annetaan lisäohjeita (erityisesti saattamalla ajan tasalle nopeaa laajakaistaa koskevassa investointioppaassa jo oleva liiketoimintamalleja koskeva osio) ja korostetaan näitä seikkoja.

(7) Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio tarjoaa opastusta ja levittää parhaita käytäntöjä ETT:n suosittelemasta asiasta sekä muista asiaankuuluvista investointeja koskevista aiheista laajakaistaa käsittelevien virastojen verkoston toiminnan ja laajakaistainvestointeja koskevan oppaansa tarkistamisen avulla. Komissio selventää erityisesti erikokoisiin hankkeisiin, erilaisiin teknologioihin, investointeihin ja malleihin liittyviä riskejä ja mahdollisuuksia, jotta voidaan parantaa investointien toteutuskelpoisuutta, edistää kilpailua ja parantaa laajakaistan levinneisyyttä sekä helpottaa pitkän aikavälin rahoituksen saatavuutta.

(8) EIP katsoo, että avustustyyppistä julkisen sektorin tukea tarvitaan eniten hankkeissa, joita kukaan yksityinen sijoittaja ei ole valmis tukemaan niiden puutteellisen taloudellisen toteutuskelpoisuuden vuoksi. ESIR-asetuksen (EU) 2015/1017 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan ESIR-rahoitus olisi kohdennettava hankkeisiin, jotka ovat taloudellisesti toteutuskelpoisia, mikä on vahvistettu kustannus-hyötyanalyysissä.

Komissio toteaa, että CEF-laajakaistainvestointirahaston alustavissa investointisuuntaviivoissa säädetään jo nyt, että rahastosta olisi tarjottava tukea enintään 30 miljoonaa euroa yhtä yritystä kohti ja että tukea olisi tarjottava yleisesti ottaen uusille laajakaistahankkeille pääasiassa valkeilla ja harmailla alueilla. Lisäksi komissio on jo ryhtynyt toimenpiteisiin sopiaukseen CEF-laajakaistainvestointirahaston rahastonhoitajan kanssa asianmukaisista raportointivelvollisuuksista, jotka on vielä määriteltävä oheissopimuksessa. CEF-laajakaistainvestointirahastosta tuettavien hankkeiden profiili (pienempien hankepromootoreiden uudet hankkeet) on sopusoinnussa sen kanssa, että komissio haluaa edistää käyttöönottoa palvelujen puutteista kärsivillä (harmailla ja valkeilla) alueilla.

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	14.12.2016
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	31.1.2018
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	21.3.2018
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	25.4.2018

Nopeammat ja paremmat internetyhteydet mahdollistavien laajakaistayhteyksien merkitys kasvaa jatkuvasti paitsi yritysten kilpailukyvyn, myös sosiaalisen osallisuuden kannalta. EU on Eurooppa 2020 strategian yhteydessä asettanut laajakaistayhteyksille tavoitteet, joihin kuuluvat kaikkien eurooppalaisten saatavilla olevat nopeat laajakaistayhteydet vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteiden tueksi EU on asettanut jäsenvaltioiden käyttöön noin 15 miljardia euroa kaudella 2014–2020. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että laajakaistan kattavuus on yleisesti ottaen parantunut EU:ssa, mutta kaikkia Eurooppa 2020 strategian laajakaistatavoitteita ei saavuteta. Maaseudulla, jossa yksityisellä sektorilla on heikot kannustimet investointeihin, laajakaistayhteyksien saatavuus on edelleen heikompi kuin kaupungeissa, ja ultranopeiden laajakaistayhteyksien käyttöönotto on merkittävästi jäljessä tavoitteesta.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx
Verkkosivut: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Euroopan unioni, 2018.

Euroopan unionin tekijänoikeuden piiriin kuulumattomien kuvien tai muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen on pyydetty lupa suoraan tekijänoikeuden haltijoilta.