

VALTIONEUVOSTON ASETUS RADIOTAAJUUKSIEN HUUTOKAUPASTA

1. ESITYKSEN PÄÄSIALLINEN SISÄLTÖ

Asetuksen tarkoitus

Asetuksessa säädettäisiin niin sanotun 700 megahertsin (MHz) taajuusalueen huutokaupan eräistä yksityiskohdista. Asetuksella säädettäisiin huutokaupalla myönnettävien taajuuksien määrästä, yritystä kohden myönnettävien taajuuksien enimmäismäärästä, käytettävästä huutokaupamallista, taajuuksien lähtöhinnasta, huutokaupan osallistumismaksun määrästä ja toimilupamaksun maksuaikataulusta.

Niin sanottu 700 megahertsin taajuusalue (703-733 ja 758-788 MHz) on radiotaajuuksien käytöstä ja taajuussuunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen (1246/2014) 9 §:ssä osoitettu langattoman laajakaistan käyttöön 1 päivästä tammikuuta 2017 lähtien. Valtioneuvoston taajuusasetusta ehdotetaan samanaikaisesti muutettavaksi siten, että huutokaupattavat taajuudet ilmenevät asetuksesta tarkemmalla tasolla.

Taajuusaluetta voidaan käyttää niin sanottujen 4 G –verkkojen rakentamiseen kustannustehokkaasti. Taajuusalue soveltuu hyvin langattoman laajakaistan rakentamiseen myös haja-asutusalueilla. Taajuusalueen kaupallinen käyttöönotto vuoden 2017 alusta edellyttää toimilupien myöntämistä vuoden 2016 aikana.

Radiotaajuuksia edellyttävän verkkopalvelun tarjoaminen matkaviestinverkossa, jossa harjoitetaan yleistä teletoimintaa, edellyttää tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 6 §:n mukaan verkkotoimiluvan. Lain 8 §:n mukaan toimiluvat matkaviestinverkon uusille taajuusalueille voidaan myöntää joko vertailevalla menettelyllä tai huutokaupamenetelmää käyttäen. Liikenne- ja viestintäministeriö on 18 päivänä helmikuuta 2016 päättänyt, että toimiluvat kaupalliseen käyttöön 700 megahertsin taajuusalueella myönnetään huutokaupalla. Huutokaupan järjestäisi vuoden 2016 lopussa Viestintävirasto.

Tietoyhteiskuntakaaren 3 luvussa säädetään siitä, miten toimilupa myönnetään huutokaupamenetelmää käyttäen. Lain 11 §:ssä säädetään verkkotoimiluvan myöntämisestä huutokaupalla. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston on myönnettävä toimilupa yritykselle tai yhteisölle, joka on tehnyt huutokaupassa korkeimman hyväksytyin tarjouksen taajuuskaistaparista, jollei ole erityisen painavia perusteita epäillä toimiluvan myöntämisen vaarantavan ilmeisesti kansallista turvallisuutta. Pykälän 2 momentin mukaan huutokaupan järjestää Viestintävirasto. Huutokauppa tulee järjestää siten, että se on puolueeton, selkeä, avoin, syrjimätön sekä teknologia- ja palveluriippumaton. Pykälän 4 momentin mukaan huutokauppa voidaan toteuttaa sähköistä huutokauppajärjestelmää käyttäen. Huutokaupassa voidaan järjestää yksi tai useampi tarjouskierros nousevin tarjouksin. Kaikki huutokaupan aikana annetut tarjoukset ovat sitovia huutokaupan päättymiseen saakka. Pykälän 5 momentin mukaan Viestintävirasto julistaa huutokaupan päättyneeksi sen tarjouskierroksen jälkeen, jonka kuluessa yhdestäkään taajuuskaistaparista ei enää ole tehty uusia tarjouksia. Pykälän 6 momentin mukaan huutokaupan päättyessä kustakin taajuuskaistaparista annettu korkein hyväksytty tarjous voittaa.

Kuitenkin eräistä huutokaupan yksityiskohdista säädetään lain mukaan valtioneuvoston asetuksella. Lain 11 §:n 3 momentin mukaan myönnettävien taajuuskaistojen tai

taajuuskaistaparien määrästä, yritystä tai yhteisöä kohden myönnettävien taajuuksien enimmäismäärästä, käytettävästä huutokaupamallista sekä huutokaupattavien taajuuksien lähtöhinnasta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi lain 286 §:n mukaan huutokaupan osallistumismaksun määrästä ja lain 287 §:n mukaan toimilupamaksun maksuaikataulusta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Edellä mainitut valtioneuvoston asetuksella säädettävät seikat ovat yksityiskohtia, jotka riippuvat jaettavissa olevien taajuuksien määrästä, yksittäiselle huutokaupalle asetettavista tavoitteista sekä kilpailutilanteesta markkinoilla. Lisäksi lain 12 §:ssä säädetään tarkemmista määräyksistä, joita Viestintävirasto voi antaa huutokaupassa noudatettavasta menettelystä.

Tietoyhteiskuntakaassa on huutokaupamenetelmää koskien lisäksi säännökset huutokaupaan osallistumisesta (13 §), huutokaupamenettelyn julkisuudesta (14 §), tarjousten hylkäämisestä huutokaupassa (15 §), huutokaupan osallistumismaksusta (286 §) sekä toimilupamaksusta (287 §).

Asetusta sovellettaisiin 700 megahertsin taajuusalueen huutokaupaan Manner-Suomessa. Taajuusalueelta huutokaupattaisiin yhteensä kuusi kappaletta viiden megahertsin taajuuskaistapareja. Yritystä tai yhteisöä kohden myönnettäisiin enintään kaksi kappaletta viiden megahertsin taajuuskaistapareja. Kaikki taajuuskaistaparit huutokaupattaisiin yhtä aikaa useammalla tarjouskierroksella nousevin tarjouksin. Huutokaupattavien taajuuksien lähtöhinta olisi 15 miljoonaa euroa yhtä viiden megahertsin taajuuskaistaparia kohden. Toimilupamaksu maksettaisiin viidessä vuosittaisessa tasaerässä toimiluvan myöntämisestä lähtien. Viestintävirastolle huutokaupan järjestämisestä aiheutuvien hallinnollisten kustannusten kattamiseksi huutokaupaan ilmoittautunut yritys olisi velvollinen suorittamaan 50 000 euron osallistumismaksun.

Tavoitteet

Huutokaupan tavoitteena on taajuuksien tehokkaan käytön varmistaminen. Huutokaupassa taajuuksien arvo eli toimilupamaksu määräytyy markkinaperusteisesti. Markkinaehtoisin mallin keskeisenä hyötynä on myös prosessin läpinäkyvyys ja selkeys. Huutokaupan tavoitteena on parantaa valtakunnallisten nopeiden langattomien laajakaistayhteyksien saatavuutta, laatua ja kapasiteettia Suomessa. Myöntämällä langattoman laajakaistan käyttöön lisää taajuuksia, voidaan kasvattaa kapasiteettia langattomissa laajakaistaverkoissa ja varmistaa jatkossakin laadukkaan langattoman laajakaistan saatavuus koko Suomessa.

Huutokaupan keskeisiä periaatteita ovat tietoyhteiskuntakaaren 11 §:ssä säädetyn mukaisesti puolueettomuus, selkeys, avoimuus, syrjimättömyys sekä teknologia- ja palveluriippumattomuus.

Vaikutukset

Suomessa taajuuksia on huutokaupattu edellisen kerran vuosina 2009 (niin sanottu 2,5 gigahertsin taajuusalue) ja 2013 (niin sanottu 800 megahertsin taajuusalue). Suomessa taajuushuutokaupoilla ei ole ollut vaikutuksia matkaviestinpalvelujen ja langattoman laajakaistan markkinoiden rakenteeseen tai kilpailutilanteeseen. Taajuushuutokaupat eivät myöskään ole johtaneet teleyritysten muun liiketoiminnan investointien vähenemiseen. Huutokaupat ovat edistäneet taajuuksien jakamisen markkinaehtoisuutta, tuottaneet valtiolle tuloja ja toimineet avoimena sekä läpinäkyvänä taajuuksien jakotapana.

Vuonna 2013 huutokaupatun 800 megahertsin taajuusalueen käyttöönotto on parantanut nopeiden langattomien laajakaistayhteyksien laatua ja saatavuutta Suomessa ja etenkin harvemmin asutuilla alueilla. Matkaviestinpalvelujen hinnat eivät ole muuttuneet merkittävästi huutokauppojen jälkeen. Käytännössä kuluttajat ovat saaneet samalla hinnalla enemmän ja laadukkaampia palveluita kuin aikaisemmin.

Kolme vakiintunutta teleyritystä ovat rakentaneet vuonna 2013 huutokaupatuilla 800 megahertsin taajuuksilla 4 G –verkkoja, jotka mahdollistavat nopeat langattomat tiedonsiirtoyhteydet. Verkkojen rakentaminen ja käyttöönotto on edennyt nopeasti. Verkot kattavat tällä hetkellä jo noin 97 prosenttia Manner-Suomen väestöstä. Vuoden 2016 lopussa huutokaupattavan 700 megahertsin taajuusalueen käyttöönotto vuoden 2017 alusta tulee entisestään parantamaan nopeiden langattomien laajakaistayhteyksien saatavuutta, laatua ja tiedonsiirtonopeuksia.

Mikäli kaikki taajuudet huutokaupassa myydään, valtio saa huutokaupasta tuloja vähintään 90 miljoonaa euroa. Summa on toimilupakauteen suhteutettuna vain noin yhden promillen teleyritysten vuosittaisesta liikevaihdosta.

2. ASETUKSEN YKSITYISKOHTAINEN SISÄLTÖ

1 § Soveltamisala

Pykälässä säädettäisiin asetuksen soveltamisalasta. Asetusta sovellettaisiin taajuusalueen 703-733 ja 758-788 megahertsia huutokauppaan Manner-Suomessa. Asetuksen soveltamisala on rajattu ainoastaan tietyille taajuusalueelle, koska asetuksella säädettäisiin tietoyhteiskuntakaaren 11 §:n mukaisesti kulloinkin kyseessä olevista, taajuusalueesta riippuvista tarkemmista yksityiskohdista, kuten taajuuksien lähtöhinnasta ja myönnettävien taajuuksien määrästä. Yleisesti kaikkia taajuushuutokauppoja koskevat säännökset ovat tietoyhteiskuntakaareissa.

2 § Myönnettävien taajuuksien määrä

Huutokaupattavat taajuudet jaettaisiin taajuuskaistapareihin tavalla, jolla varmistetaan taajuuksien mahdollisimman tehokas käyttö. Pykälässä säädettäisiin siitä, kuinka monta kaistaparia yhteensä huutokaupataan ja kuinka monta taajuuskaistaparia yksittäiselle yritykselle voidaan enintään myöntää.

Pykälän 1 momentin mukaan taajuusalueelta 703-733 ja 758-788 megahertsia huutokaupataan yhteensä kuusi kappaletta viiden megahertsin taajuuskaistapareja. Taajuuskaistaparilla tarkoitetaan taajuusalueen sisällä olevaa kahta erillistä yhtä suurta taajuuskaistaa, joita käytetään kaksisuuntaisen tiedonsiirron eri suunnissa, toista lähettämiseen ja toista vastaanottamiseen.

Huutokaupassa taajuudet myytäisiin 2x5 megahertsin taajuuskaistapareissa siten, että yritys saisi toimiluvan jokaiseen taajuuskaistapariin, josta se on tehnyt huutokaupan päättyessä korkeimman hyväksytyyn tarjoukseen, edellyttäen, että taajuuksien kokonaismäärä ei ylitä pykälän 2 momentissa säädettyä taajuuksien yrityskohtaista enimmäismäärää. Näin ollen enimmillään kuusi operaattoria voisi saada taajuuksia käyttöönsä. Niin pienet taajuuskaistat eivät todennäköisesti olisi kuitenkaan teknisesti yrityksille houkuttelevia. Näin ollen huutokaupan lopputulos eli myönnettävien toimilupien määrä riippuisi siitä, haluavatko huutokauppaan osallistuvat saada itselleen mahdollisimman suuren taajuuskaistan. Vakiintuneille valtakunnallisille teleyrityksille olisi niiden olemassa olevista verkoista johtuen kustannustehokkaampaa rakentaa verkkoa 700

megahertsin alueelle kuin yrityksillä joilla ei ole muita 4 G –taajuuksia, esimerkiksi vuonna 2013 huutokaupatulta 800 megahertsin taajuusalueelta.

Pykälän 2 momentin mukaan yritystä tai yhteisöä kohden voidaan myöntää enintään kaksi kappaletta viiden megahertsin taajuuskaistapareja. Säännöksen tarkoituksena on estää kilpailun heikentyminen ja taajuuksien hallinnan keskittyminen varmistamalla, ettei yksikään yritys voi hankkia itselleen huomattavasti muita suurempaa määrää taajuuksia. Taajuuksia riittäisi vähintään kolmelle eri yritykselle, mikä turvaisi nykyisten valtakunnallisten matkaviestinverkkojen tulevat taajuustarpeet. Taajuuksia tultaisiin todennäköisesti käyttämään jo olemassa olevien matkaviestinverkkojen lisätaajuuksina, joiden avulla voidaan kasvattaa verkkojen kapasiteettia ja tiedonsiirtonopeuksia. Yritys voi tehokkaasti hyödyntää 2x10 megahertsin levyistä taajuuskaistaa edellä mainittuun tarkoitukseen.

3 § Käytettävä huutokaupamalli

Pykälässä säädettäisiin käytettävästä huutokaupamallista. Tietoyhteiskuntakaaren 11 §:n mukaan huutokaupan järjestää Viestintävirasto. Huutokauppa tulee järjestää siten, että se on puolueeton, selkeä, avoin, syrjimätön sekä teknologia- ja palveluriippumaton. Lain mukaan huutokauppa voidaan toteuttaa sähköistä huutokauppajärjestelmää käyttäen. Huutokaupassa voidaan järjestää yksi tai useampi tarjouskierros nousevin tarjouksin ja kaikki huutokaupan aikana annetut tarjoukset ovat sitovia huutokaupan päättymiseen asti. Käytettävästä huutokaupamallista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Viestintävirasto järjestäisi huutokaupan kansainvälisessä tarjouskilpailussa hankitulla sähköisellä ohjelmistolla yleisen internetin välityksellä.

Pykälän mukaan kaikki taajuuskaistaparit huutokaupataan yhtä aikaa useammalla tarjouskierroksella nousevin tarjouksin. Näin ollen huutokaupassa käytettäisiin nousevan hinnan huutokaupamallia eli niin sanottua Simultaneous Multiple Round Auction (SMRA) –mallia. Tarjousten tekeminen aloitettaisiin asetuksen 4 §:ssä säädettävästä lähtöhinnasta. Tarkemmat määräykset huutokaupamenettelystä annettaisiin lain 12 §:n mukaisesti Viestintäviraston määräyksellä.

Yhtäaikaisen nousevan hinnan ja useamman tarjouskierroksen huutokaupamalli soveltuu hyvin 700 megahertsin taajuuksien huutokauppaan. Myytävät taajuuskaistaparit ovat käytettävyydeltään eriarvoisia, koska osalla taajuuskaistapareja on enemmän maantieteellisiä käyttörajoitteita raja-alueilla. Valittu huutokaupamalli antaa operaattoreille mahdollisuuden arvottaa kukin taajuuskaistapari erikseen. Lisäksi huutokaupamallia on käytetty edellisissä Suomessa järjestetyissä taajuushuutokaupoissa, joten mallista on käytännön kokemusta sekä Viestintävirastossa että huutokauppaan todennäköisesti osallistuvilla yrityksillä.

4 § Taajuuksien lähtöhinta

Pykälässä säädettäisiin huutokaupattavien taajuuksien lähtöhinnasta. Lähtöhinta olisi 15 miljoonaa euroa yhtä 5 megahertsin taajuuskaistaparia kohden. Näin ollen huutokaupan tuotto, jos kaikki taajuudet myytäisiin, olisi vähintään 90 miljoonaa euroa.

Huutokaupasta saatavia tuloja ei voi etukäteen tarkasti arvioida. Taajuuksien hintaan vaikuttaa muun muassa niiden kysyntä. Suomessa markkinat ovat kilpaillut ja alalle tulo on vaikeaa. Huutokaupattavia 700 MHz taajuuksia käytetään todennäköisesti lähinnä olemassa olevien mobiiliverkkojen lisätaajuuksina. Taajuusalue on taloudellisesti kuitenkin

arvokas. Taajuudet soveltuvat hyvin langattoman laajakaistan tarjontaan, myös haja-asutusalueilla. Hintojen kehitykseen huutokaupassa tulee todennäköisesti vaikuttamaan myös huudettavien taajuuksien enimmäismäärää koskevat asetuksen 2 §:n säännökset, jotka varmistavat että taajuuksia riittää vähintään kolmelle yritykselle. Näin ollen asettamalla huutokaupan lähtöhinta mahdollisimman lähelle taajuuksien todellista arvoa voidaan varmistaa, että jos huutokaupassa ei ole merkittävää kilpailua taajuuksista, saadaan valtiolle kuitenkin rajallisista ja arvokkaista taajuuksista niiden taloudellista arvoa heijastava summa. Lähtöhinnalla varmistetaan, ettei taajuuksia voi saada käyttöönsä merkittävästi niiden taloudellista arvoa alhaisemmalla hinnalla. Lähtöhintaa määriteltäessä on otettu huomioon taajuuksien taloudellinen arvo, taajuuksien käytettävyys mukaan lukien muiden valtioiden taajuuskäytöstä aiheutuvat rajoitukset ja toimilupakauden pituus.

Lähtöhintaa asetettaessa on huomioitu muualla Euroopassa vastaavien taajuuksien (700 MHz ja 800 MHz) huutokaupoissa toteutuneet myyntihinnat. Eurooppalaisissa 700 ja 800 MHz taajuuksien huutokaupoissa toteutuneiden hintojen keskiarvo on ollut 0,51 euroa per megahertsiä per väkiluku. Tätä keskiarvoa käyttämällä Suomessa yhden taajuuskaistaparin lähtöhinta olisi 28 miljoonaa euroa.

Venäjän tämän hetkisestä taajuuskäytöstä Suomen käytölle aiheutuvat maantieteelliset rajoitteet pienentävät taajuuksien nykyistä taloudellista arvoa. Venäjän tv-lähetykset aiheuttavat rajoitteita taajuuksien käytölle Suomessa. Rajoitteiden määrää ei voida vielä yksiselitteisesti määritellä, koska ei ole varmuutta siitä, missä määrin Venäjä tv-taajuuksiaan käyttää.

Edellä mainitut käyttörajoitteet ja taajuuksien käytettävyyden aikatauluun liittyvä epävarmuus on huomioitu huutokaupattavien taajuuksien lähtöhintaa määriteltäessä. Näin ollen taajuuksien lähtöhinta olisi 15 miljoonaa euroa yhtä taajuuskaistaparia kohden.

Huutokauppatulot tuloutetaan valtion talousarvion tulopuolelle omalle momentilleen.

5 § Osallistumismaksu

Pykälässä säädettäisiin maksusta, jonka yritys olisi velvollinen suorittamaan voidakseen osallistua huutokauppaan. Osallistumismaksulla on tarkoitus kattaa huutokaupan kustannukset.

Osallistumismaksun suoritusvelvollisuus syntyy huutokauppaan ilmoittautuneelle yritykselle. Tietoyhteiskuntakaaren 286 §:n mukaan Viestintävirastolle huutokaupan järjestämisestä aiheutuvien hallinnollisten kustannusten kattamiseksi huutokauppaan ilmoittautunut yritys on velvollinen suorittamaan Viestintävirastolle osallistumismaksun. Osallistumismaksua ei lain mukaan palauteta, vaikka yritys tai yhteisö ei tekisi tarjouksia huutokaupassa. Maksu määrätään maksettavaksi Viestintäviraston päätöksellä. Osallistumismaksun määrästä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Huutokaupan järjestämisestä aiheutuu Viestintävirastolle hallinnollisia kustannuksia. Tällaisia kustannuksia ovat huutokauppajärjestelmän hankinnasta aiheutuvat kustannukset ja suoraan huutokauppaan liittyvät henkilöstökustannukset. Huutokaupan järjestämisestä aiheutuu Viestintävirastolle kertaluonteisia hallinnollisia kustannuksia yhteensä noin 150 000 euroa.

Pykälän mukaan Viestintävirastolle huutokaupan järjestämisestä aiheutuvien hallinnollisten kustannusten kattamiseksi huutokauppaan ilmoittautunut yritys tai yhteisö olisi velvollinen suorittamaan 50 000 euron osallistumismaksun.

6 § Toimilupamaksu

Tietoyhteiskuntakaaren 287 §:n mukaan teleyritys, jolle on myönnetty huutokaupalla verkkotoimilupa, on velvollinen suorittamaan toimilupaviranomaiselle toimilupamaksun. Toimilupamaksu on huutokaupassa hyväksytyt korkein tarjous. Toimilupamaksu maksetaan toimilupakauden aikana erissä. Maksuaikataulusta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Maksu määrätään maksettavaksi Viestintäviraston päätöksellä.

Pykälän mukaan toimilupamaksu maksettaisiin viidessä vuosittaisessa tasaerässä toimiluvan myöntämisestä lähtien. Tasaerissä tehtävillä maksuilla vältettäisiin huutokaupoille tyypilliset korkeat etupainotteiset kustannukset.

7 § Voimaantulo

Asetus tulisi voimaan x päivänä kuuta 2016.

Asetuksen voimaantulo

Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan x päivänä kuuta 2016.

Asian valmistelu

Liikenne- ja viestintäministeriö järjesti toimialalle 2 päivänä helmikuuta 2016 kuulemistilaisuuden 700 MHz taajuuksien taajuusalueen käytöstä ja toimilupien myöntämisestä. Tilaisuudessa teletoimijat ja muut sidosryhmät saivat mahdollisuuden esittää näkemyksiään siitä, kuinka taajuudet olisi tarkoituksenmukaista jakaa. Lisäksi yritykset ovat esittäneet näkemyksiään ministeriölle kahdenvälisissä tapaamisissa.

Liikenne ja viestintäministeriö pyysi asetusluonnoksesta lausunnot...

Esitys

Liikenne- ja viestintäministeriö esittää, että valtioneuvosto antaa radiotaajuuksien huutokaupaa koskevan asetuksen edellä esitetyllä tavalla.