

STATSRÅDETS FÖRORDNING OM AUKTION AV RADIOFREKVENSER

1. PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Syftet med förordningen

I förordningen föreskrivs det om vissa detaljer i auktionen av frekvensområdet 700 megahertz (MHz). I förordningen finns bestämmelser om det antal frekvenser som beviljas med auktionen, det maximala antalet frekvenser som beviljas per företag, den auktionsmodell som ska användas, utgångspriset på frekvenserna, deltagaravgiften för auktionen och betaltidtabellen för koncessionsavgiften.

Frekvensområdet 700 megahertz (703–733 och 758–788 MHz) har i 9 § i statsrådets förordning om användningen av radiofrekvenser och om en frekvensplan (1246/2014) anvisats användningen av trådlöst bredband från och med den 1 januari 2017. Samtidigt föreslås en ändring av statsrådets frekvensförordning så att de frekvenser som auktioneras ut framgår av den på ett exaktare plan.

Frekvensområdet kan användas kostnadseffektivt för att bygga ut så kallade 4G-nät. Frekvensområdet passar bra för utbyggnad av trådlöst bredband även i glesbygdsområden. Den kommersiella ibruktagningen av frekvensområdet från början av 2017 förutsätter att koncessionerna beviljas under 2016.

Enligt 6 § i informationssamhällsbalken (917/2014) krävs nätkoncession när nättjänster som behöver radiofrekvenser tillhandahålls i sådana digitala markbundna masskommunikationsnät eller mobilnät där allmän televerksamhet utövas. Enligt 8 § i lagen kan koncessioner för nya frekvensområden i mobilnätet beviljas antingen med ett jämförelseförfarande eller genom ett auktionsförfarande. Kommunikationsministeriet beslutade den 18 februari 2016 att koncessioner för kommersiellt bruk i frekvensområdet 700 megahertz beviljas genom auktion. Auktionen ska ordnas av Kommunikationsverket i slutet av 2016.

I 3 kap. i informationssamhällsbalken finns bestämmelser om hur koncession beviljas med hjälp av ett auktionsförfarande. I 11 § i lagen finns bestämmelser om hur nätkoncession beviljas genom auktion. Enligt 1 mom. i paragrafen ska statsrådet bevilja koncession till det företag eller den sammanslutning som i auktionen har lagt det högsta godkända budet på ett duplexband, ifall det inte finns särskilt vägande skäl att misstänka att den nationella säkerheten uppenbart äventyras om koncessionen beviljas. Enligt 2 mom. i paragrafen ordnas auktionen av Kommunikationsverket. Auktionen ska ordnas så att den är objektiv, klar, öppen, icke-diskriminerande samt teknik- och tjänsteneutral. Enligt 4 mom. i paragrafen kan auktionen genomföras med hjälp av ett elektroniskt auktionssystem. I auktionen kan en eller flera budrundor ordnas med stigande bud. Alla bud som läggs under auktionen är bindande tills auktionen avslutas. Enligt 5 mom. i paragrafen förklarar Kommunikationsverket auktionen avslutad efter den budrunda då inga nya bud har lagts på något duplexband. Enligt 6 mom. i paragrafen vinner det högsta godkända bud som har lagts på varje duplexband när auktionen avslutas.

Enligt lagen utfärdas emellertid bestämmelser om vissa detaljer i auktionen genom förordning av statsrådet. Enligt 11 § 3 mom. i lagen utfärdas bestämmelser om antalet frekvensband eller duplexband som beviljas, om maximiantalet frekvenser som beviljas per

företag och organisation, om den tillämpade auktionsmodellen samt om utgångspriset för de frekvenser som auktioneras ut genom förordning av statsrådet. Dessutom utfärdas bestämmelser om deltagaravgiftens belopp enligt 286 § och bestämmelser om betalningsfrekvensen för koncessionsavgiften enligt 287 § genom förordning av statsrådet.

De ovan nämnda omständigheter som ska bestämmas genom förordning av statsrådet är detaljer som beror på antalet frekvenser som ska delas ut, de mål som sätts för en enskild auktion och konkurrensläget på marknaden. Dessutom finns det i 12 § i lagen bestämmelser om närmare föreskrifter som Kommunikationsverket kan meddela om auktionsförfarandet.

I informationssamhällsbalken finns det dessutom bestämmelser om deltagande i auktion (13 §), auktionsförfarandets offentlighet (14 §), förkastande av auktionsbud (15 §), avgift för deltagande i auktion (286 §) och koncessionsavgift (287 §).

Förordningen ska tillämpas på auktion av frekvensområdet 700 megahertz i Fastlandsfinland. Sammanlagt sex duplexband på fem megahertz var ska auktioneras ut i frekvensområdet. Högst två duplexband på fem megahertz ska beviljas per företag eller organisation. Alla duplexband ska utauktioneras samtidigt under flera budrundor med stigande bud. Utgångspriset för frekvenserna som ska auktioneras är 15 miljoner euro för ett duplexband på fem megahertz. Koncessionsavgiften ska betalas i fem årliga jämna poster från det att koncessionen beviljats. För att täcka de administrativa kostnader som Kommunikationsverket har för ordnandet av en auktion är företag som anmält sig till auktionen skyldiga att betala en deltagaravgift på 50 000 euro.

Mål

Syftet med auktionen är att säkerställa att frekvenserna används effektivt. Värdet på frekvenserna i auktionen, dvs. koncessionsavgiften, bestäms på marknadsvillkor. En central nytta av marknadsmodellen är också genomskinlighet och tydlighet. Ett annat syfte med auktionen är att förbättra de riksomfattande snabba trådlösa bredbandsförbindelsernas tillgänglighet, kvalitet och kapacitet i Finland. Genom att bevilja ytterligare frekvenser för trådlöst bredband kan man öka kapaciteten i de trådlösa bredbandsnäten och säkerställa tillgången på högklassigt trådlöst bredband i hela Finland även i framtiden.

De centrala principerna för auktionen är enligt 11 § i informationssamhällsbalken att den är opartisk, klar, öppen för insyn och icke-diskriminerande samt teknik- och tjänsteneutral.

Verkningar

De föregående frekvensauktionerna i Finland ägde rum 2009 (frekvensområdet 2,5 gigahertz) och 2013 (frekvensområdet 800 megahertz). I Finland har frekvensauktionerna inte påverkat vare sig marknadsstrukturen eller konkurrensläget för mobiltjänster och trådlöst bredband. Frekvensauktionerna har heller inte lett till minskade investeringar inom teleföretagens övriga affärsverksamhet. Auktionerna har främjat utdelningen av frekvenser på marknadens villkor, skaffat inkomster till staten och fungerat som ett öppet och transparent sätt att dela ut frekvenser.

Ibruktagningen av frekvensområdet 800 megahertz, som utauktionerades 2013, har förbättrat kvaliteten på de snabba trådlösa bredbandsförbindelserna och deras tillgänglighet i Finland, i synnerhet i glest bebyggda områden. Mobiltjänsternas priser har inte förändrats avsevärt efter auktionerna. I praktiken har konsumenterna fått tillgång till fler tjänster av bättre kvalitet än förut.

Tre etablerade teleföretag byggde 2013 i de utauktionerade frekvenserna 800 megahertz 4G-nät för snabba trådlösa dataöverföringsförbindelser. Utbyggnaden och ibruktagningen av näten har gått snabbt. För närvarande täcker näten redan ca 97 procent av befolkningen i Fastlandsfinland. Ibruktagningen från början av 2017 av frekvensområdet 700 megahertz, som ska auktioneras ut i slutet av 2016, torde ytterligare förbättra tillgången till snabba bredbandsförbindelser, deras kvalitet och dataöverföringshastigheter.

Ifall alla frekvenser säljs vid auktionen får staten en inkomst på minst 90 miljoner euro. Beloppet är i förhållande till koncessionsperioden endast omkring en promille av teleföretagens årliga omsättning.

2. FÖRORDNINGENS INNEHÅLL I DETALJ

1 § Tillämpningsområde

Paragrafen ska innehålla bestämmelser om förordningens tillämpningsområde. Förordningen ska tillämpas på auktion av frekvensområdena 703–733 och 758–788 megahertz i Fastlandsfinland. Förordningens tillämpningsområde är begränsat till ett visst frekvensområde, eftersom avsikten är att genom förordningen i enlighet med 11 § i informationssamhällsbalken utfärda bestämmelser om närmare detaljer som beror på frekvensområdet, såsom frekvensernas utgångspris och antalet frekvenser som ska beviljas. Generellt finns det bestämmelser som gäller alla auktioner i informationssamhällsbalken.

2 § Antalet frekvenser som ska beviljas

De frekvenser som ska auktioneras ut ska delas i duplexband på ett sätt som garanterar så effektiv användning som möjligt av frekvenserna. Paragrafen ska innehålla bestämmelser om hur många duplexband sammanlagt ska auktioneras ut och hur många duplexband som kan beviljas ett enskilt företag.

Enligt 1 mom. i paragrafen ska sammanlagt sex duplexband på fem megahertz var auktioneras ut inom frekvensområdena 703–733 megahertz och 758–788 megahertz. Med ett duplexband avses två separata lika stora frekvensband inom ett frekvensområde som används för dataöverföring i två riktningar, det ena för sändning och det andra för mottagning.

I auktionen ska frekvenserna säljas i duplexband på 2x5 megahertz så att ett företag får koncession för varje duplexband som det har lagt det högsta godkända budet på när auktionen avslutas, förutsatt att det totala antalet frekvenser inte överstiger det detaljerade maximala antal frekvenser som bestäms i 2 mom. av paragrafen. Så här kan högst sex operatörer få frekvenser. Så små frekvensband är emellertid knappast attraktiva för företagen tekniskt sett. Därför kommer slutresultatet av auktionen, antalet koncessioner som ska beviljas, att bero på om de som deltar i auktionen vill få ett så stort duplexband som möjligt. För de etablerade riksomfattande teleföretagen vore det på grund av existensen av deras nät kostnadseffektivare att bygga nät i området 700 megahertz än för företag som inte har andra 4G-frekvenser, exempelvis i frekvensområdet på 800 megahertz, som utauktionerades 2013.

Enligt 2 mom. i paragrafen kan man för ett företag eller en organisation bevilja högst två duplexband på fem megahertz. Syftet med bestämmelsen är att motverka försämrade konkurrens och koncentration av frekvensinnehavet genom att se till att inget företag kan skaffa sig avsevärt högre antal frekvenser än de övriga. Frekvenserna räcker till för tre olika

företag, vilket säkrar de nuvarande riksomfattande mobilnätens kommande behov av frekvenser. Frekvenserna kommer sannolikt att användas som extra frekvenser för redan existerande mobilnät. Med hjälp av dem kan man öka nätens kapacitet och dataöverföringshastigheter. Ett företag kan effektivt utnyttja ett frekvensband på 2x10 megahertz för ovan nämnda ändamål.

3 § Den auktionsmodell som ska tillämpas

Paragrafen ska innehålla en bestämmelse om den auktionsmodell som ska tillämpas. Enligt 11 mom. i informationssamhällsbalken ordnas auktionen av Kommunikationsverket. Auktionen ska ordnas så att den är objektiv, klar, öppen, icke-diskriminerande samt teknik- och tjänsteneutral. Enligt lagen kan auktionen genomföras med hjälp av ett elektroniskt auktionssystem. I auktionen kan en eller flera budrundor ordnas med stigande bud och alla bud som läggs under auktionen är bindande tills auktionen är avslutad. Den auktionsmodell som ska användas bestäms genom förordning av statsrådet.

Kommunikationsverket ordnar auktionen via internet med ett elektroniskt program som upphandlats i en internationell anbudstävlan.

Enligt paragrafen utauktioneras alla duplexband samtidigt under flera budrundor med stigande bud. Avsikten är att använda en auktionsmodell med stigande pris, en så kallad *Simultaneous Multiple Round Auction* (SMRA). Budläggningen ska börja från ett utgångspris som bestäms i 4 § i förordningen. Närmare bestämmelser om auktionsförfarandet meddelas enligt 12 § i lagen genom en föreskrift av Kommunikationsverket.

Auktionsmodellen med samtidigt stigande pris och flera budrundor passar bra för en auktion av frekvenser i området 700 megahertz. De duplexband som ska säljas är av olika värde eftersom en del av duplexbanden har större geografiska användningsbegränsningar i gränsområdena. Den valda auktionsmodellen ger operatörerna en möjlighet att värdera varje duplexband separat. Dessutom har auktionsmodellen använts i de tidigare frekvensauktionerna, så det finns praktisk erfarenhet av modellen både på Kommunikationsverket och på de företag som sannolikt deltar i auktionen.

4 § Frekvensernas utgångspris

Paragrafen ska innehålla bestämmelser om utgångspriset för de frekvenser som ska auktioneras ut. Utgångspriset ska vara 15 miljoner euro för ett duplexband på 5 megahertz. Då blir intäkterna från auktionen, ifall alla frekvenser säljs, minst 90 miljoner euro.

Man kan inte exakt uppskatta inkomsterna från auktionen i förväg. Priset på frekvenserna påverkas bland annat av efterfrågan. I Finland är marknaden konkurrensutsatt och det är svårt att ta sig in i branschen. De frekvenser på 700 MHz som ska auktioneras ut används sannolikt närmast som extra frekvenser i existerande mobilnät. Frekvensområdet är emellertid värdefullt ekonomiskt sett. Frekvenserna passar bra för erbjudande av trådlöst bredband även i glesbygdsområden. Prisutvecklingen i auktionen kommer sannolikt också att påverkas av bestämmelserna i 2 § i förordningen om det maximala antalet frekvenser som kan ropas in. Bestämmelserna säkerställer att frekvenserna räcker till för åtminstone tre företag. Så genom att sätta utgångspriset så nära frekvensernas verkliga värde kan man garantera att ifall det inte blir någon avsevärd konkurrens om frekvenserna får staten ändå en summa för de begränsade och värdefulla frekvenserna som avspeglar deras ekonomiska värde. Med utgångspriset garanterar man att frekvenserna inte kan erhållas för

ett anmärkningsvärt lägre pris än deras ekonomiska värde. Vid fastställandet av utgångspriset har man beaktat frekvensernas ekonomiska värde, frekvensernas användbarhet inklusive de begränsningar som orsakas av andra staters frekvensanvändning och koncessionsperiodens längd.

Man har också beaktat försäljningspriserna i auktioner av motsvarande frekvenser (700 MHz och 800 MHz) i det övriga Europa. I de europeiska auktionerna av frekvenserna 700 och 800 MHz har medeltalet av de faktiska priserna varit 0,51 euro per megahertz per invånare. Genom att använda det här medeltalet blir utgångspriset för ett duplexband i Finland 28 miljoner euro.

De geografiska begränsningar som frekvensanvändningen i Ryssland för närvarande åsamkar användningen i Finland minskar frekvensernas nuvarande ekonomiska värde. Tv-utsändningarna i Ryssland orsakar begränsningar för frekvensanvändningen i Finland. Det går ännu inte att entydigt fastställa begränsningarnas storlek, eftersom det inte råder säkerhet om i vilken mån Ryssland använder sina tv-frekvenser.

De ovan nämnda begränsningarna och osäkerheten i tidtabellen för frekvensernas användbarhet har beaktats vid fastställandet av utgångspriset för de frekvenser som ska auktioneras ut. Därför blir utgångspriset för frekvenserna 15 miljoner euro för ett duplexband.

Auktionsinkomsterna intäktsförs på inkomstsidan i statsbudgeten på ett eget moment.

5 § Deltagaravgift

Paragrafen ska innehålla bestämmelser om den avgift som företaget är skyldigt att erlägga för att kunna delta i auktionen. Syftet är att täcka kostnaderna för auktionen med deltagaravgiften.

Skyldigheten att erlägga deltagaravgift uppstår för ett företag som anmält sig till auktionen. Enligt 286 § i informationssamhällsbalken är ett företag som anmält sig till auktionen skyldigt att erlägga en deltagaravgift till Kommunikationsverket för att täcka de administrativa kostnader som ordnandet av auktionen orsakar verket. Enligt lagen återbetalas deltagaravgiften inte även om företaget eller organisationen inte lägger några bud i auktionen. Genom ett beslut av Kommunikationsverket bestäms att avgiften ska betalas. Beloppet av deltagaravgiften bestäms genom förordning av statsrådet.

Ordnandet av auktionen åsamkar Kommunikationsverket administrativa kostnader. Kostnaderna består bland annat av utgifter för anskaffande av auktionssystemet och direkta personalutgifter i samband med auktionen. Kommunikationsverket åsamkas administrativa kostnader av engångsnatur på sammanlagt 150 000 euro.

Enligt paragrafen ska företag eller sammanslutningar som anmält sig till auktionen vara skyldiga att betala en deltagaravgift på 50 000 euro för att täcka de administrativa kostnader som Kommunikationsverket har för ordnandet av en auktion.

6 § Koncessionsavgift

Enligt 287 § i informationssamhällsbalken är ett teleföretag som har beviljats nätkoncession i en auktion skyldigt att erlägga en koncessionsavgift till koncessionsmyndigheten.

Koncessionsavgiften är det högsta budet som godkänts i auktionen. Koncessionsavgiften betalas i poster under koncessionsperioden. Tidtabellen för betalningen bestäms genom förordning av statsrådet. Genom ett beslut av Kommunikationsverket bestäms att avgiften ska betalas.

Enligt paragrafen ska koncessionsavgiften betalas i fem årliga jämna poster från det att koncessionen beviljats. Genom att avgifterna erläggs i jämna poster undviker man höga framtunga kostnader, typiska för auktioner.

7 § Ikraftträdande

Avsikten är att förordningen ska träda i kraft den xx 2016.

Förordningens ikraftträdande

Förordningen avses träda i kraft den xx 2016.

Beredningen av ärendet

Kommunikationsministeriet ordnade ett diskussionsmöte den 2 februari 2016 om användningen av frekvenser i området 700 MHz och om beviljandet av koncessioner. Under mötet fick teleaktörerna och de övriga intressentgrupperna en möjlighet att framföra sina synpunkter på hur frekvenserna skulle delas på ett ändamålsenligt sätt. Dessutom har företagen framfört sina synpunkter under bilaterala möten med ministeriet.

Kommunikationsministeriet bad om utlåtanden om utkastet till förordning ...

Proposition

Kommunikationsministeriet föreslår att statsrådet utfärdar en förordning om auktion av radiofrekvenser på ovan framställda sätt.