

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 8/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om auktion av vissa radiofrekvenser och om ändring av 4 och 12 § i kommunikationsmark- nadslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 april 2009 en proposition med förslag till lagar om auktion av vissa radiofrekvenser och om ändring av 4 och 12 § i kommunikationsmarknadslagen (RP 37/2009 rd) till kommunikationsutskottet för beredning.

Utlåtande

Kommunikationsutskottet har begärt utlåtande av kulturutskottet. Utlåtandet (KuUU 6/2009 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Kaisa Laitinen, kommunikationsministeriet

- specialrådgivare/radionät Pasi Toivonen och jurist Henriikka Piekkala, Kommunikationsverket
- biträdande direktör Timo Mattila, Konkursverket
- jurist Anna Tsakirakis, DNA Ab
- förvaltningsdirektör Sami Ylikortes, Elisa Abp
- utvecklingsdirektör Tapio Haapanen, Telia-Sonera Abp
- verkställande direktör Tero Kauppinen, Finnet-förbundet rf
- jurist Mikko Hoikka, Mediernas Centralförbund
- juridisk chef Marko Lahtinen, FiCom.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av
— kommunikationsministeriet
— Kommunikationsverket.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår dels en lag om auktion av vissa radiofrekvenser, dels ändringar i kommunikationsmarknadslagen.

Enligt förslaget ska nyttjanderätten till radiofrekvenser som huvudsakligen reserverats för trådlöst bredband beviljas det företag eller den sammanslutning som lägger det högsta godkända budet på auktionsobjektet, om inte konces-

sionsmyndigheten har särskilt vägande skäl att misstänka att koncession till sökanden uppenbart äventyrar den nationella säkerheten.

Auktionsförfarandet är begränsat till ett visst frekvensområde, eftersom avsikten är att samla erfarenheter av att bevilja koncession genom auktion och utifrån det bedöma hur auktionsför-

farandet lämpar sig för den finska kommunikationsmarknaden.

I kommunikationsmarknadslagen föreslås vissa ändringar som är nödvändiga för att lagstiftningen ska vara enhetlig.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara nödvändig och ändamålsenlig. Utskottet tillstyrker lagförslagen men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Allmänt

Inom EU håller man på att övergå till en marknadsbaserad metod för spektrumhantering. Nyttjanderätterna beviljas antingen genom auktion eller genom något annat urvalsförfarande där det betalda priset för nyttjanderätten för frekvenserna är den utslagsgivande faktorn i valet. Finland hör till de sista länderna i Västeuropa där koncessioner beviljas utifrån en skönhetstävling som baserar sig på myndighetsprövning.

Det huvudsakliga syftet med kommersialiseringen av frekvenser uppges vara att främja konkurrens och säkerställa att frekvenserna används effektivt. Konkurrenten mellan företagen i auktionen ökar sannolikheten för en effektiv tilldelning av frekvenserna. En viktig fördel med modellen är också att processen blir genomskinlig och tydlig när det betalda priset och ingenting annat avgör vem som får koncession.

Utskottet understryker att det handlar om ett försök inom ett begränsat frekvensband, som ska ge erfarenheter av att bevilja koncession genom auktion. Utifrån försöket kommer man att bedöma om auktionsförfarandet lämpar sig för den finska kommunikationsmarknaden. I en korrekt bedömning av resultaten räcker det inte bara med att titta på själva auktionsförfarandet utan man måste också under en längre tid bevaka dels förändringar i marknadssituationen, dels kunddebiteringen för att få klart för sig vilka effekter auktionsförfarandet sammantaget haft. Inte för-

rän då kan man fortsätta planera nya auktioner. Utskottet förutsätter att kommunikationsministeriet denna valperiod lämnar utskottet en rapport om hur auktionen utfallit och hur den påverkat bl.a. marknadsläget och kunddebiteringen (*Utskottets förslag till uttalande*).

Auktionsförfarandet

Enligt propositionen ska de frekvenser som ingår i frekvensområdet delas in i frekvensband och duplexband för att säkerställa att frekvenserna används så effektivt som möjligt. Inom frekvensbanden 2500—2570 och 2620—2690 MHz är det tänkt att auktionera ut 14 duplexband på 5 MHz var. Frekvensbandet 2570—2620 MHz kommer att säljas som ett enda frekvensband på 50 MHz. Den föreslagna indelningen av frekvensbanden har använts i andra länder vid motsvarande auktioner.

Vissa av de utfrågade experterna har varit kritiska till att frekvenserna spjälkts upp i alltför små enheter som ska auktioneras ut. De tror att indelningen kommer att leda till svårigheter att skaffa kommersiellt fungerande, för serviceutveckling lämpliga frekvensblock och möjliggöra spekulering med frekvenser när frekvenserna öppnas för eftermarknaden.

Utskottet noterar att risken finns och anser det viktigt att förslaget försöker förhindra spekulering med frekvenser bl.a. genom deltagaravgiften, auktionsmetoden och skyldigheten att inleda verksamheten. Det är svårt att bedriva spekulering med frekvenser vid en auktion som enligt förslaget kommer att bestå av flera budrundor. Spekulering försvåras också av att auktionen sker på så vis anonymt att deltagarna inte vet vilket företag som lagt ett visst bud.

Utskottet poängterar att när auktionen fungerar till belåtenhet ger den företagen möjligheter att smidigt skaffa sig just den mängd frekvenser som de anser sig behöva. Metoden öppnar också för nya affärsverksamhetsmodeller och ger fler företag en chans att skaffa sig frekvenser då den inte på förhand begränsar antalet koncessioner.

Auktionens ekonomiska konsekvenser

Propositionens bedömning är att försöket med frekvensauktion inte kommer att få särskilt stora ekonomiska konsekvenser för teleföretagen. Auktionernas effekt på teleföretagens investeringar har bedömts utifrån utländska exempel. Regeringen menar att investeringsviljan uteslutande dikteras av jämförelser mellan investeringskostnaderna och de förväntade intäkterna och att tidigare investeringar därmed helt saknar betydelse. Om man ser till genomförda 3G-investeringar i Europa förefaller sättet på vilket koncessionerna beviljas inte spela någon större roll för nätinvesteringarna, konstateras det i propositionen.

Propositionen bedöms inte heller få några betydande konsekvenser för prissättningen av kommunikationstjänster i Finland. Enligt information till utskottet ger en jämförelse av slutanvändarpriserna i olika länder vid handen att sättet att bevilja koncessioner knappt har någon inverkan alls på de priser slutanvändarna betalar. Slutanvändarpriserna påverkas mer av en genuin marknadskonkurrens än av auktionsförfarandet. En lyckad reglering bidrar till att skapa marknadskonkurrens, oavsett hur koncessionerna beviljas.

Som det ser ut på ekonomifronten anser utskottet det bra att auktionspriset, dvs. koncessionsavgiften, slås ut över hela koncessionstiden. De företag som deltar i auktionen kan t.o.m. dra nytta av det rådande ekonomiska läget i form av lägre auktionspriser.

Samhälleliga konsekvenser

Utskottet vill peka på den stora samhälleliga och kommersiella betydelse som de begränsade frekvenserna har. Beslut om användning av frekvenser fattas dels nationellt, dels på EU-nivå eller

internationellt. I kommissionens frekvensbeslut (2008/477/EG) har det frekvensband som propositionen avser, 2500—2690 MHz, anvisats för trådlös bredbandskommunikation.

Världsradiokonferensen har bestämt att frekvensbandet 790—862 MHz ska vara i användning för mobilkommunikation i samtliga europeiska länder senast 2015. Men det krävs avtal med grannländerna för att beslutet ska kunna genomföras och frekvensbandet samordnas för mobilkommunikation. I Finland är förutom frekvensbandet 1785—1800 MHz också 800 MHz reserverat för radiomikrofoner. Även andra europeiska länder har anvisat bandet 800 MHz för radiomikrofoner. Enligt uppgift håller man i Europa på att utreda om det går att hitta nya harmoniserade frekvensband för radiomikrofoner.

Kulturutskottet konstaterar i sitt utlåtande av den 8 maj i år om propositionen (KuUU 6/2009 rd) att det har erfarit att det inte kommer att påverka utövande konstnärers och andra liknande kulturaktörers verksamhetsmöjligheter särskilt mycket att frekvensbandet 2500—2690 auktioneras ut. Men när ändamålet för radiofrekvenser med radiomikrofoner i fortsättningen ändras, är det viktigt att samtidigt utreda och utvärdera såväl nackdelarna för utövande konstnärer och andra liknande kulturaktörer som de ekonomiska konsekvenserna.

Experter som kommunikationsutskottet hört har också uttryckt farhågor om att inhemska, oberoende medier som specialiserat sig på en liten marknads- och språknisch löper större risk än nu att slås ut och medieutbudet därmed att likriktas när utauktioneringen av frekvensband börjar. Utskottet poängterar vikten av att man framöver avsätter en tillräcklig mängd radiofrekvenser uttryckligen för massmedier för att trygga yttrandefriheten men vill samtidigt framhålla att det frekvensband som nu kommer att auktioneras ut inte tekniskt lämpar sig för tv och radio.

För teleföretagen och konsumenterna kan ändrade användningsändamål, nya indelningar och eventuella senare auktioner leda till stora förändringar i förhållandena och inte minst innebära en risk för klara felinvesteringar. Därför är det ytterst viktigt för alla aktörer att frekvens-

hanteringen utgör en långsiktig och genomskinlig process och att man i tid går ut med information om de förestående frekvensomläggningarna.

Propositionen kontra lagen om konkurrensbegränsningar

Enligt 8 § (förbudet samarbete) i den föreslagna lagen om auktion av vissa radiofrekvenser ska förfaranden som räknas som förbjudna andelskarteller enligt 4 § i lagen om konkurrensbegränsningar (480/1992) och artikel 8 i Romfördraget vara förbjudna för de företag som deltar i auktionen. Som den föreslagna bestämmelsen är formulerad förefaller det som om det vore möjligt att ingripa i det förbjudna samarbetet även med stöd av lagen om konkurrensbegränsningar. Utskottet vill för tydlighetens skull påpeka att den föreslagna auktionslagen inte avser att begränsa tillämpningen av lagen om konkurrensbegränsningar.

Detaljmotivering

Lagförslag 1

17 § Ändring och återkallande av koncession. Enligt 17 § 4 mom. kan statsrådet återkalla en koncession, om en överföring av koncessionen enligt 16 § 2 mom. inte uppfyller överföringsvillkoren i 16 § 1 mom. En koncessionshavare som gör en koncessionsöverföring enligt 16 § 2 mom. kan begära ett förhandsbeslut om behovet av att återkalla koncessionen. Koncessionsmyndigheten ska meddela ett beslut inom två månader från det att ansökan anlände till myndigheten. Om förändringen i det bestämmande inflytandet beror på ett företagsförvärv som enligt lagen om konkurrensbegränsningar (480/1992) ska meddelas till konkurrensverket eller enligt rådets förordning (EG) nr 139/2004 om kontroll av företagskoncentrationer ("EG:s koncentrationsförordning") till kommissionen, ska koncessionsmyndigheten meddela ett beslut inom två månader från den dag då företagsförvärvsärendet har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft. En bestämmelse med samma inne-

håll finns också i förslaget till ändring av 12 § i kommunikationsmarknadslagen.

Utifrån erhållen utredning föreslår utskottet att sista meningen i 17 § 4 mom. preciseras så att beslutet ska ges senast inom två månader. Ändringen avser att tydligare framhäva att ett förhandsbeslut om återkallande av en koncession i förekommande fall kan ges redan innan företagsförvärvet avslutats.

Lagförslag 2

12 § Återkallande och överföring av koncession. Med kommentarerna till 17 § i lagförslag 1 föreslår utskottet att också sista meningen i 12 § 4 mom. preciseras.

Förslag till beslut

Utskottet föreslår

att lagförslag 1 godkänns enligt propositionen men 17 § 4 mom. med ändringar,

att lagförslag 2 godkänns enligt propositionen men 12 § 4 mom. med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

1. lagförslag

17 §

Ändring och återkallande av koncession

(1—3 mom. som i RP)

Statsrådet kan återkalla en koncession, om en överföring av koncessionen enligt 16 § 2 mom. inte uppfyller de villkor som ställs på en överföring i 16 § 1 mom. En koncessionshavare som gör en överföring av en koncession enligt 16 § 2 mom. kan begära ett förhandsbeslut om beho-

vet av att återkalla koncessionen. Koncessionsmyndigheten ska meddela ett beslut inom två månader från det att ansökan anlände till myndigheten. Om förändringen i det bestämmande inflytandet beror på ett företagsförvärv som enligt lagen om konkurrensbegränsningar (480/1992) ska meddelas till konkurrensverket eller enligt rådets förordning (EG) nr 139/2004 om kontroll av företagskoncentrationer ("EG:s koncentrationsförordning") till kommissionen, ska koncessionsmyndigheten meddela ett beslut *senast* inom två månader från den dag då företagsförvärvsärendet har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft.

sker på basis av 3 mom. Koncessionsmyndigheten ska meddela ett beslut inom två månader från det att ansökan anlände till myndigheten. Om förändringen i det bestämmande inflytandet beror på ett företagsförvärv som enligt lagen om konkurrensbegränsningar (480/1992) ska meddelas till konkurrensverket eller enligt rådets förordning (EG) nr 139/2004 om kontroll av företagskoncentrationer ("EG:s koncentrationsförordning") till kommissionen, ska koncessionsmyndigheten meddela ett beslut *senast* inom två månader från den dag då företagsförvärvsärendet har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft.

(5 mom. som i RP)

2. lagförslag

12 §

Återkallande och överföring av koncession

(1—3 mom. som i RP)

En koncessionshavare kan begära ett förhandsbeslut om återkallande av koncession som

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att kommunikationsministeriet denna valperiod lämnar kommunikationsutskottet en rapport om hur auktionen utfallit och hur den påverkat bland annat marknadssituationen och kunddebiteringen.

Helsingfors den 19 maj 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Martti Korhonen /vänst
vordf. Saara Karhu /sd
medl. Mikko Alatalo /cent
Marko Asell /sd
Jyrki Kasvi /gröna
Pentti Oinonen /saf

Markku Pakkanen /cent
Lyly Rajala /saml
Tero Rönni /sd
Pertti Salovaara /cent
Ilkka Viljanen /saml
Anne-Mari Virolainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.