

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN MIETINTÖ 8/2009 vp

Hallituksen esitys laeiksi eräiden radiotaajuuksien huutokaupoista sekä viestintämarkkinalain 4 ja 12 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä huhtikuuta 2009 lähettänyt liikenne- ja viestintävaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi eräiden radiotaajuuksien huutokaupoista sekä viestintämarkkinalain 4 ja 12 §:n muuttamisesta (HE 37/2009 vp).

Lausunto

Liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt asiasta sivistysvaliokunnalta lausunnon (SiVL 6/2009 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Kaisa Laitinen, liikenne- ja viestintäministeriö

- radioverkkojen erityisasiantuntija Pasi Toivonen ja lakimies Henriikka Piekkala, Viestintävirasto
- apulaisjohtaja Timo Mattila, Kilpailuvirasto
- lakimies Anna Tsakirakis, DNA Oy
- hallintojohtaja Sami Ylikortes, Elisa Oyj
- kehitysjohtaja Tapio Haapanen, TeliaSonera Oyj
- toimitusjohtaja Tero Kauppinen, Finnet-liittory
- lakimies Mikko Hoikka, Viestinnän Keskusliitto
- lakiasioiden päällikkö Marko Lahtinen, FiCom.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- liikenne- ja viestintäministeriö
- Viestintävirasto.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden radiotaajuuksien huutokaupoista ja muutettavaksi viestintämarkkinalakia.

Esityksen mukaan eräiden pääasiallisesti langattomaan laajakaistaan varattujen radiotaajuuksien käyttöoikeus myönnettäisiin yritykselle tai yhteisölle, joka tekee siitä huutokaupassa korkeimman hyväksytyn tarjouksen, jollei lupavi-

ranomaisella ole erityisen painavia perusteita epäillä toimiluvan myöntämisen kyseiselle hakijalle vaarantavan ilmeisesti kansallista turvallisuutta.

Huutokauppamenettely rajattaisiin ainoastaan tietylle taajuusalueelle, koska tarkoituksena on hankkia kokemuksia toimiluvan myöntämisestä huutokaupalla sekä arvioida sen perus-

teella huutokauppanettelyn soveltumista suomalaisille viestintämarkkinoille.

Viestintämarkkinalakiin ehdotetaan tehtäväksi joitakin lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi tarpeellisia tarkistuksia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yleistä

Euroopan unionissa ollaan siirtymässä markkinälähtöiseen lähestymistapaan radiotaajuuksien hallinnassa. Käyttöoikeudet myönnetään joko huutokaupalla tai sellaisella muulla valintamenettelyllä, jossa taajuuksien käyttöoikeudesta maksettavalla hinnalla on suurin vaikutus toimiluvansaajan valintaan. Suomi on Länsi-Euroopan viimeisiä maita, joissa toimilupien myöntämiseen käytetään viranomaisharkintaan perustuvaa kauneuskilpailua.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan taajuuksien kaupallistamisen pääasiallisena tavoitteena on kilpailun edistäminen ja taajuuksien tehokkaan käytön varmistaminen. Yritysten välinen kilpailu huutokaupassa lisää taajuuksien tehokkaan kohdentumisen todennäköisyyttä. Mallin keskeisenä etuna on myös prosessin läpinäkyvyys ja selkeys, kun ainoastaan taajuuksista maksettava hinta ratkaisee.

Valiokunta korostaa, että kyse on nyt rajatulla taajuusalueella toteutettavasta kokeilusta, jolla hankitaan kokemuksia toimiluvan myöntämisestä huutokaupalla. Sen perusteella arvioidaan huutokauppanettelyn soveltumista suomalaisille viestintämarkkinoille. Kokeilun tulosten asianmukainen arviointi vaatii itse huutokauppanettelyn arvioinnin lisäksi mm. markkinatilanteen muutosten ja asiakashinnoittelun riittä-

vän pitkäaikaista seuranta huutokaupan kokonaisvaikutusten selvittämiseksi. Vasta tämän jälkeen on mahdollista edetä uusien huutokauppojen suunnittelussa. Valiokunta edellyttää, että liikenne- ja viestintäministeriö antaa valiokunnalle tällä eduskuntakaudella selvityksen huutokaupan toteutumisesta ja sen vaikutuksista muun muassa markkinatilanteeseen ja asiakashinnoitteluun (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Huutokauppanettely

Hallituksen esityksen mukaan taajuusalueeseen sisältyvät taajuudet tulee jakaa taajuuskaistoihin ja taajuuskaistapareihin tavalla, jolla varmistetaan taajuuksien mahdollisimman tehokas käyttö. Esityksen mukaan alueella 2500—2570 megahertsiä ja 2620—2690 megahertsiä huutokaupattaisiin yhteensä 14 kappaletta 5 megahertsin taajuuskaistaparia. Taajuudet alueella 2570—2620 megahertsiä huutokaupattaisiin yhtenä 50 megahertsin taajuuskaistana. Ehdotettu huutokaupattavien taajuusalueiden jaottelu on ollut käytössä muissa maissa vastaavissa huutokaupoissa.

Asiantuntijakuulemisessa on osin kritisoitu taajuuksien jakoa liian pieniin huutokaupattaviin yksiköihin. Jaon on arvioitu vaikeuttavan kaupallisesti toimivien ja palvelujen kehityksen kannalta tarkoituksenmukaisten taajuuskokonaisuuksien hankintaa ja mahdollistavan kaupallisen keinottelun taajuuksilla johtuen taajuuksien avaamisesta jälkimarkkinoille.

Valiokunta kiinnittää huomiota edellä mainittuihin riskeihin ja pitää tärkeänä, että ehdotuksessa pyritään estämään taajuuksilla keinottelu muun muassa osallistumismaksulla, valitulla huutokaupattavalla ja toiminnan aloittamisvelvollisuudella. Taajuuksilla keinottelu on vai-

keaa huutokaupassa, jossa ehdotuksen mukaisesti käydään useita tarjouskierroksia. Keinotellun mahdollisuutta vähentää myös huutokaupan järjestäminen anonyymisti siten, etteivät huutokauppaan osallistuvat tiedä, mikä yritys on tietyn yksittäisen tarjouksen tekijä.

Valiokunta korostaa, että onnistuessaan huutokauppa antaa yrityksille mahdollisuuden hankkia taajuuksia joustavasti juuri sen määrän, mitä ne toiminnassaan katsovat tarvitsevansa. Ratkaisuna mahdollistaa erilaiset uudetkin liiketoimintamallit ja antaa myös mahdollisuuden useammalle yritykselle hankkia taajuuksia rajoittamatta ennakolta myönnettävien toimilupien lukumäärää.

Huutokaupan taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksessä arvioidaan taajuushuutokaupakokeilun vaikutuksen teleyritysten talouteen olevan vähäinen. Huutokauppojen vaikutusta teleyritysten investointeihin on arvioitu kansainvälisten esimerkkien avulla. On katsottu, että investointihalukkuutta määrittävät puhtaasti investoinnin kustannusten ja odotettavissa olevien tuottojen vertailu, eikä aikaisemmin tehdyillä investoinneilla ole merkitystä. Euroopassa toteutuneita 3 G -investointeja tarkasteltaessa voidaan esityksen mukaan todeta, ettei taajuuksien myöntämistavalla näytä olleen merkittäviä vaikutuksia verkkoinvestointeihin.

Esityksessä on arvioitu, että taajuuksien myöntämistavalla ei ole myöskään merkittävää vaikutusta viestintäpalveluiden hinnoitteluun Suomessa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vertailtaessa loppukäyttäjähintoja eri maissa ei taajuuksien myöntämistavalla näytä olevan juurikaan vaikutusta loppukäyttäjien maksamiin hintoihin. Huutokaupan soveltamista enemmän loppukäyttäjähintoihin vaikuttaakin markkinoiden aito kilpailutilanne, joka voidaan saavuttaa onnistuneella sääntelyllä toimilupien myöntämistavasta riippumatta.

Yleinen taloudellinen tilanne huomioon ottaen valiokunta pitää onnistuneena sitä, että huutokauppahinta eli toimilupamaksu on jakotettu maksettavaksi koko toimilupakauden ajalle. Huutokauppaan osallistuvat yritykset voivat

jopa hyötyä tämänhetkisestä taloudellisesta tilanteesta normaalia alhaisempina huutokauppahintoina.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Valiokunta korostaa rajallisten taajuuksien suurta yhteiskunnallista ja kaupallista merkitystä. Taajuuksien käytöstä päätetään osin kansallisesti, mutta osin taajuuksien käytöstä päätetään EU-tasolla tai laajemmin kansainvälisesti. Komission taajuusaluetta koskevassa päätöksessä (2008/477/EY) on tässä esityksessä mainittu taajuusalue, 2500—2690 megahertsiä, varattu langattomille laajakaistaisille sähköisille viestintäpalveluille.

Maailman radiotaajuuskonferenssissa on puolestaan päätetty, että taajuusaluetta 790-862 megahertsiä käytetään matkaviestintään kaikissa Euroopan maissa viimeistään vuonna 2015. Päätöksen toteutuminen ja taajuusalueen koordinoiti matkaviestinkäyttöön edellyttävät kuitenkin sopimista naapurimaiden kanssa. Suomessa 800 megahertsin taajuusalue on taajuusalueen 1785—1800 lisäksi varattu radiomikrofoneja varten, ja myös muualla Euroopassa radiomikrofonien käyttö on keskittynyt kyseiselle 800 megahertsin alueelle. Saadun selvityksen mukaan Euroopassa on käynnissä selvitystyö, jossa pyritään löytämään radiomikrofoneille uusia harmonisoituja taajuusalueita.

Sivistysvaliokunta on 8.5.2009 antanut hallituksen esityksestä lausunnon (SiVL 6/2009 vp) todeten, että hallituksen esityksessä tarkoitetun taajuusalueen 2500—2690 megahertsiä huutokauppaaminen esityksen mukaisesti ei valiokunnan saaman informaation mukaan merkittävästi haittaa esiintyvien taiteilijoiden ja vastaavien kulttuurin toimijoiden toimintamahdollisuuksia. Valiokunta painottaa lausunnossaan kuitenkin, että kun jatkossa muutetaan sellaisten taajuusalueiden käyttötarkoitusta, joilla on radiomikrofonikäyttöä, tulee samalla selvittää ja arvioida näistä muutoksista aiheutuvat haitat ja muutosten taloudelliset vaikutukset esiintyville taiteilijoille ja vastaaville kulttuurin toimijoille.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on myös esitetty huoli, että taa-

juuksien huutokauppamenettelyyn liittyy nykyistä järjestelmää suurempi riski kotimaisten, pienelle markkina- ja kielialueelle erikoistuneiden riippumattomien tiedotusvälineiden syrjäytymisestä ja sitä kautta mediatarjonnan yksipuolistumisesta. Valiokunta korostaa, että sananvapauden turvaamiseksi riittävä määrä radiotaajuuksia on jatkossakin varattava nimenomaan joukkoviestinnän tarpeisiin mutta että nyt huutokaupan kohteena oleva taajuusalue ei kuitenkaan teknisesti sovellu televisio- tai radiokäyttöön.

Taajuuksien muuttuvat käyttötarkoitukset, uusjaot tai jopa mahdolliset uudet huutokaupat voivat merkitä sekä teleyrityksille että taajuuksia käyttäville kuluttajille suuria muutoksia toimintaolosuhteisiin ja jopa uhkia selkeistä virheinvestoinneista. Tämän vuoksi valiokunta korostaa pitkäjänteisen ja läpinäkyvän taajuushallinnan merkitystä kaikille toimijoille ja riittävän aikaista tiedotusta tulossa olevien taajuuksien käytön muutoksista.

Esityksen suhde kilpailunrajoituslakiin

Radiotaajuuksien huutokaupasta annetun lakiehdotuksen 8 §:ssä (kielletty yhteistyö) esitetään kiellettäväksi huutokauppaan osallistuvilta yrityksiltä menettelyjä, jotka on lähtökohtaisesti säädetty kielletyiksi tarjouskartelleiksi kilpailunrajoituslain (480/1992) 4 §:ssä ja Rooman sopimuksen 81 artiklassa. Ehdotettu lainkohta ei esitetyssä muodossaan näyttäisi estävän mahdollisuutta puuttua siinä määriteltyn kiellettyyn yhteistyöhön myös kilpailunrajoituslain perusteella. Valiokunta korostaa kuitenkin selvyden vuoksi, että ehdotetulla huutokauppalailla ei rajoiteta kilpailunrajoituslain soveltamista.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. lakiehdotus

17 § Toimiluvan muuttaminen ja peruuttaminen. Esityksen 17 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvosto voi peruuttaa toimiluvan, jos 16 §:n 2 momentissa tarkoitettu toimiluvan siirto ei täytä 16 §:n 1 momentissa säädettyä siirtämisen edellytyksiä. Toimiluvan haltija, joka tekee 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua toimiluvan siirron, voi

pyytää toimiluvan peruuttamisesta ennakkopäätöksen. Toimilupaviranomaisen tulee antaa päätös kahden kuukauden kuluessa siitä, kun hakemus on saapunut viranomaiselle. Jos määräysvallan muutos on yrityskauppa, joka on ilmoitettava kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) mukaan Kilpailuvirastolle tai yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen ("EY:n sulautuma-asetus") (EY) N:o 139/2004 mukaan komissiolle, toimilupaviranomaisen päätös on annettava kahden kuukauden kuluessa siitä, kun yrityskauppa-asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Samansisältöinen säännös sisältyy myös esitykseen viestintämarkkinalain 12 §:n muuttamisesta.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta ehdottaa 17 §:n 4 momentin viimeisen virkkeen täsmentämistä siten, että toimilupaviranomaisen päätös on annettava viimeistään kahden kuukauden kuluessa. Muutoksella pyritään tuomaan esitystä selkeämmin esille, että toimiluvan peruuttamista koskeva ennakkopäätös voitaisiin antaa tilanteen mukaan jo ennen yrityskauppaasian ratkaisua.

2. lakiehdotus

12 § Toimiluvan peruuttaminen ja siirtäminen. Edellä 1. lakiehdotuksen 17 §:n kohdalla todettuun viitaten valiokunta ehdottaa vastaavaa täsmennystä 12 §:n 4 momentin viimeiseen virkkeeseen.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 17 §:n 4 momentti muutettuna,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 12 §:n 4 momentti muutettuna seuraavasti (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotukset

2. lakiehdotus

1. lakiehdotus

12 §

17 §

Toimiluvan muuttaminen ja peruuttaminen

(1—3 mom. kuten HE)

Valtioneuvosto voi peruuttaa toimiluvan, jos 16 §:n 2 momentissa tarkoitettu toimiluvan siirto ei täytä 16 §:n 1 momentissa säädettyjä siirtämisen edellytyksiä. Toimiluvan haltija, joka tekee 16 §:n 2 momentissa tarkoitetun toimiluvan siirron, voi pyytää toimiluvan peruuttamisesta ennakkopäätöksen. Toimilupaviranomaisen tulee antaa päätös kahden kuukauden kuluessa siitä, kun hakemus on saapunut viranomaiselle. Jos määräysvallan muutos on yrityskauppa, joka on ilmoitettava kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) mukaan kilpailuvirastolle tai yritys-keskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen ("EY:n sulautuma-asetus") (EY) N:o 139/2004 mukaan komissiolle, toimilupaviranomaisen päätös on annettava viimeistään kahden kuukauden kuluessa siitä kun yrityskauppa-asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

Toimiluvan peruuttaminen ja siirtäminen

(1—3 mom. kuten HE)

Toimiluvan haltija voi pyytää 3 momentin perusteella tapahtuvasta toimiluvan peruuttamisesta ennakkopäätöksen. Toimilupaviranomaisen tulee antaa päätös kahden kuukauden kuluessa siitä, kun hakemus on saapunut viranomaiselle. Jos määräysvallan muutos on yrityskauppa, joka on ilmoitettava kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) mukaan kilpailuvirastolle tai yritys-keskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen ("EY:n sulautuma-asetus") (EY) N:o 139/2004 mukaan komissiolle, toimilupaviranomaisen päätös on annettava viimeistään kahden kuukauden kuluessa siitä kun yritys-kauppa-asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

(5 mom. kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että liikenne- ja viestintäministeriö antaa liikenne- ja viestintävaliokunnalle tällä eduskuntakaudella selvityksen huutokaupan toteutumisesta ja sen vaikutuksista muun muassa markkinatilanteeseen ja asialashinnoitteluun.

Helsingissä 19 päivänä toukokuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Martti Korhonen /vas
vpj. Saara Karhu /sd
jäs. Mikko Alatalo /kesk
Marko Asell /sd
Jyrki Kasvi /vihr
Pentti Oinonen /ps

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

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.