

Liikenne- ja viestintäministeriö
Kirjaamo

Taajuushuutokauppa 26 GHz – Telia Finland Oyj:n lausunto

Telia Finland Oyj ("Telia") kiittää mahdollisuudesta lausua 26 GHz:n taajuushuutokauppaan liittyvästä hakuilmoitusluonnoksesta, luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi radiotaajuuksien huutokaupasta, luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi taajuusasetuksen muuttamisesta ja asetusten perustelumuistiosta.

Lausunnossamme komentoimme Telian näkökulmasta keskeisiä asiakokonaisuuksia. Lausuntomme rakenne perustuu asiakokonaisuuksiin, ei lausuttavana oleviin asiakirjoihin. Yleisesti ottaen Telia näkee positiivisena sen, että Suomessa jaetaan verrattain suuri määrä taajuuksia kansalliseen käyttöön 26 GHz:n kaistalta. Tämä mahdollistaa valtakunnallisille toimijoille näiden taajuuksien käyttöönoton verkoissaan joustavasti sitä mukaa, kun tarpeita ilmenee. Viittaamme kuitenkin jäljempänä tässä lausunnossa esitettyihin kommentteihin paikallisten toimilupien myöntämisestä ja paikallisten lupien ehtoihin.

Lähtöhinta

Telia pitää ehdotettua 800 megahertsin taajuusblokin seitsemän miljoonan euron lähtöhintaa suurena ja sitä tulisi alentaa.

Pidämme lähtöhintaa suurena, koska nyt huutokaupattavalla taajuusalueella [...Luottamuksellinen...]

Tällä hetkellä taajuuksien arvon määrittelemistä operaattorin toimesta vaikeuttaa myös se, että kaistan käytön teknisistä ehdoissa on epävarmuuksia. Vielä ei esimerkiksi ole päätetty lievennetäänkö Euroopan komission päätöksen (2019/784) ehtoja WRC-19 konferenssissa sovittujen ehtojen mukaisesti. Mikäli näin ei tehdä, ei ole selvää tuleeko ehdot täyttäviä laitteita markkinoille ja milloin, koska laitevalmistajat ovat luvanneet täyttää ainoastaan WRC-19:ssä sovitut ehdot. Tämä epävarmuus koskee käsittääksemme koko taajuuskaistaa, ei pelkästään paikalliseen toimintaan varattua taajuuskaistaa. Lisäksi, naapurimaiden kanssa solmittavista koordinoimisopimuksista ei ole vielä tietoa, ja mahdollisena riskinä on laajat suoja-alueet jopa kaikilta Suomen rajoilta, tai ainakin käyttörajoituksia kaistan käytön kannalta kiinnostavilla alueilla.

Taajuuksien arvon määrittelemistä vaikeuttaa lisäksi vielä se, että jaettavaksi suunniteltujen paikallisten, ilman toimilupaa jaettavien taajuuksien ehtoja ei ole vielä määritetty. Harkittaessa huutokauppaan osallistumista ja taajuuksien arvon määrittämistä tämän vaihtoehtoisen mallin säännöt ja ehdot tulisi olla selvillä.

Yritystiedot

Telia Finland Oyj
Teollisuuskatu 15, 00510 HELSINKI
Kotipaikka: Helsinki
Y-tunnus 1475607-9, ALV REK 1475607-9

Lähtöhinnan määrittelemisessä on asetusten perustelumuiiston mukaan otettu huomioon muissa maissa vastaavien taajuuksien huutokaupoissa maksetut hinnat. Vertaileminen ei ole suoraviivaista, koska muun muassa populaatiotiheyksissä, liittymähinnoissa, mobiilidatan käyttömäärissä, kilpailutilanteessa, rakentamiskustannuksissa on eroja. Lisäksi olisi huomioitava erot toimilupakausien pituuksissa, esimerkiksi Italiassa 26 GHz:n taajuusalueen toimilupakausi on Suomen ehdotettua toimilupakautta huomattavasti pidempi. Kun otetaan huomioon erot ”tehokkaan” toimilupakauden pituudessa, on Suomen ehdotettu lähtöhinta lähellä Italian lähtöhintaa, jos tarkastellaan hintaa / MHz suhteutettuna väkilukuun. Italiassa huutokaupattavaa taajuutta oli vähemmän ja taajuuskaistat olivat pienempiä kuin Suomessa on ehdotettu, mutta ”klubimalli” sallii toimiluvan haltijalle myös suuremman taajuuskaistan käytön. Hintavertailussa tätä voisi yrittää huomioida esimerkiksi tarkastelemalla lähtöhintaa / toimilupa suhteutettuna väkilukuun, jolloin Suomen ehdotettu lähtöhinta on huomattavasti Italian lähtöhintaa suurempi.

Vuotuiset taajuusmaksut

Telia pitää 26 GHz:n taajuusalueen taajuusmaksuja perusteettoman korkeina.

Taajuusalueelle ei ole vielä lähivuosina saatavilla verkko- ja päätelaitteita, ainakaan kohtuulliseen hintaan. Lisäksi peittoalueet tällä korkealla taajuusalueella ovat maantieteellisesti pieniä. Taajuusmaksujen ei tulisi valtakunnallisilla toimiluvilla toimivien yritysten osalta perustua koko maan väkilukuun, vaan maksuissa tulisi ottaa huomioon toiminnan todellisuudessa paikallinen luonne. Telia ehdottaa Liikenne- ja viestintäviraston taajuusmaksuja koskevan asetuksen muuttamista siten, että toiminnan paikallinen luonne huomioidaan myös valtakunnallisten toimilupaoperaattorien maksuissa.

Maksujen määräytymisen perusteena voisi käyttää väkiluvun vaihtoehtona esimerkiksi teollisuuskerrointa, koska näiden taajuuksien käyttö saattaa painottaa yritysasiakkaiden ratkaisuihin.

Maksun periminen täysimääräisenä toiminnan alkuvaiheessa ei myöskään ole perusteltua, koska toiminta ei käytännössä voi alkaa toimilupakauden ensimmäisinä vuosina, edellä kuvatuista syistä. Ensimmäisen vuoden toimilupakausi on kuuden kuukauden mittainen ja tänä aikana on oletettavasti voimassa EU:ssa aiemmin päätetyt, WRC-päätöksestä poikkeavat tiukemmat rajoitteet, eikä tänä aikana ehtojen mukainen toiminta ole mahdollista. Ensimmäisenä vuonna maksua ei tulisi periä lainkaan.

Lausueessaan marraskuussa 2019 taajuusmaksut määrittelevästä ministeriön asetuksesta, Telia toi esiin myös seuraavat seikat, jotka tässä nyt ehdottamassamme muutoksessa voisi lisäksi ottaa huomioon. Perustelumuiistiossa ei vuonna 2019 oltu verrattu 26 GHz:n taajuusalueen taajuusmaksuja samalta taajuusalueelta nykyisin, muilta käyttäjiltä, perittäviin maksuihin. Teliällä ei ole näistä nykyisistä maksuista tietoja, mutta arvioimme, että maksut eivät ole tuolloin määritellyllä 0,75-1 miljoonan euron tasolla. Matkaviestintaajuuksien osuus kaikista hallinnollisista maksuista olisi kasvamassa. Kokonaistarkastelu eri tyyppisten laitteiden maksuosuuksista olisi edelleen tarpeen. Telia ehdottaakin, että jatkovalmistelussa kiinnitetään huomiota taajuusmaksujen jakautumiseen tasapuolisemmin eri radiolaiteryhmien välillä.

Mikäli 24,250-27,500 GHz -taajuuksien maksukertymä on kasvamassa, ei perustelumuiistiosta tuolloin käynyt ilmi, mitä taajuushallinnonin kustannusten kasvua tämä vastaisi. Telian arvion mukaan kyseisten taajuuksien toimiluvanvarainen matkaviestinkäyttö ei kasvata kustannuksia. Vuonna 2019 esitetyn perustelumuiiston mukaan hallinnollisten taajuusmaksujen ja muiden taajuushallinnollisten suoritemaksujen kustannusvastaavuus olisi maksuilla 109 %. Tämän perusteellakin näyttäisi siltä, että maksujen taso on kokonaisuudessaan korkea.



Blokkijako

Telia kannattaa ehdotettua 800 MHz:n blokkijakoa vaihtoehtona esitetyn 400 MHz:n blokkijaon sijaan, perustelumuistiossa esitetyistä syistä.

Paikallinen toiminta ilman toimilupaa

Ehdotetussa 26 GHz-alueen järjestelyssä ehdotetaan, että taajuusalueen alempi osa eli 24,25-25,1 GHz jätettäisiin huutokaupan ulkopuolelle ja varattaisiin paikalliseen 5G-käyttöön. Tähän alueeseen sovellettaisiin vielä luonnosvaiheessa olevan lakimuutoksen mallia, jossa vähäisen paikallisen verkkopalvelun tarjoaminen rajatulla alueella toimivassa matkaviestinverkossa, jossa harjoitetaan yleistä teletoimintaa, ei edellyttäisi valtioneuvoston myöntämää verkkotoimilupaa. Lausunnossaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta Telia totesi seuraavaa:

Telia ei näe tarvetta kyseisen tyyppiselle lupamenettelylle, eikä hallituksen esitysluonnoksessakaan ole perusteltu, mihin tarpeeseen tällaista mallia tarvittaisiin. On syytä huomata, että paikallisen verkkopalvelun tarjoaminen rajatulle käyttäjäpiirille (Private-verkot) on mahdollista jo nyt.

Ehdotetun lupajärjestelyn määrittely on varsin epäselvä ja säännöksen tulkinta olisi erittäin haasteellista. Jokaisessa tapauksessa olisi tarpeen linjata, mikä olisi riittävän rajattu alue ja mikä olisi riittävän vähäinen määrä käyttäjiä, jotta toiminta olisi radioluvan nojalla sallittua.

Telia ehdottaa kyseisen muutoksen poistamista.

Telia pitää edellä olevia kommentteja edelleen relevantteina. Lisähaasteena ehdotetun huutokaupan osalta on se, että kyseistä lakimuutosta ei ole huutokauppaan ilmoittautumisajan päättymiseen mennessä vielä hyväksytty.

Telia pitää tärkeänä, että jo hyvissä ajoin ennen huutokauppaa ja siihen ilmoittautumista paikallisen toiminnan säännöt olisivat selvillä, koska säännöillä on vaikutusta huutokaupattavien taajuuksien arvoon. Esimerkiksi tulisi olla selvää, mahdollistavatko paikalliset radioluvat sekä yleisen teletoiminnan että private-verkkotoiminnan.

Paikallisen toiminnan taajuusmaksut tulisi myös olla selvillä ja niiden tulisi olla tasapuoliset suhteessa valtakunnallisilla toimiluvilla toimivien operaattorien maksuihin, jotta kilpailutilanne olisi neutraali. Paikalliset toimijat kilpailevat valtakunnallisten toimilupaoperaattorien kanssa samoista vertikaali- ja muista asiakkaista. Tämä tarkoittaa sitä, että paikallisilla radioluvilla toimivilta tulisi periä markkinaehtoista taajuusmaksua, koska valtakunnalliset toimijat maksavat huutokauppahinnan hallinnollisen taajuusmaksun lisäksi.

Taajuustehokkuuden varmistamiseksi paikallisilla radioluvilla toimivilta yrityksiltä tulisi edellyttää taajuuksien käyttöönottoa määräajassa. Lisäksi, viiden vuoden kuluttua tulisi arvioida paikallisen käytön todellinen kysyntä. Mikäli se on vähäistä, tulisi selvittää taajuusalueen jakamista valtakunnalliseen käyttöön. Vähäinen paikallinen käyttö voisi edelleen jatkua esimerkiksi vuokratuilla taajuuksilla.



Taajuuksien yhteiskäyttö

Telia ehdottaa, että myös hakuilmoitukseen ja myönnettäviin toimilupiin kirjataan ehto, joka sallii taajuuksien yhteiskäytön.

Traficom in lausuntopyynnössä mukana olevassa radiolupaluonnoksessa yhteiskäytön mahdollistava ehto on mukana: *"Luvanhaltijalla on oikeus käyttää myös toisen luvanhaltijan kanssa yhteistyössä olevan matkaviestinverkon tukiasemia taajuuksilla, jotka on radioluvalla osoitettu tämän toisen luvanhaltijan matkaviestinverkon tukiasemien käyttöön tällä taajuusalueella. Luvanhaltijan on ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle yhteisverkon käytöstä ja siinä käytettävistä taajuuksista ennen verkon käyttöönottoa. Samoin on ilmoitettava yhteisverkon käytön päättymisestä joko osittain tai kokonaan."*

Toimilupakausi

Huutokaupattavien toimilupien on ehdotettu olevan voimassa 31.12.2033 saakka. Toimilupakausi on siten nimellisesti 13,5 vuoden mittainen. Kuten edellä on kuvattu, [...Luottamuksellinen]. Tämä saattaa hidastaa investointeja juuri silloin kun ne alkaisivat olla järkeviä kaupallisen käytön ja tarpeen kannalta.

Telia ehdottaa jatkovalmistelussa vielä harkittavan, että toimilupien kesto olisi pidempi, jopa yli 20 vuotta. Tältä osin viittaamme EU:n telepakettiin, jonka lähtökohtana on investointeihin kannustaminen vähintään 20 vuoden mittaisilla toimiluvilla. Viittaamme lisäksi lausuntoomme sähköisen viestinnän palvelulain muuttamisesta, jossa totesimme myös, että toimilupien maksimikeston rajaamista 20 vuoteen olisi syytä harkita.

TTO-käyttö

Telia kannattaa TTO-käytön sijoittamista 26 GHz-alueen alimmille taajuuksille, 24,25-25,1 GHz, jotka ehdotuksen mukaan olisivat paikalliseen toimintaan tarkoitettuja. Jos joidenkin laitteiden (esim. Yhdysvaltain tai Aasian markkinoille tarkoitettujen laitteiden) testauksessa ilmenee ongelmia tällä taajuuskaistalla ehdotamme näihin liittyvän TTO-käytön sijoittamista huutokaupattavien taajuusalueiden yläpuolisille taajuuksille. Tarvittaessa on myös mahdollista sopia taajuuksien vuokrauksesta toimiluvanhaltijoiden kanssa.

