



DIGITA

25.5.2016

Liikenne- ja viestintäministeriö
Kirjaamo
kirjaamo@lvm.fi

LVM/760/07/2016

Norkring AS:n hakemus verkkotoimiluvan muuttamiseksi

1 Johdanto

Norkring AS:lle (jäljempänä Norkring) on 12.11.2015 myönnetty verkkotoimilupa verkkopalveluiden tarjoamiseen digitaalisen maanpäällisen joukkoviestintäverkon UHF-taajuusalueen kanavanipuissa B, C ja D. Norkring on 15.4.2016 ja 26.4.2016 lähettämässään hakemuksissa pyytänyt valtioneuvostoa muuttamaan kanavanippujen B ja D verkkotoimilupien ehtoja.

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Digita Oy:ltä (jäljempänä Digita) lausuntoa hakemusten johdosta. Digita kiittää lausuntopyynnöistä ja toimittaa tällä asiakirjalla kommenttinsa Norkringin B-kanavanippua koskevaan muutoshakemukseen.

Digita katsoo, että Norkringin B-kanavanipun toimilupaehtoja koskeva muutoshakemus tulisi hylätä jäljempänä esitetyin perustein.

2 Peittoaluetta koskeva muutoshakemus

Norkring pyytää, että kanavanipun B väestöpeittovaatimus muutetaan nykyisestä 100 prosentista 85 prosenttiin koko toimilupakaudelle. Norkring perustelee hakemustaan sillä, ettei se voittanut Yleisradion julkista hankintakilpailua HD-lähetysten (eli DVB-T2) jakelupalveluiden toimittamisesta. Norkringin mukaan olisi epätarkoituksenmukaista ja epätaloudellista rakentaa 100 prosentin väestöpeiton verkko, kun sen potentiaaliset asiakkaat eivät tule hankkimaan kapasiteettia, jonka peitto ylittäisi 85 prosenttia toimilupakauden alussa.

Norkringin hallinnoimaan B-kanavanippuun ei tullut yhtään ohjelmistotoimilupahakemusta 18.4.2016 päättyneellä hakukierroksella. Suhteellisesti eniten kiinnostusta kaupallisten tv-toimijoiden keskuudessa herättivät Digitan hallinnoimat A ja E-kanavaniput.¹ Norkringin kanavanippuihin kohdistunut vähäinen kysyntä on selvä merkki siitä, ettei Norkring ole ainakaan toistaiseksi pystynyt vakuuttamaan potentiaalisia asiakkaitaan siitä, että sillä on toimivat ja laadukkaat lähetysverkot valmiina toimilupakauden alkaessa 10.1.2017. On luonnollista, ettei TV-yhtiö uskalla laskea pääliiketoimintaansa sellaisen toimijan varaan, joka epäröi investoida juuri myönnetyn verkkotoimiluvan ehtojen mukaisen verkon rakentamiseen, kuten Norkring nyt. Voitaneen siten jopa väittää, että Norkringin omat toimet tai toimimattomuudet ovat johtaneet siihen, ettei sen kanavanippuun B kohdistunut yhtään ohjelmistotoimilupahakemusta.

¹ <https://www.viestintavirasto.fi/viestintavirasto/ajankohtaista/2016/antennitelevisiohjelmistotoimilupienhakukierrosonpaattynyt-viestintavirastolle81hakemusta.html>

Sama koskee Yleisradion hankintakilpailua – kanssakilpailijat, valintaperusteet ja Yleisradion tahtotila olivat etukäteen osallistujien tiedossa ja Norkringilla olisi siten halutessaan ollut mahdollisuus voittaa kyseinen tarjouskilpailu.

Sama ”muna-kana ilmiö” koskee myös kanavanipun B väestöpeittoaluetta. Kuten telealalla aina, verkko-operaattoritoiminta antenniverkossa edellyttää huomattavia, etupainotteisia verkkoinvestointeja ja riskinottoa. Lähetysverkko pitää olla valmiina ennen kuin voi saada maksavia asiakkaita. Teknologiasiiirtymävaiheessa on myös normaalia, että verkon käyttöaste jää käynnistysvaiheessa vajaaksi. Toisaalta kaupallista kysyntää 100 % verkolle ei voi syntyä, ellei valtakunnallista verkkoa ole tarjolla. Esimerkiksi Yleisradio on perustellut omaa HD-linjaansa myös sillä, ettei Suomessa ole ollut täysin valtakunnallista DVB-T2 verkkoa tarjolla.² Toisaalta Yleisradio on myös julkisesti ilmoittanut aloittavansa valtakunnalliset DVB-T2 –lähetykset UHF-taajuudella 10.1.2019.³ Maksu-tv-kanavat siirtyvät käyttämään DVB-T2 –tekniikkaa jo 2017 ja kaikki loputkin tv-kanavat viimeistään 31.3.2020. Kysyntää valtakunnalliselle DVB-T2-verkolle siis on.

Digita katsookin, että Norkringin hakemus on ennenaikainen ja perusteeton. Tulevaa toimilupakautta koskevat ohjelmistotoimiluvat on myöntämättä ja asiakasneuvottelut siten vielä kesken. Vaikka Norkringin B-kanavanippuun ei tullut yhtään ohjelmistotoimilupahakemusta, mikään ei estä tv-toimijoita hakemasta ohjelmistotoimilupaa koska vain.

Hieman yllättäen Norkring hakee B-kanavanipun peittoaluevaatimuksen supistamista 100 prosentista 85 prosenttiin koko toimilupakaudeksi eli 10.1.2027 asti. Verkon peittoalueen supistamisessa ei ole järkeä ottaen huomioon se, että kaikki tv-kanavat siirtyvät DVB-T2 –tekniikan käyttöön jo pari vuoden päästä 2020. Norkringin hakemuksen tarkoituksena lieneekin vain oman liiketoimintariskin minimointi – verkkoa laajennettaisiin vain ja ainoastaan ”kaupallisten sopimusten mukaisesti”.⁴ B-kanavanipun peittoalueen supistaminen esitetyllä tavalla tarkoittaisi kuitenkin käytännössä sitä, että Suomessa olisi jatkossa vain yksi täysin valtakunnallinen kanavanippu eli Digitan kanavanippu A. Tämä heikentäisi olennaisesti tv-palveluiden saatavuutta ja valikoimaa suomalaisissa kotitalouksissa erityisesti harvaanasutuilla seuduilla sekä heikentäisi samalla merkittävästi myös antenni-tv-verkon kilpailukykyä.

Norkringin muutoshakemus onkin ristiriidassa valtioneuvoston 12.11.2015 tekemien verkkotoimilupapäätösten kanssa. Verkkotoimilupapäätöksen tavoitteena oli edistää kilpailua televisiolähetyspalveluiden markkinoilla. Tarkoituksena oli myös edistää laadukkaiden ja monipuolisten sisältöjen tarjontaa kattavasti koko maassa sekä lisätä teräväpiirtolähetysten tarjontaa antennitelevisioverkossa.⁵ Kanavanipun B verkkotoimilupalupaa hakivat Norkring ja Digita. Verkkoluvan kanavanippuun B sai lopulta Norkring, koska valinnalla haluttiin mahdollistaa kilpailun syntyminen maanpäällisessä televisioverkossa myös UHF-alueen sisällä. Ennen päätöstä ainoastaan Digitalilla oli maan kattava lähetysverkko. Myöntämällä B-kanavanipun verkkotoimilupa Norkringille päästiin tilanteeseen, jossa kaksi eri toimijaa tarjoaisi täysin valtakunnallista verkkopalvelua Yleisradion ja yleisen edun kanaville ja muille ohjelmistotoimiluvanhaltijoille;

² <http://www.uusisuomi.fi/kotimaa/66072-digita-sanoi-ylen-hd-kanaville-ei-dna-sai-monopolin>

³ Ylen TV-jakelukapasiteettitarpeen ilmoitus Viestintävirastolle 6.4.2016

⁴ Norkringin hakemus verkkotoimilupaehtojen muuttamiseksi 15.4.2016

⁵ <http://www.lvm.fi/-/uusi-verkkotoimija-antennitelevisiomarkkinoille-856757>

Digita DVB-T tekniikalla toteutettavassa kanavanipussa A ja Norkring DVB-T2 –tekniikalla toteutettavassa kanavanipussa B.⁶ Valtioneuvoston päätöksen mukaan kanavaniput A ja B on varattu ensisijaisesti Yleisradion ja yleisen edun kanavien käyttöön. Näin Yleisradio ja kaupalliset yleisen edun kanavat voivat halutessaan lähettää ohjelmistonsa ns. rinnakkaislähetysinä kanavanipuissa A ja B.⁷ Mikäli Norkringin hakemus hyväksytään, ei suunniteltu simulcast kanavanipuissa A ja B enää onnistu.

Valtioneuvosto katsoi verkkotoimilupapäätösten perusteluissa myös, että toimitukset oli tarkoituksenmukaista myöntää niin, että kummallakin toimijalla – Digita ja Norkringilla – olisi mahdollisuus liiketaloudellisesti kelpaavaan toimintaan. Näin kummallekin toimijalle myönnettiin mahdollisimman samanlaiset ”kanavanippupaketit” eli (1) valtakunnallinen yleisen edun kanavanippu (A/B), (2) teknologianeutraali lähes valtakunnallinen kanavanippu (E/C) ja (3) 80 % väestöpeiton DVB-T2 kanavanippu (F/D). Toimilupia on siten erilaisia ja niillä kaikilla on omat tavoitteensa. Valtakunnallisten verkkotoimilupien ja ohjelmistotoimilupien tavoitteena on varmistaa erityisesti se, että kaikilla suomalaisilla on mahdollisuus vastaanottaa laadukkaita ja monipuolisia tv-sisältöjä. Valtakunnalliset toimitukset ovat kuitenkin toimijoille vähemmän kannattavia, koska haja-asutusalueiden kattaminen maksaa eniten. Juuri tämän kaikkein kalleimman viimeisen 15 %:n väestönosan Norkring haluaa jättää kattamatta. B-kanavanipun rakentamis- ja väestöpeittovelvoitteet ovat kuitenkin olleet Norkringin tiedossa jo hakemushetkellä – Norkring on siten valtakunnallisen B-kanavanipun toimituspäättäjänä tiennyt mihin sitoutui. Sen vuoksi olisikin kohtuutonta, että Norkring voisi nyt jälkikäteen ”poimia kirsikat” ja keskittyä tarjoamaan Suomessa palveluja vain tiheimmin asutuille alueille kaikissa kolmessa kanavanipussa (B, C, D).

Mikäli Norkringin muutoshakemus nyt hyväksytään, murtuu koko 12.11.2015 tehdyn verkkotoimilupapäätöksen logiikka. On myös epätodennäköistä, että Norkring koskaan laajentaa B-kanavanipun verkkoa täysin valtakunnalliseksi, mikäli tällainen velvollisuus verkkotoimiluvan ehdoista poistetaan. Digita katsookin, ettei näin olennaista muutosta verkkotoimilupaehtoihin tule tehdä.

3 Katvealueita koskeva muutoshakemus

Norkring pyytää hakemuksessaan myös, että siltä poistettaisiin peittoaluevelvoitteen supistamisen yhteydessä velvoite rakentaa verkko uusille yli 50 asukkaan katvealueille.

Norkringin mukaan se on valmis – jos ohjelmistotoimijat haluavat ostaa kapasiteettia 100 % peitolla - laajentamaan peiton yli 50 prosentin asukkaan katvealueille ohjelmistotoimijoiden tarpeiden ja kaupallisten sopimusten mukaisesti. Norkring siis esittää, että toisin kuin A ja C –kanavanipuissa, verkkotoimiluvan haltijalla ei B-kanavanipussa olisi velvollisuutta rakentaa verkko uusille katvealueille, vaan täytelähettimien rakentaminen perustuisi Norkringin mahdollisesti tekemiin kaupallisiin sopimuksiin. Tämä on tietenkin paitsi ristiriidassa toimilupien hakuilmoituksen julistamisvaiheessa esitettyjen ehtojen kanssa, myös toimiluvan haltijoiden tasapuolisen kohtelun vaatimuksen vastainen. Täytelähettimien rakentamisvelvollisuus on olennainen kustannustekijä niin verkkotoimiluvan haltijalle kuin sen asiakkaille, ja siksi vaatimuksen pitäisikin koskea yhtäläi-

⁶ Verkkotoimilupapäätös s. 34

⁷ Verkkotoimilupapäätös s. 14

sesti molempia yleisen edun kanavanippuja A ja B. Rakentamisvelvoitetta puoltaa myös se, että Yleisradion ja yleisen edun kanavien tulee näkyä kanavanipussa A ja B kaikille suomalaisille (100% väestöpeitto).

4 Lopuksi

Valtioneuvosto myönsi verkkotoimiluvat vain viisi (5) kuukautta sitten. B-kanavanipun rakentamis- ja peittoaluevelvoitteet olivat Norkringin tiedossa jo toimilupien hakuvaiheessa. Vaikka DVB-T2 liiketoiminta ei ehkä ole käynnistynyt Norkringin odottamalla tavalla, Digita katsoo, ettei markkinoilla ole tapahtunut viiden kuukauden aikana sellaisia muutoksia, jotka puoltaisivat Norkringin muutoshakemuksen hyväksymistä.⁸ Pikemminkin päinvastoin, sillä verkkotoimilupapäätöksen jälkeen T2-siirtymää on päätetty aikaistaa vuodesta 2026 vuoteen 2020. Investoinnit DVB-T2 verkkoihin pitää aloittaa nyt, jotta T2-siirtymä saadaan toteutettua halutussa aikataulussa.

Tuleva toimilupakausi, 700 MHz:n taajuusalueen muutostyöt ja koko T2-siirtymä edellyttävät maanpäällisessä tv-verkossa verkko-operaattoreilta merkittäviä, etupainotteisia investointeja ja selkeää riskinottoa. Kaikki DVB-T2 – verkot pitää rakentaa aikana, jolloin niihin ei välttämättä riitä maksavia asiakkaita alusta asti. Digita olisi valmis investoimaan ja rakentamaan Suomeen valtakunnallisen DVB-T2 verkon, mutta sillä ei ole siihen tarvittavaa toimilupaa. Mikäli Norkring ei ole valmis investoimaan ja rakentamaan Suomeen 100 % väestöpeiton tv-lähetysverkkoa toimilupaehdojen mukaisesti, on sillä mahdollisuus palauttaa toimilupa valtiolle. Näin kanavanipun B verkkotoimilupa voidaan julistaa uudelleen haettavaksi ja myöntää toimijalle, joka on valmis tekemään tarvittavat investoinnit.

Digita katsoo siten, ettei Norkringin muutoshakemusta tulisi hyväksyä. Mikäli hakemus kuitenkin hyväksytään, tulee televisio- ja radiotoimintaan tarkoitettujen taajuuksien käytöstä annettua määräystä 70 muuttaa siten⁹, että B-kanavanipun käyttämättä jääneet taajuudet allokoidaan uudelleen ja/tai siirretään muille broadcasting-toimijoille.

Helsingissä 25.5.2016

DIGITA OY

Juha-Pekka Weckström
toimitusjohtaja

⁸ Vähäinen kapasiteetin kysyntä ei ole riittänyt aiemmassakaan verkkotoimilupakäytännössä osoitukseksi toimintaympäristön muutoksesta. Kts esimerkiksi LVM/1001/07/2012 29.6.2012.

⁹ Verkkotoimilupapäätös sivu 17 ja Liite 2.