

2.6.2016

Liikenne- ja viestintäministeriö  
Kirjaamo  
[kirjaamo@lvm.fi](mailto:kirjaamo@lvm.fi)

LVM/847/07/2016

## 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 D-kanavanippua koskevaan muutos-hakemukseen. Norkringin toista hakemusta koskevat kommentit Digita on toimittanut ministeriölle jo 25.5.2016.

Norkring pyytää hakemuksessaan, että kanavanippua D koskeva vaatimus DVB-T2 jakelutekniikan ja MPEG-4-pakkaustekniikan käytöstä muutetaan teknologianeutraaliksi siten, että toimiluvan haltijan on mahdollista käyttää vaihtoehtoisesti myös DVB-T-jakelutekniikkaa ja MPEG-2-pakkaustekniikkaa koko toimilupakauden ajan. Norkring perustelee hakemustaan sillä, ettei DVB-T lähetystekniikkaa käyttävissä kanavanipuissa ole sen tietojen mukaan riittävästi lähetyskapasiteettia kaikille ohjelmistotoimiluvan hakijoille.

Digita katsoo, että Norkringin D-kanavanipun toimilupaehtoja koskeva muutos-hakemus tulisi hylätä seuraavin perustein:

- (i) Suomi siirtyy kokonaan DVB-T2 teknologiaan vuonna 2020 ja maksu-tv-kanavat näillä näkymin jo vuonna 2017. DVB-T2 verkkojen rakentaminen ja markkinointi kuluttajille pitää aloittaa nyt, jotta T2-siirtymä saadaan toteutettua halutussa aikataulussa.
- (ii) DVB-T kapasiteetista ei tosiasiallisesti ole pulaa. Digitan ja Norkringin DVB-T jakelutekniikkaa käyttävien kanavanippujen A, C ja E kapasiteetti riittää niille tv-kanaville, jotka Digitan tietojen mukaan ovat valmiita aloittamaan lähetyksensä uuden toimilupakauden alkaessa 10.1.2017.
- (iii) D-kanavanipun laajat SFN-alueet eivät sellaisenaan sovellu DVB-T teknologian käyttöön, vaan edellyttävät DVB-T2 standardin käyttöä. Norkringin ehdottaman DVB-T-teknologian käyttö D-kanavanipussa ei onnistu ilman kuluttajille aiheutuvia merkittäviä häiriöitä.
- (iv) Norkringin hakemus on ristiriidassa valtioneuvoston 12.11.2015 tekemän verkkotoimilupapäätöksen perusteluiden kanssa.

## 2 Norkringin muutoshakemus ei tue nopeutettua siirtymää DVB-T2-lähetysiin

Kanavanipun D toimilupaan on sisällytetty DVB-T2-jakelutekniikan käyttöä koskeva määräys tietoisesti. Valtioneuvosto sisällytti jo 16.3.2015 julkaistuu haakuilmoitukseen toimilupien myöntämisen tavoitteeksi teräväpiirtolähetysten tarjonnan lisäämisen antennitelevisioverkossa. Tavoitteen saavuttamiseksi valtioneuvosto määräsi yhdeksästä verkkotoimiluvasta kuuteen velvollisuuden käyttää teräväpiirtolähetykset mahdollistavaa DVB-T2-teknologiaa vuonna 2017 alavalla toimilupakaudella.<sup>1</sup> Norkringin saama D-kanavanippu on näistä yksi.

DVB-T2 teknologian käytön edistämistavoite perustui päätöshetkellä eduskunnalle selontekona annettuun sähköisen median viestintäpoliittiseen ohjelmaan<sup>2</sup>. Vuonna 2012 annetun Viestintäpoliittisen ohjelman mukaan antenniverkossa oli tarkoitus siirtyä nykyisen DVB-T teknologian käytöstä HD-lähetykset mahdollistavan DVB-T2-teknologian käyttöön vähitellen vuoteen 2026 mennessä. **Verkkotoimilupapäätöksen jälkeen DVB-T2-siirtymää on kuitenkin päätetty aikaistaa kuudella vuodella vuodesta 2026 vuoteen 2020.**<sup>3</sup> Kaikki tv-kanavat siirtyvät DVB-T2 -tekniikan käyttöön jo parin vuoden päästä 2020 ja maksu-tv-kanavat jo vuonna 2017. DVB-T2-teknologian verkolle on siis kysyntää.

Valtioneuvoston vaatimus DVB-T2-teknologian käytöstä on siten tällä hetkellä vielä perustellumpi kuin verkkotoimiluvan myöntämishetkellä.

Norkringin muutoshakemus koskee kanavanippua D, jossa käytetään jo tällä hetkellä DVB-T2 teknologiaa. Kanavanippu D on tämän lausunnon laatimishetkellä Digitan hallinnassa ja kanavanipussa välitetään maksu-tv-kanavia DVB-T2 teknologialla. Monilla D-kanavanipun peittoalueen kotitalouksista on siten jo DVB-T2-vastaanotin hankittuna ja siirtymä takaisin vanhempaan jakeluteknologiaan herättäisi todennäköisesti vähintäänkin hämmennystä kuluttajissa.

## 3 Neljännelle DVB-T kanavanipulle ei näytä olevan kaupallista kysyntää

Norkringin hallinnoimiin B- ja D-kanavanippuihin ei tullut yhtään ohjelmistotoimilupahakemusta 18.4.2016 päättyneellä hakukierroksella.<sup>4</sup> Suhteellisesti eniten kiinnostusta kaupallisten tv-toimijoiden keskuudessa herättivät Digitan hallinnoimat A ja E-kanavaniput.<sup>5</sup> 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 lähetykset valmiina uuden toimilupakauden alkaessa 10.1.2017.

Norkring näyttää itse tulkitsevan ohjelmistotoimilupakierroksen lopputulosta niin, että DVB-T kapasiteetista on pulaa. Digitan käsityksen mukaan kaikki DVB-T ohjelmistotoimilupaa hakeneet tv-kanavat tulevat näillä näkymin mahdumaan olemassa oleviin DVB-T kanavanippuihin, joita Digitalta on kaksi (A ja E) ja Norkringilla yksi (C). Digitan saamien tietojen mukaan on hyvin todennäköistä, etteivät kaikki E ja C kanavanippuihin ohjelmistotoimilupaa hakeneet maksu-tv-kanavat tule aloittamaan lähetyksiään, koska palveluoperaattorikysymys näyttää olevan osalla toimijoista auki. Toisin kuin ns. vapaasti jaeltavat tv-kanavat (kuten Yle, MTV3, Nelonen, Sub, Ava, Viisi, Kutonen, Liv, Hero, Fox, Jim, Fii, jne), maksu-tv-kanavat eivät maksa tv-lähetysten jakelukustan-

<sup>1</sup> Verkkotoimilupapäätös sivu 13

<sup>2</sup> <http://www.lvm.fi/sahkoisen-median-viestintapoliittinen-ohjelma>

<sup>3</sup> <http://yle.fi/aihe/artikkeli/2016/04/05/hdta-kaikille-vuonna-2020-television-teravapiirtolahetyksiin-siirtymisen>

<sup>4</sup> [https://www.viestintavirasto.fi/attachments/muutpaatokset/Television\\_toimilupakierroksen\\_hakijat\\_2017.pdf](https://www.viestintavirasto.fi/attachments/muutpaatokset/Television_toimilupakierroksen_hakijat_2017.pdf)

<sup>5</sup> <https://www.viestintavirasto.fi/viestintavirasto/ajankohtaista/2016/antennitelevisiohjelmistotoimilupienhakukierrosonpaattynyt-viestintavirastolle81hakemusta.html>

nusta itse, vaan siitä vastaa palveluoperaattori/maksu-tv-operaattori. Ellei maksu-tv-operaattoria ole, ei tv-kanavan lähetyksiä aloiteta.

Tietoyhteiskuntakaaren 25 §:n mukaan yksi ohjelmistotoimiluvan myöntämisen edellytyksistä on, että lupaa hakenut tv-yhtiö on esittänyt riittävän selvityksen ohjelmiston jakelun järjestämisestä.

Maksu-tv-kanavien osalta ohjelmistotoimilupaa myönnettäessä tulisikin hakijalta pyytää paitsi selvitys käytettävästä jakeluoperaattorista, myös selvitys käytettävästä maksu-tv-operaattorista.

#### 4 DVB-T teknologian käyttö D-kanavanipussa ei onnistu ilman merkittäviä häiriöitä

Norkring pyytää hakemuksessaan, että kanavanippu D muutetaan teknologianeutraaliksi niin, että Norkringin olisi mahdollista käyttää vaihtoehtoisesti myös DVB-T-jakelutekniikkaa ja MPEG-2-pakkaustekniikkaa koko toimilupakauden ajan.

Digita kannattaa lähtökohtaisesti teknologianeutraliteettia ja mahdollisimman kevyttä sääntelyä kaikissa toimiluvissa. Digita pitää kuitenkin hyväksyttävänä ehtoja, joihin on järkevä tekninen tai muu peruste (kuten T2-siirtymän edistäminen).

Kanavanipussa D on käytössä laajat SFN-alueet, jotka eivät sellaisenaan sovellu teknisesti DVB-T-teknologian käyttöön, vaan edellyttävät DVB-T2 standardin käyttöä. Mikäli Norkring ottaisi kanavanipussa D käyttöön DVB-T teknologian, aiheuttaisi tämä merkittäviä häiriöitä kuluttajille. Myös D-kanavanipun peittoalue supistuisi.

Kuluvan toimilupakauden aikana Digita on yhdessä muiden toimijoiden kanssa esittänyt SFN-alueiden käyttöä DVB-T-verkoissa. Toimialan ehdotukset on tyrmätty viitaten taajuuksien tehoon käyttöön ja kuluttajille aiheutuviin häiriöihin. Digita katsookin, ettei D-kanavanipussa tulisi nytkään hyväksyä DVB-T teknologian käyttöä.

#### 5 Norkringin muutoshakemus on ristiriidassa verkkotoimilupapäätöksen kanssa

Kanavanipun D verkkotoimilupalupaa hakivat Norkring ja Digita. Verkkoluvan kanavanippuun D sai lopulta Norkring, koska valinnalla haluttiin mahdollistaa kilpailun syntyminen maanpäällisessä televisioverkossa myös UHF-alueen sisällä.

Valtioneuvosto katsoi päätöksessään, että *kilpailua voidaan edistää parhaiten siten, että markkinoilla on riittävästi tasavahvoja yrityksiä. Tämän varmistamiseksi toimijoille tulisi myöntää riittävästi taajuuksia. Erityisesti uuden yrityksen tulisi saada myös liiketoiminnallisesti riittävän suuri kokonaisuus saavuttaakseen investointien, palvelujen ja markkinoinnin mittakaavahyödyt.*<sup>6</sup>

Valtioneuvosto katsoikin, että toimiluvat oli tarkoituksenmukaista myöntää niin, että kummallakin toimijalla – Digitalle ja Norkringille – olisi mahdollisuus liiketaloudellisesti kelpaavaan toimintaan.<sup>7</sup> Näin kummallekin toimijalle myönnettiin mahdollisimman samanlaiset ”kanavanippupaketit” eli

- o 1 valtakunnallinen yleisen edun kanavanippu; Digitalle A ja Norkringille B;

<sup>6</sup> Verkkotoimilupapäätös sivu 33

<sup>7</sup> Verkkotoimilupapäätös sivu 33

- o 1 teknologianeutraali lähes valtakunnallinen kanavanippu; Digitalle E ja Norkringille C; ja
- o 1 DVB-T2 kanavanippu osavaltakunnallisella noin 80 %:n väestöpeitolla; Digitalle F ja Norkringille D.

Toimilupia on siten erilaisia ja niillä kaikilla on omat tavoitteensa. Tarkoitus myös oli, että toimijat pystyisivät kilpailemaan näillä kanavanipuilla tasapuolisesti keskenään. Tavoitteena lienee esimerkiksi ollut, että Norkring kilpailee D-kanavanippunsa DVB-T2 palveluilla erityisesti Digitan F-kanavanipun DVB-T2 lähetysohjelmien kanssa.

Mikäli Norkringin muutoshakemukset koskien D ja B kanavanippuja nyt hyväksytään, murtuu koko 12.11.2015 tehdyn verkkotoimilupapäätöksen logiikka.

Digita katsookin, että Norkringin muutoshakemus on ristiriidassa valtioneuvoston verkkotoimilupapäätöksen kanssa eikä sitä pitäisi hyväksyä.

## 6 Lopuksi

Valtioneuvosto myönsi verkkotoimiluvat vain noin puoli vuotta sitten. D-kanavanipun teknologiavaatimus ja muut toimilupaehdot olivat Norkringin tiedossa jo hakuvaiheessa. Vaikka DVB-T2 liiketoiminta ei ehkä ole käynnistynyt Suomessa Norkringin odottamalla tavalla, Digita katsoo, ettei markkinoilla ole tapahtunut puolen vuoden aikana sellaisia muutoksia, jotka puoltaisivat Norkringin muutoshakemuksen hyväksymistä.<sup>8</sup> Pikemminkin päinvastoin, sillä verkkotoimilupapäätöksen jälkeen T2-siirtymää on päätetty aikaistaa vuodesta 2026 vuoteen 2020.

Digita katsoo myös, että Norkringin hakemus on ennenaikainen. Tulevaa toimilupakautta koskevat ohjelmistotoimiluvat on myöntämättä ja asiakasneuvottelut siten vielä kesken. Vaikka Norkringin D-kanavanippuun ei tullut yhtään ohjelmistotoimilupahakemusta, mikään ei estä tv-toimijoita hakemasta ohjelmistotoimilupaa ja ostamasta Norkringilta lähetysohjelmia koska vain. Tämä edellyttää kuitenkin tietoa ja varmuutta verkon rakentamisesta.

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. Mikäli Norkring ei ole valmis investoimaan ja rakentamaan Suomeen tv-lähetysohjelmien toimilupaehdojen mukaisesti, on sillä mahdollisuus palauttaa toimilupa valtiolle. Näin kanavanipun D verkkotoimilupa voidaan julistaa uudelleen haettavaksi ja myöntää toimijalle, joka on valmis tekemään tarvittavat investoinnit.

Edellä mainituilla perusteilla Digita katsoo, ettei Norkringin muutoshakemusta tulisi hyväksyä.

Helsingissä 2.6.2016

DIGITA OY

Juha-Pekka Weckström  
toimitusjohtaja

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