

7.3.2018

Radion tuleva toimilupakausi

1. Yleistä

Radion asema Suomen mediamarkkinoilla on säilynyt vahvana. Vaikka radiotoimialaan kohdistuu enenevässä määrin kilpailupaineita muilta viestinnän ja ajanvietteen sektoreilta, perinteinen FM-radio on kuuntelussa yhtä voimissaan ja radiolla on oma selkeä paikkansa suomalaisessa mediakentässä. Jakelu maanpäällisessä verkossa tapahtuu analogisessa muodossa, mutta radio on ottanut digitalisaation mahdollisuudet hyötykäyttöön erityisesti sisällöntuotannon osalta. Radiotoiminta on merkityksellistä niin sananvapauden, moniarvoisen viestinnän kuin kulttuurin näkökulmasta ja tarjoaa jokaiselle jotakin - viihdettä, ajanviettoa, uutisia ja ajankohtaiskatsauksia. Radioala edustaa hyvin vaihtelevaa toimijakenttää, jossa on kuuntelijan näkökulmasta jokaiselle oma tärkeä roolinsa.

Radiotoiminnan harjoittaminen edellyttää lain mukaan ohjelmistotoimilupaa. Voimassa olevat radion ohjelmistotoimiluvat päättyvät vuoden 2019 lopussa. Nykyinen toimilupakausi (v. 2012-2019) ja nyt voimassa olevat toimiluvat on myönnetty joko vuonna 2011 tai sen jälkeen järjestetyillä lukuisilla niin sanotuilla täydennyskierroksilla vuosien 2013 ja 2017 välillä. Toimilupakauden vaihtuminen tarjoaa samalla hyvän tilaisuuden toimilupajärjestelmän, toimilupaehtojen ja taajuuskokonaisuuksien arviointiin ja mahdollisten muutostarpeiden huomiointiin.

Osana hallituksen normien purkamista ja säädösten sujuvoittamista koskevaa kärkihanketta, liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) arvioi radion ohjelmistosääntelyä ja mahdollisuutta toimilupasääntelyn edelleen keventämiseksi ja selkeyttämiseksi tulevalla toimilupakaudella. LVM kävi keskusteluja radion toimilupajärjestelmän kehittämisestä ja markkinaehtoisesta toimilupien jakomallista eli toimilupien huutokaupasta Viestintäviraston ja alan toimijoiden kanssa vuoden 2016 aikana. Tarkemman kokonaiskuvan saamiseksi ja muiden Pohjoismaiden huutokauppakokemusten analysoimiseksi LVM teetti konsulttityö NAG:lla selvityksen siitä, miten ja missä laajuudessa huutokauppamekanismi soveltuisi radio toimilupien ja niihin liittyvien taajuuksien myöntämiseen Suomen kaupallisella radiotoimialalla¹. Selvityksessä arvioitiin, että huutokauppamekanismi soveltuisi huonosti radiotoimilupien jakomenetelmäksi. Huutokauppamekanismi saattaisi kiihdyttää toimialan keskittymistä ja voisi luoda tilanteen, jossa radioalan toimijat kärsivät taloudellista tappiota ja/tai joutuvat vähentämään suunnittelemaansa investointeja.

Sidosryhmien kanssa käytyjen keskustelujen, selvityksen lopputuloksen ja kokonaisarvioinnin jälkeen, LVM päätti olla etenemättä toimilupien huutokauppamalliin ja käynnisti yhdessä toimialan ja sidosryhmien kanssa tulevan toimilupakauden valmistelun nykyisen toimilupien myöntämismallin (ns. kauneuskilpailu) pohjalta. Tavoitteena oli kehittää toimilupien myöntämismallia ja taajuuskokonaisuuksia tulevan ohjelmistotoimilupakauden osalta sellaisiksi, jotka parhaiten varmistaisivat tietoyhteiskuntakaaren tavoitteet, mahdollisimman neutraalin ja hallinnollisesti kevyen myöntämistavan, monipuolisen tarjonnan ja markkinalähtöisen rakenteen muodostumisen.

Vuonna 2017 järjestettiin kaksi toimilupakauden suunnittelua koskevaa työpajaa, jonne kutsuttiin laajasti radioalan toimijoita keskustelemaan tulevaan toimilupakauteen liittyvistä vaihtoehdoista erityisesti toimilupasääntelyyn ja -järjestelmään, taajuussuunnitteluun, toimilupakauden pituuteen ja markkinarakenteen muodostumiseen liittyen. Työpajojen avulla pyrittiin saamaan mahdollisimman kattava kuva toimialan näkemyksistä. Työpajojen lisäksi pyydettiin kirjallisia näkemyksiä työpajaa varten laaditun

¹ Selvitys radiotaajuuksien ja toimilupien huutokauppamallista (10.2.2017)

Id Versionumero

muiston ja siinä esitettyjen etenemismahdollisuuksien pohjalta, jotka koskivat sekä toimilupien myöntämisperusteita, että taajuuskokonaisuuksia. Taajuuskokonaisuuksia käsiteltiin tarkemmin myös Viestintäviraston järjestämissä Radiofoorumeissa.

Yksi keskeisistä uudistusten tavoitteista oli siirtyminen mahdollisuuksien mukaan sisältöperusteisista toimilupien myöntämisperusteista enemmän liiketoimintaperusteiseen arvioon. Tällöin ei toimilupia myönnettäessä vertailtaisi ensisijaisesti toimilupaa hakeneiden radiokanavien ohjelmasisältöjä keskenään, vaan arvioinnin painopiste siirtyisi toimijan edellytyksiin harjoittaa pitkäjänteistä ja kestäväää radiotoimintaa sekä kehittää toimintaansa radiomarkkinoiden ja mediaympäristön muuttuessa. Tavoitteena oli myöntämisperusteiden läpinäkyvyyden ja objektiivisuuden lisääminen sekä nykyisenkaltaisista ohjelmistotoimilupien sisältöehdoista luopuminen. Tästä vaihtoehdosta pyydettiin kommentteja sidosryhmiltä ja lisäksi LVM pyysi viestintätoimikunnan professori Päivi Korpisaarelta arviota siitä, onko myöntämiskriteerien painopisteen muuttaminen mahdollista nykyisen sääntelyn puitteissa ilman lainmuutostarvetta. Samalla arvioitiin myöntämiskriteerien lainmukaisuutta suhteessa perusoikeusjärjestelmään.²

Korpisaaren arvion mukaan ohjelmistolupajärjestelmän syy, tarkoitus ja tavoitteet huomioon ottaen olisi mahdollista ottaa liiketoimintaperusteisuus mukaan nykyisen ”kauneuskilpailun” yhdeksi - mutta ei kuitenkaan ainoaksi - arviointikriteeriksi. Tällä tavoin voitaisiin ehkä nykyistä paremmin ottaa huomioon halu kehittää radioliiketoimintaa ja investoida siihen. Tämä liittyy myös tahtoon ja mahdollisuuksiin kehittää uusia ohjelmaformaatteja ja -jakelutapoja. Ohjelmiston monipuolisuuden arvioinnissa erilaiset sisältöön perustuvat arvioinnit ovat ongelmallisia, koska ohjelmasisältöjen laittaminen ”arvojärjestykseen” on lähtökohtaisesti hankalaa. Tämä korostuu erityisesti silloin kun olemassa oleva ohjelmatarjonnan kokonaisuus on jo monipuolinen.

2. Radiomarkkinoiden nykytila

Radiotoiminta muodostuu Suomessa Yleisradion tuottamasta julkisen palvelun valtakunnallisesta ja alueellisesta radiotarjonnasta sekä kaupallisesta valtakunnallisesta, alueellisesta ja paikallisesta radiotarjonnasta. Radiokuuntelu on hiljalleen laskenut viimeisten vuosien aikana ja musiikin suoratoistopalveluiden suosio on noussut suunnilleen samaa tahtia eli noin kaksi prosenttia vuodessa. Radion asema Suomen mediamarkkinoilla on kuitenkin säilynyt vahvana ja keskimääräinen radion kuuntelu-aika on noin kolme tuntia päivässä ja radio tavoittaa viikossa 75 prosenttia väestöstä.

Yleisradion Radio Suomi on kuuntelijamääriltään ylivoimaisesti kuunnelluin julkinen radiokanava Suomessa vajaa kahden miljoonan kuulijan viikkotavoitettavuudella keräten yli 30 prosenttia kaikesta radiokuuntelusta. Yleisradion tarjonnan keskiössä on uutis- ja ajankohtaissisältö ja viihdesisällöllä on olennaisesti pienempi rooli kuin kaupallisilla kanavilla. Viimeisen kymmenen vuoden aikana Yleisradion ja kaupallisten radiokanavien kuuntelijaosuudet ovat pysyneet suunnilleen samana Yleisradion osuuden ollessa hieman yli 50 prosenttia ja kaupallisen radion osuuden ollessa hieman alle 50 prosenttia. Alle 55-vuotiaiden kuuntelusta kaupallisen radion osuus on noin 75 %.

Median murroksesta huolimatta kaupallisen radion taloudellinen tilanne on vahvistunut viime vuosina. Radiotoimialan yritysten liikevaihto on ollut yli 60 miljoonaa euroa vuodessa. Mainosmyyntitulot muodostavat käytännössä koko kaupallisten radioiden tulovirran. Radion osuus kaikesta mediainonnasta on ollut viime vuosina yli 5 prosenttia.

Merkittävin viime vuosien muutos radiomarkkinoilla tapahtui vuoden 2015 lopulla, kun Bauer Media Oy osti MTV:n radioliiketoiminnot eli Oy Suomen Uutisradio Ab:n (Radio Nova). Kaupan myötä Bauer Mediasta tuli Suomen suurin kaupallinen radiotoimija niin kuuntelijamäärissä kuin liikevaihdolla mitattuna. Bauer Median kanavat ovat keränneet noin yli 20 prosenttia kuunteluminuuteista. Sanoma Media Finland Oy on noussut toiseksi suurimmaksi kaupalliseksi toimijaksi vajaa 20 prosentin kuunteluosuudella.

² Arviomuistio: Radiomarkkinoiden järjestäminen uuden toimilupakierroksen myötä, lausuntopyyntöä liitteenä

Kolmanneksi suurin toimija valtakunnallisilla radiomarkkinoilla on NRJ Finland Oy, jonka osuus radio-kuuntelusta on noin 10 prosenttia. Tämän lisäksi radiomarkkinoilla on muita valtakunnallisia, osavaltakunnallisia ja alueellisia toimijoita, jotka harjoittavat radiotoimintaa joko yhden tai useammalla valtakunnallisen tai alueellisen/paikallisen toimiluvan turvin eri puolille Suomea (esimerkiksi Kristillinen Media, Mediatakojat Oy, Kevyt Kanava Oy). Radiomarkkinoilla toimii myös suuri joukko pienempiä toimijoita, joiden osalta toimijakenttä elää ja liikevaihto on saattanut vaihdella vuosien varrella merkittävästikin. Paikallisradiotoimijoiden lukumäärä on viime vuosina laskenut ja ne ovat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kärsineet kannattavuudesta. Paikallisradioiden osuus radion kokonaiskuuntelusta on kuitenkin Suomessa eurooppalaisittain korkea.

Kaupallisten kanavien vahva asema Suomessa on vaikuttanut laadukkaan ja monipuolisen tarjonnan syntymiseen, mikä on tukenut radion elinvoimaisuuden ja houkuttelevuuden säilymistä. Niin sanottujen valtavirtakanavien lisäksi Suomessa on laaja kirjo erikoiskanavia, joiden ohjelmisto on räätälöity vastaamaan suppeampien kohderyhmien tarpeita.

Radiosisältöjä jaetaan usean jakelukanavan kautta ja toimiala kilpailee sekä yleisöstä että rahoituksesta kaikilla eri jakelukanavilla. Kilpailussa menestyminen edellyttää yhä enemmän siirtymistä useita jakelukanavia käyttäväksi hybridiratkaisuksi, joka mahdollistaa useita palveluita ja rahoitusmalleja. Alan toimijat eivät näe uusilla jakeluratkaisuilla olevan merkittävää vaikutusta alan liikevaihdon kasvuun, mutta ne ovat tärkeitä radiotoimialan aseman ja suhteellisen kilpailuaseman säilyttämiseksi.

3.Toimilupajärjestelmän yleiset tavoitteet ja muutostarpeet

Ohjelmistotoimilupajärjestelmää on perusteltu ennen muuta taajuuksien niukkuudella. Lisäksi sitä on perusteltu sananvapauden turvaamisella, koska se avulla on voitu edistää ohjelmistotarjonnan monipuolisuutta ja erityisryhmien tarpeiden huomioon ottamista. Niukkoja resursseja voidaan myös jakaa tasapuolisemmin ohjelmistolupajärjestelmän kautta. Samalla lähetystoiminnan luvanvaraisuus merkitsee rajoitusta peruslailla turvattuun sananvapauteen ja elinkeinovapauteen. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut radiotaajuuksien niukkuuden muodostavan sellaisen rajoitusperusteen, jonka huomioon ottamiseksi ohjelmistotoimilupajärjestelmän ylläpitäminen on hyväksyttävää sekä sananvapauden että elinkeinovapauden näkökulmasta.

Myöntämisen perusteet

Radiotoiminnan harjoittamista koskevat säädökset sisältyvät 1.1.2015 voimaan tulleeseen tietoyhteiskuntakaareen (917/2014), jonka 34 §:n mukaisesti radiotoiminnan harjoittaminen analogisessa maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa edellyttää ohjelmistotoimilupaa, jota haetaan Viestintävirastolta. Viestintävirasto voi myöntää ohjelmistotoimiluvan niissä tilanteissa, joissa hakijoita on yhtä paljon tai vähemmän kuin vapaana olevia taajuuksia. Tietoyhteiskuntakaaren 36 §:n mukaan ohjelmistotoimilupa voidaan myöntää sitä hakeneelle, jos hakija on vakavarainen ja sillä on ilmeinen kyky säännölliseen ohjelmistotoimiluvan mukaiseen toimintaan, hakija on maksanut hakemusmaksun, hakijan ei perustelusta syystä epäillä rikkovan tietoyhteiskuntakaaren säännöksiä, eikä ohjelmistotoimiluvan myöntäminen estä taajuuksien tehokasta käyttöä.

Valtioneuvosto tekee ohjelmistotoimilupaa koskevan ratkaisun, jos kaikille hakijoille ei ole myönnettävissä taajuuskapasiteettia tai toimilupapäätöksellä on huomattavia vaikutuksia viestintämarkkinoiden yleiseen kehitykseen. Tietoyhteiskuntakaaren mukaan toimilupia myönnettäessä valtioneuvoston tulee asianomaisella alueella harjoitettava radiotoiminta kokonaisuudessaan huomioon ottaen pyrkiä sananvapauden edistämiseen sekä turvaamaan ohjelmistotarjonnan monipuolisuus ja yleisön erityisryhmien tarpeet tavalla, joka parhaiten edistää tietoyhteiskuntakaaren 1 §:ssä säädettyjä tavoitteita (mm. radiotaajuuksien tehokas ja häiriötön käyttö, kilpailun edistäminen). Käytännössä valtioneuvoston myöntäessä toimiluvat toimilupamenettely on ”kauneuskilpailu”, jossa hakemuksia arvioidaan edellä kuvattujen kriteerien perusteella.

Tietoyhteiskuntakaaren mukaisen ohjelmistotoimilupajärjestelmän muuttamisen tavoitteena oli järjestelmän keventäminen, tehostaminen ja yksinkertaistaminen siirtämällä merkittävä osa ohjelmistotoimilupapäätöksistä Viestintäviraston ratkaistavaksi. Tarkoituksena oli, että ohjelmasisältöjä koskevia päätöksiä ei enää olisi tarvetta saattaa valtioneuvoston ratkaistavaksi yhtä laajasti kuin aikaisemmin. Niukkuustilanteita on kuitenkin ollut täydennyskiirroksilla usein ja päätökset ovat tältä osin siirtyneet valtioneuvoston käsittelyyn. Kaksiportainen järjestelmä on johtanut myös siihen, että voimassa olevat ohjelmistotoimiluvat ovat toimilupaehtojen osalta erilaisia. Valtioneuvoston niukkuustilanteissa myöntämiin toimilupiin on sisällytetty ohjelmatoiminnan sisältöön liittyviä toimilupaehtoja, kuten paikallisuusvaatimus tai ohjelmistosisällön erityispiirteitä koskevat velvoitteet (esimerkiksi musiikkigenre tai ohjelmiston kieli), kun taas Viestintäviraston myöntämiin toimilupiin niitä ei ole sisällytetty.

Tulevalla toimilupakaudella olisi tavoitteena ohjelmistotoimilupia myönnettäessä ottaa aiempaa enemmän huomioon hakijan edellytykset harjoittaa pitkäjänteistä radiotoimintaa. Tavoitteena olisi siirtää arvioinnin painopistettä puhtaasta ohjelmasisältöjen vertailusta laajempaan arviointiin, jossa sisältöperusteisen arvioinnin rinnalla arvioitaisiin hakijan kykyä kehittää radiotoimintaa (ml. liiketoimintasuunnitelma), aiempaa menestyksestä radiotoimintaa, vakavaraisuutta sekä investointikykyä ja -halua. Hakijan edellytyksiä harjoittaa pitkäjänteistä radiotoimintaa voitaisiin käyttää sisältöperusteiden rinnalla myöntämisperusteena vertailtaessa hakemuksia niukkuustilanteessa. Taloudellisten seikkojen huomiointi olisi laajaa, eikä sillä tavoitella radiomarkkinoiden keskittymistä tai hakijoiden asettamista järjestykseen esimerkiksi kapeasti liikevaihtolukujen pohjalta. Tavoitteena on myös edelleen mahdollistaa uusien toimijoiden tulo markkinoille.

Valtakunnallisten ja osavaltakunnallisten toimilupien osalta liiketoimintaperusteisuudella olisi suurempi painoarvo kuin paikallisten tai alueellisten radioiden osalta, koska valtakunnallisten/osakunnallisten kanavien ohjelmasisältö on usein laajaa kuuntelijaryhmää palvelevaa, eivätkä kanavat välttämättä eroa sisältöperusteiden osalta merkittävästi toisistaan. Esimerkiksi paikallisradioiden osalta painotettaisiin myös paikallista ohjelmatarjontaa ja -tuotantoa sekä laissa määriteltyjä sisältöperusteita (ohjelmasisällön monipuolisuus, erityisryhmien tarpeiden huomiointi ja sananvapauden edistäminen). Liiketoimintaperusteisen huomioonottaminen edellyttää sitä, että hakemusten tulee sisältää riittävän kattavat taloudelliset tiedot nykyisestä radiotoiminnasta, liiketoimintasuunnitelman ja suunnitelman radiotoiminnan kehittämisestä.

Erityisradioiden aseman säilyttämiseksi toimilupaviranomaisella säilyisi kuitenkin mahdollisuus toimilupia myönnettäessä myöntää riittävä määrä toimilupia ensisijaisesti erityisradiotoimintaan. Tällä tavoitellaan monipuolisten ja valtavirrasta poikkeavien sisältöjen tarjonnan turvaamista, jolla osaltaan edistetään erityisryhmien tarpeiden huomiointia, turvataan sananvapautta sekä ohjelmasisällön monipuolisuutta. Erityisradioiden ohjelmistotoimilupiin liitettäisiin lähtökohtaisesti ohjelmasisältöä koskevia toimilupaehtoja.

Lyhytaikaista radiotoimintaa varten on olemassa kevyempi radiolupamenettely. Tietoyhteiskuntakaaren mukaan lyhytaikaiseen, korkeintaan kolme kuukautta kestävään radiotoimintaan luvat myöntää Viestintävirasto. Lyhytaikaiseen radiotoimintaan ei esitetä muutoksia tulevalla toimilupakaudella.

Erityisradiot

Toimilupajärjestelmän tulee turvata tasapuoliset kilpailuolosuhteet eri toimijoiden välillä. Tämän vuoksi pidetään tärkeänä, että toimilupia myönnettäessä otetaan huomioon niin sanotut erityiskanavat sekä voittoa tavoittelematon radiotoiminta ja radioharrastajien tarpeet. Koska useiden erityisradioiden kohdeyleisö on varsin kapea, niiden toiminnan taloudellinen edellytys on kuuluminen useammalla talousalueella. Erityiskanavalla tarkoitettaisiin kanavaa, joka tuottaa sisältöä tietylle rajatulle kuulijajoukolle, esimerkiksi kielivähemmistöille suunnatut kanavat tai uskonnollisen kanavat. Erityisradioiden toimilupiin voidaan sisällyttää määräyksiä, joiden tarkoituksena on ohjata ohjelmiston sisällön kokonaisuutta hakemuksessa esitetyn suunnitelman mukaisesti. Erityisradioiden toimintaa voidaan pitää ohjelmistotarjonnan monipuolisuuden ja yleisön erityisryhmien kannalta perusteltuna ja tuettavana ja tästä syystä

erityisradioiden toimintaa pyritään tukemaan siten, että toimilupaviranomaisella on mahdollisuus tulevalla toimilupakierroksella myöntää hakemusten perusteella toimilupia ensisijaisesti myös erityisradioiden ja/tai muun ei-kaupallisen radiotoiminnan käyttöön.

Useissa maissa myös ei-kaupallinen, niin sanottu yhteisöradiotoiminta on muodostunut erityisesti uskonnollisten ryhmien, maahanmuuttajien ja muiden ryhmien kannalta tärkeäksi viestintämuodoksi. Suomessa tällainen toiminta on jäänyt selvästi pienimuotoisemmaksi. Erilaiset yhteisöt ja oppilaitokset ovat aktiivisesti käyttäneet hyväkseen myös mahdollisuutta lähettää lyhytaikaisesti radio-ohjelmistoja. Yhteisöradioiden ei-kaupallinen toiminta on viestinnän monipuolisuuden ja sananvapauden edistämisen kannalta tärkeää ja tästä syystä tulevalla toimilupakaudella varataan tilaisuus myös tällaisen toiminnan jatkamiseen vastaavalla tavalla kuin erityisradioiden osalta.

Toimilupaehdot

Tietoyhteiskuntakaaren 37 §:n mukaan valtioneuvosto voi liittää ohjelmistotoimilupaan ehtoja, jotka koskevat alueellista kuuluvuutta ja vuorokautista lähetysaikaa. Valtioneuvosto voi lisäksi liittää ohjelmistolupaan ohjelmatoimintaa koskevia, ohjelmiston monipuolisuuden ja yleisön erityisryhmien tarpeiden turvaamisen kannalta välttämättömiä ehtoja.

Nyt voimassa olevan toimilupakauden vuonna 2011 myönnetyt toimiluvat myönnettiin valtioneuvostossa ja valtakunnallisiin ohjelmistotoimilupiin (taajuuskokonaisuudet 1-12) liitettiin määräys, jonka mukaan luvanhaltijan on lähetettävä ohjelmisto kuuluvuusalueella samanaikaisesti ja saman sisältöisenä. Ohjelmistolla tarkoitettiin toimituksellisen sisällön eli radio-ohjelmien ja mainonnan muodostamaa kokonaisuutta. Alueellisissa ja paikallisissa luvissa ei vastaavaa määräystä ole, mutta Viestintäviraston määräyksessä televisio- ja radiotoimintaan tarkoitettujen taajuuksien käytöstä 70 taajuuskokonaisuus on määritelty analogiseen radiotoimintaan määräytyksi radiotaajuuksiksi, jotka on tarkoitettu *pääosin* saman ohjelmiston lähettämiseen radiotoimintaan myönnettävän ohjelmistotoimiluvan nojalla tai Yleisradion julkisen palvelun toteuttamiseksi.

Valtioneuvoston myöntämiin alueellisiin ja paikallisradiolupiin on puolestaan pääsääntöisesti sisällytetty paikallisuusvaatimus, jonka mukaan ohjelmistoon tulee sisällyttää uutis-, ajankohtais-, keskustelu-, urheilu- tai muita kuuluvuusalueen asioita käsitteleviä ohjelmia (paikallishjelmat). Paikallishjelmiä on tullut sisällyttää ohjelmistoon kunakin arkipäivänä yksi tunti kello 6 – 18 välisenä aikana. Viestintäviraston myöntämissä toimiluvissa paikallisuusvaatimusta ei ole ollut.

Valtioneuvoston myöntämissä ohjelmistotoimiluvissa on myös musiikki- ja muuta ohjelmasisältöä koskevia määräyksiä (esimerkiksi ”ohjelmiston musiikkisisällön tulee koostua pääosin aikuisille suunnatusta iskelmä- ja tanssimusiikista”). Toimilupaehdot on johdettu toimijan toimilupahakemuksessa ilmoitetusta suunnitellusta ohjelmasisällöstä, jota on käytetty myöntämisperusteena. Vaikka ehdot ovat olleet melko yleisluontoisia, eikä niiden voi katsoa merkittävästi rajoittaneen toimijoiden vapautta harjoittaa radiotoimintaa, ne ovat kuitenkin tuoneet tiettyä jäykkyyttä reagoida muuttuvaan markkinatilanteeseen tai kuuntelijakunnan toiveisiin. Tämän lisäksi ongelmaksi on muodostunut valtioneuvoston ja Viestintäviraston myöntämien ohjelmistotoimilupien erilaisuus, kun Viestintäviraston myöntämissä ohjelmistotoimiluvissa kyseisiä ehtoja ei ole ollut. Näistä syistä tulevalla toimilupakaudella on tavoitteena ohjelmistosisältöä koskevista ehdoista luopuminen erityiskanavia lukuun ottamatta. Tämän muutoksen tavoitteena on tarjota radiotoiminnan harjoittajille enemmän liikkumavaraa ohjelmatarjonnan osalta niin, että ohjelmasisällön kysyntä ja tarjonta voisivat kohdata tehokkaasti. Radiokanavien sisältötarjontaa voisi tarvittaessa kehittää nopeasti kuluttajien tarpeiden ja markkinatilanteen muutosten myötä. Lisäksi sisältöehdoista pääosin luopuminen vähentäisi hallinnollista työtä sekä viranomaisten että yritysten osalta.

Valtakunnallisissa toimiluvissa (yli 75 prosentin väestöpeitto) säilyisi kuitenkin ns. yhden signaalin periaate eli ehto ohjelmiston samansisältöisyydestä ja samanaikaisuudesta, koska siitä luopuminen muuttaisi merkittäväällä tavalla radiomarkkinoiden rakennetta, jota ei pidetä tarkoituksenmukaisena. Muutos

saattaisi heikentää merkittäväällä tavalla paikallisradioiden ja muiden pienten radiotoimijoiden asemaa tai pahimmassa tapauksessa viedä pienemmiltä toimijoilta mahdollisuuden kannattavan liiketoiminnan harjoittamiseen ja keskittää radiomarkkinoita ei-toivotulla tavalla.

Sen sijaan paikallisuusvaatimus ei nykyisessä markkinatilanteessa ole lähtökohtaisesti enää välttämätön. Paikallinen ohjelmisisältö on usein paikallisradioille kilpailuvaltti tai suoranaanainen elinehto, jolla erotetaan valtakunnallisista ja alueellisista toimijoista ja jolla houkuteltaan kuulijoita ja paikallisia mainostajia. Alueellisissa radioissa paikallisuusvaatimus ei esimerkiksi useiden mahdollisesti maantieteellisesti kaukana toisistaan olevien taajuuksien muodostamassa kokonaisuudessa ole myöskään tarkoituksenmukainen.

Taajuuskokonaisuudet

Valtioneuvoston ennen vuotta 2015 myöntämässä toimiluvissa radiotoiminnan valtakunnallisuuden perusteena on käytetty määrittelyä, jonka mukaan valtakunnallisuus ei vaadi tiettyä peittoaluetta. Vuonna 2011 myönnettyjen 12 valtakunnallisen kanavan peittoalueet vaihtelevat 28 prosentista noin 99 prosenttiin ja kanavien kuuntelijamäärät vaihtelevat 120 000:sta 1,2 miljoonaan. Muut kaupalliset radiokanavat ovat alueellisia ja paikallisia ja niiden peittoalue vaihtelee yhdestä kaupungista laajempaan alueeseen ja vastaavasti viikoittaiset kuuntelijamäärät alle 10 000:sta lähes 200 000:een. Kaupallisten radiokanavien lisäksi Ylellä on laaja kirjo radiokanavia. Ylen kanavista viisi on valtakunnallista, yksi osavaltakunnallinen ja kaksi on alueellista ja paikallista radioverkkoa.

Viestintäviraston määräyksessä 70 taajuusresurssien kannalta valtakunnallisiksi radioverkoiksi lasketaan vain sellaiset taajuuskokonaisuudet, joiden väestöpeitto on vähintään 75 prosenttia (taajuuskokonaisuudet 1-6 ja 9). Muut radioverkot ovat alueellisia, jolloin verkossa on useita lähettämiä, tai paikallisia, jolloin verkossa on vain yksi lähetin. Radiotoimijoille kohdistuvien veloitteiden osalta määräyksen 70 mukaisella valtakunnallisuuden määrittelyllä on vaikutusta ainoastaan radiotoiminnan valvontamaksun suuruuteen, joka on tietoyhteiskuntakaassa määritelty sen mukaan, lasketaanko radiotoiminta valtakunnalliseksi vai alueelliseksi tai paikalliseksi.

Viestintävirasto on tehnyt tulevaan toimilupakauteen liittyen taajuussuunnittelua ja pyytänyt toimialalta kommentteja taajuussuunnitelmiin (vaihtoehdot 1 ja 2) 15.2.2018 mennessä. Saatujen lausuntojen pohjalta Viestintävirasto on laatinut ehdotuksen taajuuskokonaisuuksiksi (muokattu vaihtoehto 2), joka on sisällytetty Viestintäviraston määräysluonnokseen M74 ja lähetetään toimialalle lausunnoille samanlaisesti tämän muistion kanssa. Viestintäviraston määräysluonnoksessa M74 valtakunnalliset kokonaisuudet säilyvät pääosin ennallaan, alueellisia ja paikallisia kokonaisuuksia on niputettu laajemmiksi osavaltakunnallisiksi kokonaisuuksiksi (siltä osin, kun toimiluvan haltija ja sisältö ovat olleet samat), rakennettu yksi uusi kaupunkiverkko sekä lisätty kahteen muuhun taajuuskokonaisuuteen uusi taajuus Helsinkiin. Lausunnoille lähtevässä kokonaisuudessa on 7 valtakunnallista verkkoa sekä 74 alueellista tai paikallista verkkoa.

Toimialan näkemykset

Radiotoimijat ovat pääsääntöisesti tyytyväisiä nykytilaan, eivätkä ole esittäneet tarvetta suurille muutoksille toimilupasäätelyyn, taajuuskokonaisuuksien tai toimiluvan myöntämisprosessien osalta. Moni toimija tuki sidosryhmäkeskusteluissa nykyisten toimilupien jatkamista odotettavissa olevan teknologisen murroksen vuoksi (laajakaistajakelu) sekä jatkuvuuden ja liiketoimintakehityksen turvaamiseksi radiomarkkinoilla. Toimijakentältä esitettiin myös vahva toive siitä, että mikäli toimilupia ei jatketa, uudet toimiluvat tulisi myöntää hyvissä ajoin ja tulevan toimilupakauden tulisi olla riittävän pitkä. Toisaalta jossain määrin tukea sai myös kokonaan uusi toimilupakierros, joka mahdollistaisi nykyisten toimijoiden radiotoiminnan kehittämisen uusien taajuuskokonaisuuksien myötä sekä uusien toimijoiden tulon markkinoille. Osa toimijoista esitti huolen pienten, erikoistuneiden kanavien toiminnan turvaamisesta sekä paikallisradioiden asemasta tulevaisuuden radiokentässä. Myös lyhytaikaisen radiotoiminnan turvaa-

miselle nähtiin tarvetta. Yleisesti katsottiin, ettei toimilupien sisältöehdoille ole enää nykyisessä viestintäkentässä entisenlaista tarvetta. Monet toimijat sen sijaan näkivät, että valtakunnallisten verkkojen osalta paikallisen ja alueellisen mainonnan kieltä tulisi säilyttää (ns. yhden signaalin periaate). Osa toimijoista katsoi, että viestintäpoliittiset tavoitteet sisällön monipuolisuudesta, erityisryhmien tarpeiden huomioimisesta ja sananvapauden edistämisestä toteutuvat osaltaan Yleisradion radiokanavatarjonnan kautta.

Toimilupakauden pituus

Radion ohjelmistotoimiluvat voidaan myöntää tietoyhteiskuntakaaren mukaan korkeintaan kymmeneksi vuodeksi. Tietoyhteiskuntakaarta koskevan hallituksen esityksen (221/2013) mukaan toimiluvat myönnettäisiin pääsääntöisesti aina 10 vuodeksi. Jatkuvuuden turvaamiseksi ja markkinatilanteen vakauttamiseksi toimiluvat myönnettäisiin 10 vuodeksi toimilupakaudelle 2020-2029.

4. Johtopäätökset ja ehdotukset

Toimilupakauden vaihtuminen tarjoaa tilaisuuden toimilupajärjestelmän, toimilupaehtojen ja taajuuskokonaisuuksien arviointiin ja muutostarpeiden huomiointiin. Tavoitteena on ollut kehittää toimilupien myöntämismallia ja taajuuskokonaisuuksia tulevan ohjelmistotoimilupakauden osalta sellaisiksi, jotka parhaiten varmistaisivat tietoyhteiskuntakaaren tavoitteet, mahdollisimman neutraalin ja hallinnollisesti kevyen myöntämistavan ja monipuolisen sisältötarjonnan muodostumisen. Tavoitteena on myös toimilupajärjestelmän sujuvoittaminen ja yhdenmukaistaminen, toiminnan jatkuvuuden ja investointien varmistaminen ja sitä kautta kuulijoita palvelevan laadukkaan ja monipuolisen ohjelmasisällön mahdollistaminen.

Tavoitteisiin pyritään seuraavilla toimilla:

- 1) Niukkuustilanteessa tehtävässä tarkoituksenmukaisuusharkinnassa otetaan sisältöperusteiden ohella aiempaa enemmän huomioon hakijan edellytys harjoittaa pitkäjänteistä radiotoimintaa. Tämä mahdollistaa nykyisen menestyksekkään radiotoiminnan, vakiintuneen kuulijakunnan, liiketoiminnan ja investointien huomioimisen toimilupia myönnettäessä. Tällä ei kuitenkaan vaikeuteta uusien toimijoiden hakeutumista alalle.
- 2) Toimilupien sisältöehdoista (esimerkiksi musiikki –tai muun ohjelmasisällön määrittely) pääsääntöisesti luovutaan. Erityisradioiden toimilupiin sisällytetään jatkossakin toimilupaehtoja.
- 3) Valtakunnallisissa toimiluvissa (väestöpeitto yli 75 %, seitsemän laajinta verkkoa) säilytetään nykyisenkaltainen yhden signaalin periaate, joka koskee ohjelmasisältöä kokonaisuudessaan.
- 4) Paikallisradioiden ja alueellisten radioiden paikallisuusehdosta luovutaan. Paikallinen ohjelmatarjonta otetaan kuitenkin huomioon toimilupia myönnettäessä ja pyritään omistusrakenteen monimuotoisuuden säilyttämiseen.
- 5) Erityisradioiden ja muun ei-kaupallisen radiotoiminnan jatkuvuus pyritään turvaamaan toimilupia myönnettäessä. Toimilupaviranomaisella on mahdollisuus myöntää hakemusten mukaan osa toimiluvista ensisijaisesti erityisradioiden käyttöön.
- 6) Samanaikaisesti lausunnoille lähetettävässä taajuuskokonaisuuksia koskevassa ehdotuksessa (Viestintäviraston määräysluonnos 74) tehostetaan ja selkeytetään taajuuskokonaisuuksia ole-massa oleva markkinarakente huomioiden.
- 7) Toimilupakauden ehdotettu pituus on 10 vuotta, jolla pyritään varmistamaan toiminnan ennakointi ja jatkuvuus.

- 8) Toimiluvat pyritään myöntämään hyvissä ajoin ennen tulevan toimilupakauden alkua, vuoden 2018 loppuun mennessä.
- 9) Tulevalla toimilupakaudella pyritään nykyistä harvemmin järjestettäviin toimilupakierroksiin (ns. täydennyskierrokset lähtökohtaisesti pääosin korkeintaan kerran vuodessa), jotta radiotoimijat voivat paremmin ennakoida tulevien toimilupakierrosten ajankohtaa ja markkinavaikutuksia.