

Liikenne- ja viestintäministeriö
Kirjaamo
kirjaamo@lvm.fi

Viite: lausuntopyyntö LVM/1262/01/2012, 23.5.2012

Lausunto sähköisen median viestintäpoliittisesta ohjelmaluonnoksesta

Viestinnän Keskusliitto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto liikenne- ja viestintäministeriön 23.5.2012 päivätystä luonnoksesta sähköisen median viestintäpoliittiseksi ohjelmaksi. Lausuntonaan liitto toteaa seuraavaa:

Pääviestit

1. Ohjelmaluonnos on laaja ja monipuolinen kokonaisuus, joka palvelee pääosin hyvin ohjelmalle asetettuja tavoitteita. Liitto puoltaa erityisesti taajuushuutokaupoista luopumista ja ohjelmistolupamenettelyn keventämistä.
2. Ohjelmaluonnoksessa esitetään harkittavaksi viestinnän keskittymistä estävää sääntelyä. Ehdotukselle ei ole esitetty vakuuttavia perusteita. Liitto ei kannata median omistukseen puuttuvaa sääntelyä, sillä kansalaisten saatavilla on laaja ja monipuolinen mediatarjonta. Kilpailuoikeus tarjoaa tarvittaessa keinot määrävän markkina-aseman väärinkäytön ehkäisyyn.
3. Tuemme ehdotusta ohjelmistolupamenettelyn keventämisestä, sillä se merkitsee sananvapauden vahvistamista. Edellytyksenä kevyemmän lupamenettelyn toteutumiselle kuitenkin on, että käytettävissä on riittävästi taajuuksia.
4. Pidämme välttämättömänä, että taajuusalue 700 MHz säilytetään television käytössä ainakin vuoteen 2020 saakka.
5. Siirtymä uuteen lähetystekniikkaan on televisiotoimijoille erittäin tärkeä asia. Siirtymä tulee toteuttaa hallitusti ja oikea-aikaisesti. Esitämme, että siirtymän aikataulusta, toteutuksesta ja viestinnästä laaditaan liikenne- ja viestintäministeriön johdolla eri sidosryhmien kesken toimenpidesuunnitelma.
6. Korotetuista taajuusmaksuista tulisi luopua, koska ne tuovat media-alalle lisäkustannuksia ja johtavat kielteiseen kierteeseen, jossa mahdollisuudet investoida uusiin sisältöihin ja työllistää heikentyisivät.
7. Kannatamme ohjelmaluonnoksessa esitettyä näkemystä, jonka mukaan analogiset FM-lähetykset ovat tehokkain tapa saavuttaa laajasti kuulijat. Digitaalista radiota ei ole tarpeen edistää viestintäpolitiikan keinoin.

Ohjelmaluonnoksen ydinsisältö

Sähköisen median viestintäpoliittisen ohjelma käsittelee televisio- ja radiotoimintaa. Julkaisutoiminta on rajattu viestintäpoliittisen ohjelman ulkopuolelle ja siihen liittyviä kysymyksiä käsitellään lehtiasian neuvottelukunnassa. Yleisradiota ohjelmassa käsitellään vain julkisen palvelun taajuustarpeiden kannalta.

Yleisradion ja ns. yleisen edun kanavat jaetaan kahdessa kanavanipussa. Toinen kanavanipuista käyttää nykyistä lähetystekniikkaa vuoteen 2026 saakka, ellei valtioneuvosto näe perusteltuna siirtyä kokonaan uuteen lähetysstandardiin sitä ennen. Välitarkastelu tehdään vuonna 2020. Kaikki muut kanavaniput siirtyvät uudempaan lähetys- ja pakkaustekniikkaan vuonna 2017.

Vapaasti vastaanotettaville yleisen edun kanaville asetetaan vaatimuksia mm. valtakunnallisesta väestöpeitosta, päivittäisistä suomen- ja ruotsinkielisistä ohjelmista ja uutisista ja ajankohtaisohjelmista sekä ääni- ja tekstityspalveluista.

Riippumattomien tuottajien kiintiö korotetaan 18 prosenttiin joko lähetysajasta tai ohjelmistobudjetista laskettuna.

Verkkoluvat myönnetään hakijoita vertaillen 20 vuoden toimilupakaudeksi. Verkko-operaattoreilta peritään vuosittain uutta korotettua taajuusmaksua, joka on suuruudeltaan 30 000 – 40 000 euroa kanavanipulta. Korotettu taajuusmaksu koskee muita kuin yleisen edun kanavanippuja. Tulot kerätään mahdollisesti valtion televisio- ja radiorahastoon.

Ohjelmistolupamenettelyä kevennetään siten, että luparatkaisut tekee nykyistä sidotummalla harkinnalla Viestintävirasto. Jos taajuuskapasiteetista on niukkuutta, ohjelmistoluovan myöntää kuitenkin valtioneuvosto. Toimilupakausi on enintään 10 vuotta eikä toimiluvissa ole erillisiä toimilupaehtoja. Toimiluvat saa siirtää.

Ohjelmistoluvan haltijat valitsevat haluamansa verkko-operaattorin ja kanavanipun sekä standardilähetyksen tai teräväpiirron. 700 MHz taajuusalue siirretään televisiolta langattoman laajakaistan käyttöön vuonna 2017.

Suomalaisen radiotoiminnan elinvoimaisuuden turvaamiseksi laaditaan yhdessä alan toimijoiden kanssa toimintasuunnitelma. Radion mahdollista digisiirtymää ei käynnistetä tässä vaiheessa. Kevennetty ohjelmistolupamenettely koskee myös radiota.

Maksutelevisiopalvelujen tarjoajat ulotetaan sääntelyn piiriin. Television katsojille taataan mahdollisuus käyttää kaikkia maksutelevisiopalveluja yhdellä salauksenpurkukortilla. Ohjelmien siirtovelvoitetta jatketaan Yleisradion ja yleisen edun kanavien osalta vuoden 2016 jälkeen. Viestintävirastolle annetaan valtuudet määrätä kanavapaikkanumeroinnista.

Jatkovalmistelussa harkitaan, tulisiko lainsäädännöllä pyrkiä tarkempaan viestinnän keskittymistä estävään sääntelyyn.

Yleistä

Viestinnän Keskusliiton näkemyksen mukaan viestintäpoliittisen ohjelman keskeisimpiä tavoitteita ovat seuraavat:

- Huolehtia katsojista ja kuuntelijoista siten, että jokaisella on mahdollisimman helposti ja kohtuullisin kustannuksin saatavilla kattava ja monipuolinen televisio- ja radiotarjonta.
- Taata televisio- ja radiotarjonnan laatu ja monipuolisuus sekä kotimaisen sisältötuotannon säilyminen ainakin nykyisellä tasolla.
- Luoda edellytyksiä maanpäällisen television kehittymiselle ja turvata monipuolinen radiotarjonta.

Ohjelmaluonnos on erittäin laaja ja monipuolinen kokonaisuus, joka palvelee pääosin hyvin yllä mainittujen tavoitteiden toteutumista. On arvokasta, että sähköiseen mediaan liittyviä kysymyksiä tarkastellaan kokonaisuutena eikä irrallisina yksittäisaloitteina.

Koska sähköisen viestinnän toimintaedellytyksiin vaikuttaa viestintälainsäädännön ohella myös muiden ministeriöiden hallinnonaloille kuuluva säädösympäristö, kannustamme liikenne- ja viestintäministeriötä jatkamaan aktiivisesti eri ministeriöiden välisen yhteistyön edistämistä. Jotta viestintäpoliittisen ohjelman tavoitteet saavutetaan, hallinnollista yhteistyötä on tarpeen tehdä esimerkiksi kulttuuripolitiikkaan ja tekijänoikeuksiin sekä erilaisiin sananvapauskysymyksiin liittyen, mainonnan rajoitukset mukaan lukien.

Liiton mielestä olisi ollut toivottavaa käsitellä Yleisradio-uudistusta osana viestintäpoliittista ohjelmaa. Tulevina vuosina Yleisradion asemaa ja rahoitusta tulisi tarkastella laajemmasta näkökulmasta, osana viestinnän sisältöpalvelujen kokonaisuutta.

Viestinnän keskittymisen sääntely

Ohjelmaluonnoksessa viitataan monessa kohdin viestinnän keskittymisen sääntelyyn. Luonnoksen mukaan on syytä harkita, tulisiko viestintäpolitiikan keinoin ja sähköistä viestintää koskevalla lainsäädännöllä pyrkiä tarkempaan viestinnän keskittymistä estävään sääntelyyn (s. 95).

Perusteluosassa (s. 64) viitataan ehdotuksen tueksi suomalaista televisiotarjontaa koskevaan selvitykseen¹. Sen mukaan ”televisiotarjonta oli vuonna 2010 kauttaaltaan erittäin yksipuolista eli keskittyneyttä. Kehitys tähän suuntaan on ollut nopeaa ja johdonmukaista viimeisen neljän vuoden aikana.”

Irrallinen sitaatti antaa harhaanjohtavan kuvan suomalaisen televisiotarjonnan monipuolisuudesta. Viitattu selvitys ei anna perusteita säännellä viestinnän keskittymistä.

Selvityksessä itsessään korostetaan, että ohjelmatarjonnan monipuolisuutta tutkivat indeksit kertovat vain erilaisten ohjelmatyyppien suhteellisten osuuksien muutoksista, eivät absoluuttisten tarjontamäärien muutoksista. Jos esimerkiksi asiaohjelmien tarjonta kasvaa muiden ohjelmatyyppien tarjonnan pysyessä ennallaan, indeksin mukaan tarjonta yksipuolistuu. Todellisuudessa katsojien valinnanvapaus asiaohjelmien suhteen kasvaa ja muut ohjelmatyypit ovat yhä saatavilla entisessä laajuudessaan.

¹ Miika Vähämaa, Kennet Härmälä ja Janne Matikainen: Suomalainen televisiotarjonta 2010. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 25/2011.

Selvityksessä käytetyt indeksit eivät mittaa laadullisia kriteereitä, kuten demografista monipuolisuutta tai ohjelmissa esitettyjen erilaisten näkemysten moninaisuutta.

Ohjelmaluonnoksessa ei ole esitetty kestäviä perusteita sille, että viestinnän keskittymistä ryhdyttäisiin Suomessa sääntelemään. Kansalaisten saatavilla on erittäin laaja ja monipuolinen mediatarjonta, joka on sisällöltään moniarvoista. Tarjontaa arvioitaessa on otettava tv-tarjonnan ohella huomioon myös radioiden tarjonta, julkaisijoiden tarjonta sekä laaja verkkoviestien kirjo. Kilpailuoikeus tarjoaa lisäksi keinot määräävän markkina-aseman väärinkäytön ehkäisyyn.

Ohjelmistoluvat

Ohjelmistoluvat ja niihin sisältyvät lupaehdot rajoittavat voimakkaasti perustuslain turvaamaa sananvapautta – jokaiselle kuuluvaa oikeutta ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja viestejä kenenkään ennakolta estämättä.

Viestinnän Keskusliitto pitää sananvapauden kannalta erittäin myönteisenä ja kannatettavana ohjelmaluonnoksen peruslähtökohtaa ohjelmistolupamenettelyn keventämisestä.

Jos kaikille kiinnostuneille toiminnanharjoittajille riittäisi verkkokapasiteettia, ohjelmistoluvat myöntäisi Viestintävirasto. Jos kapasiteetista olisi niukkuutta, päätöksenteko siirtyisi valtioneuvostolle. Muita lupaehdoja kuin toimiluvan kesto ei olisi ja luvat voisi siirtää ilmoittamalla siirrosta Viestintävirastolle.

Kun Viestintävirasto selvittäisi aina laissa säädettyjen lähetystoiminnan yleisten edellytysten täyttymisen (vakavaraisuus ja ilmeinen kyky säännölliseen toimiluvan mukaiseen toimintaan), herää kysymys, mitkä olisivat ne perusteet, joilla valtioneuvosto myöntäisi ohjelmistoluvat taajuuksien niukkuustilanteessa. Kysymys ei ole teoreettinen, sillä erityisesti radioalalla on nähtävissä, että analogisten FM-taajuuksien kysyntä ylittää tulevinakin vuosina käytettävissä olevan taajuusreservin.

Televisiotoiminnalle tulisi mielestämme osoittaa aina niin paljon taajuuskapasiteettia, ettei niukkuutta synny. Muutoin ohjelman tavoite toimilupamenettelyn keventymisestä ei lainkaan toteudu.

Ohjelmaluonnoksen (s.95) mukaan valtioneuvoston päätökset perustuisivat pitkälti nykyisiin televisio- ja radiolaissa todettuihin edellytyksiin. Kun Viestintävirasto olisi jo arvioinut edellä mainitut taloudelliset edellytykset, valtioneuvoston harkinta painottuisi ilmeisesti sananvapauden edistämiseen sekä ohjelmatarjonnan monipuolisuuden ja yleisön erityisryhmien tarpeiden turvaamiseen. Kannatamme ohjelmaluonnoksen ajatusta siitä, että näitä kriteereitä täsmennettäisiin jatkovalmistelussa ja pyrittäisiin siten enemmän sidotun harkinnan suuntaan.

Kriteerien täsmennyksen yhteydessä harkittaisiin ehdotuksen mukaan myös, tulisiko viestintäpolitiikan keinoin ja sähköistä viestintää koskevalla lainsäädännöllä pyrkiä tarkempaan viestinnän keskittymistä estävään sääntelyyn. Kuten edellä olemme jo todenneet, emme kannata ehdotusta tältä osin. Monipuolista ja laadukasta tarjontaa turvaavat osaltaan sisällöntuotannon vahvat resurssit ja toimituksellinen riippumattomuus on varmistettu lailla sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä.

Toimilupakausi olisi ohjelmaluonnoksen mukaan 10 vuotta. Esitämme harkittavaksi toimilupakauden säätämistä laissa *vähintään* 10 vuoden vuoden pituiseksi. Toimilupaviranomaisen voisi tällöin ottaa huomioon toimialan taloudellisen tilanteen, toiminnan ennakoitavuuden ja toimijoiden mahdollisuudet investoida toiminnan innovatiiviseen kehittämiseen.

Uusi digisiirtymä - T1-tekniikasta T2-tekniikkaan

Siirtymä nykyisestä lähetystekniikasta uudempaan, teräväpiirto- ja mobiilipalvelut mahdollistavaan tekniikkaan on äärimmäisen tärkeää suorittaa hallitusti, katsojien sekä tv-toimijoiden ja muiden osapuolten edut huomioon ottaen ja yhteen sovittaen. Siirtymässä tulee hyödyntää niitä kokemuksia, joita aiemmasta digisiirtymästä kertyi. T1/T2 –siirtymä on kuitenkin haasteellisempi, sillä se ei tuo mukanaan laajempaa ohjelmatarjontaa katsojille samalla tavoin kuin aiempi siirtymä analogisista digitaalisiin lähetyksiin. Kyse on laadullisesta muutoksesta.

Mainosrahoitteisen televisiotoiminnan näkökulmasta olisi kohtalokasta toteuttaa siirtymä liian aikaisessa vaiheessa, kun T2-vastaanottimien laitekanta on liian suppea kyetäkseen tuottamaan lähetystoiminnan kannalta riittävästi mainoskontakteja. Tappioiden minimoimiseksi tv-yhtiöt joutuisivat supistamaan tarjontaansa ja vähentämään henkilöstöä. Tämä ei olisi yhteiskunnan edun mukaista.

Arviomme mukaan ohjelmaluonnoksessa esitetty vuosi 2017 on liian aikainen ajankohta T2-siirtymälle mainosrahoitteisten ja maksullisten tv-kanavien kannalta. Myös muita kuin yleisen edun kanavia tulee voida jakaa edelleen T1-tekniikalla niin kauan, kuin se on tarpeellista katsojien saatavilla olevan monipuolisen tarjonnan, kotimaisen av-kulttuurin ja tv-toimijoiden kannalta.

Sopiva ajankohta siirtymälle samoin kuin hallittuun siirtymäprosessiin ja tiedottamiseen liittyvät kysymykset tulisi suunnitella liikenne- ja viestintäministeriön johdolla eri sidosryhmien kesken. Tässä yhteydessä T2-laitekannan kehitystä tulisi seurata jatkuvasti. Johtotähtenä työssä tulisi ohjelman tavoitteiden mukaisesti olla kattava ja monipuolinen tarjonta katsojille, kotimaisen sisältötuotannon säilyminen ainakin nykyisellä tasolla sekä maanpäällisen television kehittymisen edellytysten turvaaminen.

Esitämme, että siirtymän aikataulusta, toteutuksesta ja viestinnästä laaditaan ministeriön johdolla selkeä ja yksityiskohtainen toimenpidesuunnitelma, jonka laatimiseen osallistuvat televisiotoimijoiden ohella muut olennaiset sidosryhmät. Kirjaus suunnitelmasta tulisi sisällyttää ohjelmaan.

Taajuusalueen 700 Mhz taajuuskoordinointia ja EU-säätelyä tulisi seurata ja säilyttää alue Suomessa televisiotoiminnan käytössä ainakin vuoteen 2020 saakka. Pidämme tätä välttämättömänä, jotta siirtymä voidaan toteuttaa hallitusti ja joustavasti ja saavuttaa viestintäpoliittisen ohjelman tavoitteet.

Radioiden osalta analogiset FM-lähetykset ovat tehokkain tapa saavuttaa laajasti kuulijat. Nähtävillä ei toistaiseksi ole korvaavaa vaihtoehtoa. Kannatamme ohjelmaluonnoksessa esitettyä näkemystä, jonka mukaan digitaalisen radion edistämiseksi viestintäpolitiikan toimin ei ole tarvetta.

Taajuuksien käytön tehostaminen

Viestinnän Keskusliito pitää erittäin tervetulleena taajuuksien huutokauppamallin poissulkemista viestintäpoliittisessa ohjelmassa. Taajuuksien huutokaupoissa verkko-operaattori kanavoisi maksamansa huutokauppahinnan jakelumaksuina televisio- ja radiotoimijoille. Lisääntyvä kustannusrasitus heikentäisi toimijoiden mahdollisuuksia investoida sisältötuotantoon ja köyhdyttäisi katsojien ja kuulijoiden saatavilla olevaa tarjontaa. Pienessä maassa ja pienellä kielialueella televisio- ja radiotoimintaa on muutoinkin haastavaa saada kannattavaksi.

Yllä mainituista syistä liitto vastustaa ohjelmaluonnoksessa esitettyjä korotettuja taajuusmaksuja. Verkkotoimilupien haltijat vyöryttäisivät taajuusmaksut asiakkaidensa eli televisio- ja radioyhtiöiden maksettaviksi. Ihmettelemme, mitkä ovat ne nimeämättömät viestintäpoliittiset tavoitteet, joilla taajuusmaksuja ohjelmaluonnoksessa perustellaan (s. 89). Maksut johtaisivat tarjonnan supistamiseen, mikä ei mielestämme voi olla hyväksyttävä viestintäpoliittinen tavoite.

Taajuusmaksuja perustellaan luonnoksessa myös yhteiskuntapoliittisilla syillä. ”Yhteiskuntapoliittisesti ei voida enää pitää hyväksyttävänä sitä, että rajallista luonnonvaraa voitaisiin hyödyntää kaupallisesti ilman, että sen käyttöön saamisesta joutuisi maksamaan.”

Radiotaajuudet ovat rajallisia, mutta ne eivät kulu tai vähene käytön myötä kuten esimerkiksi kaivostoiminnassa hyödynnettävät luonnonvarat. Taajuuksien hyödyntäminen ei myöskään aiheuta yhteiskunnalle muita kuin hallinnollisia kustannuksia, jotka toimijat jo korvaavat valtiolle hallinnollisten taajuusmaksujen muodossa. Nekin korotettiin äskettäin televisiotoimijoille monikymmenkertaisiksi aiempaan verrattuna.

Vaikka taajuusmaksut näyttävät päältä katsoen tuottavan rahaa valtion kassaan, maksuista aiheutuvat dynaamiset vaikutukset voivat johtaa päinvastaiseen lopputulokseen. Jos maksut ovat suuruudeltaan merkittäviä, ne aiheuttavat menetettyjen työpaikkojen vuoksi verotulojen menetyksiä ja työllisyyskustannusten kasvua.

Luonnoksessa kaavailut taajuusmaksut ovat suuruudeltaan suhteellisen vaatimattomia tavoiteltuihin taajuuksien käytön tehostamisvaikutuksiin nähden. Pidämme mahdollisena, että jo puhtaasti fiskaalisista syistä maksuja tultaisiin ennen pitkää korottamaan. Korotuspaineita voisi aiheuttaa myös se, etteivät maksut todellisuudessa tehostaisi verkkokapasiteetin käyttöä.

Taajuusmaksut johtaisivat näkemyksemme mukaan kielteiseen kierteseen, jossa televisio- ja radiotoimijoiden mahdollisuudet investoida sisältöihin vähentyisivät. Supistuva tarjonta heikentäisi tulovirtaa ja työllistämismahdollisuuksia.

Edellä mainituista syistä esitämme, että korotetuista taajuusmaksuista luovuttaisiin jatkovalmistelussa. Jos näin ei kuitenkaan tapahtuisi, maksuja ei tulisi tulouttaa valtion televisio- ja radorahastoon. Yleisradion runsaskätinen rahoitus on juuri varmistettu yle-verolla ja olisi väärin, että yksityiset toimijat joutuisivat taajuusmaksujen välityksellä osallistumaan kilpailijansa toiminnan rahoittamiseen.

Viestintäpoliittisen ohjelman jatkokäsittely

Ohjelman viestintäpoliittisen merkityksen huomioon ottaen esitämme ohjelman käsittelyä eduskunnassa selonteon muodossa. Lisäksi ehdotamme digisiirtymän toimeenpano-ohjelman valmistelemista kaikkien sidosryhmien kesken liikenne- ja viestintäministeriön johdolla.

Viestinnän Keskusliitto ry

Valtteri Niiranen
toimitusjohtaja

Viestinnän Keskusliitto on joukkoviestintäalan ja graafisen teollisuuden kattojärjestö, joka edistää toimialan yleisiä toimintaedellytyksiä tavoitteenaan turvata monipuoliset viestintäpalvelut suomalaisille. Viestinnän Keskusliitto edustaa noin 800 yritystä ja yhteisöä, jotka työllistävät noin 25.000 henkilöä. Edustettujen yritysten osuus joukkoviestintämarkkinoista on noin 80 %. Keskusliiton jäseniä ovat Aikakauslehtien Liitto, Graafinen Teollisuus, Sanomalehtien Liitto, Suomen Kustannusyhdystys, RadioMedia sekä televisioalan yritykset MTV MEDIA ja Nelonen Media.

Lisätietoja lausuntoon liittyen antavat tarvittaessa:

Valtteri Niiranen
toimitusjohtaja
valtteri.niiranen@vkl.fi
puhelin 09 2287 7217
matkapuhelin 0400 245 008

Satu Kangas
johtaja, lakiasiat ja viestintäpolitiikka
satu.kangas@vkl.fi
puhelin 09 2287 7305
matkapuhelin 050 433 7250