



2.7.2012

## LVM:n luonnos sähköisen median viestintäpoliittiseksi ohjelmaksi - LVM/1262/01/2012

Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelman mukaan hallitus laati sähköisen median viestintäpoliittisen ohjelman. Liikenne- ja viestintäministeriö on laatinut ohjelmasta luonnoksen, jonka mukaan ehdotettuja toimia ovat

- 1 katsojasta ja kuuntelijasta huolehtiminen,
- 2 laadukkaan sisältötarjonnan turvaaminen,
- 3 edellytysten luominen maanpäällisen television kehittymiselle,
- 4 kilpailun luominen televisiomarkkinoille ja hallinnon keventäminen,
- 5 taajuuksien käytön tehostaminen,
- 6 ohjelmistolupajärjestelmän keventäminen ja taajuushallinnon uudistaminen,
- 7 vaihtoehtoisten jakeluteiden edistäminen,
- 8 monipuolisen radiotoiminnan toimintaedellytysten turvaaminen,
- 9 sekä eräitä muita yksityiskohtia koskevia ehdotuksia, kuten yhden kortin periaatetta koskevan sääntelyn selkeyttäminen, siirtovelvoitteiden jatkaminen Yleisradio Oy:n ja yleisen edun kanavien osalta vuoden 2016 jälkeenkin ja Viestintävirastolle kanavanpaikkanumerointia koskevan määräyksenannon valtuutus.

### Yleisiä huomioita kilpailusta ja sääntelystä

Yleisesti Kilpailuvirasto kannattaa sähköisen median viestintäpoliittisen ohjelman tavoitteita ja toimenpiteitä kilpailun lisäämiseksi, hallinnon keventämiseksi, lupajärjestelmän joustavuuden lisäämiseksi, taajuuksien käytön tehostamiseksi sekä vaihtoehtoisten jakeluteiden edistämiseksi. Taloudellinen kilpailu tuo merkittäviä ja mitattavissa olevia hyötyjä kansalaisille ja koko yhteiskunnalle. Markkinoilla voi kuitenkin esiintyä häiriöitä, jotka johtuvat esimerkiksi ulkoisvaikutuksista, informaatio-ongelmista tai epätäydellisestä kilpailusta. Markkinahäiriöitä saattaa olla perusteltua korjata erityissääntelyllä. Sääntelyn tulee tällöin olla tarkoituksenmukaista ja oikein mitoitettua kansantalouden tehokkuuden ja tuottavuuden kannalta.<sup>1</sup> Toimivan kilpailun näkökulmasta sähköisen median sääntelyssä on kiinnitettävä erityistä huomiota radiotaajuuksien tehokkaaseen allokoimiseen, teknologianeutraalisuuteen, alalle tulon ja vaikutusarviointiin.

<sup>1</sup> Ks. Määttä Kalle, 2012, *Kilpailu ja Sääntely*, Edilex 2012/26 Artikkelit, versio 1.0, 19.6.2012, [www.edilex.fi/lakikirjasto/8881](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/8881) sekä Kilpailuvirasto, 2011, *Kilpailukatsaus 2, Vuos sääntely - toimivat markkinat*, Kilpailuviraston selvityksiä 1/2011, <http://www.kilpailuvirasto.fi/tiedostot/Kilpailukatsaus-2.pdf>.

2.7.2012

## Yksityiskohtaisempia huomioita sähköisen median viestintäpoliittisesta ohjelmasta

Kilpailuvirastolla ei ole ilman yksityiskohtaisia tutkimuksia mahdollisuutta esittää tarkkaa arviota ehdotettujen toimenpiteiden vaikutuksista sähköisen median markkinoille. Kilpailuvirasto korostaa lainsäätäjän tekemän vaikutusarvioinnin tärkeyttä mahdollisten säännösmuutosten valmistelussa ja täytäntöönpanossa.<sup>2</sup> Virasto tuo kuitenkin jäljempänä esille joitain yksityiskohtaisempia huomioita esitetyistä toimenpiteistä.

### Ehdotus valtakunnallisiksi kanavanipuiksi

Ohjelmaluonnoksessa esitetään kolme vaihtoehtoa valtakunnallisten TV-kanavanippujen jakamiseksi: 1) *Huutokauppamalli*, 2) *Korotetun taajuusmaksun malli* ja 3) *Tehostetun verkkokilpailun malli*. Malleilla on tarkoitus kehittää maanpäällisen television jakelumarkkinoita. Vaihtoehtojen lähtökohtana on, että nykyisen kaltaisesta ohjelmistolupamenettelystä luovuttaisiin ja maanpäällisessä televisio-toiminnassa siirryttäisiin lähemmäksi kaapelitelevisiotoiminnan sääntelymallia. Lisäksi toimilupakausiksi ehdotetaan pääsääntöisesti 20 vuotta, mikä mahdollistaa pitkäjänteiset investoinnit ja edistää siten toimialan elinvoimaisuutta.

Ohjelmaluonnoksen mukaan vaihtoehto 2 olisi soveltuvin tapa jakaa kanavaniput. Perusteluina pidetään ensinnäkin sitä, että - toisin kuin matkaviestinverkkomarkkinoilla, joilla vallitsee aito kilpailutilanne ja siten huutokauppanettely soveltuu käytettäväksi taajuuksien käyttöoikeuksien myöntämiseen - televisiolähetystoiminnan jakelussa ei ole kehittynyt sellaista aitoa kilpailutilannetta, joka perustelisi huutokauppanettelyn soveltamista taajuuksien käyttöoikeuksien myöntämiseen näillä markkinoilla. Toiseksi, tehostetun verkkokilpailumallin osalta ongelmana pidetään sitä, että malli on katsojaa ajatellen liian vaativa, koska maanpäällisen television vastaanotto tapahtuu kattavasti UHF-verkon kautta. Sen sijaan vaihtoehtoinen maanpäällinen lähetysverkko toimii VHF-taajuusalueella, mikä vaatii antennikotitalouksilta antennin hankintaa ja suuntausta. Ohjelmaluonnoksessa katsotaan, ettei tilanteessa, jossa VHF-taajuusalueen verkkoa ollaan vasta rakentamassa, ole perusteltua osoittaa uudemman lähetystekniikan kanavanippua Yleisradio Oy:n julkisen palvelun kanaville ja yleisen edun kanaville, joiden näkyvyys halutaan viestintäpolitiikan keinoin turvata koko maan kattavaksi.

Lähtökohtaisesti Kilpailuvirasto pitää hyvänä, että ainakin osin taajuuksien jaon osalta oltaisiin siirtymässä korotetun taajuusmaksun malliin, jossa niin sanottuun kauneuskilpailumalliin verrattuna luodaan taajuuksien hallinnalle vaihtoehtoiskustannus, mikä tehostaa taajuuksien käyttöä. Kuten Kilpailuvirasto on ai-

<sup>2</sup> Ks. Määttä 2012, *ibid*, jakso 8 *Vaikutusarviointien puutteellisuudet*, sivut 23-25.

2.7.2012

emmissä taajuusjakoa koskevilla lausunnoissaan<sup>3</sup> tuonut esille, huutokauppa on kuitenkin ilmeisesti epäsymmetrisen informaation ja markkinoiden vääristymisen ongelman vuoksi parempi vaihtoehto jaettaessa toimilupia taajuusalueille, joilla on merkittävää taloudellista arvoa. Toimilupien keston (20 vuotta) osalta on puolestaan kiinnitettävä erityistä huomiota teknologian kehittymiseen kyseisellä aikavälillä ja siten toimilupien teknologianeutraliteettiin ja lupaehtojen tarpeelliseen joustavuuteen. Ylipäätään Kilpailuvirasto katsoo, että esitettyjen vaihtoehtojen taajuusjakomallien osalta tulisi tehdä yksityiskohtaisempi arviointi huutokaupan soveltuvuudesta, vaihtoehtoisen verkon (VHF) korvaavuudesta nykyhetkellä sekä erityisesti tulevaisuudessa, toimiluvan keston pituuden vaikutuksista sekä taajuuksien edelleen siirrettävyydestä.

#### Ohjelmistotoimilupien haltijoiden valinnan vapauden lisääminen

Ohjelmaluonnoksen mukaan ohjelmistoluvan haltijat voivat jatkossa valita verkko-operaattorin ja haluamansa kanavanipun sekä standardilähetysten ja teräväpiirron välillä. Kilpailuvirasto pitää hyvänä, että ohjelmistoluvan haltijoiden toimintavapautta lisätään, mikä edesauttaa resurssien tehokasta käyttöä.

#### Lähetyspalveluihin tarvittavan infrastruktuurin (antennipaikat, kaapelointi, laitetilat yms.) vuokraaminen

Ohjelmaluonnoksessa on katsottu, että eri verkkojen päälähettimien tulisi sijaita taajuusalueittain (VHF/UHF) samoilla lähetysasemilla, jotta kuluttajille ei aiheutuisi kohtuuttomia vastaanotto-ongelmia. Jakeluverkko-operaattoreiden kilpailutilanteen takaamiseksi olisi tällöin taattava säädöstasolla, että kaikki toimijat saisivat tarvittavan infrastruktuurin (antennipaikat mastoissa, kaapeloinnin, laitetilat yms.) käyttöönsä syrjimättömin ehdoin ja kustannussuuntautuneella hinnalla.

Tehokkaan kilpailun näkökulmasta markkinoiden tulisi lähtökohtaisesti toimia markkinaehtoisesti puuttumatta sääntelyllä alalle tuloon tai muuten markkinoiden rakenteeseen. Kuitenkin markkinoilla, joilla on korkeita ja pysyväisluonteisia alalle tulon esteitä, voi erityissääntely - kuten infrastruktuurin vuokrausvelvollisuus - olla perusteltua tehokkaan kilpailun turvaamiseksi. Kilpailuviraston tiedossa on tapauksia, joissa TV- ja/tai radiolähetyspalveluihin tarvittavan infrastruktuurin vuokraamisen ehdot ovat aiheuttaneet ongelmia markkinoilla.

<sup>3</sup> Kilpailuviraston lausunto "Markkinalähtöinen taajuusmallintamalli - työryhmän ehdotus", Dnro 397/72/2008, 23.5.2008.

Kilpailuviraston lausunto "HE 37/2009 vp laeiksi eräiden radiotaajuuksien huutokaupoista sekä viestintämarkkinalain 4 ja 12 § :n muuttamisesta", Dnro 354/14.00.20/2009, 16.4.2009.

Kilpailuviraston lausunto "Radiotaajuuksien kysyntä tulevaisuudessa", Dnro 967/14.00.20/2009, 6.11.2009.

Kilpailuviraston lausunto "Taajuusmaksulainsäädännön nudistaminen", Dnro 1085/14.00.20/2010, 15.11.2010.

Kilpailuviraston lausunto "Luonnos valtioneuvoston taajuuspoliittiseksi periaatepäätöksi", Dnro 896/14.00.20/2011, 28.11.2011.

Lausunnot ovat saatavilla Kilpailuviraston www-sivulla <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?luku=aloitteet-ja-lausunnot&sivu=aloitteet-ja-lausunnot>.

2.7.2012

Esimerkiksi pelkkä antennin mastopaikan saatavuus kohtuullisin ehdoin ei välttämättä ole riittävää toimivan kilpailun turvaamiseksi, mikäli muun välttämättömän liitännäisen infrastruktuurin vuokrausehdot ovat kilpailua rajoittavia.

700 MHz:n taajuusalueen siirtäminen langattoman laajakaistan käyttöön

Vaihtoehtoisten jakeluteiden edistämiseksi ohjelmaluonnoksessa ehdotetaan 700 megahertsin taajuusalueen siirtämistä langattoman laajakaistan käyttöön vuonna 2017. Ministeriössä laaditaan vuoden 2012 loppuun mennessä toimenpideohjelma markkinaehtoisten laajakaistayhteyksien tarjonnan ja kysynnän edistämiseksi. Kilpailuvirasto pyytää ottamaan tässä valmistelutyössä huomioon viraston aiemmin antamat lausunnot taajuushallinnosta ja -huutokaupasta (ks. edellä alaviite 3).

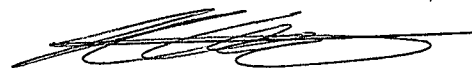
Sadan megan Suomi

'Sadan megan Suomi' -hankkeen osalta Kilpailuvirasto kannattaa ohjelmaluonnoksessa esitettyä tavoitetta laajakaistarakentamisen kustannustehokkuuden edistämisestä. Tältä osin Kilpailuvirasto viittaa asiasta aiemmin antamaansa lausuntoon.<sup>4</sup>

Ylijohtajan sijainen,  
Johtaja

  
Martti Virtanen

Tutkimuspäällikkö



Henriikki Oravainen

---

<sup>4</sup> Kilpailuviraston lausunto "Laajakaista kaikkien ulottuville, kansallinen toimintasuunnitelma tietoyhteiskunnan infrastruktuurin parantamiseksi", Dnro 843/72/2008, 24.10.2008.