Liikenne- ja viestintäministeriö

kirjaamo@mintc.fi

viite: LVM/248/05/2012

Lausunto koskien huomattavan markkinavoiman (HMV) sääntelyä ja yhteenliittämistä

Yleisradio Oy (jäljempänä Yleisradio) kiittää mahdollisuudesta lausua otsikossa mainitun sääntelytyön valmisteluun liittyen. Seuraavassa lausuttu koskee erityisesti television jakelumarkkinaa. Yleisradio haluaa kuitenkin korostaa, että analogisen radion lähetyspalvelumarkkina on osin vastaavanlainen, joten alla esitetyt näkemykset koskevat soveltuvin osin myös tätä markkinaa.

Yleisradion lähtökohtia ja tavoitteita valmisteltavaan sääntelyyn liittyen

Julkisen palvelun yleisradioyhtiön kannalta yksi keskeinen kysymys on sisällön jakelu ja siihen liittyvä jakelumarkkinoiden kehitys. Television jakelu on tällä hetkellä markkinanäkökulmasta kaksijakoinen; noin puolet television katselusta tapahtuu kaapelitelevisioverkkojen kautta ja noin puolet maanpäällisen jakelun kautta. Toistaiseksi maanpäällinen jakelu on ainoa tapa tavoittaa tasapuolisesti koko väestö. Markkina eroaa perinteisestä telecom-markkinasta siten, että telecom-markkinassa asiakas on yksittäinen kuluttaja, kun taas joukkoviestinnän markkinassa verkko-operaattorin asiakas on mediayhtiö. Yleisradion näkemyksen mukaan koko maan kattavan jakeluverkoston toteuttaminen kustannustehokkaasti usean kilpailevan toimijan voimin ei ole taloudellisesti kannattavaa. Täten maankattavan jakeluverkon operaattori on monopolistinen toimija ja näin ollen sen tulee olla myös sääntelyn kohteena.

Yleisradion näkemyksen mukaan edellä esitetty problematiikka huomioiden sähköisen joukkoviestinnän jakelumarkkinaan tulee vastaisuudessakin kohdistaa viranomaissääntelyä. HMV-sääntelyn ja sen perusteella yrityksille asetettavien tarpeellisten velvoitteiden tulee edelleenkin olla lähtökohtana viestintämarkkinoilla, kun markkina on käytännössä kansallisella tasolla paikoin monopolisoitunut eikä kilpailu siten toimi. Monipuolinen tiedonvälitys ja viestintä kuluttajille on jatkossakin turvattava kohtuullisin ehdoin.

Yleisradion näkemyksen mukaan sähköisen joukkoviestintämarkkinan osalta on varmistettava, että tulevassakin HMV-sääntelyssä mahdollistetaan riittävä markkinavalvonta ja tarkoituksenmukaiset keinot hintasääntelylle tarvittaessa. Nyt tehtävän uudistuksen tavoitteena tulee myös olla valvonnan ja arvioinnin tehostaminen.

Valvovien viranomaisten keinovalikoimaa tulisi laajentaa siten, että viranomaisella on toimivalta tutkia säännellyillä markkinoilla olevien yritysten toimintaa nykyistä laajemmin mm. tarvittaessa koko yrityksen toimintaa suhteessa HMV-sääntelyn alaiseen toimintaan. Lisäksi viranomaisten tulisi pystyä käyttämään useampia ja tehokkaampia keinoja hintasääntelyyn tilanteissa, joissa markkinassa todetaan olevan erityisiä häiriöitä. Näitä keinoja voisi olla esimerkiksi hintakaton käyttöönotto. HMV-sääntelyn alaisen hinnoittelun ja valvonnan mallien osalta Yleisradio varaa mahdollisuuden esittää tarkempia näkemyksiä, kun ministeriön tilaama kansainvälinen vertaileva selvitys tähän liittyen valmistuu.

NYKYISEN SÄÄNTELYN ONGELMAKOHDAT

Markkina-analyysi ja markkinamäärittely VML 16 ja 17 §:t

Yleisradion näkökulmasta nykyinen markkina-analyysi ja markkinamäärittely ovat pääsääntöisesti toteutettu riittävällä tasolla. Markkinamäärittelyn osalta Yleisradio nostaisi kuitenkin esiin sen, että määrittelyn toteuttaminen tulisi laissa asettaa aiempaa vahvemmin valvovan viranomaisen velvollisuudeksi (VML 17 §). Erityisesti laissa tulisi säätää nimenomainen aloitemahdollisuus tältä osin markkinatoimijoille myös tuon kolmen vuoden ajan kuluessa, mikäli markkinassa tapahtuu merkittäviä muutoksia tms. Edelleen tuo markkina-analyysin toteutusta koskeva aikaväli olisi toivottavaa säännellä pitävämmäksi. Lisäksi jos valvova viranomainen on pyytänyt komissiolta em. markkina-analyysin toteutukseen lykkäystä, niin päätös tästä tulisi toimittaa vähintäänkin tiedoksi sen alan markkinatoimijoille. Yleisradio esittää myös lainsäädäntötyössä pohdittavaksi voisiko markkinamäärittelypäätös olla poikkeuksellisesti erikseen valituskelpoinen? Esimerkiksi analogisen radion jakelupalveluilta poistettiin HM-asema vaikka toimintaympäristö ei ollut ratkaisevasti muuttunut. Käytännössä päätös tarkoitti sitä, että palvelun tuottaja pystyi jatkamaan ilman hintasääntelyä toimintaa ja siten se pystyi monopoliasemassa hinnoittelemaan palvelut ilman sääntelyn tuomaa valvontaa.

Huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettavat velvollisuudet VML § 26

Yleisradion näkemyksen mukaan joukkoviestintämarkkinalle (TV ja radio) pelkkä antennipaikan vuokraamisvelvoite ei ole riittävä keino kilpailun avaamiselle. Television lähetysasema koostuu monista eri komponenteista (asemarakennus, jäähdytys ja sähkönsyöttö, varavoima, masto yms), joiden muodostamaa kokonaisuutta tulisi säädellä ennemminkin lähetysasemainfrastruktuurin osalta eikä pelkän antennipaikan osalta.

Kirjanpidollinen eriyttämisvelvollisuus VML § 89

Muutoksena nykyiseen lainsäädäntöön, Yleisradion näkemyksen mukaan eriyttämislaskelmat tulisi olla itsenäisiä ja yksilöityjä suhteessa HMV-päätöksiin. Eriyttämislaskelmien asianosaisjulkisuus (liikesalaisuudet huomioiden) tulisi varmistaa suoraan lainsäännöksessä siten, että asianosaisia ovat tuolla ko. markkinalla toimijat. Tietojen julkisuudella varmistettaisiin HMV-yrityksen päätösten noudattamisen tehokas ja tarkoituksenmukainen valvonta. Digitaalisen television tapauksessa Digita Oy:n eriyttämislaskelmat sisälsivät kaikki HMV:n alaiset toiminnat yhteensä, jolloin eriyttämislaskelmista ei voinut päätellä eri markkinoiden hinnoittelun oikeellisuutta.

Sääntelykeinot ja menetelmät VML § 87

Viranomaisen tutkintamahdollisuuksien rajallisuus

HMV-asemaa valvovalle/tutkivalle viranomaiselle tulisi lainsäädännössä antaa riittävän laajat valtuudet tutkia yrityksen toimintaa. Sääntelyn tavoitteena tulisi olla se, että tutkittaessa HMV-sääntelyn alaista toimintaa, viranomaisella olisi mahdollisuus halutessaan tutkia HMV-toiminnan lisäksi myös koko yrityksen toimintaa. Tämä antaisi mahdollisuuden estää esimerkiksi HMV- ja ei-HMV-toiminnan välistä subventiota.

Keskeiset keinot arvostusperiaatteiden arvioimiseksi eli kustannuslaskentajärjestelmä

Yleisradion näkökulmasta yksi keskeinen ongelma nykyisessä HMV-arvioinnissa on eri arviointimenettelyiden vapaaehtoisuus. Lainsäädännössä tulisi viranomaiselle antaa mahdollisuudet säädellä hinnoittelumekanismeja tarkemmin. Pääoman arvostamisella ja pääomalle laskettavalla kohtuullisella tuotolla on huomattava merkitys palvelun hinnan muodostamisessa. Merkittävää hinnoittelutekijää ei pidä jättää vapaa- ja vaihtoehtoisen valintamahdollisuuden varaan silloin, kun eri menetelmän valinnalla päästään hyvinkin erisuuruisiin lopputuloksiin.

Muita havaintoja HMV-toiminnasta ja sääntelystä

Kahden valvovan viranomaisen toiminta

Viestintävirasto ja Kilpailuvirasto ovat yhdessä sopineet työnjaosta säänneltyjen markkinoiden tutkimisesta. Viestintävirasto tutkii vain olemassa olevaa hinnoittelua, eikä puutu ennakoivasti tai jälkikäteen hinnoitteluun ja sen oikeellisuuteen. Kilpailuvirasto sen sijaan tutkii kyllä takautuvasti kohtuuttoman korkeaa hinnoittelua määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä, mutta kilpailuviraston mukaan puuttumiskynnys näiltä osin on yleisesti asetettu suhteellisen korkealle ja hankaluutena arvioinnissa on myös hinnoittelun vertailussa käytettyjen kustannusten tulkinnanvaraisuus. Edelleen Kilpailuviraston ja kilpailuoikeudellisen sääntelyn tarkoituksena tai edes mahdollisuutena ole tietyn markkinakohtaisen hintatason määrääminen. Yleisradion näkemyksen mukaan em. viranomaisten keskenään sopima työnjako ei ole riittävä ja toimivallan rajapintojen lomittaisuus aiheuttaa merkittävän oikeusturvariskin näillä aloilla toimiville, kun markkinalla vallitseviin epäkohtiin ei ole mahdollista tarttua toimivaltaisen viranomaisen olemassaolon puuttumisen johdosta. HMV-asemassa olevien yritysten taloudellinen valvonta tulisikin toteuttaa vain yhden viranomaisen toimesta, jonka toimivalta kattaisi riittävällä tavalla koko HMV-sääntelyalan. Tämä tarkoittaisi Viestintäviraston toimintamahdollisuuksien ja niiden mukanaan tuomien velvoitteiden lisäämistä ennakoivan ja takautuvan arvioinnin osalta.

Kilpailuedellytysten mahdollistaminen HMV-sääntelyn alueella

Audiovisuaalisen sisällön jakelutavat monipuolistuvat ja nyt toteutettavan lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä tulisi arvioida myös muiden kuin joukkoviestintämarkkinoiden toiminta suhteessa teknologiseen murrokseen ja siihen liittyvään audiovisuaalisen viestinnän kulutuskäyttäytymisen muutokseen.

Valmistelutyön aikana tulisi tutkia laajakaistamarkkinoiden sääntelyä mm. valtakunnallisten ja alueellisten yhteenliittämisvelvoitteiden (erityisesti IP-verkkojen) osalta, jotta vastaisuudessa voitaisiin mahdollistaa sisältöjen vapaampi jakelu eri jakeluteitä pitkin, joka laajentaisi kansalaisten mahdollisuuksia vastaanottaa sisältöjä haluamallaan tavalla. Uusien jakeluteiden mahdollistaminen ylipäänsä ja vapaamman käytön turvaaminen sääntelyn keinoin loisi ja vahvistaisi myös kilpailuedellytyksiä perinteisesti hyvin monopolistiselle viestintäverkostomarkkinalle.

Tutkimusten ja viestintäalan kokemusten mukaan yksi keskeinen este uusille jakelutavoille IP-verkoissa on multicasting-ominaisuuksien käyttöönottoon liittyvät ongelmat laajakaistamarkkinoilla. Tältä osin tulee siis tutkia ne mahdollisuudet, joilla regulaation avulla voitaisiin tehokkaammin ottaa käyttöön uutta ja tehokkaampaa jakeluteknologiaa.

Lisäksi todettakoon, että Yleisradio kannattaa yhden kortin periaatteen kirjoittamista lainsäädäntöön.

Lauri Kivinen

toimitusjohtaja

Yleisradio Oy