

10.2.2012

Liikenne- ja viestintäministeriö

viestintaverkot@mintc.fi

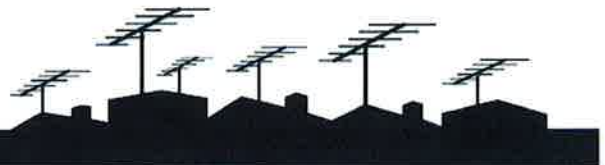
kirjaamo@mintc.fi

Lausunto LVM159/05/2012

sähköisen median viestintäpoliittiseen ohjelmaan

Digi TV Plus Oy

Teracom Group AB



Sisältö

1. Yhteenveto

2. Johdanto

2.1 Teracomista

2.2 Yleiset edellytykset

3. Ruotsi

4. Tanska ja Norja

5. Suomi

5.1 Suomen toimilupakäytäntö

5.2 Muita Teracom Groupin kannalta merkityksellisiä erityiskysymyksiä

6. Johtopäätökset

6.1 Toimilupakäytännöt

6.2 Suomen tuleva malli

6.3. Vuosi 2016

6.3.1 Markkinatilanne

7. Lopuksi



1. Yhteenveto

Teracom Group / PlusTV tervehtii ilolla Suomen hallituksen aloitetta tarkistaa sääntelypuitteita ja sähköisen median toimintaedellytyksiä tulevaisuudessa. Sähköisen median viestintäpoliittisessa ohjelmassa on tarkoitus arvioida televisio- ja radiotoimintaa kokonaisuutena, mukaan lukien toimilupajärjestelmä (verkko- ja ohjelmistoluvat), taajuuksien tarve ja vaihtoehtoiset jakelutiet. Koska ohjelmassa käsitellään maanpäällisen television tulevaisuutta, televisiotoiminnan markkinakehitystä sekä nykyisen toimilupajärjestelmän mahdollisia kehittämistarpeita, keskittyy myös lausuntomme näihin edellä oleviin seikkoihin.

Sähköisellä viestinnällä on tärkeä rooli luovuutta edistävässä ja tasa-arvoon pohjautuvassa suomalaisessa tietoyhteiskunnassa. Uudistetun mediapolitiikan tavoitteena näemme sekä kuluttajille tuotetun arvon turvaamisen ja kasvattamisen nykyisestä että yritysten liiketoiminnan edellytysten turvaamisen, jotta edellä mainittu voisi toteutua. Valtion tehtävänä on luoda puitteet ja sääntelymenettely tasa-arvoisen ja monipuolisen kuluttaja-tarjonnan luomiseksi.

Teracom Groupilla on laaja ja pitkä kokemus verkko- ja maksutelevisio-operaattoritoiminnasta digitaalisessa antenniverkossa, ja sen intresseissä on kehittää Suomen DTT-markkinoita (Digital Terrestrial Television) PlusTV:n (Digi TV Plus Oy) omistajana. Vuotta 2016 silmällä pitäen lainsäädäntö ja sääntely ovat hyvin tärkeässä asemassa, kun halutaan taata suomalaisille televisionkatsojille monipuolinen ja laaja ohjelmatarjonta ja elinvoimainen televisiotoiminnan markkina.

Tässä lausunnossa on selostettu maanpäällisten televisiolähetysten erilaisia toimilupakäytäntöjä sekä toimilupien myöntämistä muissa Pohjoismaissa. Tämän perusteella voidaan päätellä, että DTT-toimilupien myöntäminen eroaa muista televisiolähetys- ja mediamuodoista, muun muassa televiestinnästä, eikä siinä toimi samantyyppinen sääntely.



Teracom Groupin DTT-alan kokemuksen perusteella tarvitaan niin kutsuttua "gate-keeperiä", osapuolta, jonka tehtäviin kuuluu mahdollisuus ja/tai velvollisuus hallinnoida valintoja.

Suomen nykymalli, jossa myönnetään ohjelmistotoimilupia ja pitkäaikaisia verkko-operaattorilupia, on ainutlaatuinen ja sen vaarana on hajottaa maanpäällinen televisiotoiminnan alusta liian moneen tekijään ja siten vaarantaa DTT:n kilpailukyky muihin jakelualustoihin nähden.

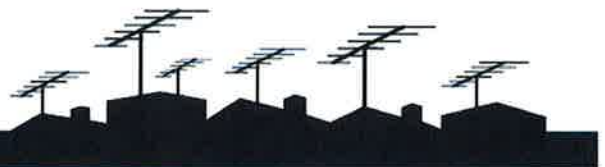
Teracom Groupin näkemyksen mukaan mahdollisia DTT-toimilupakäytäntöjä voi olla kaksi. Joko ensisijaiset toimiluvat myönnetään tv-kanavayhtiöille, tai maksutelevisiotoiminnalle. Maksutelevisioluvat ovat pääosin muotoiltu oikeudeksi harjoittaa toimintaa kanavanipuissa, eli käytännössä ne ovat kanavanippulupia, joilla on selkeä tarkoitus luoda gate-keeper -tehtävä tv-kanavayhtiöihin ja verkko-operaattoreihin nähden.

Molemmissa päämalleissa myönnetään myös toimilupia muihin keskeisiin rooleihin, mutta niin että ne ovat toissijaisia, kuten tekniset lähetyksiluvat, tai rinnasteisia, kuten lain nojalla tapahtuva YLE:n kanavien hoito.

2. Johdanto ja tavoite

Teracom Group / PlusTV arvostaa saamaansa tilaisuutta kertoa näkemyksiään hallituksen sähköisen median viestintäpoliittiseen ohjelmaan. Teracom Groupilla on hyvin laaja kokemus television antenniverkkojen sääntelystä, ja sen intresseissä on kehittää Suomen DTT-markkinaa PlusTV:n suurimpana omistajana.

Teracom Groupin / PlusTV:n lausunnon tavoitteena on tarjota laaja tarkastelupohja vuotta 2016 silmällä pitäen ja siksi siinä on käsitelty tiettyjä perusedellytyksiä sekä kuvattu muissa maissa käytössä olevia



malleja. Suomen nykyistä mallia on kommentoitu yleisluonteisesti, samoin kuin tiettyjä Teracomin kannalta erityisen merkityksellisiä seikkoja sen investoimissa Suomen televisiomarkkinoille.

2.1 Teracom Group

Teracom on perustettu vuonna 1992 irrottamalla tämä toiminnan osa Ruotsin telelaitoksesta. Radiolähetystoiminta käynnistyi vuonna 1921 ja televisiotoiminta vuonna 1956. Digitaaliset televisiolähetykset aloitettiin Ruotsissa vuonna 1999 samalla, kun Teracom perusti maksutelevisioyhtiö Boxer TV Access AB:n, joka on nykyään Ruotsin suurin digitaalitelevisio-operaattori. Vuonna 2008 toimintansa aloitti Boxer Tanska, joka sai toimiluvan maksutelevisiotoimintaan kolmessa eri kanavanipussa Tanskan maanpäällisessä digitaaliverkossa. Vuonna 2010 Teracom osti Broadcast Service Denmarkin, joka omistaa ja ylläpitää Tanskan maanpäällistä televisioverkkoa; nykyiseltä nimeltään yritys on Teracom A/S. Vuonna 2009 Teracom osti enemmistöosuuden PlusTV:stä ja siitä lähtien se on investoinut Suomen markkinoille huomattavia summia.

Nykyään Teracom Groupin liikevaihto on noin 440 miljoonaa euroa ja se työllistää 700 henkeä kolmessa maassa.

2.2 Yleiset edellytykset DTT-toimilupakäytännölle

Gate-keeper -rooli on välttämätön ja tarpeellinen

Teracom Groupin DTT-kokemuksen perusteella selkeästi tarvitaan niin kutsuttua gate-keeperia, eli osapuolta, jonka tehtäviin kuuluu mahdollisuus ja/tai velvollisuus hallinnoida jonkinlaista valintaa.



Kolme ratkaisevaa tekijää erottaa DTT-toimiluvat muista televisio- ja mediamuodoista, kuten televiestinnästä:

1. DTT tulee aina olemaan riippuvainen toimilupakäytännöistä, koska käytössä olevat taajuudet ovat jakamista edellyttävä rajallinen resurssi.
2. Televisiotoiminnan televiestinnästä erottaa se, että toimilupien myöntämisen tärkein tehtävä on jakaa tilaa tietyille sisällölle, kun taas tietoliikenne pelkästään välittää sisältöä, jolloin verkolle itsessään on yhdentekevää, mistä sisällöstä on kyse.
3. Televisiotoiminnan erottaa muista toimilupakäytännöistä televisiotarjonnan sisältö. Televisio on johtava tiedotusväline ja sillä on keskeinen merkitys julkisessa keskustelussa ja kansalaisten poliittisessa osallistumisessa jotka kuuluvat demokratiaan. Käsitteet, kuten sisällön monimuotoisuus ja monet toisistaan riippumattomat tv-kanavayhtiöt, ovat keskeisiä demokraattisten maiden lainsäädännössä.

Täysi toimintavapaus ei ole mahdollinen

Koska toimilupakäytäntöä tarvitaan rajallisten resurssien jakamista varten, ei täysi toimintavapaus maanpäällisessä televisiolähetysverkossa ole suositeltavaa. Täysi toimintavapaus on mahdollista myöntää yhteen tai kahteen maanpäällisen televisiolähetysverkon keskeiseen rooliin – tv-kanavayhtiölle, verkko-operaattoreille ja maksutelevisio-operaattoreille – mutta ei kaikkiin kolmeen rooliin samanaikaisesti.

Toimiluvan myöntämiseen kuuluu siksi käytännössä aina myös yhden tai useamman niin kutsutun gate-keeper -roolin luominen. Yksi ratkaisu on pyrkiä tasapainoon myöntämällä rinnakkaislupia useampaan keskeiseen rooliin. Vaarana on kuitenkin se, että näin luodaan jäykkiä ja soveltumattomia rakenteita, jotka vahingoittavat maanpäällisen verkon kilpailukykyä muihin jakelumuotoihin verrattuna. Toinen looginen ratkaisu on määrittää yksi keskeinen rooli gate-keeper -rooliksi ja säädellä tätä lisenssiehdoilla. Vuotta 2016



ajatellen on erittäin tärkeää analysoida ja keskustella eri toimilupamallien ongelmista ja mahdollisuuksista. Kansainvälisesti käytössä on erilaisia malleja.

Keskustelussa eri ratkaisuvaihtoehdoista on otettava mukaan maksutelevisiotoiminta, koska DTT on riippuvainen television eri lähetysmuotojen vuorovaikutuksesta.

Erityisen tärkeää on keskustella eri malleista silloin, kun markkinoilla on maksutelevisiotoimintaa, koska julkisen palvelun kanavien, FTA-kanavien (free to air -kanavien) ja maksutelevisiokanavien välillä on selkeitä vuorovaikutus- ja riippuvuussuhteita. Muissa Pohjoismaissa maksutelevision osuus tarjonnasta on noin 60 prosenttia. Myös Suomessa maksutelevision odotetaan kasvavan niin, että ratkaisuvaihtoehtojen arviointiin tulee sisällyttää kaikki kolme roolia.

3. Ruotsi

Televisiokanavat toimilupakäytännön keskiössä

Ruotsin toimilupakäytännön lähtökohtana ovat hyvin selkeästi televisiokanavat, joihin ainoana kolmesta eri roolista sovelletaan toimilupakäytäntöä. Tv-kanavatoimiluvat (ohjelmistotoimiluvat) ovat keskeisessä asemassa ja ne toimivat niin kutsuttuna kollektiivisena gate-keeperinä, koska ne valitsevat sekä maksutelevisio-operaattorit että verkko-operaattorit. Verkko-operaattorin rooli on pääosin sääntelemätön, vaikka operaattorilla on tekninen lähetyslupa. Tämä lupa perustuu siihen, että tv-kanavayhtiöt ovat valinneet verkko-operaattorin, ja tämä puolestaan tehtävänsä mukaisesti hakee tämän jälkeen lähetykseen tarvittavat tekniset toimiluvat. Myöskään maksutelevisio-operaattorin roolia ei ole säännelty, vaikkakin televisiokanavien toimilupien ehdot asettavat sille epäsuoria vaatimuksia. Tämä puolestaan tarkoittaa, että televisiokanavat voivat siirtää nämä vaatimukset koskemaan maksutelevisio-operaattoria ja myös verkko-operaattoria (lähinnä peittovaatimukset). Ruotsin hallitus myöntää sitä vastoin Sveriges Televisionille suoraan oman taajuusvarauksen ja lähetysluvan, mitä on kuvattu jäljempänä tarkemmin.





Ruotsin radio- ja televisiovirasto valitsee lähetettävät televisiokanavat. Toimilupakäytäntöä ohjaa radio- ja televisiotoimintalain vaatimukset laajasta ja monipuolisesti kiinnostavasta ohjelmatarjonnasta, joka tulee tarjota usean, toisistaan riippumattoman tv-kanavayhtiön toimesta. Radio- ja televisiotoimintalaki ja radio- ja televisiotoiminnasta vastaava virasto eivät vaikuta yksittäisten kanavien liiketoimintamalleihin eli siihen, onko kanava salaamaton vai osa maksutelevisiotarjontaa. Tämä riippuu täysin kanavayhtiöstä.

Lainsäädäntöä valmisteltaessa sekä itse laissa määritettiin, että maksutelevisiotoiminnan tarjoamisen tulee olla televisiokanavien päätettävissä eikä toimiluvasta riippuvainen. Perusteluissa otettiin nimenomaan etäisyyttä malliin, jossa gate-keeperinä on toimiluvan saanut kanavanippu-/maksutelevisio-operaattori. Tv-kanavayhtiöiden lupavaatimuksiin sisältyy maksutelevision ja muun teknisen yhteistoiminnan hoitaminen yhdessä. Ensimmäiset toimiluvan haltijat perustivat yhdessä Teracomin kanssa maksutelevisioyhtiö Sendan. Samaan aikaan aloitti Teracomin ja yksityisten sijoittajien omistama markkinointiyhtiö Boxer. Vuonna 2002 Senda ja Boxer yhdistyivät, koska niillä oli suuri tarve alentaa kustannuksia sekä tehdä valitsemisesta televisionkatsojille helpompaa. Kanavayhtiöt purkivat asteittain omistustaan Sendassa.

Boxerilla oli keskeinen rooli Ruotsin siirtyessä analogisista lähetyksistä digitaalisiin televisiolähetyksiin vuosina 2005–2007 erityisesti siksi, että Boxer hoiti kuluttajatiedotuksen, subventoi digitaalitelevisiovastaanottimia sekä myös testasi vastaanottimia laajalti. Muut maksutelevisio-operaattorit eivät ole vakiinnuttaneet paikkaansa antenniverkossa lähinnä korkeiden toimintakustannusten ja eri televisioalustojen välisen kovan kilpailun johdosta.

Verkko-operaattori Teracom ei siten ole toimiluvan mahdollinen saaja, muulta osin kuin toissijaisen radiolähettimen teknisen hallintaluvan osalta. Sitä vastoin Teracomin hinnoittelu koskien ns. ilmaiskanavia eli salaamattomia tv-kanavia on säänneltyä sen antenniverkon määräävän markkina-aseman johdosta (DTT-maksukanavien katsotaan kilpailevan muiden alustojen kanssa niin suuressa määrin, että SMP-asemaa ei tarvita)



Julkisella palvelulla on erityisasema ilman erityiseroja muihin televisiokanaviin verrattuna

Sveriges Television, jota rahoitetaan lupamaksuin ja joka harjoittaa julkista yleisradiotoimintaa, saa toimilupansa suoraan hallitukselta. SVT:n erityisasema tulee osittain rahoituksesta ja osittain hyvin selkeästä poliittisesta tehtävästä. Hallitus ei ole analogisten lähetysten päättymisen jälkeen millään tavoin harkinnut määrittelevänsä tai säätävänsä minkäänlaista eroa muihin, omarahoitteisesti toimiviin tv-kanavayhtiöihin nähden. Lainsäädännön ja toimilupakäytännön katsotaan toimivan erittäin hyvin, eivätkä muutokset vaikuta olevan tarpeen ennen vuotta 2014, jolloin kaikkien lähetysyhtiöiden nykyiset toimiluvat päättyvät.

4. Tanska ja Norja

Maksutelevisio-operaattori (kanavanippuoperaattori) keskeisessä asemassa

Tanskan ja Norjan toimilupamalleissa lähtökohtana on sama perusajatus, mutta niissä on muutamia eroja. Jäljempänä on selostettu lähinnä Tanskan järjestelmää, koska Teracom Groupilla on näiltä markkinoilta eniten kokemusta.

Ennen analogisten lähetysten päättymistä marraskuussa 2009 punnittiin tarkoin, kuinka digitaalista verkkoa tulisi säädellä erityisesti maksutelevision osalta. Ratkaisevassa asemassa oli sellaisen toimijan tarve, joka voisi vastata kuluttajapalveluista ja monien eri ohjelmakanavien tarjonnasta tanskalaisille katsojille. Varhaisessa vaiheessa todettiin - aivan kuten Ruotsissakin - että maksutelevisiolla on keskeinen merkitys median monimuotoisuudelle ja toimiluvan saanutta maksutelevisiotoimijaa on myös säänneltävä, ja tämä sääntely edistää osaltaan mediapoliittisia tavoitteita ja kilpailua markkinoilla.



Tanskassa päätettiin, että gate-keeperinä toimiva kanavanippu-/maksutelevisio-operaattori vastaa siitä taajuusvarauksesta, jota lupamaksuilla rahoitettu julkisen palvelun televisio ei käytä, eli ensi sijassa neljästä kanavanipusta. Olennainen tähän malliin ohjannut tekijä oli halu lisätä kilpailua televisioalustojen välillä hyvin yhtenäisenä pidetyn antenniverkon avulla.

Toimilupa julistettiin haettavaksi ja Boxer voitti kaksi muuta hakijaa: Viasatin ja Canal Digitalin. Ratkaisevia tekijöitä olivat, että Boxer oli uusi toimija Tanskan markkinoilla, eikä Boxerilla ollut kytköksiä mihinkään tv-kanavayhtiöön, minkä tulkittiin osaltaan edistävän televisiokanavien tasa-arvoista kohtelua ja lisäävän kilpailua televisiomarkkinoilla. Boxer pystyi myös tarjoamaan tanskalaisille katsojille monipuolisen valikoiman ja paketoituvapauden. Boxerin toimilupa on voimassa kaksitoista vuotta ja se astui voimaan samaan aikaan kuin analogiset lähetykset lakkautettiin marraskuussa 2009.

Erona Ruotsiin, jossa viranomainen myöntää toimiluvat tv-kanavayhtiöille, on se, että Boxerilla on gate-keeper -tehtävä ja siten oikeus olla kaupallinen toimija mediapoliittisten tavoitteiden määrittelemien velvollisuuksien pohjalta. Boxerin toimiluvassa on tarkoin määritetty edellytettävät kanavatyyppit, pakettien rakenne sekä se, millainen peitto Boxerin lähetyksillä on oltava. Boxerin toimintaa ja toimilupaa valvoo Radio og tv-naevnet, jota toimii kulttuuriministeriön alaisuudessa.

Verkko-operaattorien toimintaa ei ole Tanskassa säännelty, mikä periaatteessa tarkoittaa sitä, että Boxerilla on verkkotoiminnan gate-keeperin rooli.

Myös Norjan sääntelyn lähtökohtana on toimiluvan saanut gate-keeper, jonka tehtävänä on kehittää antenniverkkoa ja tarjota laaja televisiokanavavalikoima. Vuonna 2006 Norges televisjon AS sai hallitukselta toimiluvan harjoittaa yksinoikeudella maksutelevisiotoimintaa Norjan antenniverkossa 15 vuoden ajan. NTV:llä on selkeämpi vastuu koko antenniverkosta kuin Boxer Tanskalla. NTV:n toimilupaan sisältyi myös vastuu analogisen verkon lakkauttamisesta, prosessi, joka päättyi joulukuussa 2009.



5. Suomi

5.1 Suomen toimilupakäytäntö

Yhtäläisyydet muiden maiden kanssa

Suomen järjestelmä muistuttaa Ruotsin järjestelmää, eli toimitulvat myönnetään televisiokanaville. Teracom Groupin käsityksen mukaan taustalla ovat yleiset mediapoliittiset vaatimukset siitä, että useammat toisistaan riippumattomat tv-kanavayhtiöt voivat taata laajan ohjelmatarjonnan. Nämä vaatimukset ovat vallalla laajalti koko läntisessä maailmassa, erityisesti Luoteis-Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa, joissa on hyvin kehittyneet perinteet ylläpitää median monimuotoisuutta ja selkeää rajaviivaa mediaomistuksen ja poliittisen vallan välillä.

Eroavaisuudet – verkko-operaattorien toimitulvat keskipisteessä

Suomen toimitulvakäytäntö eroaa olennaisesti muissa maissa käytössä olevista siten, että ohjelmistotoimitulvia on myönnetty rinnakkain pitkäkestoisten verkko-operaattorilupien kanssa. Teracom Groupilla ei ole kokonaiskuvaava alkuperäisistä tähän johtaneista syistä, mutta se arvelee kehityksen olleen sellainen, että tarkoituksena on ollut luoda kilpailua verkko-operaattorien välille ja tällä tavalla saada tv-kanavayhtiöille paremmat taloudelliset toimintaedellytykset. Tätä näkemystä vastaan on kuitenkin osittain toiminut se, että hallitus on samanaikaisesti päättänyt, mitkä kanavaniput televisiokanaville on ensisijaisesti varattu. Useammat verkko-operaattoritulvat ovat lisäksi vaikuttaneet siihen, että matkapuhelinoperaattorille myönnettyjen VHF-toimitulpien johdosta Suomessa on käytännössä kaksi digitaalista antenniverkkoa. Tällaiseen ratkaisuun ei mikään muu maa ole päätenyt, koska antenniverkko sekä sen mediapoliittisesti tärkeän roolin takia että kilpailullisista syistä on pidetty yhtenäisenä alustana, jolla voidaan helpoimmin palvella sekä televisiokanavia että katsojia ja parantaa kilpailukykyä muihin televisioalustoihin verrattuna.



5.2 Muita Teracom Groupin kannalta merkityksellisiä erityiskysymyksiä

Onko DTT-taajuuksia tällä hetkellä liikaa?

Hallitus on esittänyt, että televisiolle on nyt enemmän taajuusvarauksia kuin kysyntää. Perusteluna on se, että kaikki toimiluvan saaneet kanavat eivät ole aloittaneet lähetyksiään toimiluvan edellyttämässä ajassa. Teracom Groupin / PlusTV:n näkemyksen mukaan tämä ei ole täysin relevantti tulkinta tilanteesta. Kuten muun muassa eräiden kansainvälisten lähetyshyönteiden kirjeestä hallitukselle 8. joulukuuta 2011 ilmenee, maksutelevisiotoimintaa suunnittelevien lähetyshyönteiden, kaupallisia edellytyksiä ei ole riittävästi huomioitu. Tosi asiassa antenniverkko on maantieteellisen peiton ja tekniikan osalta tällä hetkellä hyvin heterogeeninen ja siksi hyvin haastava sekä lähetyshyönteille että maksutelevisio-operaattoreille. Selitys on siis pikemminkin se, että toimilupakäytännössä ei ole riittävästi huomioitu kaupallisia edellytyksiä eikä otettu huomioon, että maksutelevisio-operaattoreita tarvitaan, jotta kotitalouksille voidaan taata laaja ja moniulotteinen ohjelmatarjonta. Se, mikä vaikuttaa tyydytetyltä kysynnältä, on pikemminkin nykyisten säänneltyjen olosuhteiden vaikutusta.

Maksutelevisio-operaattorien sääntely

Suomessa vallitsee maksutelevisiotoiminnan toimintavapaus. Tämä menettely on toivottavaa ja täysin loogista mallissa, jossa maksutelevisio-/kanavanippuoperaattori ei ole keskeisessä asemassa (vrt. Tanska). Siksi Teracom Group suhtautuu hyvin torjuvasti viestintämarkkinalain pykälän 136 määräyksiin. Sääntö, joka on muotoiltu operaattoreiden pääsyksi toistensa katselukorteille (ja siten asiakaskantaan), perustuu väärin ymmärrettyyn EU-direktiiviin, joka itse asiassa käsittelee tv-kanavayhtiöiden oikeutta tasavertaiseen kohteluun käytettäessä operaattorin pääsynvalvontajärjestelmiä (Access systems). Teracom Group perustelee tätä laki- ja liiketoimintaperusteilla. Lakisääteiset perustelut kuuluvat lyhyesti esitettynä niin, että maksutelevisio-operaattoria voidaan periaatteessa säännellä vain kahdella tavalla: joko



toimilupaehdoin, jos maksutelevisio-operaattorille myönnetään toimilupa, tai koko Euroopassa käyttöön otetun SMP-sääntelyn perusteella, mikä tarkoittaa että pääsyn mahdollistamiselvöllisyyksiä voidaan määrätä vain erillisen hallitsevan markkina-aseman tutkimisen jälkeen. Liiketoiminnan kannalta on täysin mahdotonta hyväksyä sitä, että operaattori voisi vaatia itselleen käyttöoikeuden asiakasjärjestelmiin ja asiakastietokantoihin, jotka toinen operaattori on omilla investoinneillaan itselleen hankkinut (verrattavissa siihen, että teleoperaattorit saisivat käyttöönsä toistensa SIM-kortit ja asiakastietokannat).

Toimiluvan mukaiset erot erilaisten televisiokanavien välillä

Suomessa keskustellaan toimiluvan mukaisista eroista erilaisten televisiokanavien välillä. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että muissa Pohjoismaissa on vain yksi toimilupaperusteinen ero, joka on lupamaksuilla tai muilla julkisilla varoilla rahoitettavien yleisradioyhtiöiden ja muiden tv-kanavayhtiöiden välillä. Ruotsissa oli alun perin vain yksi toimilupanäkökulmaero salaamattomien kanavien ja maksutelevision välillä. Tämä poistettiin siksi, että valtiolla ei periaatteessa pitä olla sananvaltaa tv-kanavayhtiöiden liiketoimintamalleihin, vaan näiden pitää antaa kehittyä dynaamisesti ajan mittaan. Yksittäisellä kanavalla voi esimerkiksi liiketoiminnallisista syistä olla ajan mittaan tarvetta vaihdella maksutelevisiosta salaamattomaksi ja päinvastoin. Yhtä lailla toimiluvat, jotka säätelevät tarkoin kaupallisten kanavien sisältöä, voivat osoittautua ajan mittaan kannattomiksi ja sitoa sekä tv-kanavayhtiöt että toimilupien myöntäjät vanhoihin ratkaisuihin. Teracom Group suosittelee käyttämään ainoastaan eroa julkisin varoin rahoitetun yleisradiotoiminnan ja muiden tv-kanavayhtiöiden välille.

6. Johtopäätökset

6.1 Toimilupakäytännöt

Tässä lausunnossa on esitetty, että toimilupakäytäntöjä on kaksi päämuotoa. Toinen perustuu ensisijaisesti toimilupien myöntämiseen tv-kanavayhtiöille, toinen maksutelevisiotoiminnalle. Maksutelevisioluvat on



pääosin muotoiltu oikeudeksi harjoittaa toimintaa kanavanipuissa, eli käytännössä ne ovat kanavanippulupia, joilla on selkeä tarkoitus luoda gate-keeper -tehtävä suhteessa sekä tv-kanavayhtiöihin että verkko-operaattoreihin.

Molemmissa päämalleissa myönnetään toimilupia myös muihin keskeisiin rooleihin, mutta niin että ne ovat toissijaisia, kuten tekniset lähetyksluvut, tai rinnasteisia, kuten lain nojalla tapahtuva YLE:n kanavien hoito. Suomen malli, jossa yritetään tasapainotella sekä tv-kanavayhtiöille ja verkko-operaattoreille myönnettävien rinnakkaisten lupien välillä, on ainutlaatuinen.

6.2 Suomen tuleva malli?

Aloitteet Suomen mallin uudistamiseksi vuoden 2016 jälkeen ovat toivottavia. Teracom Groupin näkökulmasta on luonnollista jalostaa mallia joko kohti selkeämpää ohjelmistotoimilupaa tai kohti selkeämpää maksutelevisio-operaattori-/kanavanippulupaa.

Toimiluvat televisiokanaville (ohjelmistotoimiluvat)

Toimilupien myöntämisellä edelleen televisiokanaville on etuja, riippumatta siitä myöntääkö luvat hallitus vai viranomainen. Tämä on yksinkertainen malli, jolla on edellytykset saavuttaa tavoite monipuolisten televisiokanavien tarjoamisesta laajalle kohedyleisölle, useamman toisistaan riippumattoman tv-kanavayhtiön toimesta. Toki tällainen malli on vaikea yhdistää useammille verkko-operaattoreille myönnettävien selkeiden verkko-operaattorilupien kanssa.



Pelkkä verkko-operaattorin toimilupa

Jos ohjelmistotoimiluvat poistetaan kokonaan, jäljelle jäävät toimiluvat – jotka nykymallin mukaisesti olisivat verkko-operaattorilupia, muuttuisivat selkeiksi gate-keeper -rooleiksi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että verkko-operaattorit saavat gate-keeper -roolin ja siten oikeuden päättää sekä verkon ohjelmasisällöstä että maksutelevisio-operaattoreista. Tämä johtaa vertikaalisiin markkinoihin, joilla verkko-operaattori yhdistää myös maksutelevisiotoiminnan rooliinsa ja hankkii itselleen hyvin vahvan aseman muihin toimijoihin verrattuna. Mahdollisena poikkeuksena tähän voivat olla kaikkein vahvimmat kaupalliset tv-kanavayhtiöt, jotka tällöin puolestaan vaikuttavat merkittävästi tällaisen verkon sisältöön. Pelkkää verkkopohjaista toimilupakäytäntöä on siksi analysoitava tarkoin, koska erityyppisten oikeuksien ja velvollisuuksien puuttuminen tai kuuluminen verkko-operaattoriluvasta/-lupaun vaikuttaa täysin siihen, miltä DTT ja sen sisältö ja peitto näyttävät. Eri ohjelmamuotojen välinen riippuvuus toisistaan vaikuttaa verkko-operaattorilupien sisältöön.

Toimiluvat maksutelevisio-operaattorille/kanavanippuoperaattorille

Ero verkko-operaattoriluvan ja maksutelevisio-operaattorin/kanavanippuoperaattorin välillä voi käytännössä olla siis olematon. Harkitsematon verkko-operaattorilupa voi käytännössä muuttua gate-keeper -rooliksi, niin sisällön kuin maksutelevisiotoiminnan osalta. Tässä terminologiaa on käytetty pikemminkin osoittamaan, että maksutelevisio-operaattorin/kanavanippuoperaattorin toimilupakäytännössä on alun pitäenkin ollut pääpaino gate-keeper -roolin luomisessa ja valvomisessa. Teracom Groupin kansainvälisten kokemusten perusteella on luonnollista ohjelmistotoimilupien poistamisen sijaan keskittää toimilupien myöntäminen maksutelevisio-operaattorille/kanavanippuoperaattorille ja antaa tämän puolestaan hoitaa suhteet sekä verkko-operaattoriin että televisiokanaviin. Teracom tukee tällaista näkökantaa.



Kuinka monta maksutelevisio-operaattorin/kanavanippuoperaattorin toimilupaa?

Teracom Groupin / PlusTV:n näkemyksen mukaan on turvattava kilpailu erilaisten teknisten televisioalustojen välillä – ei alustojen sisällä. Tämän näkökulman puolesta puhuu niin kilpailulainsäädännölliset perushypoteesit kuin sekin, että on hyvin epävarmaa, onko Suomessa kaupallista potentiaalia DTT-alustan sisäiselle kilpailulle. Teracom Groupin / PlusTV:n näkemyksen mukaan myöntää voitaisiin yksi, tai mahdollisesti enintään kaksi tällaista lupaa. Tämän päätelmän lähtökohtana ovat sekä konsernin omat kokemukset että myös muissa maissa tehdyt päätökset. Kuten edellä on tullut ilmi, Norjan ja Tanskan toimilupamenettelyissä on ollut tärkeänä edellytyksenä se, että vain yksi toimija on saanut toimiluvan. Tätä on perusteltu sillä, että yhdellä toimijalla on riittävästi tilaa ja riittävän vahva asema voidakseen tehdä pitkän tähtäimen investointeja ja siten tehokkaasti kilpailla muiden teknisten alustojen kanssa. Vahvaa DTT-verkkoa on pidetty siis maiden intressien mukaisena niin media- ,elinkeino- kuin kilpailupoliittisestakin näkökulmasta. Myös tehdyistä ruotsalaiselvityksistä on ilmennyt, että jos maksutelevisio-operaattorille myönnetään toimilupa, sen on oltava yksinoikeus, jotta tämä voi investoida ja kilpailla tehokkaasti. Koskaan ei ole harkittu verkon jakamista eri toimiluvan haltijoiden kesken, vaan se on ensisijaisesti pyritty pitämään yksissä käsissä.

Voidaan todeta, että matkapuhelintaajuuksien toimiluvat on vuoden 1990-luvun alusta alkaen niin Ruotsissa, Tanskassa kuin Norjassakin myönnetty pääsääntöisesti useammille toimijoille, tavallisimmin kolmelle. Mutta yhtäläisyyksien televisio- ja matkapuhelinmarkkinoiden välillä on katsottu rajoittuvan siihen, että ne käyttävät taajuusvarauksia. Erot ovat sitäkin suurempia, koska televisiomarkkinoiden tapauksessa kyse on määrittelyjen, yhteiskunnallisesti merkittävien televisiokanavien tarjoamisesta, kun taas matkapuhelintoimilupien lähtökohtana eivät ole sisältöpalvelut, vaan vain niiden välittäminen. Matkapuhelintoiminnan toimilupamenettely ja liiketoimintamallit ovat ilmeisen sisältöneutraaleja. Tätä eroa on aina perusteltu televisio- ja matkapuhelinalan erilaisella kohtelulla, ja sitä on syytä pohtia tarkoin myös Suomessa. Muussa tapauksessa on olemassa vaara, että Suomi voi ajan mittaan jäädä ilman sekä kotimaisten että ulkomaisten televisiokanavien monimuotoisuutta, joista muiden Pohjoismaiden katsojat pääsevät osallisiksi.



Myös siitä on keskusteltu ajoittain, että muut jakelumuodot voisivat korvata DTT:n. Kuitenkaan nykyisellään eikä edes kovin monen vuoden tähtämellä ole muuta teknistä alustaa, joka olisi yhtä luotettava ja vakiintunut kuin DTT. Maanpäälliset digitaalitelevisiolähetykset tarjoavat ainutlaatuisia arvoja niille kotitalouksille, jotka ensisijaisesti käyttävät DTT-alustaa, ja ovat erityisen merkityksellisiä maan kulttuurin säilymiselle ja kehittymiselle sekä kansalaisten tasa-arvolle ja demokratialle.

Toimilupien ehdot ja jakaminen

Kanavanippu-/maksutelevisio-operaattorin toimilupaan voi liittyä lisäehtoja, jotka johtuvat television suuresta merkityksestä suomalaiselle yhteiskunnalle ja asettaa vaatimuksia esimerkiksi sisällön, peiton ja erilaisten teknisten seikkojen suhteen. Operaattorin on vastattava suuresta osasta mediapolitiikkaan sisältyvistä vaatimuksista, kuten esimerkiksi vaihtelevan tarjonnan vaatimuksesta useamman toisistaan riippumattoman lähetyshyönteisen toimesta. Muita tyypillisiä ehtoja tällaisten toimilupien myöntämisessä on eriytetyn omistuksen vaatimus. Jos näitä vaatimuksia ei ole, on olemassa suuri vaara, että roolin saavat yritykset, jotka toimivat sekä operaattorina että tv-kanavayhtiönä. Vertikaalinen liiketoimintamalli, jossa maksutelevisio ja televisiokanavat on yhdistetty, sulkee helposti ulkopuolelle riippumattomat televisiokanavat ja johtaa vähemmän monimuotoiseen ja suppeampaan tarjontaan.

Maksutelevisio-operaattorin ehdot voivat myös sisältää velvoitteita tarjota riittävästi julkista yleisradiotoimintaa. Lisäksi ehdoissa voidaan vaatia tietty määrä salaamattomia kanavia. Boxer Tanskan toimilupaan kuuluu esimerkiksi ehto tarjota televisiokanavia kaikista naapurimaista. Ehto tarjota tiettyä yleisradiotoiminnan tarjontaa eri lähetyshyönteiltä sopii paremmin yhteen yleisen vaatimuksen kanssa tv-kanavayhtiöiden tasavertaisesta kohtelusta kuin kahtiajakautunut toimilupakäytäntö, jossa tietyt televisiokanavat tai käytännössä niiden omistajat, jotka päättävät sisällöstä, saavat oman väylän antenniverkkoon tavalla, jota on esitelty joissain Suomessa käydyissä keskusteluissa.

Pohjoismainen kokemus on osoittanut, että jos toimiluvan vaatimusten lähtökohtana on kansallinen mediapolitiikka, on huomattavasti parempi järjestää niin sanottu kauneuskilpailu kuin jonkinlainen huutokauppa. Kanavanippuoperaattorin valinnan lähtökohdan on oltava se, kuinka suuressa määrin hakijat



täyttävät vaatimukset. Tässä näkyy selkeästi ero matkapuhelinpalvelujen ja televisiopalvelujen lupien vaatimuksissa. Matkapuhelinpalveluilla ei ole lainkaan sisältövaatimuksia, vaan liiketoimintamalli perustuu pelkästään välittämiseen. Siksi matkapuhelintaajuuksien huutokaupat eivät ole täysin mahdoton valintamalli, vaikka huutokauppojen kustannukset koituvat tietysti kuluttajien maksettaviksi.

Kun televisiopalveluiden ehdot liittyvät sisällön monimuotoisuuteen, sanan- ja tiedonvälityksen vapauteen, koko maan laajuiseen saatavuuteen, ja kun ehtojen on tarkoitus ehkäistä omistuksen keskittymistä, on palveluiden kannalta edullisinta valita sellainen toimilupamalli, jossa pätevästi arvioidaan, missä määrin hakijat täyttävät ehdot. Toimiluvan haltijoita on myös valvottava koko toimilupakauden ajan niin, että vaatimukset täytetään koko ajan.

6.3 Vuosi 2016

6.3.1 Markkinatilanne

Digitaalinen antenniverkko on tärkeä ja merkityksellinen alusta televisiolähetyksille, niin salaamattomien kanavien kuin maksutelevision kannaltakin. Teracom Group / PlusTV on täysin vakuuttunut siitä, että mikään muu jakelumuoto ei pysty korvaamaan DTT-verkkoa saatavuuden, peiton ja vakauden osalta. DTT on jakelumuotona hyvin kustannustehokas ja helposti vastaanotettavissa suomalaisissa kotitalouksissa.

Digitaalisen antenniverkon käyttö ja levinneisyys on hyvin suurta paitsi Suomessa myös koko Euroopassa, jossa yli 50 prosenttia kotitalouksista käyttää maanpäällistä verkkoa televisiolähetysten vastaanottoon ensisijaisissa televisiovastaanottimissaan. Tämän lisäksi suuri osa käyttää antenniverkkoa myös kakkostelesiviovastaanottimien lähetysten vastaanottoon keittiöissä, makuuhuoneissa, kesämökeillä, leirintäalueilla ja muualla.



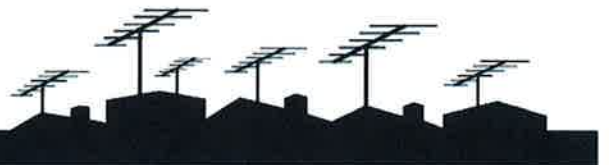
Euroopan luvut osoittavat, että lineaariset televisiolähetykset kasvavat voimakkaasti, ja että tämän muodon katsojamäärä pikemminkin kasvaa kuin pienenee. Tällöin sellaiset ohjelmat kuin uutiset, urheilu ja kotimainen viihde ovat erittäin merkityksellisessä asemassa. Teracom Groupin / PlusTV:n arvion mukaan suurelta osin antenniverkossa tapahtuva lineaarinen katselu tulee olemaan edelleen merkityksellistä myös tulevaisuudessa. Samalla voimme todeta, että täydentävät laajakaistatelevisiopalvelut – niin kutsutut On-Demand -palvelut – toimivat nimenomaan täydentävinä palveluina. Nämä ovat palveluita, joita suosii erityisesti nuorempi kohderyhmä, jonka elämäntilanne tukee palveluiden käyttöön (ohjelmakirjasto, videovuokraamo) sopivaa käyttäytymistä. On-Demand -television käyttö muodostaa pienen osan television kokonaiskatselusta eikä se pysty korvaamaan lineaarisia televisiolähetystyksiä, vaan edellyttää pikemminkin että tarjonta on lineaarisesti lähetetty.

Teracom Groupilla / PlusTV:llä on pitkä ja laaja kokemus maksutelevisiosta. Näemmekin, että salaamattomien kanavien lisäksi maksutu-tarjonnalla on suurta kysyntää suomalaisissa kotitalouksissa, ja tämä kysyntä myös ohjaa suurelta osin alan kehitystä. Teracom Group pitää tärkeää, että DTT-alustalle luodaan säännellyt edellytykset, jotka mahdollistavat pitkän tähtäimen investoinnit ja DTT-verkon kehityksen. Tämä lienee linjassa Suomen hallituksen pyrkimysten kanssa taata kotitarjouksille tarjottavien ohjelmien ja palveluiden monimuotoisuus.

7. Lopuksi

Teracom Group / PlusTV on edellä pyrkinyt kuvaamaan tiettyjä kokemuksia, joita konsernilla on televisioalalta. Konserni toivoo saavansa esittää valmistelun aikana lisää rakentavia näkökohtia vuoden 2016 toimilupamenettelyyn ja saada toimia linkkinä niiden eri maiden välillä, joissa Teracom toimii. On tärkeää ymmärtää, että vuoden 2016 lainsäädäntö ja säännökset todella voivat vaikuttaa televisiolähetysmarkkinoiden elinvoimaisuuteen, jotta suomalaisille televisionkatsojille on sekä sisällön että omistajien suhteen monimuotoista tarjontaa vähintään yhtä suuressa määrin kuin muiden Pohjoismaiden televisionkatsojilla.

Teracom Groupin näkökulmasta katsottuna pohjoismaisilla markkinoilla on vihdoin edellytyksiä alkaa toimia yhtenäisenä markkina-alueena, mikä on ollut sekä kansalaisten että poliitikkojen visio jo useampia vuosia.



Teracom Groupille on pohjoismaisena toimijana siksi erittäin tärkeää, että kaikissa Pohjoismaissa on yhtä hyvät säännellyt edellytykset investointien kannalta.

Ystävällisin terveisin



Toimitusjohtaja Jyri Ratia

Digi TV Plus Oy

Teracom Group AB

