

Mika Mäkilä ja Janne Holopainen

**YKSITYISEN RADIOTOIMINNAN
ULA-TAAJUUKSIEN
ALLOKAATIOVAIHTOEHTOJA –
HALLINTOPÄÄTÖKSISTÄ COASEN
JÄLKIMARKKINAEHDOTUKSIIN?**

Sisällys

1	JOHDANTO	175
1.1	Artikkelin tutkimuskohde ja tavoitteet.....	175
1.2	Artikkelin rakenne	178
2	COASEN EHDOTUKSET HALLINTOPÄÄTÖSALLOKAATION HAASTAJANA.....	179
2.1	Coasen ehdotusten pääpiirteet	179
2.2	Coasen ehdotusten soveltuvuus nykyajan taajuusallokaatioon.	182
2.3	Coasen ehdotukset vertailussa maaomaisuuden käytön sääntelyyn ja yhteishallintoon.....	186
3	RADIOTOIMINNAN RADIOTAAJUUKSIEN SÄÄNTELYHISTORIA JA NYKYTILANNE SUOMESSA	188
3.1	Radiotoiminnan kehitys	188
3.2	Taajuusallokaation oikeudelliset ja tekniset lähtökohdat.....	191
3.3	Taajuusallokaation tavoitteet kansallisessa lainsäädännössä nykyhetken asti	195
3.4	Nykyinen toimilupajärjestelmä ihmis- ja perusoikeuksien kannalta.....	197
3.5	ULA-radiotoimilupapäätökset vuosina 1985–2018.....	204
4	ULA-TAAJUUSALLOKAATION TAVOITTEET YLEISESTI	207
4.1	Resurssitehokkuus ULA-taajuusallokaatiossa	207
4.2	Taajuusallokaation mahdollisten tavoitteiden kirjo	211
4.3	Tavoitemäärittelyssä tarvittavan tiedon hankkiminen.....	220
5	ULA-TAAJUUKSIEN ALLOKAATIOMENETELMIEN VAIHTOEHDOT	222
5.1	Menetelmien vertailusta yleisesti.....	222
5.2	Huutokauppa rahavastiketta vastaan.....	223
5.3	Taajuusallokaatio käyttöoikeussopimuksella eli konsessiolla ..	230
5.4	Kauneuskilpailu ennalta päätettyjen laadullisten vertailukriteerien pohjalta	233
5.5	Kauneuskilpailu ilman ennalta määriteltyjä laatuksiteereitä.....	235
5.6	Aikaprioriteetti.....	236

6 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	237
LÄHDELUETTELO.....	242
OIKEUSTAPAUKSET.....	247
LYHENTEET.....	247
ALTERNATIVES FOR PRIVATE FM RADIO FREQUENCY ALLOCATION METHODS – FROM ADMINISTRATIVE LICENSING TO THE SECONDARY MARKET PRICE MECHANISM PROPOSED BY COASE.....	248

Yksityisen radiotoiminnan ULA- taajuuksien allokaatiovaihtoehtoja – hallintopäätöksistä Coasen jälkimarkkinaehtoksiin?

1 JOHDANTO

1.1 Artikkelin tutkimuskohde ja tavoitteet¹

Tutkimuskohteenamme ovat yksityisessä radiotoiminnassa käytettävien ULA-radiotaajuuksien allokaatiomenetelmät. ULA-taajuuksia käyttävät yksityiset radiokanavat ja Yleisradio Oy radiokanavien lähettämiseen yleisön radiovastaanottiin.² Taajuuksia on yleisesti tarjolla vähemmän kuin niille on kysyntää, mikä edellyttää jollakin menetelmällä suoritettua allokaatiovalintaa. Suomessa allokaatio toteutetaan hallintomenettelyssä hakijoita laadullisesti vertailemalla ja myöntämällä ohjelmistotoimilupia vertailun voittajille. Voimassa oleva sääntely sisältyy sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin (917/2014, jäljempänä viestintäpalvelulaki,

¹ Artikkelin kirjoittajista Mika Mäkilä on toiminut liikenne- ja viestintäministeriössä yksikön päällikkönä, ei kuitenkaan tämän artikkelin alaan kuuluvissa asioissa, ja Janne Holopainen hoitaa työssään Yleisradion mediasääntelyn päällikkönä sääntelyedunvalvontaa muun muassa radiotaajuusasioissa, mutta kirjoituksessa esitetyt näkemykset eivät ole Yleisradio Oy:n kannanottoja.

Kiitämme hyödyllisistä tiedoista ja artikkelin luonnosversioita koskevista kommentista seuraavia henkilöitä: liikenne- ja viestintäministeriön sekä liikenne- ja viestintäviraston nykyiset ja entiset virkamiehet Liisa Ero, Sini Wiren, Suvi Juurakko, Henriikka Rosti, Kari Kangas, Ismo Kosonen ja Elina Normo, työ- ja elinkeinoministeriön hallitusneuvos Elise Pekkala, OTT Mikko Puumalainen, dosentti Heikki Hellman, dosentti Marko Ala-Fossi, Radiomedia ry:n toimitusjohtaja Stefan Möller ja Radiomedia ry:n aiempi puheenjohtaja Leena Puntila. Kiitämme myös Oikeustiede–Jurisprudentia-vuosikirjan kahta referee-arvioijaa, joiden korjausehdotukset ovat parantaneet artikkelia olennaisesti.

ASIASANAT: sääntelytutkimus, oikeustaloustiede, radiotoiminta, toimilupa, radiotaajuus, Ronald H. Coase

² Yleisradio Oy:n toiminnasta säädetään Yleisradio Oy:stä annetussa laissa 1380/1993, jäljempänä YleL. Yleisradio Oy:stä käytämme myös ilmaisia Yleisradio ja Yle. Tämän artikkelin varsinaisena kohteena ei ole arvioida Ylen harjoittamaa julkisrahoitteista radiotoimintaa. Käytämme Ylen käyttöön osoitettujen taajuuksien allokaatiota apuna allokaatiomenetelmien yleisessä tarkastelussa.

SVPL)³.

Artikkelin tavoitteena on arvioida, 1) millainen sääntely on nyt voimassa, 2) millaisia allokaatiomenetelmiä eli sääntelyvaihtoehtoja on tarjolla, ja 3) miten erilaiset allokaatiomenetelmät soveltuvat yhteiskunnan erilaisten intressien saavuttamiseen. Arvioimme siten myös nykysääntelyn ulkopuolelle jääviä vaihtoehtoisia allokaatiomenetelmiä, joten artikkeliin sisältyy de lege ferenda pohdintaa.

Vaihtoehtoisia allokaatiomenetelmiä on tarjolla useita: hakemusten laadullinen vertailu joko etukäteen määritellyillä valintakriteereillä tai ilman niitä, julkisen hankintamenettelyn tyyppinen konsessiohankinta sekä taajuushuutokauppa joko määräaikaaisella tai pysyvällä omistusoikeustyyppisellä käyttöoikeudella. Viimeksi mainittua talousnobelisti Ronald H. Coasen property rights -nimellä kutsumiamme ehdotuksia käytämme tukena laajentaaksemme tutkittavien allokaatiomenetelmien joukkoa.⁴ Coase ehdotti taajuusallokaatiomenetelmäksi hintamekanismiin perustuvaa taajuuksien omistusoikeustyyppisten pysyvien käyttöoikeuksien vaihdantaa radiokanavien välisillä jälkimarkkinoilla.⁵

Teknisestä näkökulmasta radiokanavien ohjelmisto toimitetaan kuulutelijoiden vastaanottimiin ilmakehässä etenevien ULA- eli ultralyhyiden radioaaltojen välityksellä.⁶ Suomen valtion hallinnassa olevat ULA-taajuudet järjestetään viranomaistyönä radiokanavien kuuluvuusalueiksi, jotka ovat artikkelissa tarkasteltujen poliittisiin ja taloudellisiin päämääriin tähtäävien allokaatiopäätösten kohteena.

Oikeudellisesti radiotoiminta maanpäällisissä joukkoviestintäverkoissa jakaantuu ohjelmistotoimilupaa edellyttävään radiokanavien lähettämiseen sekä Yleisradion suoraan lain perusteella eli ilman toimilupavaatimusta

³ Lain nimike muutettiin lailla 68/2018, joka tuli voimaan 1.6.2018. Lain aiempi nimike oli tietoyhteiskuntakaari. SVPL 3 §:n 16-kohta määrittelee artikkelin aihepiirin seuraavasti: ”radiotoiminnalla [tarkoitetaan] radio-ohjelmista koostuvien ohjelmistojen samanaikaista lähettämistä yleisölle tietyn ohjelma-aikataulun mukaisesti”. Käytämme jäljempänä radiotoiminnan synonyymina myös sanaa ääniradiolähetys.

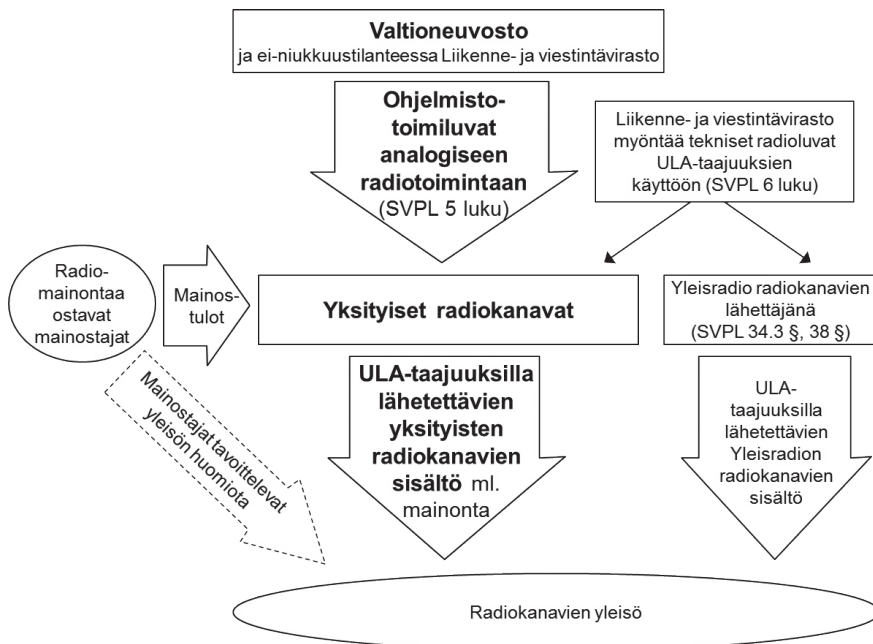
⁴ Coase 1959. Coase käyttää ilmaisua ”property rights”, joka voidaan kääntää varallisuustai omistusoikeudeksi. Käytämme artikkelissa myös ilmaisua omistusoikeustyyppinen siirtokelpoinen pysyvä käyttöoikeus pyrkien luonnehtimaan tarkasti Coasen kuvaamaa oikeusilmiötä. Lisäksi käytämme artikkelissa sanaa hintamekanismi korostamaan hintainformaation tärkeyttä ja hintainformaation kykyä välittää tietoa kysynnästä ja tarjonnasta. Coase käyttää muun muassa ilmaisua ”pricing system”.

⁵ Coase 1959. Tarkempi kuvaus jäljempänä.

⁶ Liikenne- ja viestintäviraston Taajuusjakotaulukko, taajuusalue 87,5–108 megahertsiä (MHz) otsikolla Yleisradioliikenne, käyttötarkoituksena ääniyleisradio. Taajuusjakotaulukko on Liikenne- ja viestintäviraston antaman Radiotaajuusmääräyksen 4Y/2019M liite, ja määräys on annettu SVPL 39 §:n 3 ja 4 momentin nojalla, sellaisina kuin ne ovat laissa 1003/2018.

harjoittamaan radiokanavien lähettämiseen.⁷ Kutsumme ohjelmistotoimilupaa edellyttäviä radiokanavia yleisnimellä *yksityiset radiokanavat*. Pääosa yksityisistä radiokanavista on kaupallista liiketoimintaa, mutta niiden joukossa on myös yksittäisiä aatteelliselta pohjalta ja/tai harrastotoiminnan muodossa toimivia kanavia. Suomen kaupallinen radiomarkkina ei siten toimi yksinomaan kaupallisista lähtökohdista eikä sitä voi muutenkaan arvottaa vain taloudellisin mittarein.

Radiotoiminnassa käytettävien ULA-taajuuksien allokation ja käytön osapuolet on esitetty kuviossa 1. Artikkelin varsinaiset kohteet on merkitty kuvioon lihavoidulla kirjasyntyyppillä. Taajuuksien niukkuustilanteessa radion ohjelmistotoimiluvat tietyille kuuluvalualueille myöntää valtioneuvosto. Toimilupien perusteella radiokanavat saavat käyttöönsä ULA-taajuudet Liikenne- ja viestintävirasto Traficomien myöntämässä radioluviissa määrittäillä tarkemmilla ehdoilla.



Kuvio 1. ULA-taajuuksien allokation ja hyödyntämisen osapuolet voimassa olevan sääntelyn mukaan

⁷ SVPL 3 §:ssä olevien määritelmien mukaan maanpäällinen joukkoviestintäverkko ”on toteutettu vapaasti etenevien radioaaltojen välityksellä” (kohta 11), erotuksena puhelin-, laajakaista- ja kaapeli-tv-verkkojen kaapelijärjestelmissä etenevästä sähkömagneettisesta säteilystä. Ohjelmistotoimilupaa edellyttävästä radiotoiminnasta säädetään SVPL 5 luvussa. Ylen oikeudesta ULA-taajuuksia käyttöönsä ilman toimilupavaatimusta säädetään SVPL 34.3 ja 38 §:ssä.

Sääntelytutkimuksen näkökulmasta niukat ULA-taajuudet tarjoavat kiinnostavan tutkimuskohteen, koska hakijoiden välisessä kilpailussa ja allokatiopäätösten perusteissa nousevat esille useamman eri politiikka-alueen tavoitteet. Suomalaisissa ULA-taajuuksien allokatiopäätöksissä on taajuuspoliittisten tavoitteiden lisäksi sovellettu ainakin media-, elinkeino- ja turvallisuuspoliittisia valintaperusteita. Tässä artikkelissa sivuutamme ne allokatiomenetelmän valinnan kannalta epäkiinnostavat tilanteet, joissa niukkuutta ei ole.⁸

1.2 Artikkelin rakenne

Artikkelin toisessa luvussa kuvaamme Coasen ehdotusten pääpiirteet ja arvioimme ehdotusten soveltuvuutta radiotaajuuksien allokatiioon nykyään.

Artikkelin kolmannessa luvussa kuvailemme radiotoiminnan ja sen sääntelyn kehitystä Suomessa. Yksityinen radiotoiminta alkoi Suomessa vuonna 1985, jonka jälkeen lainsäädäntö ja toimilupakäytäntö ovat ehtineet kehittyä merkittävästi.

Neljännessä luvussa esittelemme taajuusallokaation mahdollisten tavoitteiden kirjon erityisesti allokatiopäätöksiin tarvittavan informaation hankkimisen kannalta. Pidämme lähtökohtana informaation epäsymmetrisyyttä, sillä radiotoiminnan markkinassa toimivilla yrityksillä on aina enemmän tietoa markkinaolosuhteista ja yleisön käyttäytymisestä kuin viranomaisilla.

Artikkelin viidennessä luvussa arvioimme allokatiomenetelmiä sen pohjalta, miten eri allokatiomenetelmät palvelevat yhteiskunnan erilaisten intressien toteuttamista. Otamme vertailuun myös allokatiomenetelmiä, jotka eivät sisälly nykyiseen lainsäädäntöön.

Kuudennessa luvussa esitämme johtopäätökset eri allokatiomenetelmien vahvuuksista, heikkouksista ja niiden soveltuvuudesta suomalaiseen radiotoiminnan markkinaan. Artikkelin loppuksi arvioimme Coasen ehdotusten antia nyky-Suomen ULA-taajuusallokaatiolle.

⁸ Artikkelin kohteena olevat niukkuustilanteet ovat yleisempiä kuin ULA-taajuuksien ylitarjonta. Lukumääräisesti suuremman osan ULA-ohjelmistotoimiluvista on SVPL:n voimaantulon jälkeen vuosina 2015–2018 myöntänyt valtioneuvosto tilanteissa, joissa hakijoita on enemmän kuin myönnettäviä taajuuksia. Pienelle osalle ULA-taajuuksista ei ole ollut hakijoita, joten ne ovat jääneet vapaina odottamaan mahdollisia myöhempiä hakijoita. Radiotoiminnan harjoittamisesta kiinnostuneilla on siten pysyvästi ollut enemmän kysyntää taajuuksille kuin Suomessa on ollut tarjolla radiotoiminnan käyttöön soveltuvia ULA-taajuuksia.

2 COASEN EHDOTUKSET HALLINTOPÄÄTÖSALLOKAATION HAASTAJANA

2.1 Coasen ehdotusten pääpiirteet

Ronald H. Coase asetti radiotaajuuksien hallintopäätösallokaation kyseenalaiseksi vuonna 1959 julkaisemassaan tutkimusartikkelissa, jossa hän arvioi Yhdysvaltojen taajuussääntelyä sen alkuajoista televisioaikakauden alkuun 1950-luvulle asti.⁹ Yhdysvalloissa radiotoiminta alkoi 1920-luvun alussa, ja vuonna 1927 yksityinen radiotoiminta säädettiin luvanvaraiseksi. Hallinnollinen sääntely koski niin taajuuksien käytön teknistä yhteensovittamista kuin radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamista hallintopäätöksillä. Yhdysvaltojen taajuusallokaatiomenetelmä 1950-luvulla vastasi periaatetasolla Suomessa nykyään ULA-taajuusallokaatiossa käytössä olevaa menetelmää.

Artikkelissaan Coase kritisoi radiotaajuuksien yksinomaiseksi allokaatiomenetelmäksi Yhdysvalloissa tuolloin valittua hallintopäätösallokaatiota. Hän esitti paremmaksi vaihtoehdoksi omistusoikeustyypisiin siirtokelpoisiin pysyviin käyttöoikeuksiin perustuvaa markkina- eli hintamekanismia. Coasen ehdotukset olivat Ala-Fossin kuvaamalla tavalla aikanaan käänteentekeviä, kun (poliittisen) lupajärjestelmän vaihtoehdoksi nousi hintamekanismi.¹⁰

Taloustieteen Nobel-palkinnon vuonna 1991 saaneen Coasen näkemykset tekee kiinnostavaksi myös se, että hän on eräs kansainvälisesti tunnetuimpia oikeustaloustieteen tutkijoita. Hän mukaansa nimetty Coasen teoreema on kuuluisa näkemys tehokasta resurssiallokaatiota tuottavan markkinamekanismin toimivuuden edellytyksistä hyvin määriteltyjen omistusoikeuksien, riittävän alhaisten oikeustoimikustannusten ja ulkoisvaikutusten vuorovaikutuksen pohjalta.¹¹ Coasen vuoden 1959 radiotaajuuksia koskeva artikkeli sisältää samoja aineksia kuin Coasen tunnetuimmat Nobel-palkinnon perusteluissa mainitut tutkimukset.¹² Coasen näkemykset ovat vuosikymmenten mittaan olleet toistuvasti esillä radiotaajuuksien allokaation akateemisessa tutkimuksessa.¹³

⁹ Coase 1959, s. 1–40.

¹⁰ Coase 1959, s. 14–35. Coasen ehdotusten käänteentekevyydestä Ala-Fossi 2005, s. 250–251 ja erityisesti alaviite 279.

¹¹ Gravelle – Rees 2004, s. 321.

¹² Vuoden 1991 taloustieteen Nobel-palkinnon lehdistötiedote Sveriges Riksbank 1991.

¹³ Coasen vuoden 1959 artikkelia (Coase 1959) myöhemmästä taajuusallokaatiota koskevasta oikeustaloustieteellisestä tutkimuksesta ja allokaatiomenetelmien muuttumisesta ml. taajuushuutokaupoista Van den Bergh – Paccos 2012, s. 357–359.

Radiotoiminnan taajuusallokaatiossa Coase päätyi johtopäätökseen, että radiotaajuudet eivät poikkeakaan esimerkiksi maaomaisuudesta siinä mielessä, että myös taajuusresurssin optimaalisin allokaatiomenetelmä on hintamekanismi. Coasen mukaan taajuuksien omistusoikeustyyppisten siirtokelpoisten pysyvien käyttöoikeuksien täsmällinen määrittely loisi pohjan vapaaehtoisen vaihdannan ja hintamekanismin avulla tapahtuvalle tehokkaalle resurssiallokaatiolle.¹⁴

Siirtokelpoisten käyttöoikeuksien haltijat kävisivät keskenään kauppaa oikeudesta käyttää taajuuksia, eli käytännössä ostaisivat ja myisivät radiokanavien kuuluvuusalueita. Kutsumme valtion liikkeelle laskemien taajuuksien pysyvien käyttöoikeuksien kauppaa taajuuksien jälkimarkkinaksi, vaikka Coase ei tätä ilmaisua käyttänyt. Jälkimarkkinoilla hintamekanismi välittäisi taajuuksien käyttäjien tarpeita ja niiden liiketoiminnan menestymistä koskevan informaation ylivoimaisen hyvin verrattuna siihen, miten viranomaisen kykenee keräämään ja hyödyntämään taajuuksien kysyntää koskevaa tietoa.¹⁵

Coase ehdotti, että taajuuksiin kohdistuvien julkisten intressien tyydyttäminen järjestettäisiin taajuuksien käyttöoikeuksien rajoituksina, samaan tapaan kuin maankäyttöä ohjaava lainsäädäntö rajoittaa maanomistajan lähtökohtaisesti rajoittamatonta käyttövaltaa maaomaisuuteen. Coase ei siten ehdottanut täysin vailla valtion sääntelyä toimivaa taajuusmarkkinaa. Hän katsoi, että vain välttämättömän sääntelyn puitteissa tapahtuvassa vaihdannassa toteutuva hintamekanismi tuottaisi yhteiskunnan ja talouden kannalta tehokkaampaa taajuusallokaatiota kuin mihin hallintopäätökset kykenevät.

Coase ei ota kantaa siihen, millä menetelmällä valtion tulisi alun perin allokoida taajuudet eli laskea taajuudet liikkeelle jälkimarkkinakaupan kohteeksi. Coasen korostama hintamekanismi toteutuu yksinkertaisemmin taajuushuutokaupassa. Siten siirtokelpoisten pysyvien taajuuksien käyttöoikeuksien huutokauppa sopii hyvin Coasen ehdotuksiin, mutta myös muut valtion käyttämät taajuuksien hinnoittelumenetelmät voisivat täyttää Coaselle keskeisen hintamekanismin käytön vaatimuksen.

Toinen tärkeä Coasen havainto radiotaajuuksien sääntelystä oli se, että vaikka sääntelyviranomaisen ei hyödynnä markkinamekanismia hallintopäätöksillä tapahtuvassa taajuusallokaatiossa, johtavat allokaatiopäätökset

¹⁴ Ruotsin taajuuspoliittinen selvitysmies käyttää periaatteellisena esimerkkinä hintamekanismin hyödystä taajuusallokaatiossa kiinteän kaapeliyhteyden ja toisaalta radiotaajuuksilla toteutetun langattoman tiedonsiirtoyhteyden kustannusten ja hyötyjen vertailua sekä niiden välittymistä päätöksentekoon rahamääräisinä hintamekanismin kautta SOU 2018:92, s. 81–82.

¹⁵ Coase 1959, s. 17.

markkinamekanismissa havaittavissa oleviin varallisuusvaikutuksiin. Hallintopäätöksellä myönnetty taajuustoimilupa vaikuttaa yrityksen ansaintamahdollisuuksiin, kannattavuuteen ja niiden kautta yrityksen arvoon pääomamarkkinoilla.¹⁶ Varallisuusvaikutukset ilmenevät käytännössä taajuustoimiluvan haltijana olevan yrityksen ollessa yrityskaupan kohteena. Yrityksen käytössä olevien taajuuksien arvo vaikuttaa yrityksen arvon määräytymiseen hintamekanismissa, vaikka taajuusallokaatio ei hyödynnäikään hintamekanismia. Hallintopäätöksen aiheuttamat varallisuusvaikutukset ohitetaan päätösten perusteluissa, olipa taajuusviranomainen vaikutuksista tietoinen tai ei. Näitä varallisuusvaikutuksia voidaan usein luonnehtia varallisuudensiiroksi valtion varoista elinkeinonharjoittajille, vaikka Coase ei käyttänyt tätä ilmaisua.

Coase kohdisti kritiikkiä myös hallinnollisen taajuusallokaation periaatteelliseen tavoitteeseen minimoida eri radiolähetysten toisilleen aiheuttamat vastaanottohäiriöt. Coase ehdotti taajuuspolitiikan tavoitteeksi taajuuksista saatavan hyödyn maksimointia (”to maximise output”).¹⁷ Coasen näkemys eroaa myös Suomen voimassa olevan lain tavoitteenasetannasta ”radiotaajuuksien tehokas ja häiriötön käyttö”.¹⁸

Coase hylkäsi myös viranomaisille hallintopäätöksellä annettavat yksinoikeudet taajuuksien käyttöön. Hän katsoi hintamekanismin sopivan erään edellytyksin myös taajuuksien viranomaiskäytön allokatiomenetelmäksi. Kilpailullisesti määräytyvä taajuuksien hinta ohjaisi viranomaiset arvioimaan toiminnallisten tarpeidensa edullisinta ratkaisuvaihtoehtoa tarpeiden vaihtoehtoisten toteuttamistapojen pohjalta ja toisaalta taajuuksien vaihtoehtoisen käyttötavan hyötyjen eli vaihtoehtoiskustannusten pohjalta.¹⁹

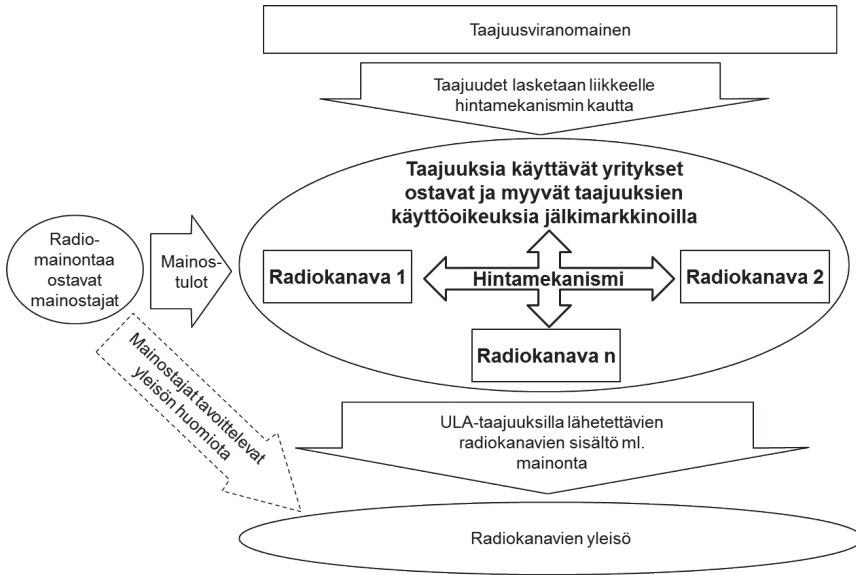
Coasen ehdotusten ydin on kuvattu kuviossa 2 lihavoidulla kirjaintyypillä. Coase ei nimenomaisesti ehdota, millaisessa menettelyssä viranomaisten pitäisi alun perin laskea radiotaajuudet liikkeelle.

¹⁶ Coase 1959, s. 22.

¹⁷ Coase 1959, s. 27.

¹⁸ SVPL 1 §.

¹⁹ Coase 1959, s. 21–22. Vaihtoehtoiskustannus (opportunity cost) on paras vaihtoehto niistä hyödyistä, jotka jäävät saamatta tietyn valinnan seurauksena. Jos taajuuksien allokatiopäätös merkitsee useiden eri keskenään vaihtoehtoisten hyötyjen saavuttamatta jäämistä, niin vain arvokkain toteutumatta jäävistä on vaihtoehtoiskustannus, eivät sen sijaan toiseksi, kolmanneksi ja niin edelleen parhaat toteutumatta jäävät. Tästä Pohjola 2014, s. 315 ja Gravelle – Rees 2004, s. 113–114.



Kuvio 2. Coasen ehdotus radiotaajuusallokaatiosta hintamekanismin avulla taajuuksien jälkimarkkinoilla

2.2 Coasen ehdotusten soveltuvuus nykyajan taajuusallokaatioon

Taajuushuutokauppa on yksi Coasen ehdotusten osittainen sovellutus. Vuodesta 1994 lähtien Yhdysvaltojen taajuusallokaatiossa on käytetty taajuushuutokauppoja myös ULA-taajuuksien kohdalla. Yhdysvaltojen taajuustoimiluvat eivät kuitenkaan ole vapaasti siirrettäviä, vaan siirto edellyttää hallintoviranomaisen hyväksyntää. Yhdysvalloissa nyt käytössä oleva huutokaupamalli ei siten ole Coasen tarkoittamaa hintamekanismin perustuvaa vapaata jälkimarkkinakaupankäyntiä.²⁰

Coasen esittämää kritiikkiä on haastettu sillä havainnolla, että Yhdysvalloissa kaupalliset radiokanavat ovat joka tapauksessa saaneet käyttöönsä sopivia taajuuskokonaisuuksia, eikä sääntely ollut esteenä radiotoiminnan yritysrakenteen kehittymiselle.²¹ Toisaalta Ala-Fossi on esittänyt Suomen allokatiokäytännöstä empiiristä näyttöä siitä, että nimenomaan avoin

²⁰ Taajuushuutokauppojen käytöstä Euroopassa Van den Bergh – Paces 2012, s. 357. Yhdysvalloissa käytössä olevista taajuusallokaatiomenetelmistä ks. FCC 2019a, kuten esimerkiksi Yhdysvaltojen vuoden 2015 ULA-taajuushuutokauppa. Taajuuksien hinnoittelua on selvitetty muun muassa Yhdistyneen Kuningaskunnan taajuuspolitiikassa, Yhdistyneen Kuningaskunnan taajuusviranomaisen Ofcomin julkinen kuuleminen vuonna 2004, Ofcom 2004, ja hiljattain Ruotsissa SOU 2018:92.

²¹ Ala-Fossi 2005, s. 61–68, erityisesti alaviite 60.

taajuushuutokauppa olisi joissakin tapauksissa oikeudenmukaisempi kuin lupajärjestelmä.²²

Coasen Yhdysvaltojen taajuusallokaatiojärjestelmästä esittämät kriittiset sääntelyteoreettiset näkemykset ovat kuitenkin eräiltä osin toteutuneet käytännössä. Coasen ehdottamaa taajuuksien vapaata jälkimarkkinakaupankäyntiä muistuttaa Yhdysvaltojen UHF-taajuusalueen Incentive Auction -menettely vuosina 2013–2017, jossa viranomainen järjesti kertaluonteisen, hallinnollisesti ohjatun hintamekanismin siirtämään taajuuksia tv-käytöstä laajakaistaverkkojen käyttöön.²³

Coasen artikkelin julkaisuajankohdan jälkeen radiotekniikassa tapahtunut teknologinen ja kaupallinen kehitys on muuttanut taajuusallokaation lähtökohtia. Allokaatiojärjestelmään kohdistuvat tarpeet ovat siten osaksi erilaisia kuin Coasen ehdotusten pohjana ollut tilanne.

Radioverkkojen käyttöön perustuvat media-, laajakaista- ym. hyödykemarkkinat saavat merkittävää etua taajuuskaistojen käyttötarkoitusten kansainvälisestä harmonisoinnista. Taajuuksien harmonisointi mahdollistaa sen, että globaali elektroniikkateollisuus voi valmistaa samoja radiolaitteita monille eri kansallisille markkinoille ja saavuttaa siten mittakaavahyötyjä. Laitteiden hintojen aleneminen taajuuksien käytön harmonisoinnin ja valmistajien globaalin kilpailun kautta tuottaa hyötyä radiolaitteita käyttäville monien toimialojen yrityksille ja kuluttajille.

Coasen artikkeli tarkasteli vain Yhdysvaltojen laajuista radiotaajuuksien markkinaa, kun taas nykyään taajuusallokaatiopäätöksillä on merkittävästi vahvempi kansainvälisen harmonisoinnin ulottuvuus. Coasen ehdottama yhden kansallisvaltion alueella toimivan taajuuksien jälkimarkkinan hintamekanismi ei kykenisi välittämään kaikkea kehittyvien radioverkkoteknologioiden käyttöönoton yhteydessä relevanttia informaatiota taajuusallokaatiopäätösten käyttöön.

Esimerkkinä voidaan käyttää tilannetta, jossa uuden 5G-radioverkko-tekniikan käyttöönoton odotetaan tuottavan globaalisti hyötyä uusissa käyttökohteissa uusille käyttäjryhmille. 5G-käyttöön suunniteltujen

²² Ala-Fossi 2005, s. 191–193 ja s. 250–251, erityisesti alaviite 279.

²³ Yhdysvaltain taajuusviranomainen Federal Communications Commission (FCC) hyödynsi vuosina 2013–2017 monimutkaista ketjutettujen käänteisten ja tavallisten huutokauppojen sarjaa siirtäessään hintamekanismin avulla UHF-taajuuksia tv-yhtiöiltä langattomien laajakaistaverkkojen operaattoreille. Incentive auction -menetelmässä viranomainen selvitti peräkkäisten huutokauppojen avulla, mikä oli se käypä hinta, jolla toisaalta tv-yhtiöt olivat valmiita luopumaan taajuuksistaan ja jonka toisaalta teleoperaattorit olivat valmiita maksamaan samoista taajuuksista. Viranomaisen tavoittelema taajuuksien uudelleenallokointi hintamekanismin avulla oli sama lopputulos, joka Coasen mielestä on saavutettavissa taajuuksien pysyvien käyttöoikeuksien vapaalla jälkimarkkinavaihdannalla, kunhan käyttöoikeudet on määritelty täsmällisesti. FCC 2019b ja Bates 2017.

taajuusalueiden nykyisten käyttäjien kannalta 5G-tekniikka ei kuitenkaan välttämättä ole houkuttelevaa, vaan ne saattavat haluta käyttää taajuuksia edelleen nykyisiin käyttötarkoituksiinsa. On mahdollista, että taajuuksien uusien 5G-käyttäjien kannalta 5G-käyttötarkoitukset voivat tarjota niin hyvän ansaintamahdollisuuden, että uusien käyttäjien kannattaa maksaa nykyisille käyttäjille taajuuksista niin korkea hinta jälkimarkkinoilla, että nykyiset käyttäjät ovat valmiita myymään siirtokelpoiset taajuutensa. Toisaalta 5G-tekniikan käyttöön voi kohdistua odotuksia sellaisista käyttökohteista, joille ei vielä ole olemassa valmiiksi organisoituneita taajuuksien käyttäjiä. Tässä tapauksessa taajuuksien jälkimarkkinakauppaan ei ole maksuhalukkaita ostajia eivätkä taajuudet siirry uusiin 5G-käyttötarkoituksiin. Tilanne muistuttaa uusien teknologioiden tutkimuksen ja käyttöönoton edistämisen yleisempää haastetta. Yrityksillä ei ole halua investoida kansantalouden kannalta pitkällä tähtäimellä hyödyllisiin kehityskohteisiin, jos investoinnit eivät ole yritystaloudellisesti arvioituna riittävän nopeasti ja riittävän paljon tuottavia. Teknologiakehitys ja innovaatiotoiminta vaativatkin tämän takia valtion investointeja ja ohjausta. Samaan tapaan uusien radioverkkoteknologioiden käyttöönotto edellyttää globaalia valtioiden keskinäistä yhteistyötä ja siihen perustuvaa kansallista toimilupaohjausta, jotta aiemmin muissa käyttötarkoituksissa olleet taajuudet saadaan siirrettyä uusiin käyttötarkoituksiin.

Erityisesti uusien radioverkkoteknologioiden käyttöönotto edellyttäneekin usein enemmän valtion suorittamaa sääntelyohjausta kuin Coase piti tarpeellisenä. Tässä artikkelissa emme kuitenkaan tarkastele uusien radioverkkoteknologioiden tarvitsemien taajuusalueiden allokaatiota, vaan elinkaarensa kypsässä vaiheessa olevien ULA-taajuuksien allokaatiota.

Coaselaissa tarkastelussa Yleisradion käytössä olevat ULA-taajuudet ovat esimerkki viranomaisille osoitetuista taajuusyksinoikeuksista. Vaikka Yleisradion toiminta ei olekaan viranomaistoimintaa, niin Ylen lakisäänteen etuoikeus saada käyttöönsä radiotaajuuksia julkisen tehtävänsä toteuttamiseen vastaa viranomaisille osoitettuja yksinoikeuksia. Esittelemme jäljempänä Yleisradiolle osoitettuja ULA-taajuuksia koskevan voimassa olevan sääntelyn, vaikka rajaamme Ylen tuottaman julkisen mediapalvelun tämän artikkelin varsinaisen kohteen ulkopuolelle. Arvioitaessa Coasen ehdotuksia Ylen taajuuskäyttö toimii nyky-Suomessa esimerkkinä Coasen kritisoimista julkisorganisaatioiden taajuusyksinoikeuksista.²⁴

²⁴ Coase ei artikkelissaan mainitse julkisrahoitteisia radiokanavia, jollaisia ei niiden eurooppalaisessa muodossa esiinny Yhdysvalloissa. Coase mainitsee esimerkkinä vain Yhdysvaltain puolustushallinnon laajan taajuuskäytön. Coase 1959, s. 22. Puolustusvoimat ja muut turvallisuusviranomaiset ovat Suomessakin merkittävä taajuusyksinoikeuksien haltija (LVM 2019, liite Taajuustaulukko). Ruotsin taajuuspoliittisen selvitysmiehen ehdotus

Coasen esittämän julkisorganisaatioiden taajuusyksinoikeuksia koskevan kritiikin mukaisesti Ylen ULA-taajuuskäytölle ei nykyään tunnusteta vaihtoehtoiskustannusta. Ylen ULA-taajuuskäyttöä ei myöskään vertailla Ylen tavoitteiden vaihtoehtoisten toteutustapojen kustannuksiin. Käytännössä tämä tarkoittaisi nyt Ylen käytössä olevien ULA-taajuuksien vaihtoehtoisen käyttötavan hyötyjen arviointia ja toisaalta ULA-radiokanaviin nähden vaihtoehtoisten mediasisältöjen tarjontamuotojen kustannusten arviointia.

Coasen näkemystä soveltaen hintamekanismin käyttäminen toisi vaihtoehtoiskustannuksen näkyviin myös Ylen osalta. Tämä tarkoittaisi käytännössä esimerkiksi sitä, että Yle osallistuisi ULA-taajuushuutokauppaan kilpaillen taajuuksista kaupallisten radioyhtiöiden kanssa. Ylen kannattaisi maksaa ULA-taajuuksista enintään sen verran kuin ULA-taajuuksiin nähden muut vaihtoehtoiset nyt ULA-taajuuksia käyttävän julkisen mediapalvelun tavoitteiden toteuttamisen keinot aiheuttaisivat kustannuksia.

Tilanteessa, jossa muita keinoja samojen julkisen mediapalvelun tavoitteiden saavuttamiseksi ei olisi olemassa, huutokauppa ratkaisi kuitenkin kilpailevien kaupallisten radioyhtiöiden arvioiman ansaintapotentiaalin ja siitä johdetun maksuhalukkuuden perusteella. Tämä ei johtaisi julkisrahoitteisen mediapalvelun tehokkaimman toteuttamistavan löytämiseen, vaikkakin se johtaisi taajuusvarannon taloudellisesti optimaaliseen allokaatioon. Siten Coasen näkemykset eivät nähdäksemme sovellu julkisrahoitteisen mediapalvelun tarvitseman taajuusresurssin allokaatioon.

Coasen ehdotukset soveltuvat taajuusallokaatioon vaihtoehtoisten käyttökohteiden välillä ainakin silloin, kun eri käyttötarkoituksiin pyrkivät osapuolet ovat järjestäytyneet niin, että ne kykenevät toimimaan tehokkaan kaupankäynnin osapuolina. Nykyhetkestä arvioituna Coasen ehdotuksien heikkoudet eivät puolla jälkimarkkinaa yleiskäyttöiseksi taajuusallokaatiomenetelmäksi. Coasen periaatteellisilla ajatuksilla on kuitenkin paljon annettavaa nykyisen taajuusallokaation kehittämiseksi. Palaamme näihin periaatteellisiin näkemyksiin artikkelin lopuksi ULA-taajuusallokaation osalta.

kritisoi viranomaisten taajuusyksinoikeuksia Coasen ajatuksia noudattaen, SOU 2018:92, s. 184–185.

2.3 Coasen ehdotukset vertailussa maaomaisuuden käytön sääntelyyn ja yhteishallintoon

Coasen property rights -ehdotukset eivät ole toistaiseksi yleistyneet käyttöön, kun taas niukan maaomaisuuden allokaatio on pitkään perustunut pääosin siirtokelpoisiin omistusoikeuksiin. Kansallisvaltioiden taajuussääntelyratkaisut ovat toisaalta polkuriippuvaisen historiallisen kehityksen ja toisaalta ajoittain hetkellisten poliittisten valintojen tuloksia. Siten oikeustaloustieteellisesti kestävästikään perustellut sääntelyratkaisut eivät välttämättä tule valituksi taajuuspoliittisessa päätöksenteossa.

Vertaamme seuraavaksi Coasen ehdotuksia maanomistuksen kehitykseen ja pohdimme, miksi taajuuksien hallinnointi on muotoutunut erilaiseksi kuin maanpinnan käytön sääntely. Maanpinnan hyödyntämisen sääntelyssä ei ole käytössä vain yhtä yleispätevää mallia. Maan yksityisomistus, valtiollinen omistus, kollektiivinen omistus (yhteisalueet) ja jokamiehenoikeudet eroavat toisistaan olennaisesti. Omistusoikeuden vakiintumisen kannalta olennainen taustatekijä on niukkuus. Letto-Vanamo ja Määttä korostavat niukkuuden merkitystä nimenomaan eksklusiivisten varallisuusosoikeuksien kehityksessä. Radiotaajuudet ovat samalla tavalla fysikaalisesti ehdottoman rajallinen resurssi kuin maanpinta. Siten juuri taajuuksien niukkuuden voi ajatella puoltavan Coasen taajuusallokaation property rights -ehdotuksiin siirtymistä.²⁵

Maaomaisuus on ollut alkujaan yhteishyödyke, jonka yhteiskäytöstä on siirretty pääosin tarkoin määriteltyjen omistusoikeuksien malliin. Samalla ympäristöoikeudessa on luotu sääntelykeinot ulkoisvaikutusten hallitsemiseksi, esimerkiksi haitallisten ilma-, vesi- ja äänipäästöjen rajoittamiseksi. Maanomistuksien vaihdanta hintamekanismissa on välttämätön osa maanpinnan hyödyntämistä kansantaloudessa.²⁶

Coasen ehdotuksien voi katsoa saavan tukea Posnerilta, jonka mukaan yksityinen omistajuus on yhteiskäytön sijasta välttämätöntä, jotta maaresurssi saadaan tehokkaaseen käyttöön. Maanomistusoikeuksien siirtokelpoisuus on edellytyksenä sille, että resurssi siirtyy sitä tehokkaimmin käyttävälle, mikä taas palvelee koko kansantalouden etua.²⁷

Yhteishyödykkeiden tragedia (tragedy of the commons) ilmenee sekä maaomaisuuden että taajuuksien hyödyntämisessä, kun yhteishyödykkeen käyttö ylittää yhteisresurssin kapasiteetin. Tällöin vaihtoehtoina ovat

²⁵ Letto-Vanamo – Määttä 1996, s. 68–69.

²⁶ Posner 2003, s. 32–34 ja erityisesti siirtokelpoisuuden merkityksestä Letto-Vanamo – Määttä 1996, s. 77.

²⁷ Posner 2003, s. 32–34.

siirtyminen yksityisen omistusoikeuden käyttöön tai yhteishyödykkeen käytön sääntely. Coasen ehdotusten arvioinnissa periaatteellisesti kiinnostava kysymys on se, voisiko taajuusallokaatio toimia yhteishyödykkeen hallinnoinnin mallilla.²⁸

Toimivasta yhteishyödykkeen hallinnoinnista on suomalainen esimerkki yhteisten vesi- ja maa-alueiden hallinnointi. Historiallisen kyläjaotuksen mukaista yhteisomistusta hallinnoidaan osakaskunnan kautta.²⁹ Voisiko tällainen hallinnointimalli sopia taajuuksien käyttöön, kun kalastusoikeudetkin kyetään hallinnoimaan tällä mallilla? Taajuuksien käytön kansainvälisen luonteen takia vastaus on kielteinen. Radiolähetyksien kantavuus eli vaikutusalue vaihtelee lähetystaajuudesta ja -tehosta riippuen paikallisesta lähes maapallon laajuiseen. Paikallista laajempien radiolähetyksien kantavuusalueiden kohdalla yhteensovittaminen on kyettävä tekemään toisilleen täysin vieraiden, jopa eri maanosissa toimien taajuuksien käyttäjien välillä.³⁰

Ostromin edelleen kehittänyt yhteishyödykkeiden hallinnointi on tarkoitettu property rights -mallin ja ulkopuolisten viranomaisten suoritettaman hallinnoinnin vaihtoehdoksi. Ostromin yhteishyödyke-mallissa (common-pool resource) radiotaajuuksien hallinnointi olisi perusajatuksetaan taajuuksien käyttäjien keskinäistä yhteishallintoa.³¹

Arvioitaessa Ostromin ajatuksia vaihtoehtona Coasen ehdotuksille Ostromin näkemykset eivät vaikuta toimivalta ratkaisulta. Vaikka keskenään kilpailevien taajuuksien käyttäjien yhteishallinto selviäisikin taajuuksien käytön teknisestä yhteensovittamisesta, niin radiokanavien niukkojen kuuluvuusalueiden jakaminen kaikkien kilpailijoiden keskinäisellä kompromissipäätöksellä ei vaikuta realistiselta ajatukselta. Kaupallisessa toiminnassa käytettävien taajuuksien hallinnointi yhteishyödykkeenä olisi ongelmallista myös kilpailuoikeuden näkökulmasta, koska taajuusresurssin käytöstä sopiminen kilpailijoiden kesken olisi ilmeinen kielletty kilpailunrajoitus. Näistä syistä arvioimme tässä artikkelissa Coasen jälkimarkkinaehdotuksia vain suhteessa erilaisiin viranomaispäätöksissä sovellettaviin allokaatiomalleihin.

²⁸ Yhteishyödykkeen tragediasta Hardin 1968 ja Letto-Vanamo – Määttä 1996, s. 66–68.

²⁹ Kiinteistönmuodostamislaki 554/1995, 10 luku ja 13 luku, ja yhteisaluelaki (758/1989).

³⁰ Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että Coasen jälkimarkkinamalli ei olisi mahdollinen, kun taajuusjako on ensin tehty.

³¹ Ostrom 1990, s. 182–185.

3 RADIOTOIMINNAN RADIOTAAJUUKSIEN SÄÄNTELYHISTORIA JA NYKYTILANNE SUOMESSA

3.1 Radiotoiminnan kehitys

Suomessa valtion rahoittamalla ja lähes kokonaan omistamalla Yleisradiolla on pitkään ollut keskeinen asema radiotoiminnassa, vaikka yhtiön toiminnan käynnistyminen 1920-luvulla olikin seurausta yksityisten tahojen aktiivisuudesta. Valtiolliseksi yhtiöksi ja tosiasialliseksi monopoliksi Yleisradio muodostui vuonna 1934.³² Radiolaitteiden eli radiotaajuuksien käyttöä koskeva lainsäädäntö määräsi radiolähetykset luvanvaraiseksi, ja radiotaajuuksien käytön lupa myönnettiin vain Yleisradiolle.³³

Nykytyyppinen kaupallinen radiotoiminta alkoi kehittyä Suomessa, kun paikallisradiotoiminta sallittiin vuonna 1985.³⁴ Yleisradion kanssa kilpaileva radiotoiminta oli aluksi täysin paikallista, kun kukin radioasema sai käyttöönsä vain yhden paikkakunnan laajuisen kuuluvuusalueen tuottavan yksittäisen ULA-taajuuden.³⁵ Suomen käytössä olevan ULA-taajuusvarannon kannalta nykyisenkaltainen julkisrahoitteisten ja kaupallisten radiokanavien kilpailu olisi ollut teknisesti mahdollista jo Euroopan ULA-taajuuksien käyttöä järjestelleestä vuoden 1961 Tukholman radiokonferenssista lähtien.³⁶

Julkisrahoitteisen yleisradiotoiminnan monopolin murtuminen ja kaupallisen radiotoiminnan salliminen oli laajempi ilmiö, joka tapahtui useissa Euroopan maissa 1970–1980-luvuilla.³⁷ Kaupallisen radiotoiminnan toimilupajärjestelmä on muuallakin Euroopassa samantapainen kuin Suomessa.³⁸

1990-luvulla osa Suomen paikallisradioasemista liittyi radioasemien yhteistyöketjuiksi, jolloin paikallinen ohjelmatuotanto väheni. Moni radio-

³² Soramäki 2017, s. 10–28.

³³ Soramäki 2017, s. 13–14, Neuvonen 2012, s. 269–274 ja laki sähkölaitteista langatonta lähettämistä varten (150/1919) ja laki radiolaitteista (8/1927), jäljempänä vuoden 1927 radiolaitelaki.

³⁴ Kemppainen 2015, s. 157, Hujanen – Ala-Fossi 2017, s. 138–160 ja Soramäki 2017, s. 70. Noin puolet ensimmäisellä toimilupakerroksella toimiluvan saaneista lopetti ajan mittaan toimintansa konkurssin kautta.

³⁵ Kemppainen 2015, s. 156–159.

³⁶ Kemppainen 2015, s. 59–63.

³⁷ Julkisrahoitteisen yleisradiotoiminnan monopolin päättymisen taustalla olleista erilaisista poliittisista ja ideologisista suuntauksista Suomessa ja laajemmin Euroopassa Hujanen 1991, erityisesti taulukko, s. 36.

³⁸ Barendt 1993, s. 75–95 ja kaupallisen radiotoiminnan sallimisen ideologis-poliittisista taustoista ja tavoitteista Hujanen 1991.

asema ajautui konkurssiin, kun paikallinen yleisö ja mainostajajoukko eivät tuottaneet riittävää mainostulokertymää. Hiukan myöhemmin radioasemien omistus alkoi keskittyä harvempien yritysten omistukseen mainosmyynnissä ja radiokanavien tuottamisessa saavutettavissa olevien keskittymisetujen takia.³⁹ Radioliiketoiminnan keskittyminen poikkesi olennaisesti vuosina 1985 ja 1987 alkaneiden kahden ensimmäisen ohjelmistotoimilupakauden paikallisuutta korostaneista mediapoliittisista tavoitteista.⁴⁰ Paikallisen toiminnan laajentuminen valtakunnalliseksi hyväksyttiin valtioneuvoston päätöksenteossa ensimmäisen kerran vuoden 1994 toimilupakierroksella.⁴¹

Kolmessa vuosikymmenessä kaupallinen radiotoiminta on merkittävästi keskittynyt liiketoiminnallisten ajurien voimasta ja sääntelyn sen mahdollistaessa.⁴² Samalla Suomen kaupallinen radiotoiminta on tullut osaksi eurooppalaista radioliiketoiminnan keskittymiskehitystä, vaikka radiotoiminta oli alkuvaiheessa puhtaasti kansallista liiketoimintaa. Yhtenäistävää eurooppalaista sääntelyä ei ole ollut, joten Suomessa sääntelyratkaisut on tehty kansallisin perustein.

Kaupallisen radiotoiminnan harjoittajat hankkivat tulonsa myymällä mainostajille mainosaikaa radiokanaviltaan. Radiotoiminnan harjoittajien maksavina asiakkaina ovat siten mainostajat, jotka tavoittelevat radiokanavien kuuntelijoiden eli radioyleisön huomiota. Radioyleisön kannalta kaupallinen radiotoiminta on ilmaishyödyke, kuten muutkin perinteiset mainosrahoitteiset mediapalvelut.⁴³

³⁹ Kaupallisen radiotoiminnan taloudellisista näkökohdista laaja katsaus Ala-Fossi 2005, s. 39–60. Radiomarkkinan nykytilan kuvaus Hujanen – Ala-Fossi 2017.

⁴⁰ Käytämme sanaa viestintäpolitiikka yläkäsitteenä, joka kattaa muun muassa joukkotiedotusvälineiden sääntelyä koskevan mediapolitiikan sekä tietoliikennettä koskevan tele- ja laajakaistapolitiikan. Radiokanavien taajuusallokaatio ja sisällön sääntely ovat tv-kanavien sääntelyn ohessa mediapolitiikan ydinaluetta. Nämä politiikka-käsitteet eivät esiinny lainsäädännössä, mutta toistuvat liikenne- ja viestintäministeriön politiikka-asiakirjoissa.

⁴¹ Kemppainen 2015, s. 286–287. Vuoden 1994 toimilupakierroksen päätös on valtioneuvoston yleisistunnon 11.5.1994 pöytäkirjan kohta § 27, jonka liitteenä 4 on 6.5.1994 päivätty perustelumustio.

⁴² Radiotoiminnan keskittymiskehitystä arvioitiin perusteellisesti LVM:n julkaisuissa vuonna 2004: LVM 2004a ja LVM 2004b.

⁴³ Radiotoiminnassa ei ole Suomessa käytössä tilausmaksuihin perustuvaa maksuradiomallia, koska analoginen radiolähetystekniikka ei mahdollista radiokanavien salaamista salauksen-purkulaitteistolla maksua vastaan vastaanotettavaksi. Internetmainonnalla rahoitettavissa mediapalveluissa mainosten vastaanottamiseen yhdistyy mediajulkaisijan ja mainostajan pyrkimys kerätä mediayleisöstä mahdollisimman tarkkaa kaupallisesti hyödynnettävissä olevaa tietoa. ULA-radiokanavien analogisessa vastaanotossa ei ole teknisesti mahdollista kerätä tarkkaa yleisön käyttäytymistä koskevaa tietoa. Kaupallinen radiotoiminta voi mainostulojen lisäksi kerätä sponsorointituloja SVPL 218 ja 219 §:n rajoitusten puitteissa, mutta sponsoritulojen määrä on vähäinen.

Kaupalliset radiokanavat keräsivät vuonna 2018 mainostuloja yhteensä noin 65 miljoonaa euroa, josta kahden suurimman yrityksen Sanoma Oyj:n ja saksalaisomisteisen Bauer Media Oy:n yhteenlaskettu osuus oli lähes 80 prosenttia. Kaupallisessa radiomarkkinassa on siten merkittäviä oligopolistisia piirteitä, vaikka itsenäisiä pieniä paikallisia ja alueellisia radioyrityksiä on edelleen kymmeniä.⁴⁴

Sanoma Oyj:n lisäksi muutkin sanoma- ja ilmaisjakelulehtien kustantamista harjoittavat konsernit omistavat radiokanavia. Vuosien 2020–2029 toimilupakaudelle ohjelmistotoimilupia saivat muun muassa maakuntalehtien kustantajat Keski-suomalainen Oyj ja Kaleva Oy kertoen julkisuudessa tavoittelevansa synergiahyötyjä radiomainonnan ja lehtimainonnan myynnissä.

Yleisradio ei erittele radiotoimintaan käyttämänsä rahasummaa. Yhtiön vuonna 2018 saamasta noin 462 miljoonan euron arvonnisäverottomasta julkisesta rahoituksesta radiotoimintaan käytetty rahamäärä on arviolta suurempi kuin kaupallisen radion mainostulojen määrä, kenties suuruusluokassa 100 miljoonaa euroa.

Kaupallisten radiokanavien maantieteelliset toiminta-alueet vaihtelevat vuonna 2019 päättyvällä toimilupakaudella niille osoitettujen ULA-taajuuksien peittoalueiden mukaan täysin valtakunnallisesta paikallisiin yhden kunnan alueella toimiviin. Valtakunnallisten suurten radioyritysten lisäksi markkinoilla toimii edelleen pienen mittakaavan kaupallisia paikallisradioita. Kaupallisten radiokanavien tavoittelemat yleisökohteryhmät vaihtelevat laajoille yleisöryhmille tarjottavista valtavirtakanavista suppeiden kohteryhmien yhden musiikkilajin tai vähemmistökielen radiokanaviin.

Taajuuksien niukkuustilannetta tutkittaessa taustakysymyksenä voidaan arvioida myös sitä, jatkuuko ULA-taajuuksien niukkuus myös tulevaisuudessa. Radiokanavien kuuntelun ja tulojen merkittävä väheneminen tai radiokanavien jakelun merkittävä siirtyminen muihin teknisiin jakeluteihin vähentäisi ULA-taajuuksien kysyntää ja voisi lopettaa tähän asti vallinneen taajuuksien niukkuuden. Koska musiikki on kaupallisten radiokanavien tärkein sisältötyyppi, niin musiikin kuuntelun siirtyminen lisääntyvässä määrin musiikin suoratoistopalveluihin voi tulevaisuudessa vähentää kaupallisen radiotoiminnan mainostuloja ja radiokanavien määrää.

Radiokanavia tarjotaan jo nyt kuunneltavaksi avoimessa internetissä, mikä ei edellytä toimilupaa tai muutakaan viranomaispäätöstä. Radioyleisön ja -mainostajien kannalta internet-jakelu ei vielä lähivuosina ke-

⁴⁴ Vastaava paikallisradioiden keskittymisprosessi on edennyt Ruotsissa vielä pidemmälle, Regeringens proposition 2016/17:136, s. 42. Radiokanavien keräämät mainostulot olivat vuonna 2018 noin 5 prosenttia kaikesta mediamainontaan Suomessa käytetystä rahasta, Kantar-tiedote 2018.

hittyne ULA-lähetyksiä korvaavaksi jakelutavaksi, vaan on luonteeltaan täydentävää. Pidemmällä tähtäimellä on todennäköistä, että radiokanavien internet-jakelu vähentää ULA-taajuuksien kysyntää.⁴⁵ Liiketoiminnallisesta ja teknologisesta näkökulmasta radiokanavien jakeluun käytettävät ULA-taajuudet ovat elinkaarensa loppupuolella, niin sanotusti kypsässä vaiheessa. Tämä muodostaa ULA-taajuuksien allokaatiopäätöksille erilaisen lähtökohdan kuin uusia liiketoimintamahdollisuuksia tarjoavien uusien radioverkkoteknologioiden käyttämät taajuudet.

3.2 Taajuusallokaation oikeudelliset ja tekniset lähtökohdat

Niukkojen radiotaajuuksien jakaminen on ensinnäkin taajuuksien tehokkaaseen käyttöön tähtäävää taajuuksien käytön yhteensovittamista vastaanottohäiriöiden ehkäisemiseksi. Toiseksi se on mediapoliittista päätöksentekoa taajuuskokonaisuuksien muodostamisesta, toimilupien saajien valitsemisesta ja toiminnalle asetettavista ehdoista.⁴⁶

Teknis-toiminnallisia päämääriä palveleva taajuuspoliittinen viranomais-työ ja toisaalta mediapoliittinen päätöksenteko kietoutuvat tiiviisti yhteen. ULA-taajuuksien allokaatioprosessin lopputuloksiin vaikuttavat olennaisesti viranomaisten teknisessä taajuussuunnittelussa ja valtioiden välisissä taajuuskoordinaationeuvotteluissa tekemät valinnat, mutta nämä eivät ole artikkelimme kohteena.⁴⁷ Liikenne- ja viestintäviraston teknisluonteisessa taajuuksien käytön yhteensovittamisessa tekemät ULA-taajuuksien ryhmit-

⁴⁵ LVM 2014, s. 43–44. ULA-taajuuksien kysyntä radiotoimintaan päättyisi kokonaan, jos radiokanavien jakelu ilmakehässä etenevillä radioaalloilla siirtyisi nykyisestä analogisesta lähetystekniikasta digitaaliseen radiolähetystekniikkaan, sillä radiokanavien digitaaliset lähetykset tapahtuvat nykyään muilla taajuusalueilla kuin ULA-taajuusalueella. Periaatteessa myös ULA-taajuuksille voitaisiin kehittää radiokanavien digitaalinen lähetystekniikka. Suomessa radiokanavien digitaalisen lähetystekniikan käyttöönotto ei ole näköpiirissä. Yleisradio kokeili vuosina 1997–2005 radiokanavien digitaalisia Digital Audio Broadcasting eli DAB-lähetyksiä VHF-taajuusalueella. Vuosina 2001–2016 Yle lähetti maanpäällisessä digitaalisessa televisioverkossa muutamia radiokanavia, joiden kuuntelu tuon verkon kautta jäi melko vähäiseksi.

⁴⁶ ULA-taajuusallokaatiota säännellään SVPL 5 ja 6 luvuissa, joiden nimet ovat ”Ohjelmistotoimilupa analogiseen radiotoimintaan” ja ”Radiolupa”. Lain 4 luvussa on erikseen säännökset digitaalisen televisio- ja radiotoiminnan ohjelmistoluvusta, joita ei tässä artikkelissa käsitellä. Osaa 4 luvun säännöksistä sovelletaan SVPL 37 §:n 5 momentin perusteella myös 5 luvun mukaiseen analogiseen radiotoimintaan.

⁴⁷ Teknisiin valintoihin kuuluu muun muassa eri taajuuksilla lähetettävien radiokanavien väliin määriteltävän suojavälin eli ”käyttämättä jätettävien” taajuuksien määrä. Suojavälin kaventaminen lisää radiokanavien käyttöön tarjolla olevaa taajuuskapasiteettia, mutta samalla riski eri lähetystaajuuksien välillä syntyvistä vastaanottohäiriöistä lisääntyy. Ruotsalainen viranomaisarvio suojavälin kaventamisen vaikutuksista PTS-Rapport 2016, s. 14–15.

telypäätökset määrittävät sen, paljonko ja millaisia taajuuskokonaisuuksia tulee toimilupaprosessin kautta allokoitavaksi.⁴⁸

Viranomaisten toimivaltajako ULA-toimilupapäätöksissä määräytyy kysynnän ja tarjonnan välisen suhteen perusteella. Jos tietylle taajuudelle tai taajuuskokonaisuudelle on vain yksi hakija, Liikenne- ja viestintävirasto päättää ohjelmistoluvasta.⁴⁹ Niukkuustilanteessa eli jos taajuuteen tai taajuuskokonaisuuteen kohdistuvia hakemuksia on enemmän kuin yksi, toimilupapäätöksen tekee valtioneuvosto.

ULA-taajuusalueella käytetty radiolähetysten FM-modulaatio⁵⁰ on analogista lähetystekniikkaa, erotuksena radiokanavien lähettämiseen myös tarjolla olevista digitaalisista radiolähetystekniikoista.⁵¹ Tämän vuoksi SVPL:ssa käytetään toiminnasta nimitystä analoginen radiotoiminta.⁵² Analogisesti käytetyt ULA-taajuudet ovat edelleen eniten radiokuunteluun käytetty vastaanottotapa. ULA-taajuuksien kaupallista merkitystä osoittaa mediarytysten kilpailu ULA-toimiluvista marraskuussa 2018 päättyneellä jäljempänä selostettavalla toimilupakierroksella.

Ohjelmistotoimilupa- ja radiolupapäätöksillä valtio osoittaa radiotoiminnan harjoittajille käytettäväksi tietyt ULA-taajuudet tietyissä sijainpaikoissa ja tietyillä lähetystehovoimakkuuksilla. Radiokanavan käyttöön yhdellä tai useammalla paikkakunnalla osoitettavat ULA-taajuudet ja niiden lähetystehot määrittävät sen kuuluvuus- eli peittoalueen.

Suppea paikallinen kuuluvuusalue syntyy yhdellä paikkakunnalla ja yhdellä taajuudella pienellä lähetysteholla lähetettävälle radiokanavalle. Laajempi, laajimmillaan täysin valtakunnallinen kuuluvuusalue syntyy, kun samaa radiokanavaa lähetetään kymmenillä eri paikkakunnilla eri taajuuksilla suurilla lähetystehoilla. Yhtä ULA-lähetintä laajemman kuuluvuusalueen suunnittelu tapahtuu virkatyönä, jossa yksittäisiä paikkakuntaakohtaisia ULA-taajuuksia ryhmitellään laajemman peittoalueen

⁴⁸ Nykytyypiset taajuuskokonaisuudet muodostettiin suunnitelmallisesti ensimmäisen kerran vuoden 2006 toimilupakierrokselle, jota ennen oli jaettu useita toimilupia eri paikkakuntien taajuuksiin tuolloin erityisradioiksi kutsutuille osavaltakunnallisten kuuluvuusalueiden radiokanaville. LVM 2004a.

⁴⁹ Toimivalta voi siirtyä valtioneuvostolle SVPL 36 §:n 3 momentin perusteella myös silloin, kun luvan ”myöntämisellä voi olla huomattavia vaikutuksia viestintämarkkinoiden yleiseen kehitykseen”.

⁵⁰ FM tulee sanoista frequency modulation eli taajuusmodulaatio, joka on yksi analogisen radiolähetystekniikan muoto. Ilmaisuja FM-lähetykset ja ULA-lähetykset käytetään synonyymeinä.

⁵¹ Suomessa ei nykyisin harjoiteta SVPL 4 luvussa tarkoitettua digitaalista radiotoimintaa.

⁵² Analogiseen radiotoimintaan on Suomessa ULA-taajuusalueen lisäksi tarjolla pieni määrä taajuuksia myös keskipitkällä aaltoalueella (526–1606 kilohertsiä (kHz)), mutta näille taajuuksille ei ole ollut kysyntää. Analogista radiolähetystekniikkaa käytetään joukkoviestinnän lisäksi myös muussa radioviestinnässä, kuten lyhytaaltoradiopuhelimissa.

tuottaviksi ULA-taajuuskokonaisuuksiksi.⁵³

Periaatteellisina ääri vaihtoehtoina ovat toisaalta kaikkien ULA-taajuuksien allokointi erillisinä vain yhdellä paikkakunnalla käytettäväksi, jolloin ei synny lainkaan alueellisia tai valtakunnallisia taajuuskokonaisuuksia. Toisena ääri vaihtoehtona olisi kaikkien ULA-taajuuksien sijoittaminen alueellisiin tai valtakunnallisiin taajuuskokonaisuuksiin, jolloin ei olisi lainkaan tarjolla yhden paikkakunnan paikallisen peittoalueen taajuuksia.

Vuonna 2017 Suomessa käytössä olleesta 923 paikkakunta kohtaisesta ULA-taajuudesta 272 oli Yleisradion käytössä ja kaupallisten radiotoiminnan käytössä 651 kappaletta.⁵⁴ Taajuuksien lukumääräinen jakauma ei kuvasta niiden avulla saavutettavissa olevaa radioyleisöä, koska eri ULA-taajuuksilla on erisuuruiset sallitut lähetystehot.⁵⁵

Radiokanavien käyttöön osoitettavien ULA-taajuuksien määrää rajoittaa tarve suojata radiovastaanottoa vastaanottohäiriöiltä. Sääntelyteoreettisesta näkökulmasta kyse on mahdollistavasta eli fasilitoivasta sääntelystä, jotta vältetään potentiaalinen kaos taajuuksien käytössä.⁵⁶ Tästä huolehditaan Liikenne- ja viestintäviraston suorittamassa taajuussuunnittelussa, jossa määritellään muun muassa se, millä etäisyydellä toisistaan kaksi radiolähetintä voi käyttää samaa lähetystaajuutta.

Jos samaa lähetystaajuutta käytetään liian lähellä toisiaan olevissa lähetimissä, lähetteet häiritsevät toistensa vastaanottoa. Jos lähetystaajuuksien käyttöä ei säädeltäisi lainkaan, niin teoreettisessa ääritapauksessa kaikkien ULA-radiolähetysten vastaanotto kävisi koko maassa mahdottomaksi, kun kaikissa vastaanottosijainneissa kuultavat useat eri lähetykset häiritisivät liikaa toisiaan.⁵⁷

⁵³ Radiotoiminnan harjoittajat voivat omistaa ja operoida tarvitsemansa ULA-radiolähettimet itse tai hankkia ULA-radiolähetyspalvelun alihankintana ULA-radioverkko-operaattorilta. Paikallisen radiotoiminnan harjoittajat omistavat ja operoivat omia yksittäisiä lähettimiään usein itse, kun taas laajemmalla maantieteellisellä alueella radiotoimintaa harjoittavat ostavat lähetyspalvelun useimmiten alihankintana. Alihankintasopimuksista muodostuu radiolähetyspalvelujen tukkumarkkina, joka on SVPL 7–11 lukuja mukaisen Liikenne- ja viestintäviraston harjoittaman markkinasääntelyn kohteena. ULA-radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinan toiminta voi vaikuttaa radiotoiminnan harjoittajien liiketoimintamahdollisuuksiin ja kustannuksiin. Nämä aiheet eivät kuulu artikkelimme piiriin.

⁵⁴ NAG 2017, liite 2.

⁵⁵ NAG 2017, liite 2. Yhden ULA-taajuuden väestöpeitto suurella lähetysteholla ja korkealle sijoitetulla lähetysantennilla on suurimmillaan useita satoja tuhansia kotitalouksia, kun taas pienen lähetystehon ULA-taajuuden väestöpeitto haja-asutusalueella voi vähimmillään olla vain tuhansia kotitalouksia. Vuonna 2017 Yleisradion käytössä olleiden ULA-taajuuksien kappalemääräinen osuus kaikista ULA-taajuuksista oli noin 30 %, mutta Yleisradion käytössä olleiden taajuuksien yhteenlaskettujen lähetystehojen osuus kaikkien ULA-taajuuksien yhteenlasketusta lähetystehosta oli noin 75 %.

⁵⁶ Baldwin – Cave – Lodge 2012, s. 3.

⁵⁷ Toisin kuin ilmakehässä etenevien radioaaltojen käytön kohdalla, niin johtimilla toteu-

Kun radiolähetykset etenevät esteettä valtiorajojen yli, on sääntelyllä myös kansainvälinen ulottuvuus. Ääniradiolähetysten yleistyessä 1920-luvulta lähtien syntyi tarve valtioiden väliseen taajuuksien käytön koordinointiin, jotta eri valtioissa tapahtuvat radiolähetykset eivät häiritse toisissa valtioissa tapahtuvaa lähetysten vastaanottoa.

ULA-taajuudet ovat YK:n alajärjestön International Telecommunication Unionin eli ITUn puitteissa tehdyillä valtiosopimuksilla ja niihin liittyvillä päätöksentekomenettelyillä harmonisoitu siten, että tämä taajuusalue on maailmanlaajuisesti radiokanavien eli pelkkää ääni-informaatiota sisältävien radiolähetysten käytössä.⁵⁸ ULA-taajuudet on jaettu eri valtioiden kesken siten, että kussakin valtiossa taajuuksien käytöstä voidaan päättää kansallisesti, kun toisten valtioiden alueelle ulottuvat radiovastaanoton häiriöt on eliminoitu valtioiden välisellä taajuuskoordinaatiolla.

Kansainvälistä taajuuskoordinaatiojärjestelmää voi taloudellisella käsitteistöllä luonnehtia transaktiokustannusten alentamiseksi. Yksittäinen taajuuksien tarvitsija voi saada taajuuksien käyttöluvan matalammilla kustannuksilla kansallisen sääntelyn mukaisesti, kun valtiot ovat ensin keskenään sopineet taajuuksien käytöstä ja yhteensovittamisesta.⁵⁹ EU-sääntely määrittää jäsenvaltioiden soveltamille ULA-taajuuksien allokatiomenettelyille vähimmäisvaatimukset, mutta ei sisällä tarkempia ULA-allokatiopäätösten lopputulosta ohjaavia säännöksiä.⁶⁰

tetuissa kiinteissä televerkoissa on huomattavasti vähemmän radiokanavien jakelun kapasiteettirajoituksia. Kiinteiden laajakaistaverkkojen kautta jaettavia radiokanavia voidaan julkaista periaatteessa äärettömästi ilman verkkokapasiteetin asettamia rajoituksia, mikä poistaa niukkuudesta syntyvän allokatiopäätösten tarpeen. Kaapeli-tv-verkoissa analogisessa muodossa lähetettävien radiokanavien kohdalla on samantyyppiset kapasiteettirajoitteet kuin ilmakehässä etenevien radioaaltojen kohdalla. Kaapeli-tv-verkoissa digitaalisessa muodossa lähetettävien radiokanavien lähetyskapasiteetti on niin suuri, ettei niukkuutta Suomen oloissa synny. Kaapeli-tv-verkkojen omistajien toimintavapautta on rajoitettu asettamalla verkkojen omistajille SVPL 227 §:ssä Yleisradion tv- ja radiokanavien siirtovelvoite eli ns. Must Carry -velvoite. Siirtovelvoite rajoittaa kaapeli-tv-verkon omistajan liiketoiminnan vapautta kaapeli-tv-verkkoa käyttävän yleisön sananvapauden eli viestien vastaanottamisen vapauden turvaamiseksi. Kun siirtovelvoitesääntely rajoittaa yksityisen omaisuuden käyttövapautta, olemme rajanneet sen artikkelin ulkopuolelle. Tämän artikkelin kohteena ovat julkisessa hallinnassa olevan taajuusvarannon allokatiomenetelmät.

⁵⁸ Liittymällä Kansainväliseen teleliikenneyleissopimukseen (SopS 5/1986) Suomi on sitoutunut noudattamaan ITUn radio-ohjesääntöä (Radio Regulations), joka määrittää taajuusaluekohtaiset taajuuksien käyttötarkoitukset ja muut sopimusvaltioita sitovat taajuuksien käytöissännöt. Tarkemmin hallituksen esityksessä eduskunnalle televisio- ja radiotoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi HE 34/1998 vp, s. 12, jäljempänä Tv-toimintalaki-HE.

⁵⁹ SOU 2018:92, s. 85–86.

⁶⁰ Taajuuksien teknis-toiminnallinen käyttötarkoitus on harmonisoitu globaalisti ITUn valtiosopimusjärjestelmällä. EU:n teledirektiivi määrittää minimiharmonisoinnin niille allokatiomenetelmille, joita jäsenvaltiot saavat käyttää radiotaajuusallokaatioissa. ULA-taajuusallokaation EU-sääntelyä voi kutsua lähinnä prosessuaaliseksi kahtiajaossa

3.3 Taajuusallokaation tavoitteet kansallisessa lainsäädännössä nykhetken asti

Paikallisradiotoimilupien myöntäminen tapahtui vuosina 1985–1998 vuoden 1927 radiolaitelain perusteella. Radiolaitelakia ei ollut säädetty silmälläpitäen kilpailullista radiotoiminnan markkinaa eikä se sisältänyt säännöksiä ULA-radiotoimilupien ja taajuusallokaation tavoitteista. Taajuusallokaatiopäätökset ja tavoitteiden asettaminen jäivät valtioneuvoston viestintäpoliittisen harkinnan ja toimilupapäätösten varaan.⁶¹

Vuoden 1927 radiolaitelain kumonnut ja vuonna 1999 voimaantullut laki televisio- ja radiotoiminnasta (744/1998, jäljempänä tv-toimintalaki) oli ensimmäinen nykytyyppistä kilpailullista radiokanavamarkkinaa varten säädetty laki. Lain tavoitteenasettelu keskittyi media- ja osaksi kilpailupoliittisiin tavoitteisiin. ULA-taajuusallokaatiolle ei lain perusteluissa asetettu nimenomaisia tavoitteita.⁶² Radio- ja tv-toimilupien myöntämisestä säädettiin lain 10 §:ssä.

Toimilupien myöntämisedellytyksiä ja valintaa niukkuustilanteessa sääntelevä tv-toimintalain 10 § oli voimassa vuosina 1999–2014: ”Julistaessaan haettavaksi ja myöntäessään toimilupia toimilupaviranomaisen tulee asianomaisella alueella harjoitettava televisiotoiminta ja radiotoiminta kokonaisuudessaan huomioon ottaen pyrkiä sananvapauden edistämiseen sekä turvaamaan ohjelmistotarjonnan monipuolisuus sekä yleisön erityis-

aineellisoikeudellinen versus prosessuaalinen sääntely. ULA-taajuuksia koskeva EU-sääntely sisältää kuitenkin myös allokatiopäätösten lopputuloksen sisältöä yleisellä tasolla ohjaavia säännöksiä, kuten vaatimuksen markkinoiden kilpailullisuuden ylläpitämisestä. Langattomien laajakaistaverkkojen taajuuksien allokatiolle EU-sääntely asettaa tarkempia taajuuksien käyttöä koskevia vaatimuksia. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1972 eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä (European Electronic Communications Code, jäljempänä EECC), artikkelit 45–52 ja liite I osa D. Jäsenvaltioiden on pantava vuoden 2018 sähköisen viestinnän direktiivi kansallisesti voimaan 21.12.2021 mennessä. Vuoden 2018 sähköisen viestinnän direktiiviä edeltäneissä vuosien 2002 ja 2009 sähköisen viestinnän direktiiveissä oikeustila oli ULA-taajuusallokaation osalta sama.

⁶¹ HE 34/1998 vp, s. 16.

⁶² Tv-toimintalain 1 § määrittäi lain tavoitteen varsin lakonisesti ”Lain tarkoituksena on edistää televisio- ja radiotoiminnan harjoittamista.” Tv-toimintalaki-HE arvioi sananvapautta ja muita mediapoliittisia tavoitteita melko laajasti. Radio- ja televisiotoiminnan taajuusallokaatio esitetään teknisenä välttämättömyytenä ottamatta kantaa sen tavoitteisiin tai taloudellisiin vaikutuksiin, HE 34/1998 vp, s. 22. Tv-taajuuksien taloudellinen arvo ja taajuuksien käyttäjän niistä maksama korvaus on esillä Yleisradion rahoituksen järjestämisen yhteydessä, HE 34/1998 vp, s. 24. Hallituksen esitys toteaa ”... kunkin maan omista päätöksistä riippuu minkälaisen korvauksen valtio katsoo oikeaksi hallitsemiensa taajuuksien kaupallisesta käytöstä”. Siteerattu lause on osa kaupallisten tv-yhtiöiden Yleisradiolle maksaman julkisen palvelun maksun perustelua, ja siten yleisradiopoliittista sääntelyä koskeva lausuma eikä ilmennä taajuusallokaation periaatteita. Radiotoiminnan ULA-taajuuksien osalta vastaavaa arviointia ei hallituksen esityksessä ole.

ryhmien tarpeet. Toimilupa voidaan myöntää luonnolliselle henkilölle, yhteisölle tai säätiölle, joka on vakavarainen ja jolla on ilmeinen kyky säännölliseen toimiluvan mukaiseen toimintaan.”

Tv-toimintalain 11 §:ssä määriteltiin, millaisia toimilupamääräyksiä toimilupaviranomaisella oli oikeus antaa: ”Toimilupaviranomaisella on oikeus antaa toimilupiin liittyviä ohjelmatoimintaa koskevia, ohjelmiston monipuolisuuden ja yleisön erityisryhmien tarpeiden turvaamisen kannalta tarpeellisia määräyksiä.” sekä ”... myös määräyksiä, jotka koskevat: 1) lähetyksen alueellista kuuluvuutta tai näkyvyyttä; 2) vuorokautista lähetyssaikaa; ...”

Radiotaajuusallokaation teknisen sääntelyn perusteet uudistettiin jo vuoden 1988 radiolain (radiolaki 517/1988) eli kymmenen vuotta ennen tv-toimintalain tehtyä radio- ja tv-kanavien toimilupasääntelyn uudistamista. Radiokanavien taajuusallokaatiopäätökset oli kuitenkin kokonaan rajattu tämän teknistä taajuusallokaatiota koskevan lain ulkopuolelle.⁶³ Seuraava vuoden 2001 radiolaki (radiolaki 1015/2001)⁶⁴ kattoi kaikkien radiotaajuuksien kaikki käyttötarkoitukset, mutta ULA-radiotoiminnan vain teknisen taajuusallokaation osalta, kun ULA-toimilupapäätösten perusteista säädettiin edelleen tv-toimintalaissa. Vuoden 2001 radiolain tavoitteet muistuttivat jäljempänä selostettavia nyt voimassa olevan SVPL:n tavoitteita, mutta nämä tavoitteet eivät siis vielä tuolloin koskeneet ULA-taajuusallokaatiopäätösten perusteita.⁶⁵

Vuodesta 2015 lähtien taajuuspolitiikan tavoitteet on määritelty SVPL 1 §:ssä lain yleistavoitteissa. ULA-taajuuksien allokation kannalta merkittävät SVPL:n tavoitteet ovat seuraavat:

- viestintäpalveluja on kohtuullisin ehdoin jokaisen saatavilla koko maassa,
- radiotaajuuksien tehokas ja häiriötön käyttö,
- kilpailun edistäminen,
- viestintäverkot ja -palvelut ovat teknisesti kehittyneitä, laadultaan hyviä, toimintavarmoja ja turvallisia sekä hinnaltaan edullisia.⁶⁶

⁶³ Vuoden 1998 radiolain perusteluissa tavoitteiksi määritettiin mm. ”... radioviestintämahdollisuuksien monipuolisuus ja niiden mahdollisimman vapaa, tehokas ja tarkoitukseenmukainen käytettävyys sekä niiden pysyminen teknisen kehityksen tasalla”. Hallituksen esitys eduskunnalle radioviestintää koskevaksi lainsäädännöksi HE 119/1987 vp, s. 4.

⁶⁴ Lain nimike muutettiin lailla 46/2005 kuulumaan laki radiotaajuuksista ja telelaitteista.

⁶⁵ Vuoden 2001 radiolain 1 §:n mukaisia tavoitteita olivat mm. ”... 1) edistää radiotaajuuksien tehokasta, tarkoitukseenmukaista ja riittävän häiriötöntä käyttöä; 2) turvata radiotaajuuksien tasapuolinen saatavuus; ...” Lain perusteluissa tavoitteiksi määritetään mm. radiotaajuuksien saatavuus ja riittävä häiriöttömyys sekä radiolaitemarkkinoiden kilpailun edistäminen, HE 80/2001 vp, s. 12.

⁶⁶ SVPL:n yleistavoitteet ovat yhdenmukaisia EEC:ssä säädettyjen jäsenvaltioiden

SVPL 36.5 §:ssä määritellään valtioneuvostoa velvoittavat tavoitteet tilanteissa, joissa ULA-taajuuksista on niukkuutta: ”Valtioneuvoston tulee toimilupa-alueella harjoitettava radiotoiminta kokonaisuudessaan huomioon ottaen pyrkiä sananvapauden edistämiseen sekä turvaamaan ohjelmistotarjonnan monipuolisuus ja yleisön erityisryhmien tarpeet tavalla, joka parhaiten edistää 1 §:ssä säädettyjä tavoitteita.” Tämä säännös on nykysääntelyssä niukkuustilanteessa tehtävän toimilupien saajien valinnan perusta ja siten tämän artikkelin keskeinen kohde voimassa olevassa oikeudessa.

Nykyisen toimilupajärjestelmän keskeinen sanktio on SVPL 32 §:n mukainen mahdollisuus peruuttaa toimilupa muun muassa lupaehtojen rikkomisen takia. Muita toimilupaehtojen noudattamista koskevia sanktioita ovat SVPL 42 luvussa säädetty valvontaprosessia tukevat huomautus, radiotoiminnan väliaikainen keskeyttäminen sekä uhkasakko, keskeyttämisuhka ja teettämisuhka.⁶⁷

Toimiluvan peruuttaminen toimilupaehtojen rikkomisen seurauksena merkitsee radiokanavan liiketoiminnan lopettamista kokonaan ja on siten elinkeinovapauden näkökulmasta ankara sanktio. Uhkasakko voidaan asettaa toimilupaehtorikkomuksen vakavuuden mukaisesti, joten sen avulla voidaan oikeasuhtaisesti puuttua lievempiin ehtojen noudattamatta jättämistilanteisiin.⁶⁸ Jäljempänä konsessioita koskevassa jaksossa arvioimme yksityisoikeudellisten sopimusperusteisten sanktioiden käyttömahdollisuuksia.

3.4 Nykyinen toimilupajärjestelmä ihmis- ja perusoikeuksien kannalta

Radiotoiminnan luvanvaraisuudesta ja sananvapaudesta Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja tuomioistuimen ratkaisukäytännössä

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 1 kappaleessa määrätään sananvapaudesta seuraavasti:

”Jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista

radiotaajuusallokaatiomenettelyissä noudatettavien periaatteiden kanssa, EEC:n artiklat 45–52.

⁶⁷ SVPL 334 §:ssä säädetty seuraamusmaksu toimii radiokanavien SVPL:ssä määritellyn sisältösääntelyn tehosteena. Seuraamusmaksu sekä rikoslain joukkoviestintää koskevat säännökset jäävät tämän artikkelin ulkopuolelle, kun ne eivät toimi toimilupaehtojen rikkomisen sanktioina.

⁶⁸ Valvontaviranomainen on ainakin kerran määrännyt uhkasakon maksettavaksi, ks. Viestintävirasto 2011.

riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.”

Suomalaista radiotoiminnan toimilupajärjestelmää tulee arvioida myös suhteessa Suomea velvoittavaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen nähden. Vaikka radiotoiminnan määrittäminen luvanvaraiseksi on sopimusmääräyksen mukaan sallittua, on sopimusmääräyksen tulkinta otettava huomioon järjestettäessä kansallisesti sananvapauden, toimilupaviranomaisen toimivallan ja yksityisen radiotoiminnan elinkeinovapauden suhteita.

Euroopan ihmisoikeussopimusta arvioidessaan Pellonpää, Gullans, Pölönen ja Tapanila toteavat, että radiotoiminnan sääntelyssä ”valtioilla on laajempi harkintamarginaali kuin muun sanavapauden kohdalla”. Perusteena tälle näkemykselle on luvanvaraisuuden toteaminen sananvapauseriaatteen yhteydessä artiklan samassa kappaleessa.⁶⁹

Sananvapauden rajoittamisen edellytykset täsmentyvät ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleessa, jossa määrätään rajoitusperusteista seuraavasti:

”2. Koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.”

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauksessa *Groppera Radio AG ym. v. Sveitsi* (1990) oli kysymys radiotoiminnan rajoittamisesta yhtäältä 10 artiklan 1 kappaleen ja toisaalta 2 kappaleen rajoitusperusteiden kannalta. Asia koski Italiasta Sveitsiin suunnattujen radio-ohjelmien lähettämisen rajoituksia. Tuomioistuimen mukaan ihmisoikeussopimusta ei tässä tapauksessa rikottu, koska valtioille on sallittu radiotoiminnan kontrollointi lupajärjestelmän kautta, erityisesti teknisillä perusteilla. Toimilupajärjestelmän on oltava lakisääteinen ja sen on oltava välttämätön artiklassa mainittujen tavoitteiden suojaamiseksi.⁷⁰

Radiomonopolin hyväksyttävyyttä ei aikaisemmin asetettu kyseenalaiseksi 10 artiklan perusteella. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on sittemmin noussut esiin yleisradiomonopolin ongelmallisuus sekä tarve

⁶⁹ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018, s. 876 ja siinä olevat alaviitteet.

⁷⁰ Mt, s. 876–877 ja Manninen 2011, s. 470–471.

median moniarvoisuuteen ja ohjelmatoiminnan sisällön moninaisuuteen. Ihmisoikeussopimus ja sen tulkintakäytäntö asettavat tässä artikkelissa vertailun kohteena oleville allokatiomenetelmille edellä kuvatut lakisäänteisyyden ja välttämättömyyden sekä mediatarjonnan moniarvoisuuden ja moninaisuuteen edistämisen vaatimukset. Ihmisoikeussopimus ei kuitenkaan tarkemmalla tasolla rajoita Suomen toimintavapautta allokatiomenetelmän valinnassa.⁷¹

Radiotoiminnan luvanvaraisuus ja sananvapaus Suomen perusoikeusjärjestelmässä ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnoissa

Suomen perusoikeusjärjestelmän sananvapautta koskeva säännös on perustuslain 12 §:n 1 momentissa: ”Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauksen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.”

Sananvapauden ja erityisesti ’ennakolta estämättä’ kannalta radiotoiminnan ”luvanvaraisuus ei varauksettomasti sovi perustuslain sananvapaussäännöksessä vahvistetun ennakkoesteiden kiellon puitteisiin”, kuten Perusoikeudet -teoksessa todetaan.⁷² Toisaalta toimilupajärjestelmä todettiin hyväksyttäväksi perusoikeusudistuksen yhteydessä.⁷³

Nykytyypistä toimilupajärjestelmää tv-toimintalailla perustettaessa vuonna 1998 perustuslakivaliokunta katsoi, että taajuuksien niukkuus on hyväksyttävä peruste sananvapauden rajoittamiselle toimilupajärjestelmällä. Lupajärjestelmän ylläpitäminen on siten valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävää radioteknisillä perusteilla, jotka voivat muuttua teknisen kehityksen myötä vaikuttaen myös lupajärjestelmän sallittavuuteen, kuten valiokunta on sittemmin lausunut.⁷⁴

Valiokunta piti välttämättömänä vaatimuksena toimilupajärjestelmälle sitä, että taajuudet jaetaan tasapuolisesti radiotoiminnan harjoittajien kesken. Lisäksi valiokunta totesi, että on tärkeää estää viestinnän keskittymistä ja että ”toimilupapolitiikassa on myös pyrittävä siihen, että toimilupaa

⁷¹ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018, s. 876–878. EIT:n oikeustapauksista Informationsverein Lentia ym. v. Itävalta (1993) ja Centro Europa 7 S.R.L. ja di Stefano v. Italia (suuri jaosto, 2012).

⁷² Manninen 2011, s. 470.

⁷³ HE 309/1998 vp, s. 56–58.

⁷⁴ Tv-toimintalaki-HE:tä koskeva PeVL 19/1998 vp, s. 2–3. Vuoden 1995 perusoikeusudistuksen hallituksen esityksessä HE 309/1993 vp, s. 56–58 todettiin toimilupajärjestelmän hyväksyttävyyden sananvapauden kannalta. Perustuslakivaliokunnan mietintö perusoikeusudistuksesta ei arvioinut toimilupajärjestelmää perusoikeuksien kannalta PeVM 25/1994 vp, s. 9.

myönnetään ... usealle toisistaan riippumattomalle hakijalle”. Valiokunta asetti tavoitteeksi myös sen, että ”... toimilupapolitiikan avulla pyritään vaalimaan ohjelmistotarjonnan monipuolisuutta ja ottamaan huomioon yleisön erityisryhmien tarpeita.”⁷⁵

Toimilupaviranomaisen harkintavallan laajuudesta perustuslakivaliokunta totesi tv-toimintalakia säädettäessä, että ”Toimilupajärjestelmä rakentuu ... valtioneuvoston harkintavallan varaan, mikä on valiokunnan mielestä luonnollista radiotaajuuksien niukkuuden vuoksi. Lupaharkinnan tekeminen sidotuksi harkinnaksi tällaisen tilanteen vallitessa saattaisikin johtaa mielivaltaisiksi koettaviin seurauksiin ja esimerkiksi yleisön erityisryhmien tarpeiden syrjäytymiseen.” Lisäksi valiokunta totesi, että ”valtioneuvoston ... tarkoituksenmukaisuusharkinta on ... mahdollista saattaa korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavaksi pelkästään harkintavallan mahdollisen väärinkäytön osalta. Laillisuusperusteinen muutoksenhaku on lisäksi mahdollista päätöksentekoa sitovien, sananvapauden edistämistä ja ohjelmistojen monipuolisuuden lisäämistä koskevien kriteerien kannalta.”^{75a}

Korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2006 tv-toimintalain perusteella tekemä ratkaisu valitukseen valtioneuvoston ULA-toimilupapäätöksestä ilmensi edellä kuvattua perustuslakivaliokunnan kantaa. Oikeudellisesti KHO otti niin kutsutussa Sävelradio-päätöksessään kantaa valtioneuvoston tarkoituksenmukaisuusharkintavallan laajuuteen ”... valtioneuvosto on arvioinut toimilupahakemuksia ottaen huomioon televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 10 §:n 1 momentissa mainitut seikat ja myös perustellut ratkaisunsa lainmukaisella tavalla. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että valtioneuvosto on voinut päätöksessään esittämillään perusteluilla hylätä Suomen Sävelradio Oy:n toimilupahakemuksen eikä valtioneuvoston päätös näin ollen ole tältä osin lainvastainen”. KHO siis hylkäsi valituksen, kun valtioneuvosto ei ylittänyt ULA-toimilupaharkinnassa sille kuuluvaa tarkoituksenmukaisuusharkintavaltaansa eikä muutoinkaan menetellyt lainvastaisesti.⁷⁶ Liiketoiminnallisesti kyse oli siitä, että valtioneuvosto myönsi uuden toimilupakauden alkaessa merkittävää mainostulopotentiaalia edustavan osavaltakunnallisen ULA-toimiluvan silloiseen SanomaWSOY-konserniin kuuluneelle SWelcom Oy:lle. Tällöin MTV-konserniin kuulunut Sävelradio ei enää saanut uudelleen sen hallussa edellisellä toimilupakau-

⁷⁵ PeVL 19/1998 vp, s. 3.

^{75a} Mt.

⁷⁶ KHO:n niin sanottu Sävelradio-päätös, KHO 1.12.2006, taltio 3278, s. 26: KHO:n päätöksen ja sillä ratkaistun valtioneuvoston päätöksestä tehdyn valituksen muotoiluun vaikutti olennaisesti kielto valittaa valtioneuvoston päätöksistä tarkoituksenmukaisuusperusteella. KHO:n päätöksen antamishetkellä tätä koskevana säännöksenä oli voimassa hallintolainkäyttölain 7 § sellaisena kuin se oli voimassa lailla 433/1999.

della ollutta samaa toimilupaa. Pelkistetysti kyse oli siitä, kuinka laaja harkintavalta valtioneuvostolla oli valita, kumpi isoista mediayrityksistä sai ULA-toimiluvan.⁷⁷

Myöhemmin tv-toimintalain toimilupajärjestelmän muutoksia käsitellessään perustuslakivaliokunta toisti vuoden 1998 kannanottonsa.⁷⁸ Samalla valiokunta kuitenkin totesi, että tarjolla olevan lähetykskapasiteetin lisääntyessä ja vaihtoehtoisten tv- ja radiokanavien jakeluteiden kehittyessä eli niukkuuden lieventyessä on tärkeää että ”viestintämarkkinalainsäädäntöä kehitettäessä arvioidaan mahdollisuuksia ottaa käyttöön lupajärjestelmää kevyempiä sääntelytapoja”, jotka siis muodostaisivat vähemmän rajoituksen sananvapauteen.⁷⁹

Maanpäällisten televisioverkkojen lähetykskapasiteetti lisääntyikin yli kymmenkertaiseksi vuonna 2007 toteutuneessa tv-lähetyksen digitalisoinnissa ja laajakaistaverkot ovat kehittyneet merkittäväksi vaihtoehtoiseksi televisiosisältöjen jakelutieksi. Radiotoimintaan tarjolla olevan ULA-lähetykskapasiteetin määrä on sen sijaan lisääntynyt vain maltillisesti uusien ULA-taajuuksien käyttöönoton myötä, joten perustuslakivaliokunnan näillä kannanotolla ei liene aivan yhtä suurta painoa radiotoiminnan toimilupajärjestelmän kehitystarpeita arvioitaessa kuin tv-toimilupajärjestelmän kohdalla.

Toimilupasääntelyn siirtyessä vuonna 2014 tv-toimintalaista tietoyhteiskunta-alueeseen (nykyinen SVPL) perustuslakivaliokunta toisti edellä kuvatut kannanottonsa. Tietoyhteiskunta-alueella päätösvalta toimiluvista siirrettiin silloisen Viestintäviraston oikeusharkintaan tilanteissa, joissa taajuuksista ei ollut niukkuutta. Tältä osin valiokunta totesi, että ”Sananvapauden ennakoesteiden kiellon kannalta on lisäksi hyväksyttävämpää, että luvan myöntäminen perustuu jatkossa pääosin oikeusharkintaan.”⁸⁰ Tämä lausuma voidaan nähdä erisuuntaisena edellä kuvatun valiokunnan 1998 antaman tarkoituksenmukaisuusharkintaa tukevan kannanoton kanssa. Valiokunnan vuoden 2014 lausuma noudattaa perustuslakivaliokunnan viime vuosikymmenien linjausta, jonka mukaan viranomaisten toimivallan tulee perustuslakiliitännäisessä yhteydessä perustua selkeästi oikeusharkintaan.⁸¹

⁷⁷ KHO:n Sävelradiopäätöksen liiketoiminnallisesta taustasta laajasti Kemppainen 2015, s. 360–368.

⁷⁸ PeVL 26/2001 vp, PeVL 8/2002 vp ja PeVL 61/2002 vp.

⁷⁹ PeVL 8/2002 vp, PeVL 61/2002 vp ja PeVL 3/2010 vp. Vuonna 2005 vallinneen tilanteen arviointia Paukku 2005, s. 135–141.

⁸⁰ PeVL 18/2014 vp, s. 3. Tietoyhteiskunta-alueen voimaantulon jälkeen myönnettyistä ULA-toimiluvista valtaosan on kuitenkin edelleen myöntänyt valtioneuvosto, koska ylikysyntä eli niukkuus on ollut yleisin tilanne.

⁸¹ Mäenpää 2013, s. 500. Tarkoituksenmukaisuus- ja oikeusharkinnan suhteesta toimilupajärjestelmässä Korpisaari 2018, s. 16.

Käytössä oleva eli viimeksi vuoden 2018 ULA-toimilupakierroksella sovellettu valtioneuvoston toimilupaharkinta on kuitenkin edelleen selkeästi tarkoituksenmukaisuusharkintaa eikä oikeusharkintaa.

Tuorein peruslakivaliokunnan suorittama toimilupajärjestelmän arviointi on vuodelta 2017, jolloin valiokunta toisti taas edellä kuvatut kannanotonsa.⁸²

Toimilupajärjestelmän arviointia perusoikeusnäkökulmasta

Ojanen, Tiilikka ja Vairimaa arvioivat vuonna 2012 eli ennen tietoyhteiskuntakaaren säätämistä tv-toimintalain televisio-ohjelmistotoimilupajärjestelmän kehittämistarpeita sananvapauden ja elinkeinovapauden näkökulmasta.⁸³ Vaikka arviointi ei kohdistunutkaan suoraan ULA-toimilupajärjestelmään, niin havainnot ovat sovellettavissa silloiseen ja myös nykyiseen ULA-toimilupajärjestelmään. Arvioinnin ajankohtana ULA-toimilupien myöntäminen perustui täsmälleen samoihin tv-toimintalain säännöksiin kuin tv-ohjelmistotoimilupien myöntäminen. Sananvapauden ja elinkeinovapauden näkökulmasta ULA-toimilupajärjestelmä toimi tuolloin ja toimii edelleen niukkuustilanteissa kuten tuolloinen tv-ohjelmistotoimilupajärjestelmä. ULA-taajuuksia koskeva ylikysyntä eli niukkuus oli tuolloin samaa suuruusluokkaa kuin maanpäällisen tv-verkon lähetykskapasiteettia koskeva niukkuus. Sekä radiokanavien että tv-kanavien toimilupakilpailussa jäi merkittävä määrä varteenotettavia hakijoita vaille toimilupaa. ULA-taajuuksien niukkuus on jatkunut entisellään, mutta tv-lähetykskapasiteetin niukkuus on vähentynyt. Niukkuustilanteessa hakijoiden välisissä kauneuskilpailuissa sovellettava toimilupaviranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkinta on samanlaatuista sekä ULA- että tv-ohjelmistotoimilupien kohdalla.

Johtopäätöksensä selvityksessä todettiin, että olisi syytä arvioida perusteistaan alkaen uudelleen, voidaanko nykyisen ohjelmistolupajärjestelmän sinällään hyväksyttäviin tavoitteisiin päästä sananvapautta ja elinkeinovapautta vähemmän rajoittavin menettelyin.⁸⁴ Lisäksi selvityksessä todettiin, että ”jos ohjelmistoluvat myönnettäisiin edelleen hakemuksesta, tulisi myöntämisen edellytyksiä mahdollisuuksien mukaan täsmentää.”⁸⁵

Tietoyhteiskuntakaarissa ULA-toimilupajärjestelmään tehdyt muutokset eivät merkittävilta osin ratkaisseet selvityksessä todettuja kehittämistarpeita. Vaikka tietoyhteiskuntakaarissa päätösvalta toimiluvista siirrettiin silloisen Viestintäviraston oikeusharkintaan tilanteissa, joissa taajuuksista ei ole niuk-

⁸² PeVL 40/2017 vp.

⁸³ Ojanen – Tiilikka – Vairimaa 2012.

⁸⁴ Mt, s. 46–47.

⁸⁵ Mt, s. 48–49.

kuutta, niin vuoden 2018 ULA-toimilupakierroksella toimilupahakemusten valtaosaan sovellettiin valtioneuvoston tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Televisio-ohjelmistotoimilupajärjestelmän kehittämistarpeiksi vuoden 2012 selvityksessä todettiin muun muassa:

”Nykyjärjestelmän uudelleenarviointia puoltaa myös se, että ohjelmistoluvan myöntää valtioneuvosto ja luvan laissa säädetyt edellytykset ovat käytännön soveltamistilanteissa varsin monitulkintaiset. Esimerkiksi ohjelmatarjonnan monipuolisuuden turvaaminen on kriteeri, jonka perusteella lupaviranomaiselle jää varsin laaja harkintavalta sen suhteen, minkälaista ohjelmatarjontaa tuottavalle hakijalle lupa myönnetään. Niin ikään lupahakemusten arviointi lupahakemusten ja ohjelmatarjonnan kokonaisuutta silmällä pitäen saattaa olla yksittäisen hakijan näkökulmasta arveluttavaa ja muista hakemuksista riippuvana myös sattumanvaraista.”⁸⁶

Vaihtoehtoisina allokaatiomenettelyinä selvityksessä mainitaan lyhyesti taajuushuutokaupat ja markkinaehtoiset taajuusmaksut.

Selvitys katsoo, että jatkotutkimus on tarpeen taajuushuutokauppojen käyttämisestä tv-ohjelmistotoimilupien myöntämiseen: ”Huutokauppa-menettelyn vaikutuksia tulisi arvioida ainakin suhteessa kansalaisten sananvapauteen kuuluvaan tiedonsaantioikeuteen, ohjelmatoiminnanharjoittajan sananvapauteen (mm. maksun suhteellisuus), sananvapauteen kuuluvaan viestinnän moniarvoisuuteen, keskittymisen estämiseen ja alalle pääsyn mahdollistamiseen myös uusille toimijoille. Huomioon tulisi ottaa myös erityisryhmien, kuten lasten ja vanhusten sekä näkö- ja kuulovammaisten tarpeiden huomioiminen.”⁸⁷

Toimilupajärjestelmää perusoikeusnäkökulmasta arvioitaessa on vielä mainittava perustuslain 22 §:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämän mukaisesti toimilupaviranomaisen tulee toimilupaharkinnassa noudattaa perusoikeusmyönnteistä laintulkintaa.⁸⁸

Yhteenvetona toteamme, että taajuuksien niukkuustilanteessa käytössä olevaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvaan ULA-toimilupien kauneuskilpailumenettelyyn kohdistuu perusoikeusnäkökulmasta kehittämispaineita. Kehittämistarpeet koskevat ensiksikin toimilupajärjestelmän perusteita, erityisesti sitä, millä kriteereillä taajuudet allokoidaan niukkuus-

⁸⁶ Mt, s. 46–47.

⁸⁷ Mt, s. 48.

⁸⁸ Manninen 2011, s. 472.

tilanteissa. Toiseksi kehittämistarpeet koskevat viranomaisen harkintavallan laajuutta eli hakijan kannalta päätösharkinnan ennustettavuutta.

3.5 ULA-radiotoimilupapäätökset vuosina 1985–2018

Valtioneuvosto on myöntänyt ULA-toimilupia vuodesta 1985 vuoteen 2018 kahdeksan kertaa laajemmilla toimilupakierroksilla.⁸⁹ Toimilupakausion pituus oli aluksi kaksi vuotta, jonka jälkeen toimilupakausion pituus on kasvanut asteittain vuonna 2018 myönnettyihin 10 vuoden toimilupiin asti. Laajempien toimilupakierrosten lisäksi on niiden välissä myönnetty toimilupia useita kertoja niin sanotuilla täydennyskierroksilla, kun viranomaisten suorittama taajuussuunnittelu on tuottanut uusia ULA-taajuuksia jaettavaksi tai käytössä olleita ULA-taajuuksia on vapautunut radioasemien toiminnan päättymisen seurauksena.

Kaikilla toimilupakierroksilla kysyntä on ollut tarjontaa suurempi eli vain osalle hakijoista on voitu myöntää niiden hakema taajuus. Toisaalta yksittäisille taajuuksille ja taajuuskokonaisuuksille on ollut toistuvasti vain yksi hakija, eli ylikysyntä ei ole koskenut kaikkia tarjolla olleita taajuuksia. Yksittäisiä taajuuksia on jäänyt myös kokonaan jakamatta hakijoiden puuttuessa.

Esimerkkinä ylikysynnästä tarkastelemme viimeisintä vuoden 2018 toimilupakierrosta, jolla myönnettiin toimiluvat kaudelle 2020–2029. Silloinen Viestintävirasto julkisti 17.5.2018 haettavaksi 75 yksittäistä ULA-taajuutta tai useamman taajuuden muodostamaa taajuuskokonaisuutta. Eri taajuuksiin ja taajuuskokonaisuuksiin kohdistuneita hakemuksia oli eräiden hakemusten peruutusten jälkeen 95 kappaletta yhteensä 42 eri hakijalta. Ylikysyntää oli 55 taajuuden ja taajuuskokonaisuuden kohdalla, jolloin toimiluvat siirtyivät valtioneuvoston harkittavaksi. Suosituimpaan taajuuskokonaisuuteen kohdistui seitsemän ensisijaista hakemusta. Toisaalta kolmelle taajuuskokonaisuudelle ei ollut lainkaan hakemuksia. Seitsemääntoista taajuuteen ja taajuuskokonaisuuteen kohdistui vain yksi hakemus, jolloin toimiluvat myönsi Viestintävirasto. Samana päätöksentekopäivämääränä 15.11.2018 valtioneuvosto myönsi 51 toimilupaa ja Viestintävirasto myönsi 17 toimilupaa. Yhteensä

⁸⁹ Käytämme sanaa toimilupakierros tarkoittamaan useita kuukausia kestävää hallintomenettelyä, joka alkaa viranomaisen suorittamalla valmistelutoimilla lausuntopyyntömenettelyineen, jatkuu toimilupien haettavaksi julistamisella ja päättyy toimilupapäätöksiin, joilla ylikysyntätilanteessa samalla hylätään osa hakemuksista. Laajojen toimilupakierrosten päätöksentekopäivämäärät valtioneuvoston yleisistunnossa ovat olleet 24.1.1985, 11.6.1987, 4.5.1989, 11.5.1994, 11.3.1999, 31.5.2006, 17.2.2011 ja 15.11.2018.

toimiluvan sai tuolloin 35 yritystä tai yhteisöä. Hakemuksitta jääneille taajuuksille Viestintävirasto on voinut myöntää toimilupia myöhemmin, jos hakijoita ilmaantuu.⁹⁰

Vuosina 1985–2018 kaikki toimiluvat on myönnetty hakemusten laadullisen vertailun perusteella ilman etukäteen julkistettuja tarkkoja valintakriteereitä. Kutsumme tätä menettelyä kauneuskilpailuksi. Kolmella ensimmäisellä toimilupakierroksella vuosina 1985, 1987 ja 1989 toimilupaharkintaan sisällyntä vertailua ja valintakriteereitä ei lainkaan kirjattu näkyviin valtioneuvoston päätökseen.⁹¹ Muista lähteistä tiedetään, että toimilupien saajien valinnasta ja valintakriteereistä päätettiin virkamiesvalmistelun jälkeen poliittisina linjauksina ministeritasolla.⁹²

Vuoden 1994 toimilupakierroksella valtioneuvoston päätös sisälsi ensimmäisen hakemusten vertailua sisältävän perustelun, kun valtioneuvostolle esitettiin ensimmäisen täysin valtakunnallisen kaupallisen radiotoimiluvan myöntämistä.⁹³ Toimilupaharkinnan lähtökohdat ensi kertaa laissa määränneen tv-toimintalain 10 §:n voimaantulosta huolimatta vuoden 1999 toimilupapäätöksen perustelut eivät sisältäneet varsinaista hakijoiden vertailua.⁹⁴

Ennen tv-toimintalain säätämistä toimilupien ehdot radiokanavien sisällölle olivat varsin yksityiskohtaisia, kun lainsäädännössä ei ollut lainkaan kanavien sisältöä määrittäviä säännöksiä. Tv-toimintalain voimaantulon jälkeen vuoden 1999 toimilupakierroksesta lähtien radiokanavien sisältöjä sääntelevät toimilupaehdot supistuivat, kun lakiin tuli muun muassa sponsoroinnin ja mainonnan rajoitussäännökset.

Vuosien 2006 ja 2011 toimilupapäätösten perustelut sisälsivät kattavan hakijoiden vertailun.⁹⁵ Ehdotettujen radiokanavien ohjelmasisältö-

⁹⁰ Viestintävirasto 2017 ja LVM 2018b.

⁹¹ Valtioneuvoston yleisistunto 24.1.1985, pöytäkirja § 46, valtioneuvoston yleisistunto 11.6.1987, pöytäkirja § 63 ja valtioneuvoston yleisistunto 4.5.1989, pöytäkirja § 49.

⁹² Kempainen 2015, s. 156–158, s. 222–224 ja s. 257–261. Vuoden 1989 toimilupakierroksella valtioneuvoston yleisistunnossa tehtiin ensimmäinen äänestyspäätös toimilupien saajista, valtioneuvoston yleisistunto 4.5.1989, pöytäkirja § 49.

⁹³ Vuoden 1994 toimilupakierros: valtioneuvoston yleisistunto 11.5.1994, pöytäkirja § 27, jossa liitteenä 4 oleva 6.5.1994 päivätty perustelumuuksio, s. 3–5. Ensimmäistä valtakunnallista kaupallisen radiokanavan toimilupaa ei kuitenkaan myönnetty vielä tuolloin vaan vuonna 1996: valtioneuvoston yleisistunto, pöytäkirja 26.9.1996 § 29, myös Kempainen 2015, s. 296–297 ja 313–316.

⁹⁴ Valtioneuvoston yleisistunto 11.3.1999, pöytäkirja § 21, liite 1.

⁹⁵ Valtioneuvoston yleisistunto 31.5.1996, pöytäkirja § 36 ja valtioneuvoston yleisistunto 17.2.2011, pöytäkirja § 18. Valtioneuvoston toimilupapäätösten perusteluissa kuvatun hakijoiden vertailun kehittyminen laajemmaksi ja systemaattiseksi oli seurausta vuonna 2004 voimaantulleen hallintolain (434/2003) 45 §:ssä määritellyn viranomaispäätöksen perusteluvollisuuden muuttumisesta aiemman hallintomenettelylain (598/1982) 24 §:n

jä ja hakijoita vertailtiin lain säännösten määrittämien tavoitteiden eli sananvapauden edistämisen, ohjelmistotarjonnan monipuolisuuden ja yleisön erityisryhmien tarpeiden suhteen vapaamuotoisesti ilman mitään pisteytys- tai muita määrämuotoisia menettelyjä. Ohjelmistotarjonnan monipuolisuuden yhteydessä yleispiirteisellä tasolla arvioitiin lyhyesti myös radiotoiminnan keskittymistä samojen yritysten hoidettavaksi, mutta kilpailuoikeudellista markkina-analyysia muistuttavaa tarkempaa arviointia ei tehty.

Vuosien 2006 ja 2011 kierroksilla toimilupaehtoiksi asetettiin hakemuksissa esitetyn radiokanavan sisältökuvauksen perusteella pääpiirteisiä sisältövaatimuksia. Alueellisiin ja paikallisiin toimilupiin asetettiin ehdoksi kuuluvuusalueen asioiden käsittely eli paikallisohjelmata.

Vuoden 2018 toimilupien haettavaksi julistamisilmoituksessa liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) ilmoitti valintakriteerinä painottavansa hakijoiden edellytyksiä harjoittaa pitkäjänteistä radiotoimintaa.⁹⁶ Tämä siirsi toimilupaharkinnassa vertailun painopisteen hakijoiden taloudellisiin toimintaedellytyksiin. Lisäksi LVM ilmoitti hakuilmoituksessa, että radiokanaville toimiluvissa asettavista sisältöehdoista tullaan pääsääntöisesti luopumaan. Kun toimiluvan haltijoilla tuli olemaan mahdollisuus vapaasti vaihtaa kanavien ohjelmasisältöä ja kohderyhmää toimilupakauden aikana, niin hakemuksissa kuvattujen ohjelmasisältöjen vertailu ei enää saanut paljoakaan painoa.⁹⁷

Eniten kilpailevia hakijoita sai vuoden 2018 toimilupakierroksella uusi taajuuskokonaisuus 13, joka mahdollisti radiokanavan kuuluvuusalueeksi 50 prosenttia väestöstä pääkaupunkiseudulla ja kuudessa seuraavaksi suurimmassa kaupungissa. Tuota taajuuskokonaisuutta haki kahdeksan hakijaa, joista seitsemän hakijaa ensisijaisena kohteena ja lisäksi yksi hakija toissijaisena kohteena. Toimilupapäätöksessä näiden kilpailevien hakemusten vertailussa mainittiin perusteluina ”ohjelmistotarjonnan monipuolisuus ja sananvapauden edistäminen, aiempi menestyksenkä radiotoiminta ja toimijoiden edellytykset harjoittaa pitkäjänteistä ja kestävää radiotoimintaa”. Vertailu oli kuitenkin suppeampi kuin edellisillä vuosien 2006 ja 2011 toimilupakierroksilla ja jäi varsin yleisluonteisten mainintojen varaan. Perusteluista ei selviä, mitkä yksittäiset

mukaista perusteluvollisuutta tiukemmaksi (hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002 vp, s. 108).

⁹⁶ Hakuilmoituksen liitteenä ollut LVM 2018a, s. 7–8. LVM:n suunnitteleman valintakriteerien muutoksen arviointia perusoikeusnäkökulmasta Korpisaari 2018, s. 18–26.

⁹⁷ Valtioneuvoston yleisistunto 15.11.2018, toimilupapäätös. Radiokanavien sisältöjä koskevia ehtoja asetettiin vain neljään erityisradiotoimilupaan, kun valtioneuvosto myönsi toimilupia yhteensä 51 kappaletta.

tosiseikat ratkaisivat vertailun voittajan hyväksi.⁹⁸ Radiomarkkinan kilpailullisuutta ei vuoden 2018 toimilupakierroksella painotettu, koska markkinaan uutena pyrkinyt Ruotsissa ja Norjassa merkittävän laajaa kaupallista radiotoimintaa harjoittanut Oy Viasat Finland Ab ei saanut toimilupaa.

4 ULA-TAAJUUSALLOKAATION TAVOITTEET YLEISESTI

4.1 Resurssitehokkuus ULA-taajuusallokaatiossa

Tarkoitamme resurssitehokkuudella⁹⁹ käytettävissä olevien resurssien tuottaman hyödyn maksimointia ottaen huomioon kustannukset laajassa mielessä. Resurssien ollessa tehokkaassa käytössä mikään muutos resurssiallokaatiossa ei tuota enempää hyötyjä eli resurssit on allokoitu tehokkaimmalla mahdollisella tavalla.¹⁰⁰

Käyttämämme tehokkuuskäsite vastaa taloustieteen allokatiivisen tehokkuuden käsitettä, kun pidämme periaatteellisesti parhaana ULA-taajuusallokaationa ratkaisua, joka maksimoi radioyleisölle, radioliiketoiminnan

⁹⁸ Valtioneuvoston yleisistunto 15.11.2018, toimilupapäätös, s. 33–34.

⁹⁹ ULA-taajuusallokaatiota ohjaavassa lainsäädännössä tehokkuustavoite ei ollut mukana vielä tv-toimintalain tavoitteissa. SVPL 1 § asettaa lain erääksi tavoitteeksi radiotaajuuksien tehokkaan ja häiriöttömän käytön. SVPL:n tehokkuustavoite periytyy vuoden 2001 radiolain tavoitteista HE 80/2001 vp, s. 12 ja SVPL:n tavoitteista HE 221/2013 vp. Radiotekninen tehokkuus mittaa sitä, kuinka paljon, kuinka virheettömästi ja kuinka laajalle peittoalueelle tietty radiolähetys kykenee siirtämään informaatiota. Radioteknisen taajuustehokkuuden parantaminen lisää taloudellista tehokkuutta, jos saavutettavat hyödyt ylittävät teknisen tehokkuuden parantamisen kustannukset. Radiovastaanoton häiriöt heikentävät taajuustehokkuutta, joten taajuuksien käytön häiriöttömyys parantaa tehokkuutta. ULA-vastaanoton häiriöiden ehkäisemisellä muun muassa viranomaistyönä tehtävässä taajuussuunnittelussa voidaan ULA-lähettimen peittoaluetta laajentaa lähetystehon pysyessä samana ja siten lisätä teknistä tehokkuutta.

¹⁰⁰ Taloustieteessä ja kilpailuoikeudessa on käytössä erilaisia tehokkuuden käsitteitä. Allokatiivinen tehokkuus keskittyy tarkastelemaan yhtä ajan hetkeä. Tavoitteena on tilanne, jossa resurssit on allokoitu tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Toisin sanoen: hyötyjen ja niistä vähennettyjen kustannusten kokonaissumma on suurin mahdollinen. Kilpailupolitiikassa ja -oikeudessa keskeinen dynaamisen tehokkuuden käsite tarkastelee ajan kuluessa kilpailuprosessissa tapahtuvaa tehostumista, jossa kilpailupaine ohjaa yritykset ja koko markkinan kohdentamaan resurssit yhä tehokkaammin muun muassa innovaatioiden avulla. Kuoppamäki 2003, s. 36. Tässä artikkelissa emme painota dynaamista tehokkuutta. Tehokkuuden ja kilpailuoikeudellisten tavoitteiden ykseys ilmenee myös siinä, että kilpailua voidaan jo pitää hyvänä tavoitteena sinänsä. Prosser 2005, s. 17–20 ja erityisesti radiotoiminnassa, s. 207–222.

harjoittajille, radiomainostajille ja koko yhteiskunnalle yhteensä kertyvät hyödyt.¹⁰¹

ULA-taajuusresurssin tuottamia hyötyjä ovat jäljempänä esiteltävät taloudelliset ja laadulliset tavoitteet. Kustannuksia ovat rahamääräisten kulujen lisäksi myös ULA-taajuusallokaatiolla saavutettavien hyötyjen puuttuminen eli vaihtoehtokustannukset tilanteessa, jossa tietyn hyödyn saavuttaminen allokaatioprosessissa sulkee pois toisen hyödyn saavuttamisen. Kun allokaatiopäätökset tehdään määräaikaisiksi toimilupakausiksi, niin taajuudet ja muut radiotoiminnan käyttämät resurssit voidaan toimilupakauden vaihtuessa allokoida uudelleen aiempaa tehokkaammalla tavalla uusimman saatavilla olevan informaation perusteella.

Hyvinvointihyödyillä eli lyhyemmin hyödyillä tarkoitamme yhteiskunnan jäsenten tarpeiden tyydyttämistä. Koska yksilöiden ja muiden taloudellisten toimijoiden tarpeet ovat yksilöllisiä, niin kaikkia tyydyttämistä odottavia tarpeita ei voi määritellä tyhjentävästi. Taajuuspolitiikan suunnittelussa osa tyydytettävistä tarpeista eli hyödyistä on rahassa mitattavia ja osa taas käsitteellisesti ei-rahassa mitattavia. Esimerkki taajuusallokaation rahassa mitattavista hyödyistä ovat radiokanavilla merenkulkijoille välitettävät säätiedotukset, jotka voivat vähentää logistiikkajärjestelmän kustannuksia tai lisätä tuottoja. Ei-rahassa mitattavaa ryhmää edustavat radiokanavien uskonnolliset hartausohjelmat, jotka

¹⁰¹ Taloustiede on eritellyt yleiskäsitteen luonteista allokatiivisen tehokkuuden käsitettä edelleen. Pareto-tehokkuus tarkoittaa tilannetta, jossa kenenkään asemaa ei voida parantaa huonontamatta jonkun muun asemaa. Hyytiäinen – Maliranta 2016, s. 11 ja Gravelle – Rees 2004, s. 279. Ruotsin taajuuspoliittinen selvitysmies tarkastelee taajuusallokaation tehokkuutta laajasti erilaisten yhteiskunnalle kertyvien hyvinvointihyötyjen kannalta hyödyntäen Pareto-tehokkuuden erästä sovellusta, Kaldor-Hicks-tehokkuutta. SOU 2018:92, s. 80–90. Kaldor-Hicks-sääntö täydentää Pareto-tehokkuuden kriteeriä. Käsitteellisesti Kaldor-Hicks-tehokkuus vallitsee, kun kenenkään asemaa ei voida parantaa huonontamatta jonkun muun asemaa, vaikka asemansa parantaja maksaisi saamastaan hyödyistä korvauksen sille, jonka asema heikkenee. Päätöksentekosääntönä Kaldor-Hicks-kriteeri määrittää yhteiskunnallisessa päätöksenteossa sallituksi vain sellaiset päätökset, jotka lisäävät kokonaishyvinvointia eli koko yhteiskunnan kaikkien jäsenten yhteenlaskettua nettohyötyä. Kaldor-Hicks-kriteeriä noudattava politiikkapäätös mahdollistaa periaatetasolla sen, että päätöksestä haittaa kärsiville voidaan nettohyödyn puitteissa kompensoida nuo haitat. Kaldor-Hicks-kriteeri ei kuitenkaan edellytä, että kompensatio todella tehtäisiin, vaan ainoastaan sitä, että päätöksestä syntyy nettohyötyä, jolla kompensointi voitaisiin tehdä. Taajuuspolitiikassa Kaldor-Hicks-kriteerin noudattaminen tarkoittaa, että taajuusallokaatiopäätösten edellytetään tuottavan nettohyötyä koko yhteiskunnan tasolla, jolloin allokaatiopäätöksestä kärsiville voitaisiin haluttaessa kompensoida niiden kärsimät haitat. Jos Kaldor-Hicks-kriteeri hyväksytään lähtökohdaksi, niin sitten taajuuspolitiikan suunnittelussa ja päätöksenteossa on määriteltävä koko yhteiskunnan tason hyötyjen mittaaminen ja mahdollinen kompensatiojärjestelmä. Tämä on luonnollisesti vaativaa ja monissa tilanteissa käytännössä mahdotonta. Se seikka, että Kaldor-Hicks-kriteeriä ei mittausvaikeuksien takia voida käytännössä soveltaa puhtaassa muodossa, ei estä tuon kriteerin ottamista taajuuspolitiikan periaatteelliseksi lähtökohdaksi.

voivat tuottaa osalle väestöä ei-rahassa mitattavaa koettua hyvinvointia. Siltä osin kuin hyödyt ovat mitattavissa rahassa, on periaatteessa mahdollista etsiä mahdollisimman suurta kokonaishyötyä tuottavia taajuusallokaatiopäätöksiä. Käytännön taajuuspolitiikassa hyötyjen mittaamisessa ja vertailussa on parhaimmillaankin tyydyttävä suuntaa-antaviin laskelmiin. Taajuuksien vaihdannassa toteutuva hintamekanismi on eräs mahdollisuus tehdä hyötyjä mitattaviksi. Tämä onkin Coasen ehdotusten keskeinen anti taajuusallokaation tutkimukselle. Ei-rahassa mitattavien hyötyjen kohdalla hyötyjen suuruuden vertailua ja laskemista ei ole edes periaatteessa mahdollista suorittaa.

ULA-radiotoiminnan kaltaisessa vakiintuneessa ja selkeiden teknologia-rajoitusten pohjalta järjestetyssä liiketoiminnassa merkittävät tehokkuutta parantavat innovaatiot tuotannontekijöiden hyödyntämisessä ovat epätodennäköisiä.¹⁰² Radiotoimintaa harjoittavien yritysten välillä syntyy kuitenkin tehokkuuseroja, muun muassa radiosisältöjen kohdentamisessa suhteessa sisältöjen kysyntään yleisön ja mainostajien keskuudessa.

Käytännön allokaatioprosessissa ei ole mahdollista mitata ja verrata eri allokaatiovaihtoehtojen tuottamia kaikkia erilaisia hyötyjä ja kustannuksia. Resurssien tehokkaimman mahdollisen allokoinnin tavoittelu voisi olla mukana lähinnä taajuusallokaatiopäätöstä ohjaavana yleisperiaatteena. Esimerkiksi nykytyypisessä toimilupaprosessissa huomioonotettavien hyötyjen ja kustannusten, mukaan lukien vaihtoehtoiskustannusten avoin erittely toimilupapäätöksissä tuottaisi päätöksentekoon avoimuutta, samalla luonnollisesti lisäten toimilupaviranomaisen työmäärää.

Jos radiokanavien kilpailu radioyleisön huomiosta ja/tai radiomainosajan myynnin markkina eivät toimi tehokkaan kilpailullisesti, niin taajuuksien osoittaminen radiotoiminnan harjoittajien käyttöön johtaa taloudelliseen tehottomuuteen, mahdollisesti ylisuuriin voittoihin ja joka tapauksessa tehottomaan resurssiallokaatioon.¹⁰³ Valtion hallussa olevasta

¹⁰² ULA-radiokanavien julkaisemisessa ei ole käytännössä ole mahdollisuuksia teknologisiin innovaatioihin. Radiotoiminnan ansaintakyky perustuu olemassa olevaan hyvin suureen ULA-vastaanotinkantaan, jonka teknis-toiminnallisia ominaisuuksia ei yksittäinen radiokanavan julkaisija voi muunnella. Eri arvioiden mukaan suomalaisissa kotitalouksissa on 10–20 miljoonaa ULA-vastaanotinta, joista kaikki eivät ole aktiivisessa käytössä. Ero internetpohjaiseen mediajulkaisemiseen on erittäin merkittävä, sillä yksittäinenkin julkaisijayritys voi internetjulkaisemisessa tehdä merkittäviä parannuksia palvelujensa käyttökokemukseen ja kilpailukykyensä.

¹⁰³ Ogus 1994, s. 322. Julkisen valinnan teoria on taloustieteen tutkimussuunta, joka tutkii poliittisen päätöksenteon toimintaa taloustieteen keinoin. Julkisen valinnan teoria kutsuu esimerkiksi poliittisilla päätöksillä tehottomasti allokoitujen resurssien tuottamia ylisuuria voittoja ilmaisulla rent seeking. Ilmaisuu tarkoittaa minkä tahansa niukan resurssin eli muunkin kuin maaomaisuuden tehottomasta allokaatiosta kertynyttä voittoa. Myös Gravelle – Rees 2004, s. 208–209.

ULA-taajuusresurssista ei saada radioyleisölle ja radiomainostajille parasta mahdollista hyötyä. Kilpailun puutteesta aiheutuvaa tehottomuutta voi esiintyä sekä Yleisradiolle että kaupallisille radiokanaville osoitettujen taajuuksien käytössä.

Useita ULA-taajuustaajuusallokaation tavoitteista, kuten mediasisältöjen monipuolisuutta, ei voida suoraan mitata rahassa. Joillekin tavoitteille on ajateltavissa rahamääräinen mittaustapa vaihtoehtoisen toteuttamistavan kustannuksen kautta. Tällaisia kustannuksia olisi kuitenkin työlästä tai käytännössä jopa epärealistista saada välittymään hintamekanismin kautta taajuuksien jälkimarkkinoille, vaikka hintamekanismia voitaisiin periaatteessa käyttää radiokanavien sisältövaatimusten arvottamiseen. Esimerkiksi kielivähemmistön palveluvelvoitteelle voidaan laskea toteuttamiskustannus tai vaihtoehtoisen toteuttamistavan kustannus. Kustannus välittyisi taajuuksien vaihdantaan hintamekanismin kautta, jos siirtokelpoiseen ULA-taajuuskäyttöoikeuteen liittyisi tällainen palveluvelvoite. Taajuuden käyttöoikeuden ostaja arvioisi palveluvelvoitteen täyttämisen kustannukset, jotka vähentäisivät sitä hintaa, jonka ostaja on valmis maksamaan käyttöoikeudesta. Yhteiskunnan tärkeänä pitämän palveluvelvoitteen toimiva markkinahinnoittelu edellyttäisi todennäköisesti palveluvelvoitteen täyttämisen viranomaisvalvontaa ja vaihtoehtoisen toteuttamistavan kustannuksiin pitäisi lisätä myös nämä valvonnan kustannukset.

Resurssiallokaation tehokkuuteen vaikuttaa myös toimilupakausien pituus, johon kohdistuu erisuuntaisia intressejä. Toimilupakilpailun voittajan kannalta tavoiteltavaa on mahdollisimman pitkä ajanjakso investointien kuolettamiseen ja voiton ansaitsemiseen. Toimilupakauden vaihtuminen aiheuttaa epävarmuuden nykyisen liiketoiminnan jatkumisesta seuraavalla toimilupakaudella. Uuden toimiluvan hakuprosessi aiheuttaa ylimääräistä resurssikäyttöä. Radiokanavien sisältötarjonnan ja toiminnan tehokkuuden kehittämisen kannalta pitkä toimilupakausi voi mahdollistaa kokeilevan kehittämisen ja epäonnistumisen riskin ottamisen. Toisaalta varmana tiedossa oleva pitkä toimilupakausi voi vähentää kannusteita kehittämiseen, kun uhkaa uusista alalietulijoista ei ole.

Uusien alalietulijoiden kannalta pitkä toimilupakausi lykkää mahdollisuuksia toiminnan aloittamiseen. Viranomaisen kannalta uuden toimilupapäätöksen valmistelu tarkoittaa uuden tiedon keräämistä päätöksen pohjaksi ja mahdollisuutta sopeuttaa taajuusallokaatio muuttuneisiin tavoitteisiin. Valtiolla nettotuloja tavoiteltaessa pitkän toimilupakauden vuotuinen tuottopotentiaali olisi korkeampi kuin lyhyen toimilupakauden, mikäli edellä kuvatut pitkän toimilupakauden edut heijastuvat taajuuksien käyttäjien maksuhalukkuuteen.

Suomalaiset ULA-toimilupakaudet ovat pidentyneet 1980-luvun kahdesta vuodesta vuoden 2018 kymmeneen vuoteen. Kehitys on heikentänyt uusien yritysten mahdollisuuksia alalle tuloon. Mediakulutuksen ja -tarjonnan sekä mediayleisön käyttäytymisen muutoksien kannalta 10 vuotta on pitkä aika, jonka kuluessa mediemarkkinassa ehtii tapahtua hyvin suuria muutoksia. 10 vuoden kausi mahdollistaa allokatiopäätösten sopeuttamisen markkinamuutoksiin vain pitkin väliajoin.

4.2 Taajuusallokaation mahdollisten tavoitteiden kirjo

Edellä kuvattujen nyt voimassa olevien SVPL:n säännösten lisäksi lain-säädännössä ja viranomaispäätöksillä voitaisiin asettaa taajuusallokaation tavoitteiksi muitakin intressejä. Seuraava luettelo pyrkii laajasti kuvailemaan taajuusallokaation ajateltavissa olevia tavoitteita.¹⁰⁴ Luettelossa hyödynnämme esimerkkeinä voimassa olevien säännösten sisältöä sekä kotimaista ja rajoitetusti myös muiden pohjoismaiden toimilupakäytäntöä, mutta itse luettelo ei ole voimassa olevan oikeuden kuvailua.

Kutsumme seuraavassa esittelemiämme tavoitteita yhteiskunnan intresseiksi, tavoitteiksi tai vaatimuksiksi siitä riippumatta, onko välittömänä hyödynsaajana valtio, kansantalous, radioyleisö vai radiotoimintaa harjoittava yritys. Ensimmäisenä esittelemme valtionaloudelliset tavoitteet, joita mitataan rahassa. Sen jälkeen esittelemiämme tavoitteita kutsumme laadullisiksi intresseiksi tai vaatimuksiksi, vaikka nekin voivat sisältää rahamääräisiä tai muita lukuarvoisia osia.

A) Valtion kustannukset ja tulot

Tekninen ULA-taajuusallokaatio ja ULA-toimilupien valvonta vaatii muutamien virkamiesten jatkuvan henkilötyöpanoksen sekä toimilupakierrosten aikana muutaman henkilön lisätyöpanoksen. Liikenne- ja viestintävirasto perii ULA-toimilupien haltijoilta vuotuisia taajuus- ja valvontamaksuja noin 120 000 euroa vuodessa.¹⁰⁵ ULA-taajuudet eivät siten nykyisellään tuota valtiolle nettotuloja. Koska kaupalliseen radiotoimintaan käytettävistä ULA-taajuuksista on ylikysyntää, niin taajuuksien käyttöoikeudesta on lähtökohtaisesti perittävässä valtiolle myös kustannukset ylittäviä nettotuloja.¹⁰⁶ Nettotuloja voitaisiin kerätä joko taajuushuutokaupoilla,

¹⁰⁴ Radio- ja tv-taajuuksien allokatiossa asetettavista tavoitteista Ogas 1994, s. 323.

¹⁰⁵ Silloisesta Viestintävirastosta syyskuussa 2018 saatu tieto. Taajuusmaksujen määräamisestä liikenne- ja viestintäministeriön asetus hallinnollisista taajuusmaksuista ja Liikenne- ja viestintäviraston taajuushallinnollisista suoritteista perittävistä muista maksuista (1150/2018).

¹⁰⁶ Ruotsin valtio keräsi syksyllä 2017 ULA-taajuuksista huutokauppatuloja kolmesta valtakunnallisesta toimiluvasta noin 916 miljoonaa kruunua sekä 35 alueellisesta ja paikallisesta

ilman huutokauppamenettelyä taajuuksien taloudellista arvoa heijastavilla markkinaehtoisilla taajuusmaksuilla tai jäljempänä esittelemillämme konsessiomaksuilla.¹⁰⁷

B) Yleisradion julkisrahoitteisen mediapalvelun tarvitsemat ULA-taajuudet

Yleisradion radiotoiminta perustuu yhteiskunnan päätökseen tuottaa mediapalveluita toisaalta julkisella rahoituksella ja toisaalta julkisessa omistuksessa olevassa organisaatiossa.¹⁰⁸ ULA-taajuuksien osoittaminen Ylen käyttöön on osa allokatiopäätösten kokonaisuutta. Kun koko ULA-taajuusvarannosta on ensin osoitettu Ylelle sen tarvitsemat taajuudet, niin sen jälkeen loput jaetaan kaupallisen radiotoiminnan harjoittajien kesken.¹⁰⁹ Ylen käyttämiä

toimiluvasta noin 390 miljoonaa kruunua, eli yhteensä hiukan yli 1,3 miljardia kruunua. Kahdeksan vuoden toimilupakauden ajalle vuositasolle jaetut huutokauppatulot noin 163 miljoonaa kruunua vuodessa olivat lähes 20 % Ruotsin radiomainonnan kokonaistuloista 843 miljoonasta kruunusta huutokauppaa edeltävänä vuonna 2016. Ks. MPRT-päätös 2017, MPRT-tiedote 2017 ja MPRT-raportti 2018. Suomen radiomainonnan vuoden 2018 kokonaistuloista 66,7 miljoonasta eurosta laskettuna sama prosenttiosuus tarkoittaisi Suomen valtiolle yli 13 miljoonan euron vuosittaisia tuloja ULA-taajuuksista. Tämä on selvästi enemmän kuin se noin 4 miljoonaa euroa toimilupakauden vuotta kohden, minkä 700 MHz taajuusalueen huutokauppaaminen 4G-matkaviestinkäyttöön tuotti valtiolle vuonna 2016. LVM 2016. Ruotsin toteutuneiden ULA-taajuushuutokauppatulojen perusteella ei luonnollisesti voida ennustaa Suomen valtion ansaintapotentiaalia ULA-taajuuksista. Ruotsin esimerkin voi katsoa osoittavan, että todennäköisesti miljooniin euroihin yltäviä tuloja olisi saatavissa.

¹⁰⁷ LVM arvioi vuonna 2009 valtiolle nettotuloja kerryttävien markkinaehtoisten taajuusmaksujen käyttöönottoa, mutta päätyi jatkamaan vain taajuushallinnon kustannukset kattavien maksujen perimistä. LVM 2010, s. 19, markkinaehtoisten taajuusmaksujen hylkäämisestä julkaisun liitteenä oleva taajuusmaksutyöryhmän väliraportti, päivätty 7.9.2009.

¹⁰⁸ Tässä artikkelissa emme arvioi julkisen mediapalvelun rahoitus- ja organisointitavan perusteita. Yhteiskunnan rahoittamien palveluiden tuottamista joko julkisyhteisöjen omana toimintana tai vaihtoehtoisesti ulkoistettuna hankintana markkinoilla ovat arvioineet muun muassa eräät taloustieteen nobelistit. Coase käytti havaintoesimerkinä majakkalaitosta artikkelissaan *The Lighthouse in Economics* (Coase 1974, s. 357–376). Vuoden 2016 talousnobelisti Oliver Hart arvioi yhdessä Shleiferin ja Vishnyn kanssa muun muassa vankilatoiminnan ulkoistamisen hyötyjä ja haittoja kirjoituksessaan *The Proper Scope of Government, Theory and an Application to Prisons* (Hart – Shleifer – Vishny 1996). Molemmista todetaan johtopäätöksissä, että julkisrahoitteisen palvelun tuotantotapaa voidaan arvioida taloustieteen metodein, mutta se edellyttää empiiristä analyysiä. Verorahoilla kustannettujen palvelujen organisointia koskeva poliittinen päätöksenteko ei perustu aina systemaattiseen empiiriseen tiedon keruuseen ja analysointiin.

¹⁰⁹ Yleisradion ULA-taajuuskäytön ensisijaisuus on vaikuttanut kansainväliseen taajuuskoordinaatioon siten, että Suomi on neuvotteluissa tavoitellut itselleen Yleisradion radiokanavien 100 %:n väestöpeiton tarvitsemien suurteholähettimien taajuuksia. Jos Suomen lähtökohtana 1960–1980-lukujen eurooppalaisissa ULA-taajuuskoordinaationeuvotteluissa olisi ollut taajuuksien varaaminen useammalle mahdollisimman samanlaisen kuuluvuusalueen pohjalta kilpailevalle radiotoiminnan harjoittajalle, olisi Suomi voinut pyrkiä hankkimaan käyttöönsä enemmän tasaveroisia kuuluvuusalueita tuottavia taajuuksia ja taajuuskokonaisuuksia. Tämän onnistuessa kaikkien Suomen käyttöön saatavissa olleiden

ULA-taajuuksia koskeva SVPL 38 § ei sisällä kaupallisen radiotoiminnan ULA-toimilupaharkintaan verrattavaa Ylelle osoitettavien taajuuksien tarpeen tai perustelujen arviointia. ULA-taajuuksien kokonaisalokaation kannalta Ylen käyttämät taajuudet jäävät käytännössä taajuusalueen käytön kokonaisarvioinnin ulkopuolella. Kaupallisen radiotoiminnan harjoittajat ovat ajoittain esittäneet vaatimuksia Ylen käytössä olevien ULA-taajuuksien vähentämisestä, mikä lisäisi kaupalliseen toimintaan tarjolla olevia taajuuksia.

SVPL 38 § määrää Yleisradion oikeudesta analogisen radioverkon taajuuksiin seuraavasti: ”Toimilupaviranomaisen velvollisuutena on huolehtia siitä, että Yleisradio Oy saa käyttöönsä julkisen palvelun toiminnassa tarvitsemansa, sille 95 §:n 1 momentin nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetyn määrän radioverkon taajuuksia ja että yhtiö voi käyttää niitä tarkoituksenmukaisesti.” Sanamuodon perusteella on epäselvää, onko valtioneuvostolla toimivalta antaa asetus poiketen siitä, mitä Yleisradio on ilmoittanut taajuustarpeeseen.

Säännöksessä mainittu asetus on Valtioneuvoston asetus radiotaajuuksien käytöstä ja taajuussuunnitelmasta 1246/2014. Asetuksen 4 §:n 2 momentti kuuluu ”Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävän hoitamista varten on varattu viisi valtakunnallista, yksi osavaltakunnallinen ja kaksi alueellista ja paikallista radioverkkoa.” Asetus annettiin SVPL:n voimaantullessa tuolloin vallinneen taajuusalokaatiotilanteen mukaisesti eikä Ylen tarvitsemien ULA-taajuuksien määrän tarvetta arvioida asetusta annettaessa.

Ylen radiokanavien määrästä ja peittoalueesta eli siten myös tarvittavien ULA-taajuuksien käytöstä päättävät yhtiön hallintoelimet. YleL:n 6 a § mukainen Ylen hallintoneuvoston suorittama ennakoarviointimenettely on säädetty erityisesti Ylen uusien palvelujen yhteiskunnallisten vaikutusten arvioimiseksi, mutta hallintoneuvostolla on toimivalta suorittaa ennakoarviointi myös olemassa olevista palveluista. Radiotoiminta on Ylen perinteisintä toiminta-aluetta eivätkä ULA-radiokanavat ole olleet ennakoarviointimenettelyn kohteena. Ennakoarvioinnissa voitaisiin Ylen hallintoneuvoston harkinnasta riippuen ottaa huomioon myös Ylen käyttämien ULA-taajuuksien vaikutus kaupallisen radiotoiminnan ULA-taajuuksien määrään. YleL:n mukaista ennakoarviointia ei kuitenkaan suunniteltu taajuusalokaatiomenettelyksi, vaan julkisen mediapalvelun sisältöä ja muotoa koskevaksi päätöksentekoprosessiksi.

C) Taajuusalueen vaihtoehdot käyttömahdollisuudet

ULA-radiotaajuuksille ei käytännössä ole tarjolla muita käyttötarkoituksia kuin radiotoiminta. Kun ULA-taajuudet ovat globaalisti käytössä radio-

ULA-taajuuksien kokonaisväestöpeitto ei olisi todennäköisesti noussut yhtä suureksi kuin Yleisradion käyttöön hankituilla suurtehotajuuksilla on saavutettu.

kanavien lähettämässä, radiolaiteteollisuudella ei ole ollut motiivia kehittää ULA-taajuusalueelle muita käyttötarkoituksia palvelevia radiolaitteita. Monilla muilla taajuusalueilla on eri kilpailevia käyttötarkoituksia, jolloin radiotaajuusallokaatio merkitsee muun ohessa päätöstä siitä, mikä käyttötarkoitus (käyttäjärühmä) saa taajuudet käyttöönsä. Tällöin taajuusallokaatiopäätöksissä on otettavissa huomioon myös vaihtoehtoisen käyttötarkoituksen tuottamat hyödyt eli vaihtoehtoiskustannukset.¹¹⁰

D) Yleisen järjestyksen ylläpitäminen ja valtion turvallisuus

Sähköisen joukkoviestinnän katsotaan edelleen internetin valtakaudellakin olevan merkittävä yleisövaikuttamisen ja asenteiden muokkauksen väline. ULA-radiokanavia käytetään myös SVPL 279 §:n mukaisten viranomaisten vaaratiedotteiden lähettämiseen yleisölle. Lähtökohtaisesti vahvaa sananvapautta rajoitetaan toimilupajärjestelmällä oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi ja valtion turvallisuuden varmistamiseksi.¹¹¹ ULA-toimiluvan edellytyksiä koskevaan SVPL 36 §:ään lisättiin vuonna 2018 kielto myöntää toimilupa, jos on ilmeinen syy epäillä, että hakija syyllistyy rikoslain 11 luvun 10 §:ssä tarkoitettuun kiihottamiseen kansanryhmää vastaan. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamisen intressit voivat muodostua Coasen ehdottaman taajuuksien jälkimarkkinan esteeksi, jos riskiä ULA-taajuuksien päätymistä jälkimarkkinakauppojen kautta turvallisuuspoliittisesti epätoivottavaan käyttöön pidetään liiallisena.¹¹²

E) Radiokanavien sisältö

Radioyleisön erilaisia tarpeita voidaan tyydyttää tavoittelemalla taajuusallokaatiopäätöksissä radiokanavien sisältöjen monipuolisuutta, kuten esimerkiksi keskenään erilaisia viihdemuotoja tai ohjelmien kohdentamista tietyille yleisöryhmille, kuten kielivähemmistöille.¹¹³ Moniarvoisuutta

¹¹⁰ Esimerkiksi televisio- ja matkaviestinliiketoimintojen välillä on noin parinkymmenen vuoden ajan ollut näkyvää globaalia kilpailua ultrakorkeiden eli UHF-taajuuksien käyttöoikeudesta.

¹¹¹ SVPL 32 ja 36 § estävät ULA-toimiluvan myöntämisen ja mahdollistavat toimiluvan peruuttamisen paitsi mediajulkaisemista koskevan SVPL:n niin myös eräiden arpajaislain ja rikoslain säännösten rikkomisen perusteella. Valtioneuvosto esti 2.2.2017 turvallisuuspoliittisilla perusteilla Love FM Oy:n ULA-toimiluvan siirron, LVM 2017a.

¹¹² Turvallisuuspolitiikka ja rikollisuuden torjunta ovat vahvasti esillä Ruotsin taajuuspoliittisen selvitysmiehen ehdotuksissa SOU 2018:92, s. 243–253.

¹¹³ Radiosisältöjen monipuolisuus ja monipuolisuutta ilmentävä toisistaan poikkeavien kanavien sisältötyyppien eli ohjelmaformaattien valikointi oli näkyvä valintaperuste vuosien 2006 ja 2011 ULA-toimilupakerroksilla. Valikointi on kuvattu muun muassa KHO:n Sävelradio-päätöksessä, KHO 1.12.2006, taltio 3278, s. 25.

voidaan tuottaa osoittamalla taajuuksia aatteelliselle ja harrastuspohjaiselle radiotoiminnalle, joka voi sisältää ideologisista lähtökohdista tuotettua sisältöä, toisin kuin kaupalliset valtavirtakanavat.¹¹⁴ Monipuolisuutta ilmentää myös taajuuden osoittaminen yksittäiseen aihealueeseen (esimerkiksi Jouluradio) tai yleisötapahtuman tiedotustarpeisiin (partioleirit, uskonnollisten herätysliikkeiden kesäjuhlat). Toimilupapäätöksissä voidaan asettaa myös kuuluvuusalueita ja lähetyaika koskevia vaatimuksia.¹¹⁵

Joukkotiedotusvälineiden sisältötarjonnan ja muun yleisöviestinnän sisällön kirjoja kuvataan käsitteillä moniarvoisuus (media pluralism) ja toisaalta moninaisuus, monimuotoisuus tai monipuolisuus (media diversity). Nämä käsitteet ovat mediapolitiikassa, -oikeudessa ja tutkimuksessa hyvin keskeisiä.¹¹⁶ Emme tutki erityisesti moniarvoisuuden tai monipuolisuuden toteutumista, vaan nuo käsitteet ovat tämän artikkelin kannalta eräitä mahdollisia taajuusallokaation tavoitteita koko mahdollisten tavoitteiden kirjossa. Käytämme käsitteitä seuraavasti.

Moniarvoisuudella tarkoitamme sitä, että yleisölle tarjottu sisältö edustaa useita erilaisia ja äärimmillään kaikkia yhteiskunnassa esiintyviä mielipidesuuntia, erityisesti kaikenlaisia ideologisia näkemyksiä. Moniarvoisuus voi jossain määrin toteutua yksittäisen joukkoviestimen tarjoamissa sisällöissä, mutta laajasti se voi toteutua vasta joukkoviestintäjärjestelmän ja yleisöviestinnän kokonaisuuden tasolla.¹¹⁷ Joukkoviestinnän moniarvoisuus on länsimaisissa liberaaleissa demokratioissa asetettu mediapolitiikan yhdeksi keskeisimmistä tavoitteista, jolla katsotaan olevan olennainen merkitys valtiojärjestelmän toimivuudelle.

Vaikka sanan- ja ilmaisunvapauden esteettömyys on välttämätön edellytys moniarvoisuudelle, se ei vielä takaa sisältöjen moniarvoisuutta. Pelkistäen voidaan todeta, että ”...kun sananvapauden toteutuminen perustuu markkinaperiaatteelle, pääsevät julkisuuteen vain sellaiset puheenvuorot, jotka tuottavat julkaisijalleen voittoa”.¹¹⁸ Luonnehdinta kuvaa osuvasti artikkelin kohteena olevan yksityisen radiotoiminnan moniarvoisuuden niukkuutta. Pienen poikkeuksen tästä niukkuudesta muodostavat epäkaupalliset radiokanavat, jotka toimivat suppeilla kuuluvuusalueilla ja tavoittavat vain pienehköjä kuuntelijamääriä.

¹¹⁴ Vuoden 2018 toimilupakierroksella valtioneuvosto myönsi neljä erityisradiotoimilupaa, joiden sisältöalueet ovat kristillinen, opetuksellisetieteellinen, klassinen musiikki ja viron kieli.

¹¹⁵ SVPL 37 §:n 3 momentti.

¹¹⁶ Monipuolisuuden mittaamisen haasteista sekä moniarvoisuuden ja monipuolisuuden käsitteiden analyysistä Karppinen 2005 ja Karppinen 2010.

¹¹⁷ Fromond 2007, s. 707–708. Fromond nimittää yhden joukkotiedotusvälineen moniarvoisuutta sisäiseksi pluralismiksi ja koko joukkoviestintäjärjestelmän moniarvoisuutta ulkoiseksi pluralismiksi.

¹¹⁸ Nieminen – Nordenstreng 2017, s. 352.

Monipuolisuudella, monimuotoisuudella eli moninaisuudella tarkoitamme joukkotiedotusvälineiden sisällön ulkomuodon vaihtelua erillään ideologisesta sisällöstä. Radiokanavilla monipuolisuutta edustavat pääasiassa eri musiikkilajit ja puheohjelmien erilaiset aihepiirit. Suurenkin monipuolisuuden vallitessa kaikki sisällöt voivat edustaa samaa ideologista suuntausta. Mainosrahoitteisilla valtavirtaradiokanavilla tällaista suuntausta voi luonnehtia esimerkiksi ”ideologiavapaaksi viihdyttämiseksi”. Myös monipuolisuutta pidetään yleisenä mediapoliittisena tavoitteena. Tällöin tavoitellaan yleisön erilaisten mieltymysten tyydyttämistä.

Koska radiotoiminnan mainostaja-asiakkaat ja radioyleisö eivät osallistu ULA-taajuusallokaatioprosessiin osapuolina, niin allokaatiopäätösten niihin kohdistuvia vaikutuksia voi pitää ulkoisvaikutuksina. Allokaatioprosessissa tavoitellaan kuitenkin näille ryhmille kertyviä hyötyjä, joten suppeassa merkityksessä kyseessä eivät ole ulkoishyödyt.¹¹⁹ Radioyleisön intressit ovat periaatetasolla keskeisessä asemassa suomalaisessa toimilupamenetelyssä, mutta haasteena on viranomaisen tiedonhankinta yleisön tarpeista ja toisaalta tarpeiden toteutumisen mittaamismahdollisuudet.

Radioyleisön preferenssit eivät radiokanavamarkkinoilla välity suoraan hintamekanismin kautta, kun radiokanavat ovat ilmaishyödyke. Radioyleisön kuuntelukäyttämistä mitataan otosperusteisilla kyselytutkimuksilla.¹²⁰ Mainostajien käyttäytyminen ilmenee hintamekanismin kautta mainosajan myyntituloina. Mainosajan myyntimäärät ja -hinnat ilmentävät välillisesti radioyleisön käyttäytymistä, mutta tarkkaa tietoa yleisön tarpeista ne eivät tuota. Taajuusallokaatioprosessiin voitaisiin pyrkiä keräämään paljonkin tietoa radiokanavakohtaisista kuuntelututkimustuloksista sekä mainosajan myyntimääristä ja -hinnoista. Tällainen historiatieto ei kuitenkaan antaisi kovin hyödyllisiä perusteita pitkälle tulevaisuuteen suuntautuville allokaatiopäätöksille. Lisäksi historiatietoa voi olla käytettävissä vain olemassa olevista radiokanavista, joten se ei mahdollistaisi uusien alalle tulijoiden vertailua.

F) Sananvapaus ja elinkeinotoiminnan vapaus

Sananvapaus on keskeisessä asemassa arvioitaessa toimilupajärjestelmää perusoikeusnäkökulmasta. Toimilupajärjestelmä merkitsee sananvapau-

¹¹⁹ Ulkoisvaikutuksen käsitteestä Gravelle – Rees 2004, s. 319 sekä Hyytinen – Maliranta 2016, s. 28.

¹²⁰ Kansallisen radiotutkimuksen toteuttaa radiotoiminnan harjoittajien ja mainostajien toimeksiannosta Finnpanel Oy. Kuuntelumittaus palvelee radioyhtiöitä ohjelmasuunnittelussa ja kuuntelukehityksen seurannassa muun muassa radiomainosajan myyntiin tarpeisiin.

den ja elinkeinovapauden rajoittamista, kun radiotoiminnan harjoittaminen on mahdollista vain viranomaisten myöntämällä toimiluvalla ja toimilupaehtojen puitteissa. Pauku kuvaa sananvapauden vaikutusten kaksisuuntaisuutta ”Kyse on informaation vastaanottajien sananvapautta turvaavasta tarkemmasta sääntelystä, jolla kuitenkin rajoitetaan televisio- ja radiotoiminnan harjoittajien sananvapautta” sekä ”Toimilupasääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on siten pitkälti kyse toiminnanharjoittajien oikeuksien ja informaation vastaanottajien sananvapauden välisestä punninnasta”.¹²¹

G) Markkinarakennetta koskevat tavoitteet

Radiotoiminnan markkina on perusluonteeltaan oligopolistinen, koska ULA-taajuuksien niukkuus asettaa rajat markkinoille pääsulle. Lisäksi radioliiketoiminnassa saavutettavissa olevat keskittymishyödyt ohjaavat markkinarakennetta oligopolistiseen suuntaan.¹²²

Joukkotiedotusvälineiden kuten radiokanavien omistuksen liiallinen keskittyminen on haitallista sananvapauden ja median moniarvoisuuden kannalta. Sananvapauden tukeminen toimilupajärjestelmän puitteissa edellyttää ULA-taajuuksien tasapuolista jakamista hakijoiden kesken.¹²³ Sananvapauslähtöinen median monipuolisuuden tukeminen on samansuuntainen tavoite kuin kilpailupoliittinen mediamarkkinan liiallisen keskittymisen ehkäisy.

Kilpailullinen markkinarakenne voi tuottaa mediasisältöjen monipuolisuutta.¹²⁴ Keskenään kilpailevat yritykset voivat kuitenkin myös ankarasti kilpailullisessa markkinatilanteessa valita kilpailustrategiat, jotka johtavat sisältötarjonnan samankaltaistumiseen eli monipuolisuuden vähentymiseen. Toisaalta heikosti kilpaillussakin markkinassa yritykset voivat valita toisistaan poikkeavia kilpailu- ja sisältöstrategioita siten, että tarjonta on monipuolista. Sisältöjen moniarvoisuutta on vaikeampi tuottaa pelkän

¹²¹ Pauku 2005, s. 139–140. Sananvapaudesta joukkoviestinnän viestien lähettämisen ja toisaalta vastaanottamisen vapautena viestintäpolitiikan näkökulmasta Nieminen – Nordenstrenng 2017, s. 342–344. Sananvapauden kansainvälisestä sääntelystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta Neuvonen 2012, s. 144–145. SVPL:n toimilupajärjestelmän edellytyksistä sananvapauden rajoittamisen näkökulmasta, PeVL 40/2017 vp ja HE 82/2017 vp. Asiasta laajemmin Korpisaari 2018, s. 11–14 ja siinä mainitut lähteet.

¹²² Joukkoviestintämarkkinoiden eri osamarkkinoiden markkinarakenteesta Sauri – Picard 2017, s. 36. Suomen radiomainosmarkkinassa on duopolistisiakin piirteitä. Radiotoiminnan sisältömarkkinan tarjontaa monipuolistavat Ylen radiokanavatarjonta ja pienemmät kaupalliset radiokanavat.

¹²³ PeVL 18/2014 vp ja HE 221/2013 vp.

¹²⁴ EU:n kilpailuoikeuden ja mediapolitiikan suhteesta mediayhtiöiden omistuksen sääntelyssä Fromond 2007, s. 708 ja 716–720.

kilpailullisen markkinarakenteen avulla. Se edellyttäisi, että moniarvoisuus tuottaisi kaupallista kilpailuetua tai ei ainakaan vähentäisi kilpailukykyä.

Viestinnän tutkimuksessa on tarkasteltu tv-markkinan kilpailullisuuden asteen vaikutusta tv-sisältöjen tarjonnan monipuolisuuteen. Tv-kanavien sisältöjen monipuolisuuden on havaittu Hollannissa ja Suomessa ensin lisääntyvän kilpailun lisääntyessä. Maltillisen kilpailun oloissa tv-kanavat pyrkivät parantamaan kilpailuasemaansa erilaistamalla tuotettaan eli tarjoamalla muista tv-kanavista erottuvia tv-ohjelmia. Sen jälkeen kilpailun intensiteetin kasvaessa tv-sisältöjen monipuolisuus on tutkimusten mukaan kääntynyt laskuun. Tutkijat selittävät havaintojaan sillä, että kilpailun kiristytessä merkittävästi ja tv-kanavakohtaisten tulojen määrän kääntyessä laskuun tv-yritykset vaihtavat kilpailustrategiakseen erilaistamisen sijasta kustannusten minimoinnin, mikä johtaa tv-sisältöjen samankaltaistumiseen. Tutkimustulosten pohjalta tutkijat ovat esittäneet viestintäpolitiikan päättäjille suunnattuna politiikkasuosituksena, että markkinoille pääsyn sääntelyllä eli toimilupapolitiikalla tulisi tähdätä tv-kanavien kilpailun pitämiseen kohtuullisella tasolla tv-sisältöjen monipuolisuuden turvaamiseksi.¹²⁵

Tv-markkinaa koskevien tutkimustulosten soveltuvuus radiokanavien markkinaan on epävarmaa muuan muassa siksi, että radiokanavien sisältöjen differoinnin kustannukset ovat olennaisesti matalampia kuin tv-sisältöjen differoinnin kustannukset. Pääosin hyvin musiikkipainotteisten radiokanavien sisältökustannukset eivät olennaisesti muutu musiikkigenreä vaihdettaessa, kun taas tv-sisällöissä eri sisältögenrejen väliset kustannuserot ovat jopa monikymmenkertaisia. Tv-markkinaa koskevat tutkimustulokset nostavat kuitenkin esille myös radiomarkkinan osalta relevantin kysymyksen siitä, millä keinoilla radiokanavien toimilupapolitiikassa on mahdollista tukea radiosisältöjen monipuolisuutta.

Kaupallisten radiokanavien toimilupakautta 2011–2019 koskevassa tutkimuksessa Suomen radiokanavien välistä kilpailua luonnehditaan maltilliseksi. Samaa valtavirtaan kuuluvaa radioformaattia edustavien kanavien havaittiin käyttävän kilpailukeinonaan musiikkitarjonnan erilaistamista eikä toistensa jäljittelyä, mikä yleisön kannalta tarkoittaa radiosisältöjen monipuolisuutta.¹²⁶

Valtioneuvosto on toimilupaharkinnassa toistuvasti ottanut huomioon toimilupien keskittymisen ehkäisemisen. Tarkkoja markkinaosuuslaskelmia ei harkintaa kuvaaviin päätösten perusteluihin sisälly. Radiokanavien liikevaihdon ja kuuntelun markkinaosuustiedot olisivat melko helposti hankittavissa allokaatiopäätösten pohjaksi, mutta menneeseen aikaan

¹²⁵ van der Wurff – van Cuilenburg 2001 ja Aslama – Hellman – Sauri 2002.

¹²⁶ Vilkkö – Hellman 2018.

kohdistuvat markkinatiedot olisivat vain rajoitetusti hyödyllisiä pitkälle tulevaisuuteen suuntautuvien allokatiopäätösten pohjana.

Taajuuksien jakamisen tasapuolisuutta voidaan tarkastella toisaalta kaupallisten radiokanavien ja Yleisradion välillä sekä toisaalta kaupallisten radiokanavien kesken. Julkisrahoitteisen yleisradion ja kaupallisten radiokanavien välistä suhdetta koskevat sekä kilpailulain kilpailuneutraliteettisäännös 30 a § että valtioneukisäännöt. ULA-taajuusallokaatio Ylen ja kaupallisten radiokanavien välillä ei pyri kilpailuneutraliteettiin, vaan tapahtuu valtioneukisääntöjen puitteissa.¹²⁷

Viranomaiset ovat muodostaneet kaupallisten radiokanavien käyttöön jaettavista ULA-taajuuksista valtakunnallisia ja alueellisia taajuuskokonaisuuksia muun muassa pyrkien kaupallisten radiokanavien kuuluvuusalueiden säilymiseen vähintään ennallaan toimilupakausien vaihtuessa. Tämä on tarkoittanut epäsuoraa tukea markkinoilla jo toimiville yrityksille. Niin kutsuttujen valtakunnallisten eli yli 75 prosentin väestöpeiton taajuuskokonaisuuksien kuuluvuusalueiden laajuuden välillä on merkittäviä eroja, joten taajuuskokonaisuudet eivät tuota tasapuolisia kilpailuedellytyksiä.¹²⁸

H) Radioliiketoimintaan kohdistuvat elinkeinopoliittiset tavoitteet

Radioyleisölle tarjottavien radiokanavien sisällöllinen laatu ja monipuolisuus voivat toteutua vain, jos radioliiketoiminnan taloudelliset toimintaedellytykset ovat riittävät. Taajuusallokaation tavoitteena voidaan siten pitää radioliiketoiminnan yritystaloudellisen elinkelpoisuuden turvaamista toimialatasolla. Toimialakohtaista yleistavoitetta tarkemmat elinkeinopoliittiset tavoitteet eivät olisi realistisia, sillä taajuusallokaatioprosessissa

¹²⁷ Kilpailuneutraliteetista on säädetty kilpailulain 4 a luvussa tarkoituksena turvata kilpailun tasapuolisuus julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Käytämme kilpailuneutraliteetti-käsitettä myös laajemmassa merkityksessä sisällyttäen siihen lisäksi taajuusallokaatiopäätösten kilpailuvaikutukset yksityisten radiokanavien välillä. Yrityssektorin sisäisen kilpailuneutraliteetin tärkein osa on markkinoille pääsyn tasapuolisuus, mikä taajuusallokaatiopäätöksissä tarkoittaa hakijoiden tasapuolista kohtelua kilpailuoikeudellisesta ja -poliittisesta näkökulmasta. Yleisradion etuoikeus taajuuksien käyttöön on osa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen valtioneukia, Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 106.2 artikla (SGEI, Services of General Economic Interest). EU:n sähköisen viestintän direktiivissä jäsenvaltioille on annettu mahdollisuus poiketa radiotaajuusallokaatiota koskevasta lähtökohtaisesta tasapuolisuuden vaatimuksista yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tällaisena pidetään muun muassa radiotaajuuksien osoittamista julkisrahoitteisen yleisradiotoiminnan käyttöön. EECC:n 48 artiklan kohdat 2 ja 3.

¹²⁸ Niin kutsuttujen valtakunnallisten taajuuskokonaisuuksien väestöpeittoalue vaihteli 78–99 %:n välillä. Viestintävirasto 2018, s. 4–10. Ruotsin vuoden 2017 ULA-taajuushuutokauppa varten viranomaiset muodostivat ULA-taajuuskokonaisuudet tuottamaan mahdollisimman samankaltaiset kuuluvuusalueet, jotta kilpailulle näiden taajuuskokonaisuuksien välillä syntyi mahdollisimman tasapuoliset edellytykset. MPRT-strategia 2017, s. 8–9.

ei ole mahdollista tehdä arvioita radioyleisön tai kansantalouden kannalta optimaalisesta resurssiallokaatiosta. Yksittäisen radiokanavan toiminnan kannattavuus ei itsessään osoita tehokasta resurssiallokaatiota, vaan se voi olla seurausta kilpailun puuttumisesta tietyssä markkinasegmentissä, markkinavoiman väärinkäytöstä tai muusta terveeseen kilpailun kannalta epätoivottavasta ilmiöstä. Myöskään yksittäisten yritysten harjoittamien radioliiketoimintojen jatkuvuutta ei voida perustellusti asettaa mediapolitiikan tavoitteeksi, koska viranomaisilla ei ole edellytyksiä arvioida, ovatko taajuusresurssit tehokkaimmassa käytössä juuri tietyissä yrityksissä.

ULA-lähettimien lisäksi radiotoiminnassa tarvitaan vain vähän käyttöomaisuusinvestointeja, ja lisäksi radiotoiminnan käyttöomaisuus on helposti siirrettävissä toiminnan lakatessa. Siten kynnys uusien yritysten alalletuloon on matala, kun käyttöomaisuus ja henkilöresurssit ovat uudelleenallokoitavissa matalilla transaktiokustannuksilla. Radiotoimintaa vakiintuneesti harjoittavien yritysten suosiminen ULA-taajuusallokaatiossa estää uusien yritysten alalletulon, mikä heikentää kilpailullisuutta ja lähtökohtaisesti myös taloudellista tehokkuutta.

Kuvaamiemme A)–H)-tavoitteiden lisäksi viranomaisten taajuusallokaatiopäätöksillä on usein teknologiapoliittisia tavoitteita. Esimerkiksi silloisen Viestintäviraston syksyllä 2018 järjestämän 3,5 gigahertsin (GHz) taajuusalueen huutokaupan tavoitteena oli edistää langattomien uuden sukupolven eli niin sanottujen 5G-verkkojen käyttöönottoa. 5G-teknologialla tavoitellaan hyötyjä useilla toimialoilla, kuten muun muassa tieliikenteen automaatioissa. ULA-taajuuksia käytetään radiotoiminnassa elinkaaren vaiheeltaan täysin kypsällä analogisella ääniradioteknologialla, jonka suhteen ei enää ole tarpeen asettaa teknologiapoliittisia tavoitteita.

4.3 Tavoitemäärittelyssä tarvittavan tiedon hankkiminen

Valittuihin tavoitteisiin tähtäävien vaatimusten asettaminen on kaikissa allokaatiomenetelmissä muodollisena sääntelytehtävänä selkeä. Kun vaatimukset on määritelty, kirjoitetaan niitä toteuttava toimilupa-, huutokauppa- tai konsessioehto, jota taajuuksien käyttäjä on velvollinen noudattamaan. Sääntelytehtävän haasteet koskevatkin laadullisten vaatimusten määrittelyä: miten vaatimukset on asetettava, jotta radiotoiminta johtaa haluttuun lopputulokseen tai täyttää halutut vähimmäisvaatimukset. Laadullisten vaatimusten toteutumisen arviointi edellyttää, että vaatimusmäärittelyssä otetaan huomioon myös tulosten mitattavuus tai muu arviointikelpoisuus.

Haluttuja tavoitteita toteuttavien vaatimusten määrittelemisen edellyttää riittävää tietoa eri osapuolten käyttäytymisestä, kuten yleisön mieltymyk-

sistä, radiomainonnan ostajien maksuhalukkuudesta ja markkinaosapuolten reaktioista viranomaisen asettamiin ehtoihin. Eri allokatiomenetelmät mahdollistavat allokatiota suorittavan viranomaisen tiedonhankinnan eri tavoilla ja tuottavat eri määrän eri luotettavuusasteen tietoa.

Tavoitteiden toteutumismahdollisuuksia koskeva tieto jää kuitenkin aina väistämättä puutteelliseksi, koska päätöksenteko edellyttää oletuksia osapuolten tulevasta käyttäytymisestä, johon vaikuttaa myös moni toimilupaprosessin ulkopuolinen tekijä. Esimerkiksi kansantalouden suhdannekehitys vaikuttaa radiomainostulojen kertymiseen tulevaisuudessa ja sitä kautta radiotoimintaa harjoittavien yritysten käyttäytymiseen. Radiotoimintaa jo harjoittavista yrityksistä voidaan käyttää tilinpäätös-, markkinaosuus- ym. historiatietoa, mutta uusista alalietulijoista niitä ei ole käytettävissä, joten myöskään ei ole edellytyksiä tasapuoliseen vertailuun. Tulevaisuutta koskevien liiketoimintasuunnitelmien perusteellinen vertailu edellyttäisi muun muassa niissä käytettyjen myyntihinta ja -määräoletusten sekä eri kustannustekijöiden yksikköhintojen tarkkaa vertailua, kun pelkkä tuloslaskelmatasoinen liiketoimintasuunnitelma ei riitä luotettavan vertailun tekemiseen.

Esimerkkinä tiedonhankinnan haasteista voidaan käyttää viranomaisen määrittämää tavoitetta tarjota paikallisia radiosisältöjä radioyleisölle. Jotta allokatiopäätöksen tekevä viranomainen voisi päätöksen kautta saavuttaa määritetyn tavoitteen, sen täytyy tietää, millaiset paikalliset sisällöt ovat yleisöä kiinnostavia sekä millä edellytyksillä radiokanavien julkaisijat ovat valmiita tarjoamaan paikallisia sisältöjä. Jos viranomainen asettaa vaatimuksen liian tiukaksi, niin ULA-taajuuksille ei löydy käyttäjää ja tavoite jää toteutumatta. Jos viranomainen asettaa vaatimuksen liian löysäksi, niin tavoite ei tule tyydytyksi niin hyvin kuin olisi mahdollista.

Viranomaisten tavanomaisia tiedonhankintakeinoja ovat lausuntopyynnöt, virka- tai konsulttityönä laadittavat selvitykset ja markkinatutkimusyrietyksiltä hankittavat markkinatiedot. Näiden tiedonhankintamenetelmien haasteina ja usein myös heikkouksina ovat virkamiehiltä puuttuva oma-kohtainen toimialaosaaminen, niukkuus ammattitaitoisista konsulteista tms. selvityshenkilöistä sekä yritysten edunvalvonnassaan antaman tiedon vaillinaisuus.

Kaikilla yrityksellä on lausunnoissaan ja edunvalvonnassaan intressi antaa viranomaiselle vain sellaista tietoa, joka vahvistaa sen omia mahdollisuuksia saavuttaa liiketoimintatavoitteensa. Radiokanavamarkkinassa toimivilla yrityksillä on lähtökohtaisesti enemmän tietoa markkinan toiminnasta kuin viranomaisilla. Tällainen epäsymmetrisen informaation tilanne

vastaa markkinoilla tavanomaista tilannetta, jossa myyjällä on enemmän tietoa kaupan kohteesta kuin ostajalla.¹²⁹

Viranomaiset pyrkivät parantamaan kertyvän tiedon laatua hankkimalla lausuntoja eri intressitahoilta ja järjestämällä julkisia kuulemistilaisuuksia, joissa parhaimmillaan voisi dialogin kautta kertyä monipuolisempaa tietoa. Toimialan kaikilla yrityksillä voi kuitenkin olla keskenään samansuuntaiset intressit suojata markkina-asemaansa, joten ne voivat pyrkiä tukemaan vallitsevaa tilannetta antamalla samansuuntaisia tietoja. Toimialalle pyrkivien uusien haastajayritysten näkemykset eivät yleensä tule yhtä hyvin esille kuin alalla jo toimivien. Kuulemistilaisuuksien dialogin avoimuutta rajoittavat myös kilpailusäännöt ja liikesalaisuuksien salassapitointressit.

Allokaatiopäätösten vaatimusmäärittelyjen laadinnassa tarvittavan tiedon hankintaa vaikeuttaa myös se, että osa laadullista tavoitteista on vaikeasti mitattavia. Esimerkiksi radiokanavien peittoalueelle ja lähetysajalle voidaan asettaa tarkkoja vaatimuksia, mutta ohjelmasisällöille asetettavat vaatimukset ovat vaikeammin määriteltävissä ja mitattavissa. Vaatimusmäärittelyä ja toteuman mittaamista voi lisäksi vaikeuttaa epäkaupallisten aatteellisten tai harrastuspohjaisten radiokanavien toimintatavan erilaisuus verrattuna kaupallisiin radiokanaviin.

Taajuusallokaatiota on hyvin vaikeaa perustaa todennettuun tietoon perustuvaan hakijoiden vertailuun siitä, kuinka hyvin eri hakijayritykset kykenevät täyttämään radioyleisön tarpeita tai tyydyttämään muita laadullisia intressejä. Allokaatiomenetelmien vertailussa jäljempänä havaitsemme, että eri allokaatiomenetelmät kykenevät jossain määrin paremmin tuottamaan tietoa eri tavoitteista kuin toiset menetelmät.

5 ULA-TAAJUUKSIEN ALLOKAATIO-MENETELMIEN VAIHTOEHDOT

5.1 Menetelmien vertailusta yleisesti

Arvioimme käytettävissä olevia allokaatiomenetelmiä eri tavoitteiden saavuttamismahdollisuuksien kannalta. Tavoitteiden saavuttamisen keskei-

¹²⁹ ULA-taajuuksien allokaatio tapahtuu informaation epätäydellisyuden ja epäsymmetrisyyden vallitessa. Allokaatioprosessin osapuolilla eli allokaatioviranomaisella ja taajuuksia tavoittelevilla ei kellään ole käytössään kaikkea merkityksellistä informaatiota. Viranomaisilla on käytössään vähemmän informaatiota radion kuuntelumarkkinasta ja radiomainosmarkkinasta kuin näillä markkinoilla toimivilla yrityksillä, joiden niidenkin keskinäisessä informaation määrässä on eroja. Pohjola 2014, s. 305.

nen edellytys on allokaatiopäätöksiä tekevän viranomaisen mahdollisuus riittävään tiedonhankintaan. Pidämme lähtöoletuksena, että viranomaisen käytettävissä on vähemmän informaatiota radiotoiminnan markkinoista kuin taajuuksia käyttöönsä tavoittelevilla kaupallisen radiotoiminnan harjoittajilla.

Valtiontaloudellisia ja toisaalta monia laadullisia allokaatiotavoitteita voidaan toteuttaa yhtäaikaaisesti eli ne eivät lähtökohtaisesti ole toisiaan poissulkevia. Laadullisista tavoitteista erityisesti radiokanavien sisältöä koskevat tavoitteet voivat pitkälle vietyinä aiheuttaa merkittäviäkin kustannuksia radiotoiminnan harjoittajalle, mikä on omiaan vähentämään valtion ansaintamahdollisuuksia.

Kutsumme toimilupahakemusten laadullista vertailua kauneuskilpailuksi. Arvioimistamme menetelmistä on Suomessa ULA-toimilupia jaettaessa käytetty vain kauneuskilpailua ilman etukäteisiä vertailukriteerejä.

5.2 Huutokauppa rahavastiketta vastaan

Radiotaajuuksien käyttöoikeuksien allokointi valtion järjestämässä taajuushuutokaupassa hyödyntää hintamekanismia samansuuntaisesti kuin omistusoikeuksien vaihdannassa markkinaosapuolten välillä. Aidosti kilpailullisessa huutokaupassa määräytyvä hinta ilmentää ostajien näkemystä taajuuksien ansaintapotentiaalista.¹³⁰ Matkaviestinverkkotaajuuksien jakaminen verkko-operaattoreille huutokaupoissa on käytössä maailmanlaajuisena pääsääntönä. ULA-taajuuksia on jaettu radiokanavien käyttöön huutokaupoilla muun muassa Ruotsissa ja Tanskassa. Suomessa uudet matkaviestintaajuudet on jaettu taajuushuutokaupalla vuodesta 2009 lähtien, mutta ULA-taajuuksien jakamisessa taajuushuutokauppaa ei ole käytetty. Suomessakin asiaa on selvitetty.

Liikenne- ja viestintäministeriö arvioi huutokaupan käyttömahdollisuuksia ULA-taajuuksien jakamiseen keväällä 2017 ja päätyi siihen, ettei

¹³⁰ Huutokaupan kilpailullisuuteen vaikuttaa ennen kaikkea kysynnän määrä suhteessa tarjontaan eli keskenään kilpailevien huutokaupan osallistujien lukumäärä suhteessa tarjolla oleviin taajuuskaistoihin. Myös huutokauppaehdot voidaan määrittää enemmän tai vähemmän kilpailullisiksi. Muodollisesti huutokauppamuodossa tapahtuva taajuusallokaatio voi tosiasiallisesti merkitä hallinnollista taajuusallokaatiopäätöstä, jos huutokaupan osallistujien välillä ei synny kilpailutilannetta. Tällaisesta on esimerkkinä Suomessa vuonna 2016 4G-matkaviestinverkkoja varten järjestetty 700 MHz taajuusalueen huutokauppa, jossa osallistujat maksoivat kilpailun puuttumisen takia taajuuksista vain hiukan yli huutokauppaehdossa asetetun vähimmäishinnan. LVM 2016. Taajuushuutokauppojen hinnoittelua sekä niiden hyötyjä ja haittoja koskevasta tutkimuksesta Van den Bergh – Paccès 2012, s. 358.

huutokauppenettelyä oteta käyttöön ULA-taajuuksien jakamisessa.¹³¹ Matkaviestinverkkojen taajuuksien huutokauppaaminen perustuu SVPL 8 §:n 2 momentin säännökseen. ULA-taajuuksien huutokauppa-allokaatio edellyttäisi vastaavan säännöksen lisäämistä SVPL 5 lukuun.

Taajuushuutokauppaan voidaan liittää huutokaupan ostajia ja radiotoimintaa koskevia laadullisia vaatimuksia. Tällaisessa huutokaupan *kynnyssäätelyssä* voidaan esimerkiksi edistää markkinan kilpailullisuutta ehkäisemällä ULA-taajuuksien keskittymistä tai edistää paikallisten sisältöjen tarjontaa.¹³² Mitä vähemmän valtio asettaa kynnyssäätelyehtoja, sitä pelkistetympin huutokaupassa on kyse ostajien arvioiman ULA-taajuuksien ansaintapotentiaalhinnoittelusta. Tästä näkökulmasta huutokauppa soveltuu sitä paremmin allokaatiomenetelmäksi, mitä vähemmän valtio haluaa asettaa lopputulokselle laadullisia vaatimuksia. Siltä osin kuin kynnyssäätely aiheuttaa lisäkustannuksia taajuuksien käytössä tai vähentää ansaintapotentiaalia, se on omiaan vähentämään tarjoajien maksuhalukkuutta huutokaupassa ja siten heikentämään valtion mahdollisuuksia kerätä huutokauppataloja.

Huutokaupan osallistujien kyky arvioida liiketoiminnan ansaintapotentiaalia on aina rajoitettu, mikä voi johtaa liian korkeisiin tai mataliin huutokauppahintoihin suhteessa toimilupakaudella toteutuvaan ansaintaan.¹³³

¹³¹ LVM 2017b. Tiedotteen mukaan päätöksen pohjana olivat muun muassa radiotoimintaa harjoittavien yritysten vastustus ja ministeriön tilaama konsulttiyhtiö NAGin raportti (NAG 2017). Raportti perustelee huutokauppenettelyn hylkäämistä ULA-taajuusallokaatiossa muun muassa riskillä radiotoiminnan keskittymisestä harvempien yritysten harjoittamaksi huutokauppojen seurauksena, kuten Ruotsissa on tapahtunut (s. 2 ja s. 10–11). Keskittymisriskiä arvioidessaan raportti sivuuttaa sen, että Suomessa on tapahtunut lähes vastaava radiotoiminnan keskittyminen kuin Ruotsissa, vaikka Suomen kaikki ULA-toimiluvat on myönnetty kauneuskilpailulla. Lisäksi raportti ei johtopäätöksessään ota huomioon viranomaisten mahdollisuutta estää keskittyminen toimilupaehtoilla, vaikka raportti Ruotsin tuolloin valmisteluvaiheessa olevaa vuoden 2017 huutokauppenettelyä kuvatessaan kertoo Ruotsin viranomaisten aikeesta ottaa käyttöön keskittymisen estävät toimilupaehdot (s. 10 yläreuna, vrt. saman sivun alareuna). Ministeriön tiedotteen ja konsulttiraportin perusteella päätös olla käyttämättä huutokauppenettelyä vaikuttaa ensisijaisesti radioliiketoimintaa jo harjoittavien yritysten etujen mukaiselta ja siten onnistuneen edunvalvonnan mukaiselta päätökseltä, koska mediapoliittiset ja markkinarakennetta koskevat perustelut jäävät ole-mattomiksi.

¹³² Mediasisältöjen monimuotoisuuden ja markkinan kilpailullisuuden edistämiseksi Ruotsin vuoden 2017 ULA-taajuushuutokaupassa oli ehtona, että sama konserni tai muuten samassa määräysvallassa olevat yritykset eivät saaneet hankkia millekään kuuluvuusalueelle kuin yhden toimiluvan. MPRT-strategia, s. 24–28. Viranomaisen joutui arvioimaan toimilupapäätöksessään määräysvaltasuhdetta myös kahden eri omistuksessa olevan yrityksen välisen yhteistyösopimuksen perusteella, MPRT-päätös, s. 3–4.

¹³³ Tanskassa vuonna 2003 järjestetyssä ULA-taajuushuutokaupassa suurimman kuuluvuusalueen kahdeksan vuoden toimilupakaudeksi voitannut kansainvälisen News Corporationin omistama Sky Radio lopetti toimintansa kahden vuoden jälkeen, The Washington Post 2005. Tätä seurasi Tanskan valtion ja Sky Radion välinen oikeudenkäynti, jossa valtio

Useita vuosia tulevaisuuteen ulottuvan ULA-taajuusallokaation kohdalla hintamekanismi ei kykene keräämään markkinainformaatiota samaan tapaan kuin nykyhetkeä tai lähitulevaisuutta koskevassa hinnanmuodostuksessa. Vaikka ULA-taajuuksien huutokaupan osallistujilla olisi tiedossa huutokauppahetkellä vallitsevat radiomainonnan kysynnän määrä ja hintataso eli nykyhetken ansaintapotentiaali, niin markkinoilla ei ole tarjolla tietoa tulevaisuudessa vuosien päässä tapahtuvista hinnasta ja kysynnästä.

Huutokauppahinnan asettuminen liian korkeaksi suhteessa ansaintapotentiaaliin johtaa toiminnan lakkaamiseen konkurssin kautta. Siitä riippuen, onko huutokauppahinta määritelty maksettavaksi yhdessä tai useammassa erässä, konkurssista voi seurata luottotappio valtiolle. Huutokaupan voittajan toiminnan lakkaaminen estää joka tapauksessa taajuusallokaation laadullisten tavoitteiden toteutumisen, vaikka valtio saisikin perittyä koko huutokauppahinnan. Huutokauppahinnan asettumista liian matalaksi suhteessa ansaintapotentiaaliin voi pitää valtion kannalta saamatta jääneenä tulona. Aidosti kilpailullisessa huutokaupassa määräytynyt hinta edustaa huutokauppahetkellä käytettävissä ollutta parasta tietoa ansaintapotentiaalista.

Huutokauppahinnan asettuminen liian korkeaksi on ehkäistävissä määrittämällä huutokauppahinta prosentuaaliseksi osuudeksi toimilupakauden tuloista siten että huutokauppahinnoittelu määritellään ja tarjoukset tehdään prosenttilukuina.¹³⁴ Korkeimman prosenttimääräisen tarjouksen valinta ei välttämättä johda valtion keräämien tulojen maksimointiin, kun eri tarjousten jättäjien kykyä kerätä liikevaihtoa ei ennalta tiedetä. Prosenttimääräinen huutokauppahinnoittelu johtaa kuitenkin siihen, että huutokaupan voittajan ja valtion taloudelliset intressit asettuvat yhdenmukaisiksi.¹³⁵ Huutokauppamaksujen kertyminen valtiolle vasta jälkikäteen voittajan toteutuneiden liikevaihtotietojen perusteella aiheuttaa valtiolle luottoriskin, jota voidaan vähentää vakuusjärjestelyillä. Liikevaihtoperusteisen huutokauppahinnan laskeminen ja periminen aiheuttaisi valtiolle melko vähäisiä lisäkustannuk-

velkoi saamatta jäänyttä huutokauppahintaa ja Sky Radio vaati valtiolta vahingonkorvausta luvattua suppeammasta kuuluvuusalueesta. Slots- og Kulturstyrelsen 2014b ja DR-nyheter 2006.

¹³⁴ Tanskan ULA-toimilupia vuosina 2014 ja 2018 kauneuskilpailulla myönnettäessä toimilupamaksu määriteltiin liikevaihdosta laskettavana prosenttina, joka liikevaihdon määrästä riippuen vaihteli 5 %:n ja 15 %:n välillä. Slots- og Kulturstyrelsen 2014a, s. 5 ja Slots- og Kulturstyrelsen 2017, s. 3–4.

¹³⁵ Prosenttiperusteista vuokran määräytymistä käytetään muun muassa ravintolakäytön vuokrattujen liikehuoneistojen vuokrasopimuksissa, joissa vuokranantaja osallistuu liiketoimintariskin kantamiseen ja vastaavasti saa osuuden liiketoiminnan menestyksestä. Liiketoimintariskin ja -hyödyn prosentuaalista jakoa on hyödynnetty myös isojen julkisten investointien rakennusurakoiden hinnoittelussa niin kutsutussa allianssimallissa. Yli-Vilamo – Petäjäniemi 2013.

sia ottaen huomioon silloisen Viestintäviraston joka tapauksessa perimien taajuusmaksujen laskenta- ja laskutusmenettelyjen monimutkaisuus.¹³⁶

Jos huutokaupassa yhtä ULA-taajuutta tai taajuuskokonaisuutta tavoittelee vain yksi tarjoaja, niin tarjoajien välinen kilpailu ei ohjaa hinnanmuodostusta. Tässäkin tilanteessa huutokauppamekanismilla voidaan tavoitella tuon yksittäisen tarjoajan parasta käsitystä taajuuden käyvästä arvosta yhdellä tarjouskierroksella, jos tarjoajat eivät ryhdy keskinäiseen tiedonvaihtoon.¹³⁷ Tarjoajien välinen tiedonvaihto on kiellettyä kilpailusääntöjen perusteella ja se voidaan lisäksi kieltää huutokauppaehdoissa. Käytännössä tiedonvaihtoa ei voida luotettavasti estää, joten yhden tarjouskierroksen huutokaupassa on ilmeinen riski siitä, että tarjoajat tulevat etukäteen tietoiseksi siitä, tavoitteleeko samaa taajuutta myös joku muu tarjoaja. Siten huutokaupan järjestäminen ULA-taajuuksista tilanteessa, jossa merkittävää osaa tarjolla olevista taajuuksista tulisi tavoittelemaan vain yksi tarjoaja, ei tarjoa huutokauppamekanismin kaikkia hyötyjä. Tällainen tilanne vallitsee nykyäänkin osassa paikallisia ja alueellisia ULA-taajuuksia, kun vähäisen tuottopotentialin liiketoimintamahdollisuus ei houkuttele useampia yrityksiä. Suomen yksityisen radiotoiminnan alkuvuosina radiomainosmarkkinan ollessa vasta kehittymässä taajuushuutokaupan käyttämiselle ei olisi ollut edellytyksiä. Radioliiketoimintaa useammassa Euroopan maassa harjoittavien yritysten tulo Suomen markkinoille osoitti valtakunnallisten yksityisten radiokanavien ansaintapotentialin kehittymistä.¹³⁸

Taajuushuutokaupassa kohteena on tyypillisesti ajallisesti rajoitettu käyttöoikeus. Valtio voisi myydä huutokaupalla myös Coasen ehdottamia ajallisesti rajoittamattomia eli pysyviä siirtokelpoisia käyttöoikeuksia, jolloin huutokaupan kohteena olisi taloudellisesti pitkälti omistusoikeutta vastaava hyödyke.¹³⁹ ULA-taajuuksien kohdalla ajallisesti rajoittamattomien siirtokelpoisten käyttöoikeuksien pitkän aikavälin tuotto-odotukset ovat rajoitetut, kun radiokanavien ULA-lähetämisen ansaintakyvyn oletetaan vähenevän musiikin kuuntelun siirtyessä internetpalveluihin. Ajallisesti rajoittamattomia ULA-taajuuksien käyttöoikeuksia huutokaupattaessa tämä tarkoittaisi, että huutokaupan osallistujat eivät hintatarjoustensa

¹³⁶ Taajuusmaksujen määrittämisestä liikenne- ja viestintäministeriön asetus hallinnollisista taajuusmaksuista ja Liikenne- ja viestintäviraston taajuushallinnollisista suoritteista perittävästä muista maksuista (1150/2018).

¹³⁷ Ruotsin vuoden 2017 ULA-taajuushuutokaupassa tarjoajat antoivat kustakin tavoittelemaansa kuuluvuusalueesta yhden suljetun tarjouksen. Viranomaisen lähtökohtana oli, että tarjoajat eivät olleet tietoisia muiden tekemistä tarjouksista. MPRT-strategia, s. 18.

¹³⁸ Kansainvälisten radioliiketoiminnan harjoittajien roolista Suomessa Kempainen 2015, s. 343.

¹³⁹ Sähköisen viestinnän direktiivi ei rajoita taajuustoimilupien ajallista enimmäispituutta, EEC:n 49 artikla.

määrittelyssä laskisi kovin paljoa taajuuksien pidemmän aikavälin ansaintakyvyn varaan. Valtiolle kertyvien huutokauppatulojen kannalta tämä tarkoittaisi, että pysyvien käyttöoikeuksien myyminen huutokaupalla ei todennäköisesti tuottaisi olennaisesti suurempia tuloja kuin pitkäksi määräajaksi, esimerkiksi 20 vuodeksi myytävien käyttöoikeuksien huutokauppaaminen. Muihin taajuusalueisiin voi kohdistua pidempikestoisia kaupallisia tuotto-odotuksia kuin radiotoiminnan ULA-taajuuksiin. Tällaisten pitkäaikaisten tuotto-odotusten taajuusalueillakin taajuuksien pysyvän käyttöoikeuden nykyarvo saattaa nousta vain vähän verrattuna 20 vuodeksi myytäviin käyttöoikeuksiin, koska kaukaisen tulevaisuuden tuottojen nykyarvoa alentaa diskonttokoron lisäksi myös niihin kohdistuva suuri epävarmuus.

Vaikka huutokaupattaviin taajuuksiin ei muodollisesti liity etuosto-oikeutta seuraavalla kilpailutuskierröksellä, niin edellisen toimilupakauden käyttöoikeuden haltijalle voi syntyä tosiasiallinen etusija verrattuna uusiin alalle tulijoihin, jos taajuuksilla on suurempi ansaintapotentiaali vakiintuneelle radiotoiminnan harjoittajalle kuin uuden radiotoiminnan käynnistäjälle.

Huutokauppaamennettelylle on ominaista käyvän markkinahinnan tavoittelu kilpailumekanismin kautta sekä huutokauppahintaa alentava valtion määrittämä kynnyssäätely. Huutokauppa ei sovellu allokatiomenetelmäksi sellaisiin käyttötarkoituksiin, joissa taajuuksien avulla harjoitettavassa toiminnassa ei synny tuloja eli hintamekanismi ei voi välittää tuloja koskevaa hintainformaatiota. Toimiluvanvaraisessa radiotoiminnassa esimerkiksi tällaisesta on aatteellinen radiotoiminta, joka ei pyri hankkimaan tuloja radiomainonnan myynnillä vaan rahoittaa toimintaansa esimerkiksi saamallaan avustuksilla.

Aidosti kilpailullinen huutokauppa torjuu perusteetonta varallisuuden siirtoa valtiolta taajuuksia käyttäville yrityksille ja tuottaa valtiolle tuloja. Coasen vuoden 1959 artikkeli ja Ruotsin vuoden 2019 taajuuspoliittinen selvitysmies pitävät hintamekanismin kautta tapahtuvan taajuusallokaation tärkeimpänä hyötynä sitä, että niukka taajuusresurssi saadaan allokoiua tehokkaasti ja siten tuottamaan yhteiskunnalle ja kansantaloudelle maksimaalisia hyvinvointihyötyjä.¹⁴⁰

Allokatiopäätöstä valmistelevan viranomaisen kannalta pelkkien huutokauppaehtoien valmisteluun riittää tiedonhankinta valtion omista intresseistä. Huutokaupan hintamekanismi eli ostohintojen tarjoaminen tuottaa huutokaupan osallistujien liiketoimintaa eli radiomainosajan ostajien ja radioyleisön kiinnostukseen perustuvaa ansaintapotentiaalia koskevan tiedon. Huutokaupan mahdollinen kynnyssäätely edellyttää viranomai-

¹⁴⁰ SOU 2018:92, s. 80–90.

selta huutokauppamekanismista erillistä tiedonhankintaa kynnysääntelyn tavoitteiden toteuttamismahdollisuuksista, sillä huutokauppa itsessään ei tue laadullisia tavoitteita koskevaa tiedonhankintaa. Huutokauppa sopii allokaatiomenetelmäksi vaikka tavoitteiden painopiste olisi laadullisissa tavoitteissa, jos rahamääräiseen tarjouskilpailuun yhdistetään laadullisten tarjousten arviointi ja pisteytys. Etukäteen määriteltävän laatupisteytyksen kriteerit jäänevät väistämättä vähemmän täsmällisiksi kuin hintatarjousten aritmeettinen vertailu.

Taajuushuutokaupan hintamekanismi ei itsessään tue sananvapauden toteutumista, sillä puhdas hintakilpailu ei ota huomioon radiokanavien sisällöllisiä vaatimuksia tai eri kanavien muodostaman kokonaisuuden monipuolisuutta.¹⁴¹ Huutokaupan kynnysääntelyllä voidaan asettaa sisällöllisiä vähimmäisvaatimuksia, mutta kynnysääntely ei kykene tuottamaan sananvapautta edistävää sisällöllistä monipuolisuutta, kun kynnysääntelyn vaatimukset ovat samoja kaikille huutokaupan osallistujille. Allokaatiomenetelmän valinnan periaatteellisella tasolla huutokauppa ei turvaa sananvapautta yhtä hyvin kuin nykyinen toimilupajärjestelmä, jossa SVPL 36.5 §:ssä on toimilupaharkinnan tavoitteeksi asetettu sananvapaus.

Radiotoiminnan harjoittajien ilmaisun vapautta ajatellen yksityisten radiokanavien ULA-taajuuksien allokointi huutokaupalla ei todennäköisesti muuttaisi nykytilannetta, jossa taajuuksien pääosa jakautuu harvalukuisten laajaa radiotoimintaa harjoittavien kesken. Olennainen ero ULA-taajuuksien saatavuudessa voisi syntyä suppeille kohderyhmille suunnattujen, osaksi aatteellisista lähtökohdista toimivien radiokanavien kannalta, jos kaikki taajuuksia käyttöön haluavat kilpailisivat taajuuksista samassa huutokaupassa. Suppeille kohderyhmille suunnatun radiotoiminnan harjoittajat saavat nykyään ULA-taajuutensa osaksi erityisradiotoiminnan toimiluvilla, joista kohderyhmäkanavia lähettävät eivät kilpaile suoraan tavallisten yksityi-

¹⁴¹ Matkaviestintaajuuksien huutokaupoissa sananvapaudella ei ole samaa merkitystä kuin ULA-taajuuksien huutokaupassa, sillä matkaviestinverkon toimiluvalla ei ole asiallista yhteyttä tai vaikutuksia verkossa välitettävän viestinnän sisältöön. Elinkeinonvapauden kannalta matkaviestintaajuuksien ja ULA-taajuuksien huutokaupat ovat rinnasteisia, sillä molemmissa tapauksissa taajuusresurssi on yritystoiminnan keskeinen, ei-korvattavissa oleva tuotannon tekijä. Suomen ensimmäinen matkaviestintaajuuksien huutokauppa vuonna 2009 perustui eräiden radiotaajuuksien huutokaupoista annettuun lakiin 462/2009. Lakiä koskeneessa hallituksen esityksessä HE 37/2009 vp, s. 32–34 lakiesitystä arvioitiin myös sanan- ja elinkeinonvapauden kannalta. Hallituksen esityksessä taajuushuutokauppaa ei pidetty ongelmallisena kummankaan perusoikeuden kannalta eikä lakiesityksestä pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Matkaviestintaajuuksien huutokaupat perustuvat SVPL 8 §:n 2 momenttiin, 11 ja 12 §:ään. Näitä säännöksiä alkuperäiseen tietoyhteiskuntakaareen säädettäessä perustuslakivaliokunta ei arvioinut taajuushuutokauppoja perusoikeuksien kannalta, vaan keskittyi toimilupajärjestelmään yleisesti, PeVL 18/2014 vp, s. 2–3, josta lähemmin edellä tässä artikkelissa.

sen radiotoiminnan harjoittajien kanssa. ULA-huutokauppaa käytettäessä voitaisiin kaikista tarjolla olevista ULA-taajuuksista tarvittaessa osa varata erityisradiotoiminnan harjoittajille, ja siten edistää ohjelmistotarjonnan monipuolisuutta sekä radiotoiminnan harjoittajien ilmaisun vapautta.

ULA-taajuushuutokaupan käyttöedellytysten selvittämiseksi voidaan lisäksi arvioida, mikä on ULA-radiokanavien sisällöllisen monipuolisuuden merkitys viestien vastaanottamisen vapauden kannalta koko yleisön ja eri väestöryhmien tasolla. ULA-radiokanavien ja ULA-taajuusallokaation tärkeys yhteiskunnassa harjoitettavan kaiken viestinnän moniarvoisuuden ja sananvapauden kannalta on vähentynyt, kun internetin kautta tapahtuva mielipiteiden esittäminen ja vastaanottaminen on noussut väestön ajan-käytössä radiokanavien kuuntelun rinnalle.¹⁴²

Mielipiteenilmaisun monipuolisuus radiokanavilla on aina lähtökohtaisesti rajoitettua, kun suurellekin määrälle radiokanavia mahtuu aina vain rajallinen määrä erilaisia mielipiteitä. Katsomme, että internetin kautta tapahtuvan joukkoviestinnän ja sosiaalisen median alustojen käyttö on vähentämässä ULA-radiokanavien merkitystä sananvapauden kannalta.¹⁴³ Toisaalta yksittäisten väestöryhmien, erityisesti vanhusväestön kohdalla, joukkoviestinnän käyttö painottuu kuitenkin vielä nykyään niin paljon radio- ja tv-kanaviin, että väestöryhmäkohtaisesti ULA-taajuushuutokaupoilla voi olla olennaista merkitystä sananvapauden kuuluvan viestien vastaanottamisen vapauden kannalta. Jos taajuushuutokaupalla allokoitaisiin yksityisessä radiotoiminnassa vain kaupallisen radiotoiminnan taajuudet ja aatteellisen radiotoiminnan taajuudet jaettaisiin kauneuskilpailulla, tämä vähentäisi taajuushuutokaupan ongelmallisuutta sananvapauden kannalta.¹⁴⁴

Elinkeinovapauden kannalta taajuushuutokauppa tuottaa tasapuolisia ja ennakoitavia allokaatiopäätöksiä. Edellä kuvatussa Ruotsin ULA-taajuushuutokaupassa viranomaiset suunnittelivat huutokaupan kohteena olleet valtakunnalliset taajuuskokonaisuudet tuottamaan tasapuoliset kilpailuedellytykset ja toisaalta taajuustoimilupien keskittyminen ehkäistiin huutokauppaehdoilla. Katsomme, että ULA-taajuushuutokauppa on mahdollista suunnitella elinkeinovapauden kannalta hyväksyttäväksi, esimerkiksi Ruotsin mallin mukaisesti.

¹⁴² Väestö käytti keskimäärin eri mediamuotojen parissa käyttämästään päivittäisestä kokonaisuudesta noin kahdeksasta tunnista 18 % radiokanavien kuunteluun, 12 % sosiaaliseen mediaan ja televisiosisältöihin 30 %. Eri ikä- ja elämäntyyli-ryhmien väliset erot mediakäytössä ovat luonnollisesti huomattavia. Nuoriso käyttää hyvin vähän aikaa radio- ja tv-kanavien seuraamiseen, kun taas vanhimille väestöosille radio- ja tv-kanavat ovat tärkeimpiä keinoja tiedonsaantiin. Kantar- uutiskirje 2018.

¹⁴³ Internetjulkaisemisen tuottamasta moniarvoisuudesta myös viestinnän osapuolten vastaanottokyvyn kannalta Karppinen 2010.

¹⁴⁴ Ala-Fossi 2005, s. 191–193, s. 250–251, erityisesti alaviite 279 sekä s. 371–372.

5.3 Taajuusallokaatio käyttöoikeussopimuksella eli konsessiolla

Hankintalain¹⁴⁵ mukainen käyttöoikeussopimus eli konsessio tarkoittaa, että julkinen hankintayksikkö siirtää palvelujen tarjoamisen ja hallinnoimisen sekä siihen liittyvän toiminnallisen riskin palvelutoimittajalle (jäljempänä konsessionsaaja). Palvelun tarjoamistehtävän siirtämisen vastikkeena on joko yksinomaan oikeus palvelujen tarjontaan tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.¹⁴⁶ Tuomioistuinkäytännössä on erilaisissa olosuhteissa arvioitu konsessiosopimuksen tunnusmerkkejä ja erityisesti toiminnallisen riskin siirtymistä sen ratkaisemiseksi, onko hankintayksikkö velvollinen noudattamaan konsessiosopimusta koskevia sääntöjä.¹⁴⁷ Tässä artikkelissa näkökulma on toinen: pyrimme arvioimaan, millä edellytyksillä konsessiosopimus olisi hyödyllinen ULA-taajuusallokaation menetelmänä.

ULA-taajuuksien allokatiossa konsessio tarkoittaisi sitä, että taajuuksia jakava hankintayksikkö määrittäisi, millaisen radiokanavan julkaisemista se haluaa harjoitettavan tietyllä kuuluvuusalueella. Hankintalain voimassa oleva käyttöoikeussopimussääntely ei suoraan sovellu ULA-radiotaajuuksien käyttöoikeussopimusallokaatioon, joten ULA-taajuuskonsessio edellyttäisi säännöksen lisäämistä SVPL:iin.¹⁴⁸ Hankintalain mukaisessa käyttöoikeussopimuksessa hankintayksikkö on velvollinen valitsemaan kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen. SVPL:n taajuuskonsessiosääntelyssä ULA-taajuuksien käyttöoikeuden kilpailuttamisen kriteereiksi voitaisiin määritellä taloudellisten kriteerien lisäksi laadullisia kuten mediapoliittisia vaatimuksia.

Jos konsessio sisältäisi oikeuden myydä radiomainontaa, niin konsessionsaajan keräämät mainostulot alentaisivat hankintayksikön maksamaa hankintahintaa. Jos konsessionsaaja uskoisi keräävänsä mainostuloja enemmän kuin sille syntyy kuluja radiokanavan lähettämisestä, niin rahavirta kääntyisi maksusuoritukseksi konsessionsaajalta hankintayksikölle. Jos konsessio ei sisältäisi oikeutta radiomainonnan myyntiin, niin konsession kohde muistuttaisi nykyisiä Yleisradion julkisen palvelun radiokanavia, joista hankintayksikkö maksaisi hankintamenettelyn kilpailutuksessa määräytyneen hankintahinnan.

¹⁴⁵ Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016.

¹⁴⁶ Hankintalain 4 § 7-kohdassa käytetään ilmaisua ”... vastikkeena on joko yksinomaan palvelujen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä”.

¹⁴⁷ Pekkala – Pohjonen – Huikko – Ukkola 2017, s. 490–502.

¹⁴⁸ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi HE 108/2016 vp, s. 76–79 sisältää kuvauksen käyttöoikeussopimuksen käyttöalasta hankintadirektiivin ja oikeuskäytännön pohjalta.

Mainosrahoitteisten radiokanavien kohdalla konsessionsaaja kantaisi liiketaloudellisen riskin arvioimiensa mainostulojen kertymisestä ja niiden riittävydestä radiokanavan kustannusten sekä mahdollisen hankintayksikölle maksettavan suorituksen kattamiseen. Ilman radiomainontaa lähettävän radiokanavan kohdalla konsessionsaaja kantaisi riskin vain hankintayksikön maksaman hankintahinnan riittävydestä radiokanavan kustannusten kattamiseen. Suomen kaupallisten radiokanavien nykyisen kannattavuuden ja pohjoismaisten ULA-taajuushuutokauppojen huutokauppatulojen perusteella olisi hyvin todennäköistä, että mainosrahoitteisten radiokanavien ULA-taajuuksien käyttöoikeuksista olisi mahdollista kerätä enemmän mainostuloja kuin radiokanavien lähettämisestä aiheutuu kuluja. Tällä tavoin ULA-radiokanavien konsessiomarkkina poikkeaisi tavanomaisista konsession muodossa hankittavista julkisista palveluista siinä, että konsession kohde itsessään tuottaisi niin paljon tuloja, ettei hankintayksikön tarvitsisi maksaa mitään palvelujen saatavuuden turvaamiseksi taikka niiden laadun parantamiseksi.

Sääntelyteoreettisessa kirjallisuudessa konsessiomallista käytetään nimitystä Franchising tai Governmental Franchising.¹⁴⁹ Mallin hyötyinä on pidetty kilpailullisen asetelman muodostumista ja hallinnollista sääntelyä parempaa reagoitukykyä yritysten kaupallisiin preferensseihin. Haasteena hankintayksikölle on hankittavan palvelun eli ULA-radiokanavan sisällön määrittely ennakolta. Erikoistuneiden palveluiden kuten radiokanavien tarjoajien määrä voi jäädä vähäiseksi eli toimivaa kilpailua ei välttämättä synny.¹⁵⁰

Konsession olennainen ero sekä edellä käsiteltyyn taajuushuutokauppaan että jäljempänä käsiteltävään kauneuskilpailuun olisi se, että hankintayksikön tehtävänä olisi määrittellä radiokanavan ominaisuudet, jotka konsessionsaaja sitoutuu toteuttamaan. Jos hankinnan kohteen määrittely jäisi hyvin väljäksi, niin konsessiomalli lähestyisi taajuushuutokaupan kynnyssääntelyä. Myös konsessiokäsitteelle olennainen riskielementti katoaisi, jos konsessionsaajan velvollisuudet radiokanavan julkaisemisessa määriteltäisiin niin väljästi, ettei velvollisuuksiin sitoutuminen sisältäisi enää riskiä.

Jos ULA-taajuusallokaation tavoitteissa haluttaisiin yhdistää nettotulojen kerääminen valtiolle ja laadulliset vaatimukset, niin konsessiokilpailutus tarjoaisi allokaatioviranomaiselle huutokauppaa ja kauneuskilpailua monipuolisemman allokaatiomenetelmän. Tarjouspyynnössä konsessiiosopimukseksi edellytettäisiin tarjousten velvoiteoikeudellista sitovuutta ja sopimusprosessissa olisi muutenkin käytössä sopimusoikeuden koko keinovalikoima.

¹⁴⁹ Ogus 1994, s. 318–334 ja Baldwin – Cave – Lodge 2012, s. 165–194.

¹⁵⁰ Mt, s. 123–135.

Allokaatioviranomaisen voisi käydä konsessiokilpailutukseen ilmoittautuneiden kanssa vaihteittain tarkentuvia neuvotteluja ilmoittautuneiden velvoittavasti antamien tietojen pohjalta. Sopimusvelvollisuudet ja niiden sanktiot voitaisiin määritellä käyttäen neuvotteluissa hioutuneita velvoite- ja sanktiomäärittelyitä. Hankintamenettelyn tyyppisesti järjestetty määrämutoinen dialogi viranomaisen ja taajuuksien tavoittelijoiden välillä kykenisi tuottamaan konsessiosopimuksen pohjaksi enemmän ja luotettavampaa tietoa kuin viranomaisten tavanomaisilla lausuntopyyntö ja -kuulemismenettelyillä voidaan kerätä. Velvoiteoikeudellisten sopimussanktioiden valikoima on laajempi kuin lakimääräisten, joskin haittapuolena voi olla velvoiteoikeudellisten sanktioiden työläämpi täytäntöönpantavuus lakimääräisiin verrattuna. Viranomaisen voi pitkälti ohjata konsessioneuvottelujen monivaiheisuutta ja tarkkuustasoa, mutta lähtökohtaisesti menettely olisi työläämpi kuin taajuushuutokauppa tai kauneuskilpailu. Konsessiomenettelyn työmäärässä konkretisoituu tiedonhankinnan kustannus: tiedon hankkiminen maksaa.

Konsessiomallissa julkisen sektorin rooli radiokanavan sisällön määrittelyssä korostuu samalla kun hintamekanismi tuottaa konsessiotarjouksien kautta tietoa radiomainonnan myynnistä konsession hinnoittelua varten. Valtion tarkasti määrittelemät mainosrahoitteiset radiokanavat eivät olisi todennäköisiä konsession kohteita. Kun valtion intressi asettaa yksityisille radiokanaville sisältövaatimuksia on vähentynyt, niin taajuushuutokauppa kynnyssäntelyineen on konsessiota sopivampi malli rahavastiketta vastaan tapahtuvaan taajuusallokaatioon yksityisille radiokanaville. Konsessiomalli toimisi paremmin ilman mainosrahoitusta toimivan julkista palvelutehtävää täyttävän radiokanavan hankkimiseksi.¹⁵¹

Koska konsessiomenettelyssä allokaatioviranomaisen etsii määrittelemälleen radiokanavalle toteuttajan, viranomaisen suorittama sisällön määrittely voi tuottaa monipuolisempaa tai kapea-alaisempaa sisältöä eli vaikuttaa sananvapauden toteutumiseen laajentavasti tai supistavasti. Sananvapautta voidaan turvata esimerkiksi määrittelyllä, jossa konsessiosopimukseen perustuvan radiokanavan julkaisija veloitetaan tuottamaan ohjelmia, jotka sisältävät tasapuolisesti ja laajasti eri mielipidesuuntien näkemyksiä. Pelkästään radiokanavan ulkoisia ominaisuuksia kuten

¹⁵¹ Hallituksen esityksen eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi HE 108/2016 vp, s. 78 mukaan tässä hahmoteltu ei-mainosrahoitteisen ULA-radiokanavan hankinta Services of General Economic Interest eli SGEI-hankintana jäisi hankintadirektiivin käyttöoikeussopimuksen käyttöalan ulkopuolelle, joten se edellyttäisi erillisääntelyä SVPL:ssä. Hankintadirektiivi tältä osin minimiharmonisoivana sääntelynä ei aseta esteitä konsessiomenettelyn käyttämiselle hankintadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävässä tilanteessa. Myöskään sähköisen viestinnän direktiivi ei aseta estettä konsessiomenettelyn käyttämiselle edellyttäen että EEC:n artiklojen 45–52 vaatimuksia noudatetaan.

ohjelmien määrää ja kuuluvuusaluetta koskevat määrittelyt eivät turvaa sananvapautta. Konsessiosopimuksen ehtojen määrittely antaa allokatiiviranomaiselle laajemmat mahdollisuudet vaikuttaa radiokanavien sisältöön kuin toimilupaviranomaisella on nykyisessä toimilupajärjestelmässä. Konsessioviranomaisen rooli sananvapauden turvaamisessa poikkeaa kuitenkin toimilupaviranomaisen roolista. Mitä tarkempia vaatimuksia konsessioviranomaisen asettaa radiokanavien sisällölle, sitä enemmän viranomaisen rooli muuttuu Yleisradion kaltaisen julkisen mediapalvelun järjestäjän rooliksi. Konsessio allokatiivimenetelmänä ei periaatetasolla ole sananvapauden kannalta ongelmallinen, vaan sananvapauden toteutumisen turvaaminen siirtyy menetelmävalinnasta konsession määrittelyn periaatteisiin. Kun konsessiomenettelyn käyttöönotto vaatisi SVPL:n muuttamista, niin uusissa säännöksissä tulisi määritellä säännöt konsession määrittelylle myös sananvapauden turvaamisen kannalta.

Elinkeinovapauden kannalta konsessiomenettely asettuu taajuushuutokaupan ja kauneuskilpailun välimaastoon. Valintapäätöksen ennustettavuus riippuu osaksi siitä, kuinka paljon konsessiotarjousten vertailussa painotetaan laatua ja kuinka paljon rahamääräistä tarjousta. Konsessiotarjouspyynnössä ilmoitetut pisteytyskriteerit antavat tarjousten tekijöille enemmän tietoa valintaperusteista kuin nykytyypisessä ilman ennalta määritettyjä valintakriteereitä järjestetyssä kauneuskilpailussa.

5.4 Kauneuskilpailu ennalta päätettyjen laadullisten vertailukriteerien pohjalta

Toimilupamenettelyssä voidaan pyrkiä tiettyihin ennalta päätettyihin tavoitteisiin julkistamalla etukäteen vertailukriteerit ja painoarvot, joihin toimilupaharkinta tulee perustumaan.¹⁵² Vertailukriteerien etukäteinen määrittely muistuttaa vertailuperusteiden määrittämistä julkisessa hankintamenettelyssä, kun viranomaisen on harkintavaiheessa sidottu ennalta ilmoittamiinsa kriteereihin. Etukäteisten vertailukriteerien määrittäminen edellyttäisi nykyisen SVPL 5 luvun säännösten muuttamista.

¹⁵² Tanskan ULA-toimilupia vuosina 2014 ja 2018 kauneuskilpailulla myönnettäessä hautilmoituksissa määriteltiin etukäteen vertailukriteerit ja niiden painoarvot. Vertailukriteerit kohdistuivat pääosin hakijayrityksiin ja niiden liiketoimintasuunnitelmiin eikä sen sijaan itse radiokanavan sisältöön. Vuoden 2014 toimiluvassa 60 % painoarvo kohdistui hakijan liiketoimintasuunnitelman taloudelliseen sekä markkinalähtöiseen toteuttamiskelpoisuuteen ja 40 % hakijan kykyyn harjoittaa radio- ja muuta medialiiiketoimintaa. Slots- og Kulturstyrelsen 2014a, s. 4. Vuoden 2018 toimiluvassa kaksi kriteeriä yhteensä 80 %:n painoarvolla koski hakijayrityksen taloudellista ja liiketoiminnallista kyvykkyyttä ja 20 % painoarvo kohdistui radiokanavan jakeluun. Slots- og Kulturstyrelsen 2017, s. 3–4.

Toimilupaharkinnan vertailukriteerien etukäteinen määrittely muistuttaa myös hankintayksikön konsessiomenettelyssä laatimaa radiokanavan sisällön määrittelyä. Toimilupaharkinnan vertailukriteerit voivat olla konsession määrittelyyn verrattuna suppeampia, kun vertailun kohteeksi voidaan nostaa vähimmillään vain jokin yksittäinen laadullinen tavoite. Havaintoesimerkkinä voidaan ajatella, että toimilupa myönnettäisiin pelkästään ohjelmasisällön paikallisuusasteen perusteella, ottamatta lainkaan huomioon ohjelmasisällön muita ulottuvuuksia. Joka tapauksessa vertailukriteerien laatiminen etukäteen merkitsee viranomaisen etukäteistä päätöstä siitä, millaisia radiokanavia yleisölle halutaan tarjota. Tällaisen päätöksen jälkeen toimilupahakemukset tuottavat lähtökohtaisesti vertailukelpoista tietoa, kun hakijat tietävät millä kriteereillä toimilupakilpailussa voi menestyä. Toisaalta, kun hakijat muotoilevat hakemuksensa vertailukriteerien pohjalta, ne kaikki pyrkivät kuvaamaan oman toimintansa mahdollisimman hyvin kriteerit täyttäväksi. Erityisesti radiokanavien sisältöä koskevien kriteerien kohdalla voi tällöin muodostua vaikeaksi tunnistaa hakemusten välillä todennettavissa olevia eroja.

Ennalta määrättyjen vertailukriteerien käyttö poistaa mahdollisuuden reagoida toimilupaharkinnan aikana vasta hakemuksissa saatuun uuteen tietoon. Vertailukriteerien asettaminen vaatii siksi etukäteistä tiedonhankintaa. Toimilupien haettavaksi julistamis päätöstä edeltävälle tiedonhankinnalle syntyy suurempi tarve kuin konsession käyttämisessä, jossa neuvottelumenettely mahdollistaa strukturoidun itse valintamenettelyyn sisältyvän tiedonhankinnan. Edeltävä tiedonhankinta nousee tässä vaihtoehdossa myös tärkeämmäksi kuin huutokaupassa, sillä huutokaupan kynnysääntelyn määrittämiseen voi tyypillisesti riittää vähäisempi tietomäärä kuin kauneuskilpailun valintakriteerien määrittäminen etukäteen.

Laadullisen vertailumenetelmän ero konsessiomenettelyyn on se, että rahamääräisen tarjouksen puuttuessa hintainformaatio taajuuksien arvosta eli ansaintapotentialista jää pois. Laadullisten valintakriteerien joukossa voi olla radiokanavan taloudelliseen elinkelpoisuuteen ja markkinoihin liittyviä valintakriteerejä, mutta haasteeksi muodostuu toimilupahakemuksissa esitettävän tiedon laatu. Jos toimilupahakemuksissa annettavan tiedon oikeellisuuden takaamiseksi ei määritellä mitään sanktiota väärän tiedon esittämisestä, hakija voi hakemuksessa esittää tulevaisuutta koskevia liiketoimintasuunnitelmia ilman vastuuta niiden realistisuudesta. Toimilupaviranomainen voi käyttää laadullisten vertailukriteerien määrittelyssä radion kuuntelu- ja mainosmarkkinoista hankittua markkinatietoa, mutta markkinatutkimustieto ei anna markkinatilanteesta yhtä luotettavaa tietoa kuin hintamekanismin välittämä hintatieto huutokaupassa ja konsessiomenettelyssä. Valtion ansaintatavoitetta voidaan tyydyttää nettotuloja tuottavilla viranomaisten määrittämillä

markkinaehtoisilla taajuusmaksuilla, mutta kauneuskilpailu ei sisällä keinoja määrittää taajuusmaksuja radioliiketoiminnan ansaintakyvyn pohjalta. Siten kauneuskilpailu ei tuota niukan taajuusresurssin tehokasta allokaatiota ja hyvinvointihyötyjen maksimointia samaan tapaan kuin hintamekanismiin perustuva kilpailullinen taajuushuutokauppa.

Pidämme tämän vaihtoehdon heikkoutena valintakriteerien määrittämistä edeltävää tiedonhankinnan tarpeen korostumista. Menetelmän puutteena on myös reagointimahdollisuuden puuttuminen tilanteissa, jossa hakemuksissa kertyy viranomaisen ennako-odotuksista poikkeavia uusia tietoja. Ongelma vastaa hankintamenettelyn tilannetta, jossa hankintayksikkö on sidottu tekemäänsä tarjouspyyntöön, vaikka tarjouksissa tulisi esille olennaista uutta ennako-odotuksista poikkeavaa tietoa.

Kauneuskilpailu ennalta päätettyjen laadullisten vertailukriteerien pohjalta eroaa perusoikeusnäkökulmasta vain vähän nykyään käytössä olevasta kauneuskilpailusta ilman ennalta päätettyjä laadullisia vertailukriteerejä. SVPL:ssa olevat valintakriteerit voisivat säilyä sananvapauden edistämisen osalta nykyisellään SVPL 36.5 §:n mukaisena, vaikka vertailukriteerien etukäteinen määrittäminen edellyttäisikin nykyisen sääntelyn muuttamista. Elinkeinovapauden näkökulmasta allokaatiomenettelyn ennustettavuus paranee, kun hakijoilla on valintakriteerit ennalta tiedossa. Valintakriteerit voidaan kuitenkin määritellä hyvin erilaisilla yksityiskohtaisuustasoilla. Edellä mainitsemassamme Tanskan ULA-kauneuskilpailussa ennalta määritellyt valintakriteerit olivat niin yleisellä tasolla, etteivät ne luoneet kovin suurta ennustettavuutta.

5.5 Kauneuskilpailu ilman ennalta määriteltyjä laatukriteereitä

Kaikki tähänastiset valtioneuvoston myöntämät ULA-toimiluvat on myönnetty kauneuskilpailussa ilman ennalta määriteltyjä laatukriteereitä. Verrattuna ennalta tapahtuvaan laatukriteerien määrittämiseen tämä menetelmä jättää toimilupaharkinnan vapaammaksi eli vain laissa mainittujen yleisluonteisten tavoitteiden varaan. Toimilupaharkinta voidaan perustaa hakemusten muodostaman valikoiman kokonaisarviointiin ja pyrkiä tämän tarjonnan puitteissa valikoimaan radioyleisöä parhaiten palveleva kokonaisuus.¹⁵³ Toimilupien haettavaksi julistaminen ei välttämättä edellytä

¹⁵³ Hakemusten muodostaman tarjonnan arviointi on kuvattu KHO:n Sävelradio-päätöksessä KHO 1.12.2006, taltio 3278, sekä toimilupakierroksista tarkimmin vuosien 2006 ja 2011 päätöksissä, valtioneuvoston yleisistunto 31.5.2006, pöytäkirja § 36 ja valtioneuvoston yleisistunto 17.2.2011, pöytäkirja § 18.

mitään ennakolta tapahtuvaa viranomaisen tiedonhankintaa, kun päätös voidaan suorittaa pelkkien hakemusten perusteella.

Toimilupien hakuilmoituksella ohjataan hakemusten sisältöä. Hakemuksissa saatu tieto on vähemmän määrämuotoista kuin ennalta määriteltyjen laatuksiteerejä tai konsessiomenettelyä käytettäessä. SVPL 36 § ja 37 § rajoittavat laadullisten tavoitteiden asettamista, joten niiden sisällön ulkopuolelle menevät tavoitteet edellyttäisivät säännösten muuttamista.¹⁵⁴

Taajuuksien hakijan kannalta hakemuksen laatiminen tapahtuu hakuilmoituksessa annettujen tietojen pohjalta, mikä tarkoittaa vähäisempää tietopohjaa hakemuksen laatimiselle kuin ennalta päätettyjen laatuksiteerien tapauksessa. Tästä hyötyvät ne hakijat, joilla on resursseja perehtyä aikaisemmilla toimilupakierroksilla suoritettuihin vertailuihin ja pyrkii hankkimaan muutoin taustatietoa esimerkiksi virkamiesten kanssa käytävien keskustelujen kautta. Tyypillisesti tämä tarkoittaa etua radiotoimintaa jo harjoittaville yrityksille ja haittaa uusille alalle tulijoille.

Coasen ehdottama taajuuksien jälkimarkkina voi syntyä myös kauneuskilpailulla allokoitujen taajuuksien pohjalle, jos taajuustoimiluvat myönnettäisiin siirtokelpoisina. Vaikka toimilupien ja toimiluvan haltijan määräysvallan siirtoa on suomalaisessa sääntelyssä rajoitettu, niin Suomen yksityisen radiotoiminnan historiassa yksittäisissä radioliiketoiminnan yrityskaupoissa on tosiasiallisesti ollut kyse ensisijaisesti taajuustoimiluvan siirtämisestä.¹⁵⁵

Perusoikeusnäkökulmasta tähän malliin sisältyy laaja harkintavalta, jota käytetään vasta lupahakemusten jättämisen jälkeen. Tähän nähden harkintavallan käytössä korostuu ne sananvapauden turvaamista koskevat näkökohdat, joita on edellä selostettu. Toisaalta tämä malli on ollut useasti eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavana, ja sen soveltaminen on ollut Suomen oikeuskäytännön näkökulmasta ongelmattonta.

5.6 Aikaprioriteetti

Aikaprioriteettimallissa (”first asked, first served”) ULA-taajuudet jaettaisiin hakemuksen jättämisjärjestyksessä sitä mukaa kuin taajuuksia vapautuu aiempien käyttäjien luopuessa radiotoiminnasta. Aikaprioriteetti olisi hallinnollisesti yksinkertainen ja halpa. Aikaprioriteettiallokaatio voisi sisältää yleisluonteista kynnysääntelyä. Teoriassa viranomainen voisi

¹⁵⁴ SVPL 36 ja 37 § säännösten soveltamisen rajoista kauneuskilpailun tavoitteiden määrittelyssä erityisesti perusoikeuksien kannalta vuoden 2018 toimilupakierroksen valmistelussa Korpisaari 2018, s. 18–26.

¹⁵⁵ Muun muassa eurooppalaisen radioliiketoimintakonsernin SBS:n tekemä Radio Cityn yritysosto vuonna 2003, Kemppainen 2015, s. 349 ja LVM 2004a.

asettaa yksittäisille ULA-taajuuksille myös toisistaan poikkeavia laadullisia vaatimuksia, mutta mahdollisuus vertailla hakijoita puuttuisi.

Aikaprioriteettimenetelmä soveltuu keskenään riittävän samankaltaisten hyödykkeiden allokointiin, jolloin on kyse kysyntäjonon hallinnasta eikä soveltuvimman hakijan valinnasta. Käytössä olevat ULA-taajuudet ovat merkittävältä osin keskenään niin erilaisia, etteivät ne ole radiotoiminnan harjoittajien kannalta toisiaan korvaavia. Tämän takia jätämme tämän vaihtoehdon pois johtopäätösosassa esitettävästä vertailutaulukosta.

6 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Allokaatiomenetelmien vahvuudet ja heikkoudet

Olemme vertailleet ULA-taajuusallokaation vaihtoehtoisia menetelmiä pyrkimyksenä selvittää, kuinka hyvin eri menetelmät palvelevat yhteiskunnan erilaisten tavoitteiden saavuttamista. Esitämme vertailumme keskeiset tulokset seuraavan sivun taulukossa 1. Taulukosta on jätetty pois aikaprioriteetti, koska pidämme sitä selvästi huonoimpana menetelmänä.

Jos valtiolla ei ole intressiä asettaa radiokanaville laadullisia vaatimuksia, niin taajuushuutokauppa on kilpailun kannalta neutraali tapa allokoida ULA-taajuudet. Jos laadulliset vaatimukset ovat yksinkertaisia, niin ne kyetään toteuttamaan huutokaupan kynnyssäntelyssä. Jos laadulliset vaatimukset ovat tarkkoja ja monimutkaisia, niin konsessiomalli tarjoaa valtiolle strukturoidun neuvottelumahdollisuuden, jossa valtio voi hankkia tietoa hakijoiden kyvykkyyksistä luotettavammin kuin huutokaupassa tai kauneuskilpailua edeltävässä lausunntomenettelyssä. Kauneuskilpailu ilman ennalta määriteltyjä kriteereitä tarjoaa allokaatiopäätöksen tekijälle valintavaiheessa laajimman harkintavallan, kun ennalta määritellyt kriteerit eivät rajoita harkintaa samalla tavalla kuin konsessiomenettelyssä ja huutokaupassa.

Suomen radiotoiminnan ULA-taajuusallokaatio Coasen ehdotuksien valossa

Coasen sääntelyteoreettiset näkemykset ovat artikkelin alkupuolella kuvaamastamme teknologisesta ja kaupallisesta kehityksestä huolimatta edelleen monilta osin antoisia ULA-taajuusallokaatiomenetelmien arvioinnissa. Coasen ehdotuksia tulee kuitenkin lukea hänen artikkelinsa ilmestymisajankohta vuosi 1959 huomioon ottaen.

TAULUKKO 1. Allokaatiomenetelmien vertailu

Vertailtavat ominaisuudet vaakariveillä:	Vertailtavat allokaatiomenetelmät 1-4:			
	1. Huutokauppa (rahamääräinen tarjous ilman laadullisia tarjouksia)	2. Konsessio	3. Kauneuskilpailu ennalta päätettyjen laadullisten vertailukriteerien pohjalta	4. Kauneuskilpailu ilman ennalta määriteltyjä kriteereitä
Tiedonhankinta radioleisön ja mainostilan ostajien kysynnästä	Tarjoushinnat ilmentävät kysyntää, perustuen tarjoajien kaupallisiin arvioihin	Tarjoushinnat ilmentävät kysyntää, perustuen tarjoajien kaupallisiin arvioihin	Toimilupahakemuksissa vertailukriteereistä riippuen, luotettavuudelle ei takeita	Toimilupahakemuksissa, yleensä niukasti, heikosti vertailtavissa
Mahdollisuus laadullisten vaatimusten asettamiseen	Huutokauppaehtojen kynnysääntelyssä ehdottomina vaatimuksina, ei kovin monimutkaisia	Tarjouspyynnön laadulliset vaatimukset voivat olla yksityiskohtaisiakin, vaatimusten täytyminen voidaan sanktioida konsessiosopimuksessa	Etukäteisissä vertailukriteereissä voi olla tarkkojakin vaatimuksia, ongelmana toimilupahakemuksissa saadun tiedon luotettavuus	Haettavaksi julistamisilmoituksessa määritellyt SVPL:iin perustuvat väljät laadulliset tavoitteet
Mahdollisuus menettelyn aikana saadun uuden tiedon hyväksikäyttöön	Ei, koska valinta tapahtuu tarjousintojen pohjalta	Neuvottelumenettely mahdollistaa tiedonhankinnan tarjoajilta vielä tarjousten jättämisen jälkeen mm. tarjoajien kyvystä täyttää laadulliset vaatimukset	Ei, koska toimilupaviranomainen sidottu etukäteen määriteltyihin vertailukriteereihin	Hakuilmoituksessa määritellyt laadulliset tavoitteet asettavat rajat uuteen tietoon perustuvalla harkinnalla
Tulojen kerääminen valtiolle suhteessa taajuuksien ansaintakykyyn	Tarjoajien tekemien ansaintakykyaarvioiden pohjalta, kilpailullisessa huutokaupassa tulot vastaavat parhaalla mahdollisella tavalla taajuuksien ansaintakykyä	Laadullisten vaatimusten aiheuttamien vähennysten jälkeen tarjoajien tekemien ansaintakykyaarvioiden pohjalta	Allokaatiomenetelmä ei sisällä tulojen keräämistä, voidaan yhdistää markkinaehtoiseen taajuusmaksuihin	Allokaatiomenetelmä ei sisällä tulojen keräämistä, voidaan yhdistää markkinaehtoiseen taajuusmaksuihin
Viranomaisen harkintavallan laajuus	Suppea, vain kynnysääntelyn määrittely huutokauppaehdoissa	Tarjouspyynnön määrittelyssä laaja, tarjousten vertailussa tarjouspyynnön puitteissa	Ennalta asetetut vertailukriteerit rajaavat lupaharkintavaiheessa	Laajin, kun ei ennalta määriteltyjä kriteereitä
Viranomaisen työ määrä ja muut kustannukset	Pienukset	Suurimmat	Keskimmääiset	Keskimmääiset
Ihmis- ja perusoikeudet	Ei tue sananvapautta, elinkeinovapauden kannalta enustettava	Mahdollistaa sananvapaustavoitteiden asettamisen, elinkeinovapauden kannalta määrämuotoisen menettely turvaa tasapuolisuutta	Vertailukriteerit mahdollista määrittellä sanan- ja elinkeinovapautta tukeviksi	Viranomaisella laaja harkintavaltta, tarkoituksenmukaisuus harkinnan laillisuusrajoitukset väljiä

Coasen lähestymistavan suurimpana antina ULA-taajuusallokaatiomenelmien arvioinnin kannalta pidämme allokaatiopäätösten vaihtoehtoiskustannusten ja valtiolta yrityksille suuntautuvien varallisuudensiirtovaikutusten esille nostamista. Vaihtoehtoiskustannusten ja vaihtoehtoisten toteuttamistapojen kustannusten tarkastelu syventäisi yksityisten radiokanavien taajuusallokaation perusteita.

Taajuuksien yritystoiminnalle tuottamaa taloudellista arvoa ja hintamekanismin hyötyjä korostavat Coasen näkemykset toimivat vertailukohtana tarkasteltaessa Suomen ULA-toimilupamenettelyissä asetettuja tavoitteita. Vuodesta 1985 vuoden 2011 toimilupakierrokseen asti mediapoliittiset tavoitteet, kuten paikallisen ohjelmasisällön edistäminen, olivat selvästi esillä, tosin eri tavoin eri toimilupakierroksilla. Jos ULA-taajuuksien käytössä otetaan lähtöoletuksiksi se, että taajuusalueelle ei lähimpinä vuosikymmeninä tule olemaan käyttömahdollisuuksia millään muulla vaihtoehtoisella radioverkkoteknologialla ja se, että Suomen valtiolla ei enää internetin valtakaudella ole olennaisia radiokanavien ohjelmasisältöä koskevia mediapoliittisia tavoitteita, niin Coasen jälkimarkkinaehdotusten voisi ajatella soveltuvan ULA-taajuuksien allokaatioon Suomessa. Tällaiseen ratkaisuun voisi liittyä valtion lunastusoikeus taajuuksien käyttötarkoituksen tai mahdollisuuksien olennaisesti muuttuessa.

Vuoden 2018 toimilupakierroksella asetetut melko vähäiset media-, turvallisuus- ja kilpailupoliittiset tavoitteet olisi voitu toteuttaa huutokaupan kynnyssäntelyssä ja sen jälkeen jälkimarkkinoilla kaupankäynnin kohteena olevien taajuuksien pysyvien käyttöoikeuksien rajoituksina. EU:n taajuussääntely ei asettaisi esteitä sille, että Suomi jäsenvaltiona huutokauppaisi ULA-taajuudet pysyvillä siirtokelpoisilla käyttöoikeuksilla.

Coasen jälkimarkkinaehdotukset välittäisivät parhaimmillaan sekä markkinoiden toimintaa koskevaa tietoa että valtion ULA-allokaatiolle määrittämien poliittisten tavoitteiden kustannuksia koskevaa tietoa paremmin päätöksentekijöiden käyttöön kuin tähänastiset toimilupamenettelyt. Allokaatiomenetelmän vaihtuessa hallintopäätöksestä huutokauppaan päätöksentekijän rooli siirtyisi toimilupaviranomaisilta taajuuksien osto- ja myyntipäätöksiä tekeville yrityksille.

Todellinen muutos päätöksentekijöiden roolissa ei vuoden 2018 toimilupakierrokseen verrattuna olisi kovin suuri, kun toimilupakierros sujui varsin yritysohjautuvasti. Olennaisena erona vuoden 2018 toimilupakierroksen ja toisaalta huutokauppaa seuraavien jälkimarkkinoiden välillä olisi uusien alalle pyrkijöiden asema. Vuoden 2018 toimilupakierroksella alalla jo toimivilla yrityksillä oli varsin suojattu asema omine taajuuskonaisuuksineen. Huutokauppa ja jälkimarkkinat asettaisivat uudet alalle tulijat tasapuoliseen kilpailuasemaan alalla jo toimivien yritysten kanssa.

ULA-jakelussa olevien radiokanavien kuuntelu ja sen mukana mainosajan myynti todennäköisesti vähenee tulevina vuosina, jolloin ULA-taajuuksien kysyntä yksityisen radiotoiminnan käyttöön myös vähenee. Tällöin myös ULA-taajuuksien hintataso jälkimarkkinoilla alenisi. ULA-taajuuksien tuotamien mainostulojen arviointi useiden vuosien tähtäimellä tulevaisuuteen on aina epävarmaa. Paras kyky arvioida taajuuksien ansaintapotentiaalia on radiotoimintaa harjoittavilla yrityksillä, joiden kannalta taajuuksien kustannus on yhden tuotannon tekijän kustannus muiden joukossa.

ULA-taajuushuutokauppaa käytettäessä taajuuksien saatavuus aatteellisille ja muille epäkaupallisille radiokanaville voitaisiin turvata niiden kesken kauneuskilpailussa allokoitavalla taajuuskiintiöllä. Järjestelmätasolla tällainen epäkaupallinen taajuuskiintiö muistuttaisi Yleisradion käyttöön nykyään osoitettuja ULA-taajuuksia, jotka muodostavat erillisen kaupallisten radiokanavien taajuusallokaation ulkopuolelle jäävän kiintiön.¹⁵⁶ Epäkaupallisten radiokanavien kiintiö edellyttäisi kaupallinen/epäkaupallinen-ajanvedon määrittämistä. Rajanveto voitaisiin tehdä esimerkiksi sen pohjalta, saako radiokanava jakaa voittoa omistajilleen vai ei. Voitonjaon kieltä saattaisi johtaa pyrkimykseen kiertää sääntelyä peiteltyllä osingonjaolla, mutta sääntelyhaaste olisi todennäköisesti hallittavissa.¹⁵⁷

Radioliiketoiminnan yritystaloudellisen menestyksen kannalta ULA-taajuushuutokauppa ja siirtokelpoisten käyttöoikeuksien jälkimarkkinat tarkoittaisivat huutokauppahintakustannusten syntymistä niille radiokanaville, jotka voittavat taajuushuutokaupassa kilpailun kohteeksi päätyneitä kuuluvuusalueita. Aidosti kilpailullisessa huutokaupassa huutokaupan voittajan maksama hinta perustuisi parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon taajuuksien tuottoarvosta.

Epärealistisen korkeiden huutokauppahintojen maksamista voidaan pyrkiä ehkäisemään huutokauppaehdoilla esimerkiksi tarjousten prosenttimääräisen määrittelyn avulla, mutta riskiä ylisuuriksi osoittautuvista huutokauppahinnoista ei voida sulkea pois. Huutokaupan jälkeen jälkimarkkinavaiheessa taajuuksien arvo vaihtelisi kulloistenkin tuotto-odotusten mukaisesti ja tämä johtaisi taajuuksien omistajayrityksen arvon vaihteluun. Mahdollisuus luopua taajuuksien käytöstä jälkimarkkinakaupan kautta toimisi periaate-

¹⁵⁶ Euroopan parlamentti ei-sitovassa kansalaismediaa koskevassa päätöslauselmassaan 25.09.2008 ”kehottaa jäsenvaltioita antamaan käyttöön sekä analogisia televisio- ja radiolähetystaajuuksia ja ottamaan samalla huomioon, ettei kansalaismedian tarjoamia palveluita pidä arvioida vaihtoehtokustannusten tai taajuuksien jakamiskustannusten perusteella vaan niiden edustaman yhteiskunnallisen arvon perusteella”. Euroopan parlamentin päätöslauselma 2008/2011(INI), kohta 19.

¹⁵⁷ Ajatus on tässä samansuuntainen mutta rakenteeltaan toinen kuin Ala-Fossi on esittänyt ”kauneuskilpailun” ja ”markkinajärjestelmän” kahdesta erillisestä sääntelymallista. Ala-Fossi 2005, s. 371–372.

tasolla keinona yritystoiminnan riskienhallintaan, joskin jälkimarkkinoilla toimivien yritysten rajoitettu määrä vähentäisi taajuuksien likviditeettiä.

Coasen näkemysten suuntaiset suunnitelmat ovat hiljattain nousseet esille Ruotsissa, jossa on ehdotettu kaikkien radiotaajuuksien hinnoittelua vuodesta 2027 eteenpäin. Tammikuussa 2019 julkaistun, Ruotsin hallituksen asettaman selvitysmiehen esityksen mukaan kaikki taajuudet tulisi allokoida taajuushuutokaupoilla tai muilla hyötyarvoa mittaavilla hinnoittelumekanismilla. Myös viranomaisten käytössä olevat taajuudet tulisivat hinnoittelumenettelyn piiriin. Selvitysmies ei ehdota taajuustoimilupien vapaata siirrettävyyttä jälkimarkkinoilla, vaan edellyttäisi siirrolta edelleen viranomaishyväksyntää muun muassa turvallisuuspoliittisten syiden takia.¹⁵⁸

Coasen vuoden 1959 artikkelin ja Ruotsin vuoden 2019 taajuuspoliittisen selvitysmiehen keskeinen ajatus on se, että hintamekanismin soveltaminen niukkaan taajuusresurssiin johtaa tehokkaimpaan mahdolliseen allokatioon sekä sitä kautta yhteiskunnalle kertyvien hyvinvointihyötyjen maksimointiin. ULA-taajuuksien kohdalla vaihtoehtoisia käyttötarkoituksia ei ole näköpiirissä, joten hintamekanismi allokoisi taajuuksia vain vaihtoehtoisten ULA-radiosisältöjen tarjonnan välillä. Radiokanavien yleisö- ja mainosmarkkinan kilpailullisuus ohjaa jo nyt sisältöjen tarjontaa. ULA-taajuuksien hintamekanismin lisääminen uudeksi osaksi radiokanavien välistä kilpailua tuskin lisäisi olennaisesti radiotoimintaan käytettyjen resurssien paremman allokation tuottamia hyötyjä.

Coasen näkemysten keskeiseksi anniksi ULA-taajuusallokaatiojärjestelmän kehittämisessä toteamme vaihtoehtoiskustannusten, taajuusallokatioon sisältyvien varallisuudensiirtovaikutusten ja radiotoiminnan harjoittajien välisen kilpailuneutraliteetin esille nostamisen. Yleisesti taajuusallokaatiomenetelmien kehittämisessä Coasen jälkimarkkinaehdotukset tuottaisivat toimilupajärjestelmää tehokkaampaa resurssi-allokaatiota tilanteissa, joissa taajuuksien vaihtoehtoisten käyttötarkoitusten on olemassa organisoituneet kaupankäynnin osapuolet.

¹⁵⁸ SOU 2018:92. Taajuustoimilupien siirron edellytyksistä lakiluonnos, s. 47. Kattavassa selvityksessä viitataan Coasen näkemyksiin transaktiokustannusten osalta mutta ei taajuuksien jälkimarkkinan osalta, s. 85. Siitä riippumatta millaiseksi hinnoittelun rooli muodostuu Ruotsin tulevassa taajuuspolitiikassa, niin pohjoismaiden tähänastiset erilaiset ULA-taajuusallokaatiomallit tarjoavat kiinnostavan kohteen eri allokatiomallien laadullisten seurausten tutkimukselle. Ruotsin ja Tanskan keskenään erilaiset taajuushuutokauppa-menettelyt ja toisaalta Suomen kauneuskilpailuhistoria ovat tuottaneet ulkoisesti samantapaisen keskenään kilpailevien kaupallisten radiokanavien markkinan. Radioyleisön saamien hyötyjen arviointi edellyttäisi ohjelmatarjonnan perusteellista laadullista vertailua.

LÄHDELUETTELO

- Ala-Fossi, Marko, *Saleable Compromises. Quality Cultures in Finnish and US Commercial Radio*. Tampere University Press 2005.
- Aslama, Minna – Hellman, Heikki – Sauri, Tuomo, *Does Market-Entry Regulation Matter? Competition in Television Broadcasting and Programme Diversity in Finland, 1993–2002*. *International Communication Gazette* (66)2:2004 s. 113–132.
- Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin, *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*. Second Edition. Oxford University Press 2012.
- Barendt, Erik, *Broadcasting Law, A Comparative Study*. Clarendon Press 1993.
- Bates, Philip, *The US incentive auction and what it means for spectrum auctions in other countries*. Analysys Mason 2017. <http://www.analysysmason.com/About-Us/News/Newsletter/the-us-incentive-auction-jul17>. 13.2.2019.
- Coase, Ronald H., *The Federal Communication Commission*. *Journal of Law and Economics* (2)1:1959, s. 1–40.
- Coase, Ronald H., *The Lighthouse in Economics*. *Journal of Law and Economics* (17)2:1974, s. 357–376.
- DR-nyheter 2006, *Sky Radio stævner staten for en kvart milliard* (09.08.2006). <https://www.dr.dk/nyheder/kultur/sky-radio-staevner-staten-en-kvart-milliard>. 12.2.2019.
- Euroopan parlamentin päätöslauselma 2008/2011(INI). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0456+0+DOC+XML+V0//FI>. 8.6.2019.
- FCC 2019a, *Auctions*. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/auctions>. 11.2.2019.
- FCC 2019b, *Incentive Auction*. <https://www.fcc.gov/tags/incentive-auction>. 13.2.2019.
- Fromond, Eero, *Median moniarvoisuuden sääntelystä Euroopan Unionissa*. *Lakimies* 5/2007, s. 706–722.
- Gravelle, Hugh – Rees, Ray, *Microeconomics*. Third edition. Pearson Education 2004.
- Hardin, Garrett, *The Tragedy of Commons*. *Science* (162)3859:1968, s. 1243–1248.
- Hart, Oliver – Shleifer, Andrei – Vishny, Robert W., *The Proper Scope of Government, Theory and an Application to Prisons*. *Quarterly Journal of Economics* (112)4:1996, s. 1126–1161.
- HE 119/1987 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Radioviestintää koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 34/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle televisio- ja radiotoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 80/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle radiolaiksi sekä laeiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain ja yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytönlain muuttamisesta.
- HE 37/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi eräiden radiotaajuuksien huuto-kaupoista sekä viestintämarkkinalain 4 ja 12 §:n muuttamisesta.

- HE 221/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta.
- HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lain-säädännöksi.
- HE 82/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttami-sesta.
- Hujanen, Taisto, Viestinnän demokratisointi, yleisradiotoiminnan deregulaatio ja paikal-lisradiot. Tiedotustutkimus 4/1991, s. 34–48.
- Hujanen, Taisto – Ala-Fossi, Marko, Radio, s. 138–164 teoksessa Nordenstreng – Nie-minen 2017.
- Hyytinen, Ari – Maliranta, Mika, Yritysjohdon taloustiede: yritykset taloudessa ja talous-tieteessä. Spillover Economics 2016.
- Kantar-tiedote 2018, Mediamainonnan määrä kääntyi nousuun vuonna 2018. https://www.kantar.fi/sites/default/files/lehdistotiedote_mediamainonnan_maara_2018.pdf. 11.2.2019.
- Kantar-uutiskirje 2018, Suomalaisen mediapäivä. <https://www.kantar.fi/uutiskirje/2018/suomalaisen-mediapaiva>. 12.2.2019.
- Karppinen, Kari, Mediadiversiteetti ja mittaamisen politiikka. Tiedotustutkimus 2/2005, s. 28–43.
- Karppinen, Kari, Väitteitä internetistä ja viestinnän moniarvoisuudesta, s. 79–96 teoksessa Oikeutta ja politiikkaa: Viestintäoikeuden vuosikirja 2009. Kansainvälisen talousoi-keuden instituutti 2010.
- Kemppainen, Pentti, Radio kuuluu kaikille! Kaupallisen radion historia Suomessa. Into 2015.
- Korpisaari, Päivi, Arviomuistio. Radiomarkkinoiden järjestäminen uuden toimituslakier-roksen myötä 09.01.2018. <https://www.lvm.fi/lvm-site62-mahti-portlet/download?did=262774>. 9.2.2019.
- Kuoppamäki, Petri, Markkinavoiman sääntely EY:n ja Suomen kilpailuoikeudessa. Suo-malainen Lakimiesyhdistys 2003.
- Letto-Vanamo, Pia – Määttä, Kalle, Varallisuus oikeuksien tehokkuus – Esimerkinä maaomaisuuteen kohdistuvat varallisuus oikeudet ja niiden kehitys, s. 62–81 teok-sessa Vesa Kanninen – Kalle Määttä (toim.), Näkökulmia oikeustaloustieteeseen. Gaudeamus 1996.
- LVM 2004a. Radiotoiminta 2007. Työryhmän ehdotus. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 73/2004. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/78597>. 12.2.2019.
- LVM 2004b. Kaupallinen radiotoiminta Suomessa. Selvitys markkinoiden rakenteesta. Nordic Adviser Groupin (Osmo Miettinen ja Topi Sarpakunnas) selvitys. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 74/2004. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/78604>. 12.2.2019.
- LVM 2010. Oikeudenmukainen ja kannustava taajuusmaksumalli. Työryhmän ehdotus. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 6/2010. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/78210>. 9.2.2019.
- LVM 2014. Radion tulevaisuus. Markab Oy:n työryhmä. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 8/2014. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/77910>. 9.2.2019.
- LVM 2016. 700-alueen taajuudet kolmelle toimijalle. Liikenne- ja viestintäministeriön tiedote 24.11.2016. <https://www.lvm.fi/-/700-alueen-taajuudet-kolmelle-toimijal>

- le-912991. 9.2.2019.
- LVM 2017a. Valtioneuvosto teki ennakkopäätöksen määräysvallan muutoksesta Love FM:ssä. Liikenne- ja viestintäministeriön tiedote 02.02.2017. <https://www.lvm.fi/-/valtioneuvosto-teki-ennakkopaatoksen-maaraysvallan-muutoksesta-love-fm-ssa-921185>. 9.2.2019.
- LVM 2017b. Radion ohjelmistotoimilupakauden suunnittelu alkaa. Liikenne- ja viestintäministeriön tiedote 19.4.2017. <https://www.lvm.fi/-/radion-ohjelmistotoimilupakauden-suunnittelu-alkaa-929350>. 9.2.2019.
- LVM 2018a. Radion tuleva toimilupakausi. Liikenne- ja viestintäministeriön muistio, päivätty 14.5.2018, LVM/437/07/2018. <https://www.lvm.fi/lvm-site62-mahti-portlet/download?did=269267>. 9.2.2019.
- LVM 2018b. Valtioneuvosto myönsi uudet radion ohjelmistotoimiluvat. Liikenne- ja viestintäministeriön tiedote 15.11.2018. <https://www.lvm.fi/-/valtioneuvosto-myonsi-uudet-radion-ohjelmistotoimiluvat-987408>. 12.2.2019.
- LVM 2019. Liikenne- ja viestintäviraston antama Radiotaajuusmääräys 4Y/2019M, liite Taajuusjakotaulukko. https://www.finlex.fi/data/normit/44839/Radiotaajuusmaarays_M4Y-FI.pdf.
- Manninen, Sami, Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §) s. 459–491 teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. WSOYpro 2011.
- MPRT-päätös 2017. De första nationella tillstånden beslutade – bättre möjligheter för kommersiell radio. Myndigheten för press, radio och tv. <http://www.mprt.se/sv/nyhetsrum/pressmeddelanden/2017/de-forsta-nationella-tillstanden-beslutade--battre-mojligheter-for-kommersiell-radio/>. 9.2.2019.
- MPRT-strategia 2017. Strategi för tillståndsgivning för analog kommersiell radio 2018–2026. Myndigheten för press, radio och tv. <http://www.mprt.se/sv/nyhetsrum/nyheter/2017/strategin-for-tillstandsgivningen-for-analog-komersiell-radio-2018-ar-nu-faststalld/>. 30.6.2017.
- MPRT-tiedote 2017. Nya aktörer på den svenska kommersiella radiomarknaden. Myndigheten för press, radio och tv. <http://www.mprt.se/sv/nyhetsrum/pressmeddelanden/2017/nya-aktorer-pa-den-svenska-kommersiella-radiomarknaden/>. 22.12.2017.
- MPRT-raportti 2018. Medieekonomi. Myndigheten för press, radio och tv. <https://www.mprt.se/sv/mer-om-media/medieutveckling/medieekonomi/>. 9.2.2019.
- Mäenpää Olli, Hallinto-oikeus. Sanoma Pro 2013.
- NAG, Selvitys radiotaajuuksien ja toimilupien huutokaupamallista liikenne- ja viestintäministeriölle. NAG Oy 2017. <https://docplayer.fi/49646117-Selvitys-radiotaajuuksien-ja-toimilupien-huutokaupamallista.html>. 9.2.2019.
- Neuvonen, Riku, Sananvapauden sääntely Suomessa. Lakimiesliiton Kustannus 2012.
- Nieminen, Hannu – Nordenstreng, Kaarle, Sääntely ja viestintäpolitiikka, s. 342–362 teoksessa Nordenstreng – Nieminen 2017.
- Nordenstreng, Kaarle – Nieminen, Hannu (toim.), Suomen mediamaisema. Vastapaino 2017.
- Ofcom 2004. Spectrum Pricing. https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-2/spec_pricing. 8.6.2019.
- Ogus, Anthony, Regulation: Legal Form and Economic Theory. Clarendon Press 1994.
- Ojanen, Tuomas – Tiilikka, Päivi – Vairimaa, Inka, Selvitys ohjelmistotoimilupajärjestelmän perustuslainmukaisuudesta sananvapauden ja elinkeinovapauden näkökulmasta.

- Kansainvälisen talousoikeuden instituutti 2012. <https://www.lvm.fi/lvm-mahti-portlet/download?did=70409>. 9.2.2019.
- Ostrom, Elinor, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press 2015.
- Paukku Eero, *Sananvapaus televisio- ja radiotoiminnan sääntelyssä*. Kansainvälisen talousoikeuden instituutti 2005.
- Pekkala, Elise – Pohjonen, Mika – Huikko, Katariina – Ukkola, Markus, *Hankintojen kilpailuttaminen*. Tietosanoma 2017.
- Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti, *Euroopan ihmisoi-
keussopimus*. Alma Talent 2018.
- PeVL 19/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle televisio- ja radiotoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 26/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle radiolaiksi sekä laeiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain ja yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
- PeVL 8/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta.
- PeVL 61/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta.
- PeVL 3/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä tekijänoikeuslain 25 b ja 48 §:n muuttamisesta.
- PeVL 18/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta.
- PeVL 40/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta.
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- Pohjola Matti, *Taloustieteen oppikirja*. 11. painos. Sanoma Pro 2014.
- Posner, Richard A., *Economic Analysis of Law*. Sixth Edition. Aspen Publishers 2003.
- Prosser, Tony, *The Limits of Competition Law – Markets and Public Services*. Oxford University Press 2005.
- PTS-Rapport, *Frekvensplanering för analog kommersiell ljudradio*. Post- och telestyrelsen. PTS-ER-2016:29. https://www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/rapporter/2016/radio/delredovisning_ru_fm_pts-er-2016-29.pdf. 9.2.2019.
- Regeringens proposition 2016/17:136. *Vissa frågor om kommersiell radio*.
- Sauri, Tuomo – Picard, Robert G., *Mediatious*, s. 36–83 teoksessa Nordenstreng – Nieminen 2017.
- Slots- og Kulturstyrelsen 2014a, *Summary of the Radio and Television Board’s public procurement for the fifth terrestrial FM radio channel*. https://slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Radio/Summary_of_the_tender_documents.pdf. 9.2.2019.
- Slots- og Kulturstyrelsen 2014b, *FM 5 - Nova FM (2014)*. <https://slks.dk/omraader/medier/radio/landsdaekkende-radio/fm-5-nova-fm>. 12.2.2019.

- Slots- og Kulturstyrelsen 2017, Summary of the Radio and Television Board's public procurement for the sixth terrestrial FM radio channel. Radio- og tv-nævnet. https://slks.dk/fileadmin/user_upload/0_SLKS/Dokumenter/Medier/Radio/2017/FM6/Summary_of_the_tender_documents.pdf. 9.2.2019.
- Soramäki, Martti: Yleisradion hallinnon ja ohjauksen kehitys 1926–2017. Kehityskaari eduskunnan alaiseksi yhtiöksi. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 17/2017. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160414> 9.2.2019.
- SOU 2018:92. Frekvenser i samhällets tjänst, Betänkande av Utredningen om radiospektrum användning i framtiden. Statens Offentliga Utredningar. Stockholm 2018.
- Sveriges Riksbank 1991. The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 1991. <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1991/press-release/>. 9.2.2019.
- Van den Bergh, Roger J. – Paccas, Alessio M., Regulation and Economics. Edward Elgar Publishing Ltd. USA 2012.
- The Washington Post 2005. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/11/10/AR2005111000532.html>. 10.2.2019.
- Viestintävirasto 2011. Viidelle radioasemalle huomautus – Pro Radiolle lisäksi uhkasakko. https://legacy.viestintavirasto.fi/viestintavirasto/ajankohtaista/2011/T_24.html. 8.6.2019.
- Viestintävirasto 2018. Radio 2020-toimilupakierros. Taajuuskokonaisuudet. https://legacy.viestintavirasto.fi/attachments/M74_tajuuskokonaisuudet_hakukuulutus.pdf. 9.2.2019.
- Viestintävirasto 2019. Radion ohjelmistotoimiluvat 2020. <https://www.traficom.fi/fi/viestinta/tv-ja-radio/radion-ohjelmistotoimiluvat-2020>. 12.2.2019.
- Vilkko, Arto – Hellman, Heikki, Suuren yleisön soittorasiat, Radio Suomen, Radio Novan ja Radio Suomipopin soittolistat ja niiden rakenne. Etnomusikologian vuosikirja 2018, s. 154–181.
- van der Wurff, Richard – van Cuilenburg, Jan, Impact of Moderate and Ruinous Competition on Diversity: The Dutch Television Market. Journal of Media Economics (14)4:2001, s. 213–229.
- Yli-Villamo, Harri – Petäjaniemi, Pekka, Allianssimalli. Rakentajain kalenteri 2013, s. 57–66. <https://www.rakennustieto.fi/Downloads/RK/RK130202.pdf>. 9.2.2019.

Valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjat

- Valtioneuvoston yleisistunto 24.1.1985, pöytäkirja, § 46.
- Valtioneuvoston yleisistunto 11.6.1987, pöytäkirja, § 63.
- Valtioneuvoston yleisistunto 4.5.1989, pöytäkirja, § 49.
- Valtioneuvoston yleisistunto 11.5.1994, pöytäkirja, § 27, jonka liitteenä 4 6.5.1994 päivätty perustelumistio.
- Valtioneuvoston yleisistunto 26.9.1996, pöytäkirja, § 29.
- Valtioneuvoston yleisistunto 11.3.1999, pöytäkirja, § 21.
- Valtioneuvoston yleisistunto 31.5.2006, pöytäkirja, § 36.
- Valtioneuvoston yleisistunto 17.2.2011, pöytäkirja, § 18.
- Valtioneuvoston yleisistunto 15.11.2018, pöytäkirja, 68/2018.

OIKEUSTAPAUKSET

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Gropper Radio AG ym. v. Sveitsi (1990)

Informationsverein Lentia ym. v. Itävalta (1993)

Centro Europa 7 S.R.L. ja di Stefano v. Italia (suuri jaosto, 2012)

Korkein hallinto-oikeus

Päätös 1.12.2006, taltio 3278

LYHENTEET

DAB	Digital Audio Broadcasting
DR	Danmarks Radio
EECC	European Electronic Communications Code, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1972 eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä
EU	Euroopan Unioni
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
FCC	The Federal Communications Commission
FM	taajuusmodulaatio, tapa käyttää radiotaajuuksia analogisiin radiolähetysiin
GHz	gigahertsi
HE	hallituksen esitys
ITU	International Telecommunication Union
KHO	korkein hallinto-oikeus
kHz	kilohertsi
LA	lakialoite
LVM	liikenne- ja viestintäministeriö
MHz	megahertsi
MPRT	Myndigheten för press, radio och tv
PeVL	eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö
SGEI	Services of General Economic Interest
SopS	Sopimussarja
SOU	Statens Offentliga Utredningar
SVPL	laki sähköisen viestinnän palveluista, viestintäpalvelulaki (917/2014)
Tv-toimintalaki	laki televisio- ja radiotoiminnasta (744/1998)
Tv-toimintalaki-HE	Hallituksen esitys eduskunnalle televisio- ja radiotoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 34/1998 vp)
UHF	ultrakorkea taajuus
ULA	ultralhyet radioaallot
vp	valtiopäivät
YleL	laki Yleisradio Oy:stä (1380/1993)

ALTERNATIVES FOR PRIVATE FM RADIO FREQUENCY ALLOCATION METHODS – FROM ADMINISTRATIVE LICENSING TO THE SECONDARY MARKET PRICE MECHANISM PROPOSED BY COASE

This article discusses the methods of allocating scarce FM radio frequencies for private radio channel operations. When the frequency authorities consider allocation decisions, they need to compare and select radio channels applying for frequencies, as radio frequencies are a scarce resource. The goal of this article is to assess how various allocation methods can promote the broader needs of society.

There are various allocation methods available: a comparison of applicant attributes, or "beauty contest"; a public procurement concession process; and a frequency auction. The objectives set for frequency allocation can be based on the state economy as well as national security, media, economic and competition policy considerations.

Reference is made to a 1959 article on frequency allocation by economics Nobelist Ronald H. Coase titled "The Federal Communications Commission". Coase argued that frequencies allocated by means of precisely defined property rights would give rise to the efficient allocation of resources through a free market guided by a price mechanism. According to Coase, a secondary market price mechanism would yield greater social and economic efficiency in allocation compared to administrative regulation.

A comparison of alternative allocation methods reveals the following points. When authorities do not need to define qualitative requirements for radio channels, auctioning provides a competitively neutral means of assigning frequencies. When qualitative requisites are simple, qualitative threshold requirements for auction can be established. When they are detailed and complex, the concession model adequately provides the information to determine applicant competence. "Beauty contest" selection allows for a wider scope of allocation considerations.

Regarding developing FM frequency allocation systems, we consider Coase's contribution to be particularly helpful in highlighting opportunity costs; the impact of wealth transfer in allocating frequencies; and the promotion of competition neutrality in radio broadcasting. The secondary market price mechanism proposed by Coase would benefit the economy most if it steered frequency use among alternative purposes of use more efficiently than regulated licensing.