



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 03.12.1997
KOM(97) 623 lopull.

**VIHREÄ KIRJA TELEVIESTINNÄN,
TIEDOTUSVÄLINEIDEN JA TIETOTEKNIIKAN
LÄHENTYMISESTÄ SEKÄ SEN VAIKUTUKSISTA
SÄÄNTELYYN**

KOHTI TIETOYHTEISKUNNAN EDELLYTTÄMÄÄ LÄHESTYMISTAPAA

(Komission esittämä)

TIIVISTELMÄ

Lähentymisen taustaa

On laajalti tunnettu tosiasia, että teknologian alalla tapahtuu lähentymistä. Toisin sanoen digitaalitekniikka on tehnyt mahdolliseksi sen, että niin perinteisiä kuin uusia palveluita - olipa sitten kyseessä puheen, tiedon, äänen tai kuvien siirto - voidaan nykyään tarjota hyvin erilaisissa verkoissa.

Tämänhetkisen markkinakehityksen perusteella voidaan olettaa, että lähentyvillä aloilla pyritään hyödyntämään teknisen kehityksen mukanaan tuomat mahdollisuudet perinteisten palveluiden parantamiseksi ja toiminnan laajentamiseksi uusille aloille. Televiestinnässä, tiedotusvälineissä ja tietotekniikassa etsitään mahdollisuuksia eri alojen rajat ylittävään tuotteiden ja toteutusympäristöjen suunnitteluun sekä ristikkäisomistukseen. Esimerkkeinä tämän kehityksen synnyttämistä uusista tuotteista ja palveluista voidaan mainita

- kotipankkipalvelut ja kotoa tapahtuva Internet-kaupankäynti,
- puheensiirto Internetin välityksellä,
- sähköposti, datansiirto ja Internet-yhteydet matkapuhelinverkkojen välityksellä sekä kotien ja yritysten liittäminen kiinteisiin televerkkoihin langattomien liittymien avulla,
- datasiirtopalvelut digitaalisissa yleislähetysjärjestelmissä,
- televisiovastaanottimen kautta käytettävät online-palvelut, kuten verkkotelevisio, sekä online-palveluiden tarjoaminen kaapelimodeemien ja digitaalisesti satelliittien välityksellä,
- uutisten, urheilun, konserttien ja muun audiovisuaalisen aineiston verkkolähetykset Internetissä.

Kyseiset esimerkit ovat kouriintuntuvia todisteita Euroopan siirtymisestä tietoyhteiskuntaan. Ne osoittavat, miten tietoyhteiskunta voi koskettaa jokaista kansalaista. Niistä näkyy myös perinteiseen televiestintään ja tiedottamiseen liittyvien palvelujen huomattava lisääntyminen ja monimuotoistuminen.

Keskeiset kysymykset ja niiden merkitys Euroopan kannalta

Mainittujen kehityskulkujen vaikutukset ulottuvat laajalle. Lähentymisessä ei ole kyse pelkästään teknologiasta, vaan myös palvelut lähentyvät toisiaan, mikä muuttaa liiketoimintatapoja ja vuorovaikutusta yhteiskunnan kanssa. Tässä vihreässä kirjassa kuvaillut muutokset voivat merkittävästi parantaa eurooppalaisten elämänlaatua; muutokset edistävät Euroopan eri alueiden yhdentymistä Euroopan talouden ydinalueisiin sekä parantavat yritysten toiminnan tehokkuutta sekä niiden kilpailukykyä niin maailmanlaajuisilla kuin kansallisillakin markkinoilla.

Uusien palvelujen syntymisen ja kehittymisen odotetaan laajentavan nykyisiä tietomarkkinoita kokonaisuudessaan. Samalla kansalaisille avautuu uusia mahdollisuuksia, ja Euroopan rikas kulttuuriperintö, innovaatiomahdollisuudet sekä luovat kyvyt kyetään hyödyntämään entistä tehokkaammin.

Nykyisten viestintäympäristöjen - erityisesti Internetin - maailmanlaajuinen luonne mahdollistaa maailmantalouden entistä tiiviimmän yhdentymisen. Tämä kehitys tuo

mukanaan mahdollisuuksia sekä haasteita paitsi Euroopan unionille, myös unionin naapureille Keski- ja Itä-Euroopassa, Välimeren alueella sekä laajasti ottaen kaikkialla kehittyvissä valtioissa. Samanaikaisesti kaikenkokoisille yrityksille on Internetin kotisivujen perustamisen alhaisten kustannusten ansiosta tarjoutunut mahdollisuus tarjota tuotteitaan niin alueellisesti kuin maailmanlaajuisestikin ja kuluttajat ovat puolestaan hyötäneet entistä monipuolisemmasta tuotteiden ja palveluiden valikoimasta. Kehityksen kannalta avainasemassa on siis maailmanlaajuistuminen - muutokset Euroopassa vaikuttavat muutoksiin myös muualla maailmassa.

Jos Euroopassa pystytään suhtautumaan näihin muutoksiin luomalla olosuhteet, jotka pikemminkin tukevat muutosta kuin jarruttavat sitä, Eurooppa saa käyttöönsä voimatekijän, joka johtaa uusien työpaikkojen syntymiseen, kasvuun, kuluttajien valinnanvapauden lisääntymiseen sekä kulttuurisen monimuotoisuuden säilymiseen. Jos Euroopassa ei pystytä tähän, tai jos toimiin ei ryhdytä ajoissa, voi käydä niin, että Euroopan yritykset ja kansalaiset eivät pysy mukana siinä tietovallankumouksessa, johon yritykset, tuotteiden käyttäjät sekä hallitukset ympäri maailmaa ovat sopeutumassa.

Avainasemassa ovat hallitukset ja päättäjät, joiden vastuulla asianmukaisten olosuhteiden luominen on. Tässä vihreässä kirjassa pääasiassa käsitellyn sääntelykehityksen lisäksi myös tulevaisuudessa tarvitaan ponnisteluja, jotta Euroopan työvoima vastaisi taidoiltaan tietoyhteiskunnan tarpeita, kuten myös äskettäin järjestetyssä työllisyyskokouksessa todettiin. Tutkimusta ja kehitystä olisi jatkuvasti tuettava. Hallitusten sekä alueellisten ja paikallisten viranomaisten samoin kuin unionin toimielinten on esimerkillään näytettävä suuntaa hyödyntämällä täysin niitä uusia tekniikoita ja palveluja, joita lähentyminen tuo tullessaan.

Asianmukaisen sääntelykehityksen luominen on ensiarvoisen tärkeää

Tuleva sääntely-ympäristö on erityisen tärkeä. Euroopan unionissa on jo luotu kattava järjestelmä, jonka tarkoituksena on varmistaa joustava siirtyminen televiestinnän alalla monopolitilanteesta täydelliseen kilpailuun 1. tammikuuta 1998 lähtien. Niin ikään unionissa on otettu käyttöön yleislähetysten sisämarkkinoita tukeva kehys. Asianmukaisen sääntelykehityksen suunnittelussa kyseiset saavutukset on otettava tarkasti huomioon. Tämä vihreä kirja edustaa prosessissa tärkeää vaihetta, sillä sen avulla yhteisössä voidaan käsitellä vuoden 1998 määräajan jälkeisiä näkymiä sekä arvioida sääntelykehityksen vaikutuksia lähentyviin aloihin.

Tässä vihreässä kirjassa tuodaan esiin se, että erilaiset esteet, sääntelyesteet mukaan lukien, saattaisivat haitata uusien palvelujen kehittymistä markkinoiden eri tasoilla. Siitä, miten riittäviä nykyiset sääntelyjärjestelmät ovat muuttuvassa ympäristössä, on kuitenkin olemassa eriäviä näkemyksiä. Erään näkemyksen mukaan sääntelyyn liittyvä epävarmuus jarruttaa uusien tuotteiden ja palveluiden kehittymistä; tämän näkemyksen mukaan nykyiset säännöt määriteltiin aikanaan kansalliseen, analogiseen ja yhden viestintämuodon hallitsemaan ympäristöön. Palveluissa yhdistellään kuitenkin yhä enemmän perinteisiä aloja, ne ylittävät maantieteelliset rajat ja niitä voidaan tarjota erilaisten järjestelmien kautta, mikä asettaa sääntelykehysten perusteluiden tarkoituksenmukaisuuden lähentyvien alojen kohdalla kyseenalaiseksi. Tämän näkemyksen kannattajat ovat sitä mieltä, että tällainen sääntelyyn liittyvä epävarmuus haittaa investointeja sekä hidastaa siirtymistä tietoyhteiskuntaan.

Vaihtoehtoisen näkemyksen mukaan nykyisten erillisten alojen erityisominaisuudet rajoittavat tulevaisuudessa niiden lähentymistä. Lisäksi näkökannan mukaan tiedotusvälineiden tehtävä yhteiskunnan sosiaalisten, kulttuuristen ja eettisten arvojen välittäjänä on sama riippumatta siitä, mitä tekniikkaa palveluiden kuluttajalle siirtämiseksi käytetään. Tämä puolestaan merkitsisi sitä, että taloudellisia toimintaedellytyksiä koskeva ja tietopalveluiden tarjontaa koskeva sääntely olisi erotettava toisistaan, millä voitaisiin varmistaa palvelujen tehokkuus ja laadukkuus.

Näistä kysymyksistä on keskusteltava ja ne on ratkaistava. Ratkaisujen löytämisessä on otettava huomioon kaikki lähentyvillä aloilla esitetyt etunäkökohdat. Lisäksi mahdollisuudet muutoksiin ilmenevät eri tavoin ja eri tasoilla (esimerkiksi teknologiassa, tuotannossa, palveluissa ja markkinoilla). Digitalisoinnin ansiosta lähentyminen on tekniikan tasolla jo pitkällä, mutta tässä vihreässä kirjassa ei kuitenkaan suoranaisesti oleteta lähentymisen yhdellä tasolla johtavan välttämättä yhtä laajamittaiseen lähentymiseen muilla tasoilla. Kirjassa ei myöskään oleteta, että lähentyminen tekniikassa, tuotannossa, palveluissa ja/tai markkinoilla välttämättä edellyttäisi yhtenäistä sääntely-ympäristöä.

Vihreä kirja keskustelun herättäjänä

Tämän vihreän kirjan tarkoituksena on herättää keskustelua ja siinä on tarkoituksella pyritty lähinnä asettelemaan kysymyksiä. Kirjassa tutkitaan eri aiheita, yksilöidään vaihtoehtoja sekä asetetaan kysymyksiä julkista mielipiteiden vaihtoa varten. Kirjassa ei tässä vaiheessa oteta kantaa eikä esitetä lopullisia päätelmiä.

Vihreän kirjan I ja II luvussa tarkastellaan lähentymistä ilmiönä sekä sen teknistä taustaa, markkinoiden viimeaikaisia kehityskulkuja sekä mahdollisia vaikutuksia televiestintään, tiedotusvälineisiin ja tietotekniikkaan.

Vihreän kirjan III luvussa eritellään tätä teknistä ja markkinakehitystä jarruttavia nykyisiä ja mahdollisesti syntyviä esteitä. Jotkin näistä esteistä johtuvat lähentyvien alojen markkina- tai tuotantotilanteesta, kun taas toiset syntyvät nykyisestä sääntelystä. Joidenkin aiheiden osalta yhteisössä on jo tehty aloitteita (esimerkiksi teollis- ja tekijänoikeuksien, tiedotusvälineiden omistussuhteiden, sähköisen kaupankäynnin ja digitaalisten allekirjoitusten alalla) ja nämä aloitteet mainitaan kyseisten alojen käsittelyn yhteydessä. Muissa tapauksissa kyseisten esteiden pohjalta pohditaan sitä, olisiko voimassa olevaa sääntelykehystä lähentymisen vuoksi muutettava.

Kirjan IV luvussa käsitellään yksityiskohtaisesti nykyisiin ja mahdollisiin tuleviin sääntelytapoihin ja toimintaperiaatteisiin liittyviä kysymyksiä. Kysymykset voidaan laajasti ottaen jakaa kahdeksaan ryhmään:

- Määritelmät
- Markkinoillepääsy ja toimilupamenettelyt
- Verkkojen, ehdolliseen pääsyyn perustuvien järjestelmien ja sisällön käyttömahdollisuudet
- Taajuuksien saatavuus
- Standardit
- Hinnoittelu
- Kuluttajien edut

Luvun lopussa käsitellään yleistä etua koskevia tavoitteita, erilaisia mahdollisia sääntelymalleja sekä kansainvälisesti esiin tuotuja kysymyksiä.

Lopuksi **V luvussa** esitellään joukko periaatteita lähentyvien alojen tulevaa sääntelyä varten ja kuvaillaan keskustelun pohjaksi mahdollisia sääntelyvaihtoehtoja.

Komissio katsoo, että viiden kuukauden mittainen julkinen kuuleminen mahdollistaa laajan osallistumisen sekä keskustelun kansalaisten ja yritysten kannalta sekä tietoyhteiskunnan tulevan kehityksen kannalta tärkeistä kysymyksistä. Mielenpitoet voi lähettää joko paperilla tai sähköisessä muodossa, ja keskustelun tueksi on luotu Internet-sivu, jolta sähköisessä muodossa olevat mielenpitoet ovat luettavissa.¹ Kuulemismenettelyn aikana järjestetään lisäksi julkisia kuulemisia. Saatujen lausuntojen perusteella komissio pyrkii laatimaan aiheesta tiedonannon kesäkuuhun 1998 mennessä.

Päätelmät - miten tästä eteenpäin?

Tämä vihreä kirja on osa toimintaa, jolla pyritään turvaamaan lähentymisen edut Euroopan sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen kannalta. Komissio julkaisee kesäkuussa tiedonannon, jossa esitellään julkisen kuulemisen tulokset, ja tämän jälkeen Euroopan parlamentti, ministerineuvosto, talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea voivat ottaa tiedonantoon kantaa. Lisäksi tiedonanto mahdollistaa selkeiden tavoitteiden määrittämisen tulevaa toimintaa varten.

Tämä vihreä kirja käynnistää uuden vaiheen Euroopan unionin toiminnassa viestinnän alalla. Näin vihreä kirja liittyy merkittävänä osana siihen kokonaiskehitykseen, jonka tarkoituksena on edistää tietoyhteiskunnan kehittymistä. Vihreä kirja pohjautuu nykyisiin puitteisiin, jotka koskevat televiestintää (erityisenä virstanpylväänä on vuonna 1987 laadittu vihreä kirja televiestinnästä²) ja tiedotusvälineitä (joita käsitellään useissa yhteisön lainsäädännöllisissä aloitteissa). Tämä vihreä kirja tarjoaa kaikille asiasta kiinnostuneille mahdollisuuden esittää ehdotuksia siitä, millainen sääntely olisi lähentyvillä aloilla tarkoituksenmukaista vuoden 1998 jälkeisessä viestintäympäristössä.

Tämän ensimmäisen vaiheen tarkoituksena on tasoittaa tietä sellaisen tarkoituksenmukaisen sääntely-ympäristön kehitykselle, joka auttaa hyödyntämään kaikki tietoyhteiskunnan tarjoamat mahdollisuudet Euroopan ja sen kansalaisten etujen mukaisesti ensi vuosituhanneille siirryttäessä.

¹ Osoite on <http://www.ispo.cec.be/convergencegp>. Niin paperilla kuin sähköisestikin lähetetyt mielenpitoet julkistetaan paperilla samanaikaisesti julkisten kuulemisten perusteella laadittavan komission tiedonannon kanssa; pyydettyä mielenpitoet käsitellään kuitenkin luottamuksellisesti.

² KOM(87) 290 lopullinen.

SISÄLLYSLUETTELO

Johdanto	vii
I. Lähentyminen - määritelmiä ja kehityskulkuja	1
1. Lähentymisen laajuus	
2. Teknologia kehityksen mahdollistajana	
3. Tämänhetkiset markkinoiden kehityskulut	
4. Yhteenveto ja kysymykset	
II. Lähentymisen vaikutukset lähentyvillä aloilla	9
1. Sosiaalinen ja taloudellinen ympäristö	
2. Markkinasuuntaukset	
3. Kuluttajanäkökulma	
4. Yhteenveto ja kysymykset	
III. Lähentymisen esteet	17
1. Nykyiset esteet	
2. Mahdolliset esteet	
3. Kysymys	
IV. Sääntelyvaikutukset	20
1. Nykyisiä sääntelytapoja koskevat haasteet	
2. Esteiden poistaminen - sääntelyä koskevat kysymykset	
3. Yleistä etua koskevien tavoitteiden saavuttaminen	
4. Tulevan sääntelymallin vaihtoehdot	
5. Kansainvälisen tason kysymyksiä	
V. Periaatteet ja vaihtoehdot tulevaisuutta varten	36
1. Lähentyvien alojen tulevan sääntelypolitiikan periaatteet	
2. Vaihtoehdot sääntelyn kehittämiseksi	
3. Tulevan toiminnan aikataulu	
4. Päätelmät	
Liite: Nykyinen sääntely	40

Johdanto

Tietoyhteiskunta on toteutumassa. Sen kehittymistä edistää nopea teknologinen muutos, joka muokkaa tietoteollisuutta. Muutoksen nopeus ja luonne saattaa asettaa uusia haasteita päättäjille.

Merkittävimpiä tekijöitä on se, että eri alat, kuten televiestintä, tiedotusvälineet ja tietotekniikka hyödyntävät yhä enemmän samoja tekniikoita. Tällainen lähentyminen on näkynyt entistä selvemmin viime vuosina, jolloin Internetin käyttö on lisääntynyt ja nykyisten verkkojen kyky välittää sekä televiestintä- että yleislähetyspalveluja on parantunut.

Lähentyminen (konvergenssi) on ilmiönä suhteellisen uusi, ja sen vaikutuksista yhteiskuntaan ja taloudelliseen toimintaan ollaan monta mieltä. Laajalti ollaan yksimielisiä siitä, että digitaalielektroniikan ja ohjelmistojen kehittyminen luo tekniset edellytykset uusille tietopalvelujen välitys- ja käyttötavoille. Epäselvempää on, missä määrin ja millä aikavälillä tämä kehitys muuttaa nykyisiä käytäntöjä. Jotkut ovat sitä mieltä, että lähentyminen johtaa nykyisten televiestintään, tiedotusvälineisiin ja tietotekniikkaan liittyvien palvelujen täydelliseen ja nopeaan muuttumiseen siten, että nämä nykyään erillään olevat palveluryhmät nivoutuvat toisiinsa ja niiden väliset, perinteisesti selkeät rajat hämärtyvät merkittävästi.

Toiset ovat sitä mieltä, että nykyisten erillisten alojen erilaisuus rajoittaa palveluiden lähentymistä tulevaisuudessa ja että tiedotusvälineillä on tärkeä tehtävä yhteiskuntamme sosiaalisten, kulttuuristen ja eettisten arvojen vaalijana riippumatta kuluttajan tavoittamiseksi valitusta tekniikasta. Tämä merkitsisi sitä, että taloudellisten toimintaedellytysten sekä tietopalvelujen sisällön sääntely olisi erotettava toisistaan tehokkuuden ja korkean laadun varmistamiseksi. Toiset taas ovat sitä mieltä, että lähentyminen tapahtuu asteittaisesti hyvin pitkällä aikavälillä.

On kuitenkin selvää, että tällaisella kehityksellä saattaa olla laajakantoisia seurauksia. Uusien palveluiden syntyminen ja nykyisten palveluiden kehittymisen uskotaan laajentavan koko tietoalan markkinoita. Kehitys tuo mukanaan uusia mahdollisuuksia talouskasvuun ja työllisyyden parantamiseen. Samalla uusi viestintäpalveluympäristö tuo mahdollisuuksia parantaa Euroopan kansalaisten elämänlaatua

lisäämällä kuluttajien valinnanvapautta, tuomalla tietoyhteiskunnan edut helpommin ihmisten ulottuville sekä edistämällä kulttuurista monimuotoisuutta.

Tätä kehitystä voidaankin pitää Euroopan taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen kannalta myönteisenä, ja sitä olisi edistettävä. Julkisen päätöksenteon olisi tarjottava lähentymistä tukeva ympäristö, jotta kehityksen suomiin tilaisuuksiin voitaisiin tarttua hyvissä ajoin.

Nyt tarvitaan lähentymisilmiötä sekä sen vaikutuksia koskevaa laajamittaista ja perusteellista keskustelua, jonka pohjalta sääntelyn suunnittelu voidaan aloittaa. Tämän vihreän kirjan tavoitteena onkin käynnistää tällainen keskustelu.

Keskustelussa on otettava huomioon muut merkittävät komission televiestinnän, tiedotusvälineiden ja tietotekniikan alalla toteuttamat toimet. Televiestinnän 1. tammikuuta 1998 toteutuneen täydellisen vapauttamisen jälkeisen viestintäympäristön kannalta tämä keskustelu saa erityisen tärkeän aseman. Vihreän kirjan käynnistämän prosessin olisi varmistettava se, että televiestintää koskevan vuoden 1998 sääntelykokonaisuuden vaikutusten kokonaisarviointissa (joka toteutetaan vuoden 1999 lopulla) voitaisiin kokonaisuudessaan ottaa huomioon lähentymisen vaikutukset kyseisellä alalla. Komission laatimasta kaapelialan tilannekatsauksesta, joka laadittiin vapauttamisen näkökulmasta ja - jonka laatimiseen komissio sitoutui kaapelitelevisioverkkoja koskevassa direktiivissä³ ja täydellisen kilpailun toteuttamista (televiestintämarkkinoilla) koskevassa direktiivissä⁴, laaditaan oma tiedonanto. Katsauksen tarkoituksena on luoda avoimet ja kilpailua suosivat markkinarakenteet tele- ja kaapelitelevisioverkkojen tarjoamista varten, millä saattaa olla huomattava vaikutus lähentyviin aloihin. Erityisesti katsaus kannustaa kilpailuun ja pyrkii estämään kilpailulle haitallisten uusien "portinvartija-yritysten" ja pullonkaulatilanteiden syntyä markkinoille. Voimakas kilpailu näillä aloilla kannustaa kehittämään uusia Euroopan yhteisön kuluttajia hyödyttäviä innovatiivisia palveluita ja takaa alan eurooppalaiselle teollisuudelle ja palveluntarjoajille sen asiantuntemuksen, jota

³ Komission direktiivi 95/51/EY, EYVL L 256, 26.11.1995.

⁴ Komission direktiivi 96/19/EY, EYVL L 74, 22.3.1996.

kilpailukyky maailmanlaajuisilla markkinoilla edellyttää.

Kun otetaan huomioon se, että vihreän kirjan tarkoituksena on varmistaa kilpailua suosivat markkinarakenteet, kirjan ajankohtaisuus johtuu siitä, että uusia markkinoita saattaa kehittyä nopeasti ja ne ovat luonnostaan maailmanlaajuisia. Jos voimassa oleva sääntelykehys eri jäsenvaltioissa tai itse asiassa koko Euroopassa ei ole tarkoituksenmukainen näiden uusien markkinoiden kehittymisen kannalta tai jopa estää niiden kehittymisen, Eurooppa saattaa joutua epäedulliseen kilpailuasemaan maailmalla toimiviin joustavampiin kilpailijoihin nähden. Tämä saattaisi vieraannuttaa kuluttajat kaventamalla valinnanvapautta sekä heikentämällä kuluttajien luottamusta uusiin palveluihin, ja sillä saattaisi lisäksi olla haitallisia vaikutuksia talouden kasvuun ja työpaikkojen syntyyn Euroopassa.

Vihreässä kirjassa tarkastellaan lähentymistä ilmiönä ja keskitytään erityisesti palveluntarjontaan sekä palveluja välittäviin verkkoihin. Lisäksi käsitellään lähentymisen mahdollisia vaikutuksia sekä sääntelyn muotoon että sisältöön. Vaikka vihreässä kirjassa käsitelläänkin tiettyjä palveluntarjontaa koskevia sääntelykysymyksiä, kaikissa tämän alan jatkotoimissa on otettava huomioon komissiossa parhaillaan käynnissä oleva työ ja yhteisön nykyisen lainsäädännön täytöntöönpano.

Vihreässä kirjassa ei oteta tarkasti kantaa uusiin sääntelyrakenteisiin. Itse asiassa kirjassa tunnustetaan se, että lähentyminen saattaa johtaa televiestintää ja tiedotusvälineitä koskevan sääntelyn kevenemiseen, eikä se saisi johtaa sääntelyn lisääntymiseen tietotekniikan kaltaisilla aloilla. Vihreässä kirjassa pikemminkin analysoidaan lähentymisilmiötä sellaisena kuin se ilmenee markkinoilla, yksilöidään kehityksestä johtuvia sääntelyongelmia sekä esitetään vaihtoehtoihin liittyviä kysymyksiä.

Kaikkia asiasta kiinnostuneita pyydetään osallistumaan keskusteluun vastaamalla kirjassa asetettuihin kysymyksiin sekä mahdollisesti tekemällä asiaa koskevia ehdotuksia. Kuulemisen kestoksi on asetettu viisi kuukautta tämän vihreän kirjan julkaisupäivästä. Kuulemisesta saatujen tulosten perusteella laaditaan kertomus vuoden 1998 kesäkuuhun mennessä.

Mielipiteet pyydetään lähettämään sähköpostitse, postitse (neljänä kappaleena) tai faksilla osoitteeseen:

Euroopan komissio, PO XIII A4
E. Lalor
200 rue de la Loi, BU31 0/62
B-1049 BRYSEL
Belgia

Faksi (32-2) 296 9009

ja/tai

Euroopan komissio, PO X C1
G. Paulger
200 rue de la Loi, L-102 5/25
B-1049 BRYSEL
Belgia

Faksi: (32-2) 299 9201

ja/tai

Sähköposti: convergencegp@cec.be

Kaikki lausunnot ovat saatavilla paperikopioina kuulemisen päätyttyä, ellei lausuntoja pyydetä käsittelemään luottamuksellisesti. Sekä vihreä kirja että vastaanotetut lausunnot ovat luettavissa Internet-osoitteessa

<http://www.ispo.cec.be/convergencegp>

I Luku Lähentyminen - määritelmiä ja kehityskulkuja

Tämä vihreä kirja on uusi askel kohti eurooppalaista tietoyhteiskuntaa. Kirjassa tarkastellaan eräitä keskeisiä kysymyksiä, jotka liittyvät televiestinnän, tiedotusvälineiden ja tietotekniikan infrastruktuuriin sanan laajassa merkityksessä. Näihin tässä asiakirjassa käsiteltäviin aloihin viitataan jäljempänä käytännön syistä ilmaisulla "lähentyvät alat".

Tässä vihreässä kirjassa ei käsitellä tietoyhteiskunnan toteutuessa syntyviä uusia palvelumuotoja, esimerkiksi sähköistä kaupankäyntiä, johon liittyvät käytänteet saattavat mullistaa niinkin erilaisia aloja kuin vähittäiskauppa, matkustaminen ja rahoituspalvelut. Näihin uusiin palveluihin liittyviin kysymyksiin kuuluu myös sellaisia, joissa yhteisön toiminta on jo pitkällä, kuten teollis- ja tekijänoikeudet sekä lähioikeudet, tiedotusvälineiden moniarvoisuus, yksityisyyden suoja ja tietosuoja sekä salaustekniikat ja digitaaliset allekirjoitukset. Nämä alat kuuluvat osana laajempaan kehikseen, joka on kehittymässä tietoyhteiskunnan uusia palveluja ja toimintamuotoja varten. Näiden alojen ei tämän vuoksi katsota kuuluvan vihreän kirjan alaan, ja niihin viitataan ainoastaan lyhyesti silloin, kun se on käsiteltävien kysymysten kannalta olennaista.

Sen sijaan vihreässä kirjassa keskitytään perustana olevaan infrastruktuuriin, joka helpottaa tietoyhteiskunnan palvelujen luomista sekä niiden toimittamista asiakkaille. Infrastruktuuri koostuu lähentyviin aloihin liittyvistä rakenneosien, verkkojen ja palveluiden muodostamista järjestelmistä. Kullakin kolmella alalla nämä järjestelmät ovat muuttumassa perinpohjaisesti lähinnä digitaalitekniikan käyttöönoton myötä. Tämä vaikuttaa todennäköisesti toimintaperiaatteisiin ja sääntelyyn.

Kirjassa keskitytään online-palveluihin. Esimerkiksi offline-julkaisu toimintaa käsitellään ainoastaan siltä osin kuin sen voidaan olettaa muodostavan mahdolliset markkinat online-liiketoimintaa ajatellen.

Vihreässä kirjassa käsitellään laajoja tulevaisuuden suuntauksia eikä siinä pyritä määrittelemään markkinoita yhteisön kilpailulainsäädännön soveltamista silmällä pitäen. Tässä vihreässä kirjassa esitetyt mielipiteet eivät vaikuta kantaan, jonka komissio on mahdollisesti omaksunut tai omaksuu kilpailusääntöjen alaisen vireillä olevien tai tulevien tapauksen arvioinnissa.

Vihreän kirjan I luvussa kuvaillaan lähentymisilmiötä sekä sen perustana olevaa teknistä kehitystä tästä näkökulmasta. Lisäksi luvussa tarkastellaan viimeaikaista markkinakehitystä sekä laitevalmistajien, palveluntarjoajien ja kuluttajien reaktioita tähän kehitykseen, mikä puolestaan auttaa arvioimaan tulevan muutoksen suuntaa. Kuten mitä tahansa uusia markkinoita tarkasteltaessa, voidaan ensimmäiset kehitystä koskevat ennusteet laatia laitevalmistajien ja palveluntarjoajien toiminnan perusteella. Tämän toiminnan kehitystä jatkossa säätelevät reaktioillaan kuluttajat, joiden on hyväksyttävä uudet tuotteet ja otettava ne käyttöön ennen kuin markkinat voivat toteutua.

I.1 Lähentymisen laajuus

Lähentymistä (konvergenssiä) on tässä yhteydessä vaikea määritellä tyhjentävästi, mutta yleensä sillä tarkoitetaan seuraavia asioita:

- erilaisten verkkojärjestelmien kykyä välittää pohjimmiltaan samantyyppisiä palveluja, tai
- kuluttajille suunnattujen laitteiden, kuten puhelimen, television ja mikrotietokoneen yhdentymistä.

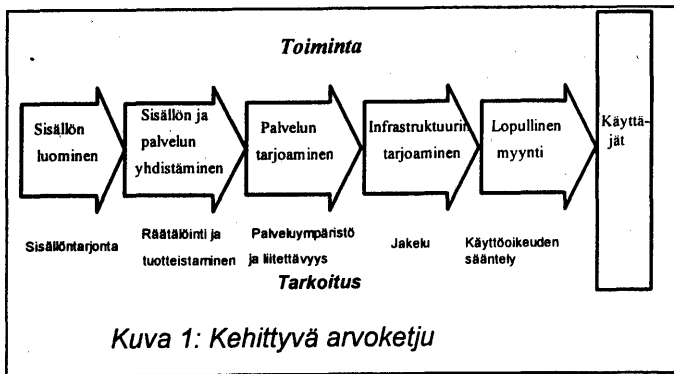
Jälkimmäisen määritelmän tapaa sanomalehdissä useimmin - kuluttajat ymmärtävät määritelmän helposti, ja se kuvastaa sitä laajempaa kamppailua, jota tietokone-, televiestintä- ja yleislähetysalan yritykset käyvät tulevaisuuden markkinoiden hallinnasta.

Tästä laajalti omaksutusta näkemyksestä huolimatta on lähentyminen kuluttajalaitteissa paljon vähäisempää kuin verkkojen alalla. Teleoperaattorit tarjoavat jo audiovisuaalista ohjelmaa verkoissaan (vaikkakin vasta koeluonteisesti), ja näistä operaattoreista on tullut tärkeitä Internet-liittymien ja -runkoverkon tarjoajia. Lähetysyhtiöt ovat tarjonneet verkoissaan jo muutamien vuosien ajan tietopalveluja, jotka tehostuvat entisestään seuraavan vuoden tai puolentoista kuluessa, kun sekä radio- että televisiolähetykset digitalisoidaan ja vuorovaikutteisuus otetaan käyttöön.

Kaapeliyhtiöt tarjoavat monia televiestintäpalveluja, esimerkiksi joissakin jäsenvaltioissa puhelintoimintapalveluja, ja ne ovat alkaneet tarjota nopeita Internet-yhteyksiä kaapelimodeemien välityksellä perinteisen televisiotarjonnan välittämisen lisäksi. Julkisten palvelujen lisäksi ääni- ja videotekniikoita on alettu hyödyntää myös yritysten sisäisissä verkoissa ("intranet") reaaliaikaisen tiedonsiirron lisämuotona. Tämänkaltaisia sovelluksia on niin

ikään alkanut esiintyä myyninedistämistarkoituksessa asiakkaille suunnatuilla Internet-sivuilla.⁵

Verkkoperusta ja kuluttaja/käyttäjä-ympäristö muodostavat kaksi osaa tarjonta- tai arvoketjusta, joka ulottuu sisällön luomisesta sen pakkaamiseen, palvelun tarjoamiseen sekä lopulliseen asiakkaalle toimittamiseen (ks. kuva 1). Arvoketjun käsitteestä on hyötyä tarkasteltaessa yritysten ja markkinoiden käyttäytymistä lähentymisen näkökulmasta.



Lähde: Squires Sanders Dempsey LLP and Analysys Ltd.

Nykyään yritykset toimivat lähinnä yhdellä tai kahdella arvoketjun osa-alueella. On esitetty, että lähentyminen saa monet nykyisistä yrityksistä harkitsemaan toimialansa laajentamista ydintoimintojensa ulkopuolelle, ja että kyseinen suuntaus on jo selkeästi havaittavissa joissakin yritysfuusioissa ja -ostoissa (katso jäljempänä).

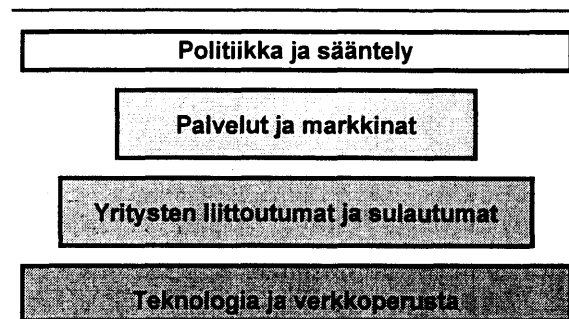
Lähentymiskehityksen aiheuttamia mahdollisia muutoksia voidaan tarkastella kolmella tasolla (teknologia, tuotanto sekä palvelut ja markkinat) (ks. kuva 2), vaikka ei voidakaan lähtökohtaisesti olettaa, että lähentyminen yhdellä tasolla välttämättä johtaisi samanlaajuiseen lähentymiseen muilla tasoilla eikä myöskään, että teknologian, tuotannon, palveluiden tai markkinoiden lähentyminen välttämättä merkitsisi tarvetta yhdenmukaiseen sääntely-ympäristöön.

Teknologinen lähentyminen, kuten edellä olevat esimerkit osoittavat, perustuu digitaalitekniikan yleiseen soveltamiseen niissä järjestelmissä ja verkoissa, joita käytetään palveluiden välittämiseen. Kuten 1.2 kohdasta käy ilmi, teknologinen lähentyminen on jo käynnissä, ja jatkuva tekninen kehitys vahvistaa tätä kehitystä arvoketjun eri kohdissa.

Monet ovat havainneet myös eri alojen yritysten lähentymistä, mikä ilmenee yritysliittoutumina, yritysten sulautumisena ja yhteisyrityksinä, jotka

⁵ Katso *Webcasting and convergence: Policy implications*. OECD, DSTI/ICCP/TISP(97)6 - julkaisuajankohta joulukuussa 1997.

tukeutuvat osapuolten tekniseen ja kaupalliseen taitotietoon hyödyntääkseen nykyiset ja uudet markkinat. Tällaisia liittoutumia, sulautumia ja yhteisyrityksiä valvotaan vastaisuudessaakin yhteisön kilpailusääntöjen noudattamisen kannalta. Monet kyseisistä liitoista ovat horisontaalisia - ne muodostuvat arvoketjun samalla tasolla toimivista yrityksistä. Sen sijaan sellaiset liittoutumat, jotka pyrkivät hyödyntämään markkinoiden lähentymisen suomat mahdollisuudet, muodostuvat yleensä yrityksistä, jotka toimivat arvoketjun eri osissa ja johtavat näin entistä voimakkaampaan vertikaaliseen yhdentymiseen. Jotkin näistä liittoutumista ovat kohdanneet alkuvaiheelle tyypillisiä vaikeuksia, jotka osaltaan ilmentävät markkinoiden epävarmuutta sekä niillä vallitsevia riskejä.



Kuva 2: Lähentymisen portaat

Lisäksi on vaikeaa määritellä tarkasti sitä, millaisia palveluita lähentyminen tuo mukanaan. Monet uudet palvelut syntyvät tietyn alan teknologisen kehityksen tuloksena eikä niiden syntyyn välttämättä liity minkäänlaista eri alojen vuorovaikutusta. Toiset taas saattavat olla suoraa seurausta kahden alan, esim. televiestinnän ja lähetystoiminnan yhteistyöstä. Jälkimmäisistä käytetään jäljempänä ilmaisua "lähentymisen synnyttämät palvelut". Tätä yleisemmän ilmaisun ollessa soveliaampi viitataan ainoastaan "uusiin palveluihin", millä ei kuitenkaan pyritä tarkkaan oikeudelliseen määritelmään.

1.2 Teknologia kehityksen mahdollistajana

Teknologia ei ole tämän vihreän kirjan keskeinen aihe; pikemminkin käsitellään niitä uusia liiketoiminnan muotoja ja markkinailmiöitä, joiden syntyminen teknologian kehitys on tehnyt mahdolliseksi ja joiden vaikutus näkyy tarjoajan ja kuluttajan välisten perinteisten suhteiden muuttumisena. Näiden kehityskulkujen luonteen ymmärtäminen voi auttaa hyödyntämään muutoksen mukanaan tuomat mahdollisuudet entistä paremmin.

Digitaalitekniikka tukee lähentymistä

Kuten jo aikaisemmin todettiin, kehityksen taustalla vaikuttaa digitaalitekniikan yleinen käyttöönotto kyseisillä aloilla. Digitaalitekniikka kattaa joukon osa-alueita, joiden on perinteisesti katsottu liittyvän tietokone- ja telealaan, kuten digitaalinen mikroelektronikka, ohjelmistotuotanto ja digitaalinen lähetystekniikka. Näitä teknologioita on alettu soveltaa vähitellen jokaisella keskeisellä alalla, ja ne ovat jo osoittautuneet edeltäjiään tehokkaammiksi, joustavammiksi ja edullisemmiksi sekä tuoneet ilmi kykynsä edistää luovuuden hyödyntämistä sekä innovaatiota.

Tietokonetekniikalla on nykyään avainasema sisällön luomisessa sekä tuotannossa niin elokuva-alalla kuin yleislähetystoiminnassakin. Audiovisuaalisen aineiston tuotanto-, jakelu- ja kulutustavat kehittyvät. Aineisto muuttuu entistä muunneltavammaksi, mikä mahdollistaa aineiston käyttämisen monenlaisissa ympäristöissä sekä sen jakelun monenlaisten verkkorakenteiden välityksellä. Perustavanlaatuisen osatekijä tässä yhteydessä on MPEG-standardisarja, jota käytetään liikkuvan kuvan digitaaliseen koodaukseen⁶. Kun kuvat on koodattu tähän muotoon, niitä voidaan muokata, käsitellä tai lähettää samalla tavoin kuin mitä tahansa muuta digitaalista tietoa. Tällaisessa muodossa olevaa tietoa käsittelevien verkkojen ja järjestelmien toiminta ei tietenkään riipu siitä, millaisesta lähdeaineistosta (kuvista, äänestä tai tekstistä) kulloinkin on kyse. Digitaalinen lähdeaineiston koodaus muodostaakin teknologisen lähentymisen perustan.

Digitaalisia lähetyksiä voidaan siirtää yleislähetysverkoissa tai maanpäällisissä langallisissa tai langattomissa verkoissa. Yleislähetysverkkojen osalta digitalisoinnin merkittävin vaikutus on kapasiteetin välitön lisääntyminen, minkä avulla tämän alan kasvua sen syntymisestä lähtien rajoittanut kapasiteetin niukkuus vähenee merkittävästi. Toisaalta myös prosessoinnin tehostuminen ja uudet ohjelmistot vauhdittavat kuluttajille suunnattujen tuotteiden, kuten erilaisten televisioon liitettävien lisälaitteiden, yleistymistä. Toimintojen toteuttaminen ohjelmistojen avulla auttaa helpottamaan laitteiden elinkaaren lyhyyteen liittyviä ongelmia, ja se vähentää markkinoiden

⁶ MPEG: lyhenne muodostuu sanoista *Motion Picture Experts Group*. Standardisarjaan kuuluvat standardit MPEG-1:stä MPEG-4:ään; näistä MPEG-2 (studiolaatusella äänentoistolla varustetut televisiokanavat ja CD-tasoiset moniäänikanavat) on yleisin.

jäykkyyttä sekä edistää innovaatiota. Ohjelmistot takaavat kyseisille laitteille myös sellaisen älytason, jonka avulla yleislähetysverkot kykenevät jäljittelemään tavallisesti televerkkoihin liitettyjä kytkentämahdollisuuksia. Esimerkiksi satelliittivälitteisten maksullisten televisiolähetyspalvelujen tarjoajat voivat nykyään kohdistaa palvelunsa yksittäisille asiakkaille ehdolliseen pääsyyn perustuvien järjestelmien ansiosta, ja usein nämä järjestelmät yhdistetään maanpäälliseen televerkkoon, jotta saataisiin aikaan paluuyhteys vuorovaikutteisia palveluita varten.

Lähentymistä tukevat verkkotekniikat

Sitä mukaa kun vaihtoehtoisten televerkkorakenteiden käyttö yleistyy, voidaan optisiin kuituihin perustuvissa suurinopeuksisissa verkoissa toteuttaa uudenaikaisen palvelinteknologian avulla näennäisiä yleislähetystekniikoita.⁷ Digitaalitekniikan tuoma suuri siirtoteho ja tehokas taajuuksien käyttö mahdollistaa korkealuokkaiset äänen ja liikkuvan kuvan lähetykset monentyppisten verkkojen välityksellä. Sellaiset lähetystekniikat kuin kapeakaistainen ISDN⁸, xDSL⁹ ja ATM¹⁰ varmistavat sen, että sekä nykyisiä että uusia verkkorakenteita voidaan käyttää uusien palveluiden välittämiseen. Nykyisten verkkojen käyttö tehostuu lisäksi MPEG-standardeihin liittyvillä pakkaamistekniikoilla, minkä ansiosta siirtokapasiteetiltaan rajallisissa verkoissa voidaan lähettää sellaisia palveluja, joiden lähettäminen oli aikaisemmin mahdollista ainoastaan erittäin kehittyneiden ja kalliiden laajakaistaverkkojen välityksellä.

⁷ Tämä tarkoittaa sitä, että sama aineisto voidaan toimittaa monille kuluttajille, mutta kunkin erityisestä pyynnöstä eikä välttämättä samanaikaisesti.

⁸ ISDN - *digitaalinen monipalveluverkko*. Kapeakaistaisen version vakinaistivat viimeisen 30 vuoden aikana teleoperaattorit, jotka halusivat digitalisoida tilaajaverkkonsa. Järjestelmän pitkä kehittelyvaihe johti riskeihin teknisestä vanhentumisesta, joita kuitenkin lievensivät syntyneet muut tekniikat (erityisesti tiedon pakkaamisessa) ja sopivat sovellukset (erityisesti Internet-liittymät).

⁹ xDSL - *x-digitaalinen tilaajaliittymä*; x nimessä kuvaa kulloinkin käytettävää tekniikkaa. Kyseessä ovat tekniikat, joilla nykyisten televerkkojen kuparijohdinparikaapelia käytetään suurinopeuksiseen tiedonsiirtoon. ADSL:n (jossa A tarkoittaa asymmetristä) nopeus on tavallisesti 1,5 Mb/s keskuksesta kuluttajalle ja HDSL:n (jossa H tarkoittaa suurinopeuksista, high-speed) nopeus 6 Mb/s. Nämä ovat jäämässä jälkeen nopeammista tekniikoista.

¹⁰ ATM - *tahdistamaton siirtotapa* tarkoittaa suurinopeuksista perussiirtotason välitysteknologiaa. Tämä siirtotapa eroaa ylemmän sovellustason käytännöistä, kuten IP-käytännöstä (Internet-yhteyksikäytäntö), jotka voivat toimia ATM:n tapaisten siirtokäytäntöjen muodostamalta perustalta.

ATM on varteenotettava tapa erityisesti multimedian siirtotekniikkana. ATM on nopea soluvälitystekniikka, ja sen avulla voidaan kuljettaa monentyyppistä tietoliikennettä (ääntä, tietoa ja kuvaa) samassa verkossa. Kansainvälinen teleliitto (ITU) on ottanut ATM-siirtotavan perustaksi laajakaistaisille ISDN-tekniikoille, jotka edustavat kapeakaistaisesta versiosta seuraavaa sukupolvea.

Tämä eri tekniikoiden välinen jatkuva kilpailu saattaa muuttaa kokonaisuutta, joten tulevaisuuden verkkoarkkitehtuurin ominaisuuksia saattaa olla vaikea ennustaa tarkasti. Kyseisellä ongelmalla ei ehkä kuitenkaan ole suurta merkitystä, koska nykyiset sovellukset ja palvelut tulevat yhä riippumattommiksi niitä välittävistä perusrakenteista.

Internet-teknologia johtaa riippumattomuuteen käyttöympäristöstä

Kuvaavin esimerkki käyttöympäristöstä riippumattomuudesta on Internet-yhteyksikäytäntö (IP). IP:stä on kehittynyt Internetin tosiasiallinen verkkokäytäntö, ja se kykenee reitittämään ja siirtämään kaikki multimediapalveluiden osat (tekstin, kuvat, liikkuvan kuvan ja äänen). IP:tä käytetään niin ikään sisäisiä verkkoja koskevissa tuotteissa, ja se tarjoaa mahdollisuuden multimediasovelluksiin yrityksen tai jonkin muun suljetun käyttäjäryhmän sisällä.

Internetiä voidaan parhaiten kuvata avoimeksi IP-yhteyksikäytännön avulla yhdistettyjen verkkojen verkostoksi, jossa tavallisimmin käytetään teleoperaattoreilta vuokrattuja siirtoteitä. Internet on kehittynyt pääasiassa korkeakoulujen ja valtionhallinnon rahoittamasta verkosta hyvin nopeasti viime vuosikymmenen aikana: sen runkokapasiteetti oli 56 kbit/s vuonna 1986, 45 Mbit/s vuonna 1993 ja lopulta 155 Mbit/s vuonna 1996. Tämä Internetin verkkokapasiteetin valtava kasvu on ollut yhteydessä Internetin käyttäjien sekä Internetiä varten kehitettyjen sovelluksien ja ohjelmistojen huomattavaan lisääntymiseen.

Internetin standardoinnissa sovelletun avoimen, omistusta välttävän lähestymistavan ansiosta yritykset ovat kyenneet hyödyntämään toistensa saavutuksia. Monet ovat esimerkiksi sitä mieltä, että www-verkon (World Wide Web) toimintakykyä on merkittävästi parantanut se avoin lähestymistapa selainohjelmien kehittämisessä, jonka esimerkiksi Netscape, Microsoft ja Sun ovat omaksuneet. Internetin kapasiteetti multimedian välittäjänä paranee entisestään useiden paranneltujen tai uusien käytäntöjen kehittelyn myötä; Internet-palvelujen tarjoajien on tarkoitus ottaa nämä käytännöt käyttöön seuraavan kolmen vuoden aikana.

Edeltävän, keskeisiä teknologisia kehityskulkuja koskevan katsauksen ei ole tarkoitus olla kattava, vaan sillä pyritään kuvaamaan teknologian asemaa muutoksen liikkeellepanevana voimana. Tekniikka kehittyy jatkuvasti ja sen soveltaminen innovatiivisiin palveluihin sekä näiden palveluiden saattaminen markkinoille antavat aiheen olettaa muutoksen olevan tulevaisuudessa entistäkin tuntuvampaa.

I.3 Tämänhetkiset markkinoiden kehityskulut

Uuden teknologian soveltaminen tuo mukanaan merkittäviä muutoksia kyseisillä aloilla, joita kutakin tarkastellaan vuorollaan. Nämä muutokset eivät sinänsä ole todiste lähentymisestä, mutta kuten aikaisemmin esitettiin, se, että sovelletaan samaa tekniikkaa saattaisi tarjota perustan tällaiselle lähentymiskehitykselle.

Digitaaliset televisio- ja radiolähetykset muuttavat audiovisuaalisen alan näkymiä

1990-luvun alussa kävi ilmi, että digitaalitekniikka voidaan käyttää tuloksellisesti ja edullisesti televisio- ja radiolähetyksiin. Eriyisen kiinnostava oli mahdollisuus lähettää ohjelmaa entistä useammalla kanavalla saman verkon kautta (kaapeliverkko, satelliittiverkko, maanpäällinen lähetysverkko) käyttämällä digitaalista pakkaamista eikä analogisia siirtotekniikoita.

Televisioalan osalta Euroopassa on digitaalista kuvanlähetystä (DVB) koskeneen hankkeen¹¹ pohjalta sekä "Televisio ilman rajoja" -direktiivin sääntelykehityksen, televisiostandardeja koskevan direktiivin sekä muiden toimenpiteiden¹² mukaisesti käynnistetty viime aikoina uusia digitaalisia televisiopalveluita. Muuallakin maailmassa hyödynnetään DVB-tekniikkaa ja eurooppalaisia standardeja. Ensimmäinen kaupallinen palvelu käynnistettiin Ranskassa vuoden 1996 huhtikuussa. Tämän jälkeen otettiin nopeasti käyttöön muita digitaalipalveluita, ja tätä kirjoitettaessa

¹¹ DVB:hen kuuluu yli 200 järjestöä 30:stä Euroopan maasta ja muualta maailmasta. Sen jäsenenä on yleislähetysyhtiöitä (sekä julkisia että yksityisiä), (kuluttajille ja ammattikäyttöön tarkoitettujen) laitteiden valmistajia, (satelliitti-, ja kaapeliverkkojen sekä maanpäällisten verkkojen) operaattoreita ja sääntelijöitä. DVB on laatinut kattavan joukon eritelmiä kaapeli-, satelliitti-, maa- ja MMDS-verkkoja hyödyntävälle digitaaliselle televisiolähetystoiminnalle. Nämä eritelmit on sen jälkeen muunnettu ETSI-standardeiksi.

¹² Vuonna 1989 annettua *Televisio ilman rajoja -direktiiviä* (89/552/EY) tarkistettiin äskettäin ja se saatettiin ajan tasalle direktiivillä 97/36/EY. *Televisiosignaalien standardeja* koskeva direktiivi (95/47/EY) annettiin lokakuussa 1995.

toiminnassa on jo yli 200 digitaalista televisiokanavaa Ranskan, Saksan, Espanjan, Italian, Benelux-maiden ja Pohjoismaiden kansalaisia varten. Euroopassa arvioidaan olevan tällä hetkellä käytössä noin miljoona digitaalivastaanotinta, ja tämä määrä saattaa kaksinkertaistua vuoden 1998 loppuun mennessä.

Vaikka näiden markkinoiden kehitys on vasta alullaan, näkyvissä on joukko kiintoisia ilmiöitä, jotka ovat joko television kannalta uusia tai parantavat aiempaa käytäntöä merkittävästi digitaalisen pakkaamisen vähentäessä kustannustehokkaasti kapasiteettirajoitteita:

- **Ohjelmaryppäät ja aihekohtaiset kanavat.** Lähetysyhtiöt markkinoivat digitaalisia palveluitaan kanavaryppäinä. Kanavaryppäät täydentävät yleisiä televisiokanavia aihekohtaisilla kanavilla, joilla keskitytään lähettämään esim. uutisia, urheilua tai elokuvia ja tarjotaan näin katsojille entistä enemmän valinnanvaraa ja juuri heitä kiinnostavia aiheita. Jo analogiakaudella tunnetut aihekohtaiset kanavat lisääntyvät ja erikoistuvat digitaaliakana entisestään. Ollakseen taloudellisesti elinkelpoisia tällaisten kanavien on tulevaisuudessa pyrittävä kasvattamaan katsojakuntaansa, ja yleiseurooppalainen toiminta voisi olla yksi ratkaisu tähän.
- **Tilausvideojärjestelmän esiaste.** Huomattavan lähetykskapasiteetin saatavuus kohtuullisin hinnoin mahdollistaa piakkoin tilausvideojärjestelmän esiasteen (NVOD) palvelut.

Esimerkki: 60 satelliittikanavalla voitaisiin lähettää kymmenen kokoillan elokuvaa samanaikaisesti siten, että nämä elokuvat alkaisivat 15 minuutin väliajoin.

- **Kertamaksutelevisiopalvelu** Samoin voidaan tarjota katsojille erityistapahtumien taltiointeja tai elokuvaesityksiä yksittäisen tilausjärjestelmän avulla. Tällaisia kertamaksutelevisiopalveluita on Yhdistyneessä kuningaskunnassa tarjottu analogisilla kanavilla (nyrkkeilyn mestaruusottelut) ja Espanjassa digitaalisessa muodossa (jalkapalloliigan ottelut). Digitaalitelevision edeltäjänsä suurempi kapasiteetti mahdollistaa tällaisten tapahtumien samanaikaisen lähettämisen (ilmeisin tapaus ovat juuri jalkapalloliigan ottelut), jolloin katsojilla on mahdollisuus valita haluamansa tapahtuma kertamaksujärjestelmän avulla.

Nämä ilmiöt muodostavat yhdessä kokonaisuuden, joka poikkeaa merkittävästi perinteisestä aikatauluun perustuvasta lähetystoiminnasta, ja niiden avulla kuluttajien

valintamahdollisuuksia voidaan monipuolistaa. Lisäksi digitaalikanava on jo sinällään analogiakanavaa joustavampi, joten sen avulla voidaan jaella muitakin palveluita tietojen, graafisen esityksen, liikkuvien kuvien sekä näiden yhdistelmien muodossa. Digitaaliodiolähetysellä on digitaalitelevision kanssa samat ominaisuudet, ja tämän lisäksi se mahdollistaa lähes CD-tasoisien äänen. "Multimediatiedon lähettäminen" mahdollistaa jo tietokoneohjelmien, esimerkiksi videopelien ja datatiedostojen lataamisen sekä suoran yhteyden Internetiin televisiovastaanottimesta tai verkkotietokoneesta.

Esimerkki: Hughes Olivetti Telecom toi vuonna 1996 markkinoille DirecPC-palvelun, jossa Internet-yhteys muodostetaan satelliitin välityksellä. Palvelun kautta Internetiä käyttää lähes 2 000 liittymää joka puolelta Eurooppaa, ja sen nopeus ylittää perinteiset modeemit 20-kertaisesti.

Digitaaliradion markkinoille tulo tarjoaa kiinnostavia mahdollisuuksia radion ja kuvien yhdistämiseen sekä mahdollisuuden linkeihin kuultavan orkesterin CD-levyjä tai konserttilippuja myyville Internet-sivuille¹³. CNN:n ja BBC:n kaltaiset lähetysyhtiöt ovat tuomassa osan lähetyksensä sisällöstä Internetiin ja laajentamassa näin maantieteellistä peittoaan, samalla kun on kehityksessä uusi verkkolähettäjien sukupolvi, joka lähettää suorana verkossa esimerkiksi urheilua, konsertteja, suurtapahtumia ja niin edelleen.

Esimerkki: Äskettäin järjestetyt Irlannin vaalit välitettiin Irlannin kansalaisille joka puolelle maailmaa www-sivun välityksellä (www.itv.com).

Muita innovaatioita yleislähetystoiminnan alalla ovat esimerkiksi laajanäyttötelevisio, jossa laajakuvan sivusuhte on 16:9, sekä tekninen mahdollisuus entistä teräväpiirtoisempiin kuviin.

Televiestinnän vapauttaminen lisää valintamahdollisuuksia ja alentaa hintoja

Euroopan televiestintäala on alle kymmenessä vuodessa kokenut perusteellisen muutoksen jäykästä, tehottomasta monopolista dynaamiseksi ja kilpailukykyiseksi teollisuudenhaaraksi, jolla kilpailun täyden vapautumisen oli määrä tapahtua useimmissa jäsenvaltioissa 1. tammikuuta 1998 lähtien. Muuttuminen juontaa juurensa osaksi aiempaan televiestinnän ja tietotekniikan lähentymisvaiheeseen yli kymmenen vuotta sitten. Tekninen lähentyminen lähensi pian myös markkinoita ja tuotti "lisäarvoisia palveluita":

¹³ "Radio with Images", Financial Times, 11. marraskuuta 1997.

näissä innovatiivisissa palveluissa yhdisteltiin käsitteitä ja toimintamalleja molemmilta aloilta, ja näiden palveluiden ansiosta yritykset saattoivat ulottaa tietokoneen käytön välittömien sijaintipaikkojensa asettamien maantieteellisten rajojen ulkopuolelle.

Televiestinnällä ja tietokonetekniikalla oli hyvin erilaiset sääntelyperinteet ja -rakenteet, ja alojen yhteenliittyminen toi tarpeen näiden sääntelyerojen järjeistämiseksi uusien palvelujen kehittämiseksi ja kasvattamiseksi. Vuoden 1987 vihreän kirjan¹⁴ johtajatuksena oli, että entistä suurempi yhdenmukaistaminen ja televiestintämarkkinoiden asteittainen avaaminen tarjoaisivat kaikkein hedelmällisimmän ympäristön tällaiselle kasvulle. Vuonna 1988 aloitettiin toimenpiteet, jotka huipentuivat televiestintäalan täydelliseen vapauttamiseen 1. tammikuuta 1998¹⁵. Tämä asteittainen televiestintäalan vapauttamiseen ja maailmanlaajuisten markkinoiden avautumiseen johtava prosessi tuo jo nyt mukanaan merkittäviä etuja monille yrityksille ja kuluttajille entistä alhaisempina hintoina, parantuneena asiakaspalveluna ja innovatiivisina palvelutarjouksina. Tästä huolimatta hinnoittelun yleinen taso ja rakenne vaikuttavat yhä merkittävästi uusien palveluiden yleistymiseen.

Matkaviestinnän ala kehittyi erityisen dynaamisesti.

Esimerkki: Lähes joka kolmannella pohjoismaalaisella on matkapuhelin; koko Euroopassa matkapuhelinten käyttäjiä on yli 37 miljoonaa.

Tällaisiin matkaviestintäjärjestelmiin sisältyy yhä enenevässä määrin multimedia-aineiston siirtomahdollisuus. Yksi telemarkkinoilla havaittava lähentymispiirre liittyy kiinteän puhelinliikenteen ja matkapuhelinliikenteen välillä tapahtuvaan lähentymiseen - tietyissä jäsenvaltioissa ja tietyissä käyttäjäryhmissä (esimerkiksi opiskelijat ja pienyritykset) matkapuhelimet alkavat syrjäyttää kiinteät liittymät.

Mainittu käytännön esimerkki kiinteiden verkkojen ja matkaviestinverkkojen välisestä lähentymiskehityksestä on oikeastaan ainoastaan osa laajempaa, langallisten ja langattomien tekniikoiden täydelliseen integroitumiseen johtavaa suuntausta, mikä on

digitaalisten matkaviestintäjärjestelmien seuraavan sukupolven keskeinen tavoite. Näin käyttäjille tarjotaan käyttöympäristö, jossa he voivat ottaa saumattomasti vastaan niin ääntä, dataa, multimedia-aineistoa kuin audiovisuaalisia palveluitakin olinpaikastaan riippumatta. Tämä tavoite, joka vaikuttaa merkittävästi kaikkiin lähentyviin aloihin, tuotiin ensi kertaa esiin televiestintäpalveluita käsittelevässä vuoden 1994 vihreässä kirjassa¹⁶, ja sen käsittelyä on viimeksi jatkettu kahdessa yleismaailmallista matkaviestintäjärjestelmää käsittelevässä komission tiedonannossa¹⁷.

Internet tuo uusia palveluita yritysten ja suuren yleisön ulottuville

Muutokset ovat kohdistuneet rajuimmin kuitenkin erääseen kolmanteen alaan, nimittäin Internetiin. Internet on lähentymisen sekä symbolinen että ensisijainen edistäjä. Internetin avulla käyttäjille voidaan toimittaa sekä nykyisiä (esimerkiksi sähköposti, video-, ääni- ja puhelinliikenne) että täysin uusia palveluita (esimerkiksi World Wide Web). Internet on kehittynyt nopeasti valtionhallinnon ja korkeakoulujen käyttämästä verkosta varteenotettavaksi yhteydenpito- ja kauppapaikaksi. Internetille on lisäksi tunnusomaista ennennäkemätön kasvuvauhti (käyttäjien määrä kaksinkertaistuu vuosittain), ja se onkin alkanut vaikuttaa eri talouden aloihin nopeasti kehittyvän sähköisen kaupankäynnin tukemana.

Internet on korvaamassa perinteiset tietokoneverkot, ja ensimmäiset merkit Internetin kyvykkyydestä tarjota ympäristö, joka aikaa myöten korvaa perinteisiä kaupankäynnin muotoja, ovat jo näkyvissä. Esimerkiksi monitahoinen kaupankäynti maailmanlaajuisissa avoimissa verkoissa on syrjäyttämässä perinteisen suljetuissa yritysverkoissa tapahtuvan yritystenvälisen kaupankäynnin. Internet tarjoaa myös vaihtoehtoisen välineen perustelevisiivintää koskevan liiketoiminnan harjoittamiseen (vaikka laatu erottaa nämä palvelut vielä selvästi perinteisistä) tarjoamalla Internet-puhelinpalvelua niin, että joissakin tapauksissa toinen osapuoli ei enää tarvitse tietokonetta. Internet on myös merkittävä väline yleislähetysten välittämisessä.

¹⁴ Kohti dynaamista Euroopan taloutta - Vihreä kirja televiestintäpalvelujen ja -laitteiden yhteismarkkinoiden kehittämisestä, KOM(87) 290, Bryssel, 30.6.1987.

¹⁵ Komission direktiivi 96/19/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksymä lainsäädännöllinen kokonaisuus. Joillekin jäsenvaltioille on myönnetty ylimääräinen siirtymävaihe.

¹⁶ "Kohti henkilökohtaisten yhteyksien viestintäympäristöä - vihreä kirja yhteisestä matkaviestintää koskevasta lähestymistavasta Euroopan unionissa" KOM(94) 145 lopullinen, 27.4.1994

¹⁷ KOM(97) 217, 29.5.1997 ja KOM(97) 513, 15.10.1997.

Esimerkki: Tällä hetkellä toiminnassa on 650 verkkoradioasemaa ja 270 videokuvan lähettämisen mahdollistavaa Internet-sivustoa (Real-Video)¹⁸, joilla tarjotaan tämänhetkisten eurooppalaisten ja yhdysvaltalaisen yleislähetysyritysten tuottamaa videoaineistoa.

Uudet Internet-tekniikat, kuten monilähetykset, mahdollistavat ääni- ja kuva-aineiston välityksen lähes 50 000 käyttäjälle samaan aikaan ja milloin vain sen sijaan, että lähetettäisiin 50 000 yksittäistä sanomaa. Tämä uusi teknologia johtaa perinteisesti erillisten alojen välisten rajojen kaventumiseen. Monet ovat sitä mieltä, että Internetistä tulee merkittävä liikkuvan kuvan ja äänen (erityisesti musiikin) jakelutapa.

Ympäristönä Internet on kuitenkin kehittynyt eri tavoin kuin perinteinen yleislähetystoiminta ja televiestintä. Internetin kehitystä ovat pääasiassa pitäneet yllä sen käyttäjät, jotka ovat myös omistaneet välineet (reitittimet ovat hoitaneet pikemminkin verkkojen perus- kuin oheistoimintoja), ja käyttäjät luovat yhä vieläkin merkittävän osan Internetin sisällöstä. Monet pitävät Internetin hajautettua luonnetta sen menestyksen pääsyyinä, ja monien mielestä Internetistä voitaisiin ottaa oppia lähentyvien alojen kehittämisessä. Lähentymiselle ominainen piirre Internetissä on sen kyky toimia samanaikaisesti sekä julkaisu- että viestintävälineenä. Toisin kuin perinteiset tiedotusvälineet, Internet mahdollistaa samanaikaisesti useita viestintätapoja, joihin liittyy sekä kertatapauksien että yleislähetysten piirteitä: Internet mahdollistaa viestinnän periaatteilla "yksi yhdelle", "yksi useille" sekä "useat useille". Internetin käyttäjä voi puhua ja kuunnella vuoron perään yhdistäen saumattomasti julkiseen keskusteluun (johon on ainakin yleislähetysten osalta perinteisesti kohdistettu sisältöä koskevaa sääntelyä) yksityistä keskustelua (jota taas ei perinteisesti ole lainkaan säännelty). Tämä vaihtelu julkisten ja yksityisten viestintätapojen välillä - joita kumpaakin on säännelty hyvin erilaisin periaattein - on yksi Internetin sääntelyn keskeisistä haasteista.

Yritysten sulautumat ja liittoutumat muokkaavat nykyisiä aloja

Käynnissä oleva lähentymiskehitys, televiestintäalan täydellinen avautuminen kilpailulle niin Euroopassa kuin maailmanlaajuisestikin sekä Internetin ja online-palveluiden käytön nopea kasvu johtavat uusien markkinarakenteiden sekä markkinoilla toimijoiden uusien tehtävien syntyyn.

Vuonna 1996 yli 15 prosenttia maailmanlaajuisen yrityssulautumien ja yritysstojen arvosta (triljoona Yhdysvaltain dollaria) koski aloja, jotka voidaan laajasti ottaa lukea tieto- ja viestintäteollisuuden piiriin. Tällaiset kokonaisuudet ovat syntyneet hyvin erilaisten liiketoimien tuloksena: tällaisia ovat esimerkiksi sellaiset horisontaaliset liittoutumat, jotka jakavat liiketoimintaan liittyvät riskit ja yhdistävät erikoisosaamisensa toisiaan täydentäen, sekä vertikaalinen yhdentyminen, jossa yhden markkinasektorin toimijat hakevat hyötyjä teknologisesta lähentymisestä, laajentavat toimintaansa uusille, suurempaa lisäarvoa tarjoaville markkinasektoreille tai pyrkivät saavuttamaan mittakaavaetuja. Eräissä Euroopan komission teettämässä tutkimuksessa tehtiin selkoa joidenkin tyypillisten yhteenliittymien perusteista (kaikki tutkituista suunnitelmista eivät toteutuneet). Perusteet esitetään jäljempänä olevissa taulukoissa 1 ja 2¹⁹. Vaikka taulukot eivät välttämättä edusta komission näkemyksiä eikä niitä voida pitää yhteisön kilpailulainsäädännön mukaisina arvioina, ne ovat silti hyödyksi arvioitaessa markkinoiden kehityssuuntauksia.

Taulukko 1: Horisontaaliset sulautumat ja liittoutumat

Peruste	Esimerkki
Markkina-aseman vahvistaminen/vähimmäiskannattavuus	Vebacom - Urbana Systemtechnik, Cable and Wireless Communications, Demon - Cityscape
Uuden (digitaalisen) teknologian suuret kustannukset	Canal Plus - Nethold
Uusien palvelujen kysyntään liittyvä epävarmuus	Multimediatetriebsgesellschaft (Kirch, Bertelsmann jne.)
Kansainvälistyminen	BT-MCI, Global One, UUNet - Unipalm Pipex
Sääntelyä koskevan uudistuksen mukanaan tuomat mahdollisuudet	MFS/Worldcom, Telenet Flanders, NYNEX/Bell Atlantic

¹⁸ www.timecast.com; OECD:n raportti, katso alaviite 5.

¹⁹ *Adapting the EU Regulatory Framework to the Developing Multimedia Environment*, Squire, Sanders & Dempsey LLP and Analysys Ltd.; julkaisuaikankohhta joulukuussa 1997.

Taulukko 2: Vertikaaliset sulautumat ja liittoutumat

Peruste	Esimerkki
Kysyntään liittyvä epävarmuus	Hughes Olivetti Telecom (DirecPC), @Home
Markkina-aseman vakiinnuttaminen ja uusien valmiuksien hyödyntäminen	Bertelsmann - AOL, BBC WorldWide - ICL, STET - IBM
Asiakaskanavien saaminen valvontaan	BT - BskyB, Disney - ABC - Capital Cities
Toiminnan ulottaminen arvoketjun tuottavampiin osiin	Microsoft Network - NBC (Uusi verkkokanava MSNBC)
Välttyminen asianomaisilla markkinoilla toimivien yritysten aiheuttamalta kilpailulta	US West - Time Warner, Oracle - Sun - Netscape (Verkkotietokone)

Samassa tutkimuksessa tullaan siihen tulokseen, että mainitussa toiminnassa on havaittavissa kaksi suuntausta. Toinen suuntaus on kohti nykyisen toiminnan vahvistamista ja toinen kohti toiminnan monipuolistamista, jonka EU:n ja maailmanmarkkinoiden vapautumisen tarjoamat uudet mahdollisuudet ovat tuoneet mukanaan ja jossa otetaan huomioon lähentymisen tarjoamat mahdollisuudet. Vertikaalisia toimia pidetään tutkimuksessa horisontaalisia merkittävämpänä osoituksena lähentymisen mukanaan tuomista teollisuuden rakenteisiin kohdistuvista muutoksista.

Tuon ajatuksen taustalta löytyy se tosiseikka, että nykyisillä markkinoilla on ainoastaan harvoja (jos lainkaan) sellaisia toimijoita, joilla olisi riittävät taidot ja voimavarat ulottaa toimintansa koko arvoketjun alueelle lähentymisen synnyttämässä ympäristössä. Lähentyvillä aloilla merkittävimmät toimijat syntyvätkin tämän vuoksi pääasiassa eriasteisten yhteistyömuotojen myötä. Tässä yhteydessä kilpailusäännöillä on jatkossakin avainasema syntyviä yrityksiä arvioitaessa.

Kilpailupolitiikka: kilpailu turvattava markkinoilla

Komissio on soveltanut yhteisön kilpailusääntöjä lähentymistapauksiin²⁰ ja on tässä yhteydessä käsitellyt joitakin edellä mainituista tapauksista. Global One ja BT/MCI ovat esimerkkejä tapauksista, joissa komissio on kilpailun suojaamiseksi toteutettujen järjestelyjen jälkeen päättänyt hyväksyä yhteisön kilpailusääntöjen nojalla sopimukset, joiden komissio katsoi todennäköisesti vauhdittavan tekniikan kehitystä. Komissio on kuitenkin toteuttanut toimenpiteitä

estääkseen eräät toiset järjestelyt, jotka tarpeettomasti haittasivat markkinoiden toimintaa ja jotka sen vuoksi eivät olleet yhteisön kilpailusääntöjen mukaisia. Näistä yhteenliittymistä merkittävimpiä olivat MSG-yhtiön ja Nordic Satellite Distribution -yhtiön toimet, jossa lähentyvillä markkinoilla osapuolten yhtyminen sekä niiden todennäköisesti tulevaisuudessa saavuttama markkina-asema olisivat johtaneet kilpailun pysyvään poissulkemiseen markkinoilta. Tämä olisi todennäköisesti vuorostaan johtanut kohtuuttomaan hinnoitteluun sekä haitannut innovaatiota ja kaventanut tuotevalikoimaa, mikä puolestaan olisi ollut haitallista Euroopan kyseisten markkinoiden nopean kehittymisen kannalta. Koska näitä puutteita ei voitu korjata tekemällä muutoksia järjestelyihin, komissio päätti olla antamatta lupaa kyseisten sopimusten tekemiseen.

Komissio suosii tulevaisuudessakin teknistä kehitystä lisääviä sekä markkinoille pääsyä edistäviä sopimuksia. Toisaalta komissio ei tulevaisuudessakaan hyväksy sellaisia sopimuksia tai sulautumia, joilla on markkinoita sulkevia vaikutuksia tai jotka vahvistavat määräävää markkina-asemaa tai aikaansaavat sen tai jotka antavat sopimuspuolille mahdollisuuden estää uusien yritysten tulon markkinoille. Komissio estää määräävässä markkina-asemassa olevia yrityksiä käyttämästä asemaansa väärin, kuten Microsoftin tapauksessa sekä teleoperaattoreiden toimintaa vapautetuilla markkinoilla koskeneessa tapauksessa.

1.4 Yhteenveto ja kysymykset

Tässä luvussa on pyritty määrittelemään televiestinnän, tiedotusvälineiden ja tietotekniikan lähentymisilmiö. Luvussa on kuvattu lähentymisen mahdollistavia teknologioita sekä sen ilmenemistä online-muotoiseen palvelujen tarjontaan ja jakeluun käytettävissä verkkoympäristöissä. Luvun lopuksi todetaan, että vaikka teknisestä lähentymisestä ollaan laajasti yhtä mieltä, palveluissa ja markkinoilla tapahtuvan pitkälle menevän lähentymisen todennäköisyys ja/tai ajankohta ei ole yhtä selvä.

²⁰ Yksityiskohtaiset tiedot on esitetty kilpailupolitiikkaa koskevilla Euroopan komission vuosikertomuksissa vuosilta 1994, 1995 ja 1996.

Kysymys 1: Lähentyminen ja sen vaikutukset tällä hetkellä

Vihreän kirjan I luvussa tehdään selkoa lähentymisestä ilmiönä, teknologian ja markkinoiden kehityksestä sekä asian poliittisesta merkityksestä Euroopalle.

A) Lähentymistä tapahtuu tekniikan tasolla, mutta missä missä määrin ja millä vauhdilla sitä ilmenee tuotannon, palveluiden ja markkinoiden tasolla?

B) Tuntuvatko lähentymisen vaikutukset jo liike-elämässä ja jokapäiväisessä elämässämme; jos tuntuvat, niin millä tavoin?

II luku

Lähentymisen vaikutukset lähentyvillä aloilla

Ensiksi II luvussa käsitellään lähentymisen sosiaalista ja taloudellista ympäristöä, minkä jälkeen tehdään selkoa markkinasuuntauksista lähentymisen mahdollisten vaikutusten selvittämiseksi lähentyvillä aloilla. Luvun lopussa pohditaan kuluttajien mahdollisia reaktioita mainittuihin kehityskuluihin.

II.1 Sosiaalinen ja taloudellinen ympäristö

Sosiaaliset näkökohdat

Tietoyhteiskunnan käsite tarjoaa lähentymiselle poliittisen taustan. Tietoyhteiskunta on mukana kaikissa talouskehitystä koskevissa pohdintoissa, ja sillä ennustetaan olevan vastaavanlainen vaikutus yhteiskuntaan ja työllisyyteen kuin teollisella vallankumouksella oli sata vuotta sitten.

Tässä ympäristössä edellä yksilöityjen teknologiaa ja markkinoita koskevien suuntauksien mukanaan tuomat lukuisat uudet palvelut ja toimialat todennäköisesti vaikuttavat elämäämme kaikilta osin niin kotona kuin työpaikallakin: vaikutukset kohdistuvat siihen, miten harjoitamme liiketoimintaa, miten opimme, millaiset mahdollisuudet meillä on käyttää terveydenhoitopalveluja, miten julkisia palveluja hallinnoidaan ja tarjotaan kuluttajille sekä siihen, miten kansalaiset voivat osallistua demokraattisen yhteiskunnan toimintaan. Nykyään joissakin jäsenvaltioissa on jo käytössä puhelinpalveluja esimerkiksi pankki- ja vakuutus toiminnan alalla sekä lippupalveluissa ja tietokonemyynnissä. Piakkoin näiden palveluiden välittäminen television tai tietokoneen välityksellä on arkipäivää. Tässä on tärkeää varmistaa, että käyttäjät tutustutetaan uusien tekniikoiden ja palveluiden käyttöön ja se tehdään heille mahdollisimman helpoksi. Kuten myöhemmin todetaan, sääntelykehystä puolestaan tarvitaan varmistamaan käyttäjien luottamus uuteen toimintaympäristöön.

Useilla yhteisön aloitteilla on pyritty konkretisoimaan ne sosiaaliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset, joita tietoyhteiskuntaan siirtyminen aiheuttaa. Näistä aloitteista merkittävimpiä ovat vuoden 1993 valkoinen kirja²¹ sekä seuraavana vuonna julkaistu Bangemannin mietintö²². Samankaltaisia korkean tason aloitteita tehtiin

²¹ Valkoinen kirja "Kasvu, kilpailukyky ja työllisyys - 21. vuosisadan haasteet ja mahdollisuudet, KOM(93) 700, Bryssel, 5.12.1993.

²² Eurooppa ja maailmanlaajuinen tietoyhteiskunta, Bangemannin ryhmän suositukset Eurooppa-neuvostolle, 26.5.1994.

samaan aikaan Yhdysvalloissa ja muualla maailmassa, ja kysymys sai kansainvälisen ulottuvuuden vuonna 1995, kun G7-maiden edustajat kokoontuivat Brysseliin laatimaan maailmanlaajuisia strategioita tietoyhteiskuntaan siirtymistä varten.

Tietoyhteiskuntaa koskevat yhteisön aloitteet

Komissio osallistuu lukuisiin laaja-alaisia sosiaalisia näkökohtia käsitteleviin aloitteisiin. Näihin kuuluvat tietoyhteiskuntafoorumi,²³ tietoyhteiskunnan sosiaalikeskustelu, käsittelevä korkean tason asiantuntijaryhmä,²⁴ komission valkoinen kirja opetuksesta ja oppimisesta,²⁵ vihreä kirja elämisestä ja työnteosta tietoyhteiskunnassa²⁶ sekä Bangemannin ryhmä, joka kokoontui uudelleen tarkastelemaan ryhmän vuonna 1994 laatiman mietinnön jälkeen tapahtunutta kehitystä. Jo varhaisessa vaiheessa komissio tunnusti lähentymisen merkityksen Euroopan audiovisuaalisen alan ohjelmateollisuudelle, joka on sosiaalisten ja kulttuuristen arvojen keskeinen ilmentäjä.²⁷ Kahdessa tuoreessa komission asiakirjassa, joista toinen on vihreä kirja ja toinen tiedonanto, käsitellään laitonta sisältöä ja alaikäisille mahdollisesti haitallista sisältöä.²⁸ Euroopan parlamentti²⁹ ja neuvosto³⁰ ovat olleet aktiivisia tällä alalla, ja äskettäin annetussa tiedonannossa tuodaan esiin se, että tietoyhteiskuntaa koskevat kysymykset on sisällytettävä kaikkeen Euroopan unionin toimintaan.³¹

Monet tällä hetkellä käynnissä olevista tietoyhteiskuntaa edistävästä aloitteista on kirjattu jatkuvaan toimintasuunnitelmaan³², joka on

²³ Ensimmäinen tietoyhteiskuntafoorumin vuosikertomus Euroopan komissiolle *Verkot ihmisiä ja ihmisyyhteisöjä varten* - kesäkuu 1996.

²⁴ *Building the European Information society for us all*, korkean tason asiantuntijaryhmän loppukertomus, huhtikuu 1997.

²⁵ *Oppiminen tietoyhteiskunnassa - koulutusta koskevan eurooppalaisen aloitteen toimintasuunnitelma*, (96) 471, 2.10.1996.

²⁶ *Vihreä kirja: Elämä ja työ tietoyhteiskunnassa: ihmisläheisyys etusijalle*, KOM(96) 389, 22.7.1996.

²⁷ *Vihreä kirja Euroopan unionin audiovisuaalisen politiikan toimintavaihtoehtoista Euroopan ohjelmatuotannon vahvistamiseksi* KOM(94) 96, 6.4.1994.

²⁸ *Vihreä kirja alaikäisten ja ihmisarvon suojelusta audiovisuaalisissa ja tietopalveluissa*, KOM(96) 483, 16.10.1997 ja *tiedonanto Internetin laittomasta ja haitallisesta sisällöstä*, KOM(96) 487, 16.10.1997.

²⁹ Hermanin raportti, 19.9.1996.

³⁰ Neuvoston päätöslauselma *Tietoyhteiskuntaa koskevat uudet poliittiset painopistealueet*, annettu 21. marraskuuta 1996, EYVL C 386, 12.12.1996, s. 1.

³¹ Komission tiedonanto *Tietoyhteiskunnan vaikutus Euroopan unionin politiikkoihin: Seuraavien vaiheiden valmistelu*, KOM(96) 395, 24.7.1996.

³² Komission tiedonanto *Eurooppa maailmanlaajuisen tietoyhteiskunnan eturintamassa: kehittyvä*

toinen vaihe komission vastauksessa Bangemannin mietintöön. Ensimmäinen vaihe kattoi sääntelykehiksen, verkkoa, palveluja ja sisältöä koskevat näkökohdat sekä sosiaaliset ja kulttuuriset kysymykset.³³ Toinen vaihe, joka on seurausta Korfun huippukokouksesta,^{34,35} perustuu ajantasaisesti painopistealueisiin: liiketoimintaympäristöön, koulutukseen, yleisen edun suojeluun sekä kansainväliseen ulottuvuuteen.

Vaikutukset talouden ja teollisuuden kilpailukykyyn

Tämän vihreän kirjan perusteella käytävä lähentymiskeskustelu ei jää akateemiselle tai teoreettiselle tasolle. Euroopan yhteisön keskeisenä tavoitteena on pyrkiä hyödyntämään lähentymisen suomat mahdollisuudet sekä räätälöidä ne eurooppalaisen tietoyhteiskunnan tarpeisiin sopiviksi kasvun, kilpailukykyyn ja korkean työllisyyden varmistamiseksi tulevina vuosina. Jos Euroopassa ei kyetä tarttumaan lähentymisen tarjoamiin tilaisuuksiin, saattaa käydä niin, että Eurooppa jää jälkeen muiden kauppamahtien alkaessa nauttia myönteisemmän lähestymistavan mukanaan tuomista eduista.

Tietoyhteiskunnan sosiaalis-taloudellisia ja liiketoiminnallisia vaikutuksia tutkitaan parhaillaan erilaisissa yhteyksissä yhteisön tasolla.³⁶ Lähentymisen seurauksena syntyvien uusien palvelujen vaikutukset tuntuvat sekä koko talouden kentässä että lähentyvillä aloilla.

Huomattavin esimerkki on syntymässä oleva uusi sähköisen kaupankäynnin ala. Siihen liittyy sekä epäsuoria (aineellisten hyödykkeiden tilaamista sähköisesti) että suoria (palvelujen tilaamista ja toimittamista online-periaatteella) muotoja. Sähköisen kaupankäynnin ansiosta kauppaa voidaan käydä alhaisin kustannuksin eri alueiden välillä ja yli kansallisten rajojen.

Äskettäisessä komission tiedonannossa viitattiin sähköisen kaupankäynnin eurooppalaisille kuluttajille ja yrityksille, erityisesti pk-yrityksille,

toimintasuunnitelma, KOM(96)607 lopullinen, 27.11.1996.

³³ *Euroopan tie tietoyhteiskuntaan: toimintasuunnitelma* KOM (94) 347, 19.7.1994.

³⁴ Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikeskustelulle ja alueiden komitealle *Tietoyhteiskunta Korfusta Dubliniin: Uudet nousevat ensisijaiset tavoitteet*, KOM(96) 395, 24.7.1996.

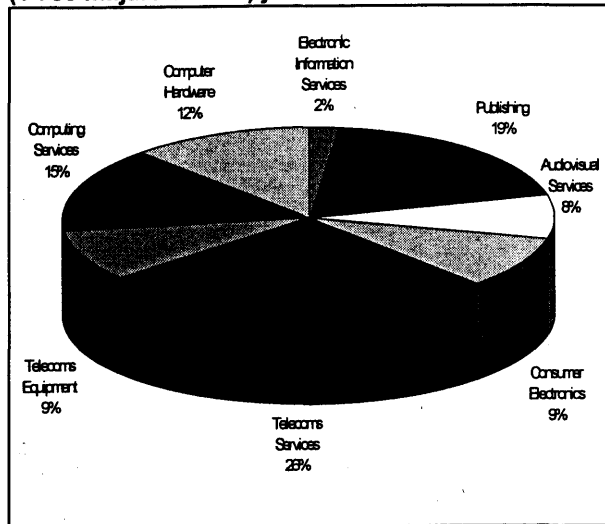
³⁵ Komission tiedonanto *Tietoyhteiskunnan vaikutus Euroopan unionin politiikkoihin: Seuraavien vaiheiden valmistelu* KOM(96) 395, 24.7.1996

³⁶ Katso esim. *Toiminta työllisyyden parantamiseksi Euroopassa: luottamussopimus*, CSE/1262/96, EYVL N:o C 56, 24.2.1997 ja *Yhteenkuuluvuus ja tietoyhteiskunta*, KOM(97) 7, 22.1.1997.

tarjoamiin mahdollisuuksiin³⁷. Siinä arvioitiin, että sähköisen kaupankäynnin sekä suorat että epäsuorat tuotot kasvavat koko maailmassa 200 miljardiin ecuun vuoteen 2000 mennessä. Lisäksi tiedonannossa korostettiin sitä, että suotuisan sääntelykehiksen luominen sekä Euroopan unionissa että koko maailmassa on sähköisen kaupankäynnin kehittymisen perusedellytys.

Eräs tutkimus lähentymisen vaikutuksista lähentyviin aloihin osoitti, että kyseisten alojen tulot saattaisivat heikentyä noin 40 prosentin verran vuoteen 2005 mennessä, jos markkinoita ei kehitetä lähentymisen suomat mahdollisuudet hyödyntävään suuntaan.³⁸ Suuruusluokan havainnollistamiseksi kuvassa 3 esitetään luvut, joiden mukaan lähentyvien alojen tulot vuonna 1996 vastasivat 1 750 miljardia ecua, ja tästä summasta 508 miljardia ecua oli peräisin Euroopan unionin markkinoilta.³⁹

Kuva 3: Lähentyvien alojen kokonaistulojen (1 750 miljardia ecua) jakautuminen



(Lähde: IDATE)

Palvelumarkkinoiden ja palvelujen jakelukeinojen laaja-alaistumisella näyttää olevan piristävä vaikutus sisältötuotantoon, mikä tosin monessa tapauksessa johtuu tietyille yleislähetystoiminnan harjoittajille asetetuista sääntelyllisistä velvoitteista. On olemassa todisteita esimerkiksi siitä, että Ranskan maksullisen Canal+-kanavan menestys on vaikuttanut myönteisesti Ranskan elokuvateollisuuteen. Samoin Channel 4:n tulo

markkinoille Yhdistyneessä kuningaskunnassa tuki riippumattomien sisällöntuottajien toimintaa.

Tuleva kehitys saattaa vaikuttaa siihen, miten julkisen palvelun tehtävä tulevaisuudessa täytetään. Maksullisen television markkinoiden kehittyessä yhtiöiden saattaa olla välttämätöntä lisätä investointejaan paikalliseen sisältötuotantoon laadukkuuden ja tuotteiden monipuolisuuden ylläpitämiseksi. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimiva satelliittivälitteisiä maksullisia televisiolähetysjä tarjoava BSkyB on nykyään merkittävä sijoittaja Yhdistyneen kuningaskunnan elokuvateollisuudessa, ja Canal+ hankkii parhaillaan Ranskan elokuva-arkistojen käyttöoikeuksia. Lisäksi siirtotapojen (esimerkiksi maanpäälliset, kaapeli- ja satelliittiyhteydet ja niin edelleen) välinen kilpailu todennäköisesti erityisesti digitaaliympäristössä siirtää pullonkaulan toimituksesta sisältöön, mikä vuorostaan nostaa aineiston käyttöoikeuksien hintaa.

Vaikutukset työllisyyteen

Tällaiset merkit markkinoilla johtavat todennäköisesti entistä mittavampiin investointeihin ja tämän seurauksena työpaikkojen lisääntymiseen sisältöteollisuudessa kasvaneen kysynnän tyydyttämiseksi. Euroopalla on kaikki valmiudet vastata tähän haasteeseen, jos se kykenee sopeuttamaan luovat valmiutensa unionin kaikkien moninaisten kulttuuriympäristöjen palvelukseen. Tuotanto ei kuitenkaan kasva EU:ssa nopeasti, minkä vuoksi EU:n yritysten kilpailukykyä on parannettava sen varmistamiseksi, että kansalaiset pystyvät hyödyntämään ns. uusmedian tarjoamat mahdollisuudet mahdollisimman tehokkaasti ja että markkinoiden kasvu voidaan muuntaa työpaikoiksi. Tavoitteena on nostaa alalla toimivien lukumäärä Euroopan unionissa (1,8 miljoonaa) lähemmäksi vastaavaa Yhdysvaltojen lukua (2,6 miljoonaa).

Varsin erillään niistä kerrannaisvaikutuksista, joita lähentymisellä tietoyhteiskunnan mahdollistajana on, voidaan olettaa, että lähentyminen vaikuttaa suoraan myönteisesti työllisyyteen varsinaisilla toisiaan lähentyvillä aloilla. Markkinoiden laajentuminen ja siitä johtuva uuden sisällön ja palvelujen kysyntä johtaa tulevaisuudessa siihen, että tarvitaan yhä enemmän henkilöitä, joilla on tarvittavaa luovaa lahjakkuutta. Vaikutukset tuntuvat sekä suurissa yhtiöissä, jotka pyrkivät suuntaamaan toimintaansa uusille markkinoille, että pk-yrityksissä, jotka pyrkivät täyttämään pienemmän markkinaraon. Pk-yritykset yhdistävät jatkossa ohjelmistoteknisen

³⁷ Komission tiedonanto Eurooppalainen elektronisen kaupankäynnin aloite, KOM(97) 157, huhtikuu 1997.

³⁸ Katso KPMG:n raportti *Public Policy Issues arising from Telecommunications and Audiovisual Convergence*, syyskuu 1996.

³⁹ Lähde: *Market developments in telecommunications and integrated communications services to the year 2010*, IDATE:n komissiolle laatima kertomus, 12/97.

yhdistävät jatkossa ohjelmistoteknisen osaamisensa Internetin tapaisten standardoitujen digitaaliympäristöjen käyttöön ja kehittelevät näin sekä ammatti- että kotikäyttöön tarkoitettuja sovelluksia ja palveluita. Haasteena on ottaa täysi hyöty lähentymisestä integroimalla osia televiestinnästä, tiedotusvälineiden maailmasta ja tietotekniikasta innovatiivisiksi palveluiksi.

Henkilöstön uudelleen koulutus on kehityksen tärkeä edellytys. Markkinoiden tahdissa pysyminen vaatii tulevaisuudessa työntekijöiltä sellaista erityistaitojen yhdistelmää, jonka saavuttaminen edellyttää erityistä koulutusta. Komissio on tehnyt joukon aloitteita koulutuksen alalla; näitä ovat toimintasuunnitelma *Oppiminen tietoyhteiskunnassa*⁴⁰ sekä tietyt Leonardo-ohjelman (ammattillinen koulutus) ja Sokrates-ohjelman (yleissivistävä koulutus) yhteydessä toteutetut toimenpiteet.

Tutkimus ja kehitys

Euroopassa yhteistyössä toteutettavalle tutkimukselle ja kehitykselle myönnettävällä tuella, jota kanavoidaan ACTS- (kehittyneet viestintäteknologiat ja -palvelut), Esprit- ja Telematiikka-ohjelman kautta, on ollut merkittävä tehtävä monien niiden teknisten saavutusten kannalta, jotka ovat mahdollistaneet lähentymisen. Yhteisön tuki on myötävaikuttanut Euroopan tietotekniikka-, televiestintä- ja ohjelmistoalan vahvistumiseen. Suuri osa tästä työstä on tukenut sellaisten teknisten standardien kehittämistä, jotka on myöhemmin otettu alalla käyttöön ja vahvistettu Euroopan standardointielimissä. Lisäksi on edistetty sähköistä kaupankäyntiä tukevien perustekniikoiden ja laitteiden kehitystyötä.

Neljännän puiteohjelman aikana toteutetut tutkimusta ja teknologista kehittämistä (TTK) koskevat hankkeet ovat niin ikään kannustaneet pk-yrityksiä osallistumaan entistä tiiviimmin näihin hankkeisiin. Pk-yritykset voivat hyötyä esimerkiksi etätyötä edistävästä järjestelmästä ja palveluista. Yksittäinen esimerkki pk-yrityksiä hyödyttävien järjestelmien ja palvelujen integroidusta tarkastelutavasta on sovelluskokonaisuuksien kehittäminen digitaalisia kohteita varten.⁴¹ Hankkeessa online-

⁴⁰ Katso viite 25 edellä.

⁴¹ Digitaaliset kohteet (digital sites) olivat vuonna 1997 Telematiikka-ohjelman puitteissa järjestetyn ehdotuspyynnön aiheena. Digitaaliset kohteet ovat fyysisiä paikkoja maantieteellisillä alueilla, kuten maaseutualueilla, pienissä kaupungeissa, suurkaupungeissa tai muilla alueilla, ja näissä kohteissa alueen asukkaiden ja yritysten kyseiseen alueeseen liittyviin tarpeisiin voidaan vastata tietotekniikkaa ja televiestintää hyödyntävien multim mediasovellusten avulla.

ja offline- multim mediasovellusten avulla voidaan keskus- tai paikallishallinnon palvelukokonaisuuksia liikenteen hallinnan, etälääketieteen ja koulutuksen alalta tarjota alueen asukkaille, yrityksille ja muille tahoille kustannuksiltaan edullisella sekä helppokäyttöisellä tavalla.

Komissio antoi ehdotuksen viidenneksi puiteohjelmaksi vuoden 1997 huhtikuussa, ja sen jälkeen tarkastellut uudelleen tietotekniikan, televiestinnän ja telematiikan tutkimustoimintaa ryhmittääkseen nämä alat yhdeksi yhtenäiseksi ohjelmaksi. Lähentymiseen liittyen ohjelmaan sisällytetään multimedia-aineistoa ja audiovisuaalista aineistoa koskevia T&K-toimia.⁴²

II.2 Markkinasuuntaukset

Tässä jaksossa tarkastellaan markkinasuuntauksia antamatta kuitenkaan arvioita yhteisön kilpailusääntöjen mukaisuudesta. Ne toimet ja investointistrategiat, joiden avulla markkinatoimijat pyrkivät vastaamaan uusiin kehityskulkuihin, alkavat näkyä selvästi, ja niiden avulla voidaan melko hyvin ennustaa, miten kyseiset toimijat uskovat markkinoiden kehittyvän. Yhtenä osoituksena lähentymisestä voidaan pitää markkinatoimijoiden halukkuutta hyödyntää uusien perustekniikoiden, erityisesti Internetin, suomia mahdollisuuksia ja näin laajentaa toimintaansa perinteisten ydinmarkkinoidensa ulkopuolelle niin maantieteellisesti kuin tuotteidenkin kannalta. Verkko-lähetykset, jotka tuotiin esiin edellä, ovat yksi esimerkki tästä. Teleoperaattoreiden tulo Internet-liittymien sekä Internet-puhelintoihintapalvelujen markkinoille on kiistämättä toinen esimerkki. Nämä palvelut ovat uusia ainoastaan siinä mielessä, että niissä toimiminen on koeluonteista ainoastaan kyseisille palveluntarjoajille. Jotkut palvelut sen sijaan ovat uusia kaikille.

Uudet palvelut

Digitaalisen tiedon joustava luonne luo mahdollisuuden entistä useampiin ja paranneltuihin perinteisiin palveluihin (esim. digitaali-tv ja -radio sekä laadukkaampi matkaviestintä) sekä lukuisiin uusiin palveluihin ja sovelluksiin. Tällaisia uusia palveluita on hyvin monenlaisia: sähköiset sanomalehdet, online-valintamyymälät ja -myyntiluettelot, kotipankkipalvelut sekä multimediaa hyödyntävät

⁴² Katso KOM(97) 553 lopullinen, 5.11.1997, *Tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen viides puiteohjelma (1998 - 2002) - Komission valmisteluasiakirja erityisohjelmista: keskustelun lähtökohdat.*

verkkosivut niin yritysten sisäisessä viestinnässä kuin keskeisenä liiketoiminnan välineenäkin.

Esimerkkejä:

- *Lähetysyhtiöt laajentavat toimintaansa uusille aloille, kuten datan yleislähetysiin, verkkolähetysiin Internetissä sekä televiestinnän siirto- ja yleispalveluihin;*
- *Teleoperaattorit tarjoavat audiovisuaalisia palveluita, kuten tilausvideo- ja kaapelitelevisiopalveluita.*
- *Internet-palveluntarjoajat jakelevat audiovisuaalista aineistoa, ja Internet-liittymien tarjoajat tarjoavat puhelintoimintapalveluja.*

Nykyisistä rajoituksista huolimatta monet sovellukset kurovat umpeen älytelevision ja video-Internetin välistä kuilua. Alue, jolla nämä kaksi alaa kohtaavat, on innovaatioiden ja yritystoiminnan kannalta - sekä aivan uusien sisältötyyppien luomisen kannalta - kaikkein otollisin. Paljon grafiikkaa sisältävien "Internet-kanavien" innovatiivisia muotoja luotaessa on tukeuduttu videotuotannon, kuvanmuodostuksen ja tiedonhallinnan ennen erillisen asiantuntemuksen yhdistämiseen. Samoin korkealuokkaiset verkkopelit ovat jo saavuttaneet laajan monikansallisen käyttäjäkunnan. Markkinoille tulee innovatiivisia multimedian yhdistelmäsovelluksia, jotka toimivat saumattomassa ja muunneltavassa digitaaliympäristössä; tällaisia ovat esimerkiksi digitaali-TV:ssä esitettävät kaupalliset tiedotteet, joihin voi vastata Internetin välityksellä (tuotteen tilataksien), CD-ROM-tuoteluettelot, jotka voidaan kytkeä Internetiin (aineiston tai hintojen päivitystä varten) sekä kaupalliset verkkosivut, joissa on paikallinen CD-ROM-levyn käyttömahdollisuus (paljon muistia vaativia multimediaesityksiä varten).

Arvoketjun jakelupäässä liikutaan kohti uusia toimialoja. Palveluihin lisätään uusia

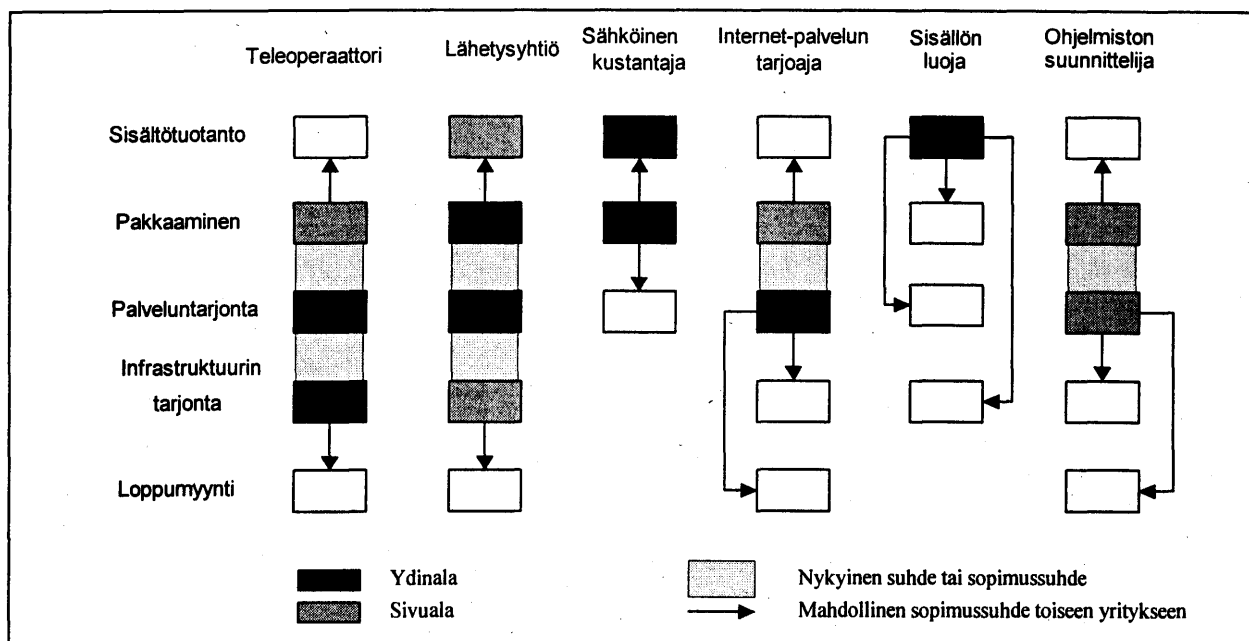
ominaisuuksia kaikissa verkoissa. Lisäksi itse palvelutkin muuttuvat, kun niissä yhdistetään tähän asti erikseen tarjottujen palvelujen ominaisuuksia. Tämän ansiosta televisio-ohjelmia "höystetään tiedolla" siten, että samanaikaisesti on saatavilla lisää sekä tekstiä että kuvia. Esimerkiksi eräässä kokeiluhankkeessa tutkitaan hevoskilpailulähetysten täydentämistä liittämällä niihin lisätietoa tekstimuodossa sekä tarjoamalla samassa yhteydessä mahdollisuus online-vedonlyöntiin. Samat mahdollisuudet tarjoaa digitaaliradio.

Uudet toimijat

Vakiintuneet tele- ja lähetysyritykset voivat lähentymisen myötä laajentaa toimintaansa, mutta lähentymiskehitys tuo markkinoille myös uusia voimakkaita yrityksiä julkaisutoiminnan ja tietotekniikkateollisuuden alalta. Tiedon tuottajille, kuten kustantajille, tietokantojen haltijoille ja taloustietopalveluita tarjoaville yrityksille Internet merkitsee käänntekeväää perinteisen taitotiedon laajennusta, ja se on myös ihanteellinen väline suurten tietovarastojen kierrätykseen ja "uusiokäyttöön".

Samoin tietotekniikkayritykset vaikuttavat voimakkaasti siihen, millaisiksi uusien palvelujen markkinat Euroopassa muodostuvat, koska ne siirtyvät ohjelmistojen ja multimedia-aineiston online-jakeluun, tekevät merkittäviä investointeja kaapeli- ja televisioalan liiketoimintaan sekä toimivat edistyneiden televisiokokeilujen yhdentäjinä Euroopassa. Tietotekniikkateollisuutta tukee laskentatehon huima lisääntyminen, yhä lyhyempien tuotekaarien ylläpitämä muutoskyky, tottuminen kovaan kilpailuympäristöön ja perinteinen riippumattomuus jäykästä sääntelystä. Näiden tekijöiden ansiosta tietotekniikka-alan merkitystä lähentymisen edistäjänä ja myöhemmin siitä hyötyjänä ei tulisi aliarvioida.

Kuva 4: Merkittävimpien toimijoiden sijainti ja suhteet arvoketjussa



(Lähde: Squires, Sanders Dempsey LLP and Analysys Ltd.)

Uudet markkinarakenteet

Edellä I luvussa kuvattua sulautumia, yritysostoja ja liittoutumia koskevaa merkittävää toimintaa ohjailee joukko kaupallisia ja strategisia tekijöitä. Lähentyminen on näistä merkittävimpiä. Joidenkin mielestä uudet markkinarakenteet heijastavat olennaista arvoketjun painopisteen muuttumista arvonnisan siirtyessä pelkästä jakelusta sisällön tuotantoon ja pakkaamiseen tai palveluiden ja kertatapahtumien (esim. ostosten) online-tarjontaan. Vapauttaminen ja kilpailu yhdistyneenä digitalisointiin ja verkkokapasiteetin merkittävään lisääntymiseen niin yleislähetys- kuin televerkoissakin on muuttamassa palveluiden siirron ja jakelun kulutushyödykkeeksi ja tekemässä siitä pienten voittojen "massatuotantoa". Tällä hetkellä arvoketjun alemmissa osissa toimivat pyrkivät tämän vuoksi kasvattamaan toiminnan volyyymiä omilla ydinaloillaan horisontaalisten liittoutumien avulla tai laajentamalla toimintaansa uusille maantieteellisille markkinoille sisäsyntyisen kasvun kautta.

Samaan aikaan nämä yritykset kuitenkin nousevat arvoketjun tuottavammille ylemmille tasoille vertikaalisen keskittymisen kautta. Espanjassa Telefónica-yhtiö osti Antena3-televisioyhtiön, Italiassa STET-ryhmä muodosti Stream-yhtiön ja Yhdysvalloissa Microsoft osti kaapelitelevisioyhtiö Comcastin - kaikki kolme ovat esimerkkejä yhtiöistä, jotka laajentavat toimintaansa eri aloille niin strategisten kuin kaupallisten, voiton tavoitteluun liittyvien

syidenkin vuoksi. Kuvassa 4 nämä strategiat esitetään eritellen ne toiminnan tyypin ja arvoketjuun liittyvän tehtävän mukaan. Lisäksi taulukossa kuvaillaan eri tasojen välille syntyneissä olevia kaupallisia suhteita. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että taulukko on kaavamainen ja että selkeiden rajojen vetäminen sisällön tuottamisen, pakkaamisen ja palveluntarjonnan välille on joskus vaikeaa.

Tilanteeseen vaikuttaa myös uusien alojen synty perinteisten vierekkäisten alojen väliselle alueelle: joistakin kymmenen vuotta sitten toimintansa aloittaneista online-tietokoneverkkopalveluiden pioneiryhtyksistä on nykyään tullut monen miljardin liikevaihtoa pyörittäviä konserneja. Tällaisia ovat esimerkiksi CompuServe ja America On-line. Näiden yritysten äskettäinen liittyminen Worldcom-yhtiöön on niin ikään osoitus tämänhetkisten markkinoiden liikkeestä.

II.3 Kuluttajanäkökulma

Uusiin palveluihin kohdistuvan kysynnän luonne sekä kysynnän mahdollinen kasvu ovat merkittävin epävarmuustekijä yritysten kannalta. Markkinoiden antamat merkit ovat ristiriitaisia. Tarjontapuolen indikaattorit, esimerkiksi yritys yhteistyöhön ja uusien palvelujen kehittämiseen liittyen antavat myönteisen kuvan markkinoiden suomista mahdollisuuksista. Toisaalta, vaikka Internet-palveluiden käyttö lisääntyy huimaavaa vauhtia, Euroopan kansalaisista tällä hetkellä ainoastaan noin kahdeksan prosenttia käyttää Internetiä

työssään ja noin neljä prosenttia kotonaan. Luvut ovat murto-osa audiovisuaalisen aineiston kokonaiskulutuksesta: televisio on yleisyydessä jo ohittanut puhelimen. Lisäksi monet ovat sitä mieltä, että vastaisuudessakin audiovisuaalisen aineiston kulutus muodostuu pääasiassa perhepiirissä tapahtuvasta passiivisesta television katselusta.⁴³

Toisaalta jotkin merkit viittaavat siihen, että niin kulutustottumuksissa kuin kotiympäristössäkään saattaa tapahtua muutoksia. Tällaisina voidaan pitää joitakin ilmiöitä Yhdysvalloissa, jossa tietokoneiden kotikäyttö on selvästi yleisempää kuin Euroopassa. Vastaavuudet Yhdysvaltojen ja Euroopan markkinoiden välillä ovat päteviä ainoastaan siltä osin, kuin voidaan olettaa, että tietokoneiden käytössä Euroopassa päästään Yhdysvaltoja vastaavalle tasolle.

Muuttuvat kulutustottumukset

Kuluttajat ottavat lähentymisen seurauksena syntyvät uudet tuotteet ja palvelut käyttöön ainoastaan siinä tapauksessa, että he kokevat ne hyödyllisiksi. Tämän vuoksi tarjoajat eivät yksin voi ohjailta uusien palveluiden käyttöönottoa, vaan lisäksi on otettava huomioon kysyntä sekä erityisesti kuluttajanäkökulma. Tämä vaikuttaa kulutussuuntauksiin, ja kotitalouksissa alkaa näkyä ensimmäisiä merkkejä alojen lähentymisestä:

- vuonna 1998 maailmassa myydään ensimmäisen kerran enemmän mikrotietokoneita kuin televisiovastaanottimia; tässä yhteydessä on tietenkin otettava huomioon television korkea levinneisyysaste ja se, että mikrotietokoneita myydään sekä yrityksille että kotitalouksille,
- vuonna 1995 amerikkalaiset viettivät hieman alle puolet katseluajasta tietokoneiden parissa; tuoreet amerikkalaisyleisöä koskeneet mittaukset osoittavat, että Internetin käyttäjät katsovat jo nyt televisiota 59 prosenttia vähemmän kuin katsojat keskimäärin, ja on arvioitu, että television osuus katseluajasta laskee puoleen tietokoneen saamasta ajasta vuoteen 2005 mennessä; toisaalta vuosia 1995 - 1996 koskevat katsojaluvut osoittavat, että Euroopassa keskimääräinen päivittäinen katselu-aika lisääntyi neljä minuuttia ja vastaavasti Yhdysvalloissa väheni kaksi minuuttia,

- lisääntyneen mikrotietokoneen käytön syrjäyttämää toimintaa koskenut tutkimus osoitti, että television katselu on vähentynyt enemmän suhteessa kirjojen ja aikakauslehtien lukemiseen ja videopelien pelaamiseen. Price Waterhousen mukaan 18 - 35 vuotiaat amerikkalaiset nuoret, jotka ennen viettivät neljä tuntia päivässä televisiota katsellen, viettävät nykyään yhden noista neljästä tunnista "verkossa surffaten".

Nuoriso on jo päättänyt käyttää vapaa-aikansa sekä rahansa vuorovaikutteisesti. Arthur Andersenin mukaan joillakin markkinoilla videopelien pelaaminen muodostaa lähes 20 prosenttia viestintien kokonaiskulutuksesta 16-vuotiailla.⁴⁴

Kulutuksen muuttuva kotiympäristö

Avaintekijä uusien palveluiden käyttöönotossa on kotitietokoneiden, erityisesti multimedia- ja Internet-toiminnoilla varustettujen koneiden yleistyminen. Vaikka useimmissa jäsenvaltioissa tietokoneiden levinneisyys lähestyy jo 30 prosentin rajaa, multimediatekniikoiden levinneisyys on huomattavasti alhaisemmalla tasolla, ja Internetin käyttö kotitalouksissa lisääntyy koko ajan, mutta lähtötaso on alhainen. Toisaalta tällä hetkellä mikrotietokoneen keskimääräinen elinikä on kolme vuotta, minkä perusteella voidaan olettaa, että nykyiset tietokoneet vaihtuvat multimediatekniikoihin suhteellisen nopeasti samalla kun tutustuminen uusiin tekniikoihin työpaikoilla ja kouluissa sekin osaltaan helpottaa niiden yleistymistä kodeissa.

Yksi merkittävimmistä muutoksista on ollut siirtyminen perheen yhteisestä, muutaman yleisen televisiokanavan katselusta entistä yksilöllisempään katseluun monikanavaisen ympäristön mahdollistaessa perheenjäsenten yksilölliset valinnat. Monikanavainen yleislähetysympäristö kilpailee videonauhureissa ja videopelilaitteissa käytettävän tallennetun audiovisuaalisen aineiston kanssa. Nämä taas yhdessä kilpailevat yhä enemmän tietokoneen ja varsinkin sen tarjoamien suorakäyttöisten palvelujen kanssa.

Televisio- ja tietokonealalla ollaan tietoisia muuttuvista kulutustottumuksista, ja valmistaudutaan kilpailemaan kuluttajien mielenkiinnosta. Lähetysyhtiöt ja televisioiden valmistajat parantavat palveluidensa ja laitteidensa vuorovaikutteisia ominaisuuksia. Nykyisissä digitaalitelevisioon liitettävissä lisälaitteissa yhdistyvät jo nyt televisio- ja televiestintätoiminnot. Televisiovastaanottimia voidaan jo nykyään käyttää edullisten Internet-

⁴³ Katso *Economic Implications of New Communication Technologies on the audio visual markets*, Norcontel Ltd:n (Irlanti) maaliskuussa 1997 Euroopan komissiolle suorittama tutkimus.

⁴⁴ "He who hesitates has no audience", Jolyon Barker, *Broadcast*, 10. toukokuuta 1996.

sovellusten kuvaruutuna. Monet kulutuselektronikkateollisuuden edustajat ennustavat, että sellaisista tietokoneitoiminnoilla varustetuista televisiovastaanottimista, joiden avulla voidaan muodostaa yhteys Internetiin, tulee tärkeä tekijä kulutusmarkkinoilla lähitulevaisuudessa.

Tarjonnan toisessa päässä tietokonevalmistajat tarjoavat jo multimediakoneita, joiden avulla voi katsella televisiokanavia. Verkkotelevisioissa Internetin käyttömahdollisuus ja digitaalilähetysten vastaanottomahdollisuus yhdistyvät toimintoihin, joiden avulla puolestaan voidaan tallentaa ja käsitellä videokuvaa, mistä seuraa niinkin monipuolisia sovelluksia kuin kokonaisten elokuvien lataaminen tai videopätkien lähettäminen sähköpostitse.

Tällä hetkellä on vielä epäselvää, voittaako tietokonemainen televisio vai televisiomainen tietokone kilpailun. Varmaa on kuitenkin, että kuluttajan kotiympäristöön kohdistuu merkittäviä muutoksia seuraavien vuosien aikana. Samaan aikaan ja samaa tahtia kuluttajien tarve parempaan tiedonsaantiin lisää lähentymistä myös niissä televiestinnän, tiedotusvälineiden ja tietotekniikan tuotteissa, jotka palvelevat yleishyödyllisiä aloja, esimerkiksi koulutus-, terveydenhuolto-, ympäristö- ja liikennealaa.

II.4 Yhteenveto ja kysymykset

Tässä luvussa on käsitelty lähentymisen poliittista ja taloudellista kokonaiskehystä, tarkasteltu sitä tietoyhteiskunnan taustaa vasten sekä kuvailtu yhteisön toimintaa tällä alalla.

Tämän jälkeen on käsitelty markkinasuuntauksia niin tarjonnan kuin kysynnänkin näkökulmasta ja tarkasteltu lähentymisen toteutumiseen liittyviä myönteisiä näkemyksiä ottamalla kuitenkin samalla realistisesti huomioon nykyiset kulutustottumukset sekä eri järjestelmäympäristöjen, kuten Internetin ja yleislähetystoiminnan, erilaiset lähtökohdat.

Kysymys 2: Lähentymisen sosiaalis-taloudelliset, liiketoiminnalliset sekä kuluttajiin kohdistuvat vaikutukset

Edellä II luvussa tarkastellaan niitä vaikutuksia, joita lähentymisellä saattaa olla yhteiskuntaan ja Euroopan yritysten työllisyyteen, kasvuun ja kilpailukykyyn, sekä siihen, miten erilaiset palvelut, tieto, viihde ja kulttuuri ovat saatavillamme.

A) Vaikuttaako lähentyminen merkittävästi työpaikkojen luomiseen sekä koulutukseen Euroopan unionissa? Miten lähentyminen todennäköisesti vaikuttaa työtappoihimme? Tuntuvatko vaikutukset tasaisesti koko Euroopan yhteisön alueella?

B) Millaisia vaikutuksia tällä kehityksellä todennäköisesti on televiestintään, tiedotusvälineisiin ja tietotekniikkaan näiden alojen perustana olevien talousrakenteiden, tarjottujen palvelujen sekä todennäköisten palveluntarjoajien kannalta?

C) Millaisia muutoksia Euroopassa on havaittavissa sen osalta, miten palvelut, tieto, viihde ja kulttuuri ovat kansalaisten ulottuvilla kotoa ja työpaikalta käsin? Miten tietokoneen ja television levinneisyys sekä Internetin käytön yleistymisen vaikuttavat uusien palveluiden käyttöönottoon? Millaisia toimenpiteitä mahdollisesti tarvitaan torjumaan multimediatietokoneiden ja Internetin käytön vähyyden haitalliset vaikutukset?

D) Viidettä puiteohjelmaa koskevassa komission työasiakirjassa esitetyt kannanotot huomioon ottaen, millaisia lähentymiseen liittyviä yhteisön TTK-hankkeita olisi käynnistettävä⁴⁵?

⁴⁵ Katso alaviite 42.

III luku Lähentymisen esteet

Lähentyminen näyttää jo nyt olevan tärkeimpiä televiestinnässä, tiedotusvälineissä ja tietotekniikassa tapahtuvan kehityksen moottoreita. Edellä olevissa I ja II luvuissa keskustelun pohjaksi esitellyt kehityskulut ja suuntauksat saattavat vaikuttaa suuresti eurooppalaisen tietoyhteiskunnan toteutumiseen.

Jotta nykyiseen kehitykseen voitaisiin vastata asianmukaisesti, on käynnistettävä laaja keskustelu siitä, mitkä nykyiset tai mahdolliset tekijät voivat estää lähentymistä.

Tässä luvussa pyritään tunnistamaan edellä mainitut esteet, ja kaikkia asiasta kiinnostuneita osapuolia pyydetään ottamaan kantaa niiden vaikutukseen. Kaikki esitellyt esteet eivät ole sääntelyyn liittyviä, eikä sääntely ole ainoa keino ratkaista mahdollisia ongelmia. Joka tapauksessa näyttää järkevältä pyytää tämän vihreän kirjan asiayhteyteen liittyen näkemyksiä monista mahdollisesti lähentymiseen vaikuttavista tekijöistä.

Silloin kun sääntelyllinen este on todettu, ei pidä itsestään selvästi olettaa, että myös ongelman ratkaisun pitäisi olla sääntelyllinen. Kuten edellä todettiin, kilpailusääntöjen soveltaminen on tällä alalla tärkeää, ja sellaiset markkinaratkaisut, jotka itsessään poistavat lähentymisen esteitä, ovat usein soveliaampia.

Yhteisön tasolla nykyisiä tai mahdollisia esteitä on arvioitava perustamissopimuksen perustavoitteiden kannalta. Näitä tavoitteita ovat sisämarkkinoiden toteutuminen ja toiminta, vääristymättömän kilpailujärjestelmän edistäminen, Euroopan laajuisten verkkojen toteuttaminen ja korkeatasoisen kuluttajansuojan säilyttäminen. Kyseisiä esteitä on tarkasteltava myös perustamissopimuksessa mainittujen erityisten vapauksien, kuten palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien sääntöjen tai sijoittautumisoikeuden kannalta.

Rajoituksia luovien sääntöjen on oltava yleistä etua koskevan tavoitteen mukaisia (sellaisena kuin siitä määrätään EY:n perustamissopimuksessa tai Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioissa), ja niiden on oltava oikeassa suhteessa tähän tavoitteeseen, jotta ne voitaisiin hyväksyä. Samalla kaikissa yhteisön toimissa (erilaisten kansallisten sääntöjen lähentämistoimet mukaan lukien) olisi edelleen otettava huomioon yleistä etua koskevat tavoitteet ja toimiin olisi sovellettava toissijaisuusperiaatetta.

III.1 Nykyiset esteet

Seuraavissa jaksoissa pyritään yksilöimään lähentymiskehityksen tärkeimmät nykyiset ja mahdolliset esteet, ja viime kädessä Euroopan tietoyhteiskunnan toteutumisen esteet.

Käyttäjäjyhteydet. Verkkojen omistusta ja toimintaa koskevat lähestymistavat eroavat aloittain toisistaan. Tämä merkitsee sitä, että monia palveluja voidaan tarjota asiakkaille ainoastaan muutamien reittien välityksellä. Jopa laillisten monopolien lakkauttamisen jälkeen paikallisliittymien kaupallinen rakenne antaa nykyisille televiestintä- ja kaapeli-TV-verkkojen omistajille etusijan asiakkaiden liittämässä useille markkinoille. Silloin kun vertikaalisesti monialaiset yritykset valvovat pullonkaulatoimintoja, saattaa kilpailu rajoittua palvelutasolla.

Infrastruktuurin käyttöä koskevat sääntelyrajoitukset. Ainoastaan joissakin jäsenvaltioissa voimassa olevat rajoitukset, joissa määritellään, mitä palveluja missäkin verkoissa voidaan tarjota, saattavat aiheuttaa yrityksille vaikeuksia niiden laatiessa yhtenäisiä yleiseurooppalaisia markkinoita kattavia strategioita. Ne voivat myöskin estää mittakaavaedut. Tuloksena ovat entistä korkeammat yksikkökustannukset, ja siis entistä korkeammat hinnat, saattavat rajoittaa innovatiivisten palvelujen tarjontaa.

Televiestintäpalvelujen hinnat. Televiestintäpalvelujen ja näiden palvelujen tarjoamiseen käytetyn verkkorakenteen korkea hinta voi vaikuttaa merkittävästi palvelujen kysyntään. Yhtenä syynä Internet-palvelujen suosioon Pohjois-Amerikassa on todettu olevan laajalle levinnyt kertamaksurakenne, jonka avulla tarjotaan "ilmaisia" paikallispuheluja sekä se tosiasia, että kilpailu on alentanut verkkokapasiteetin vuokria.⁴⁶ Tämä alentaa merkittävästi liittymän tarjoajien kustannuksia.

Sisällön saatavuus. Kuten II.1 jaksossa esitettiin, teknisistä parannuksista ja lähentymisestä johtuva jakelutapojen lisääntyminen voi siirtää tarjontaketjun pullonkaulaongelman palvelujen jakelusta sisältötuotantoon, mikä voi johtaa puutteeseen sopivasta sisällöstä keskipitkällä aikavälillä. Kiinnostava sisältö on jo menestyksen avaintekijä digitaalisen ja analogisen television markkinoilla. Jatkuvat puutteet saattavat vaikeuttaa kilpailijoiden markkinoille pääsyä ja sen myötä kilpailua ja innovaatioita.

⁴⁶ Vuonna 1997 julkaistun OECD:n raportin mukaan Internetin 20 tunnin käyttö maksaa Suomessa 38 dollaria, Yhdistyneessä kuningaskunnassa 64 dollaria ja Saksassa 74 dollaria, mutta Yhdysvalloissa 29 dollaria.

EU:n markkinoiden pirstoutuminen. Yleisten televisiokanavien määrän lisääntyminen tapahtuu todennäköisesti nykyisten lähetystoiminnan harjoittajien markkinaosuuksien kustannuksella. Markkinaosuuksien kutistumista saatetaan korvata laajentamalla kohdeyleisöä kansallisten rajojen ulkopuolelle. Vastaavasti uusien palvelujen kehittyessä monien innovaatioiden takana ovat pienet pieniä markkinarakoja hyväksikäyttävät yritykset tai suuret yritykset, joilla on käytössään paljon varoja tutkimukseen ja kehitykseen. Kummassakin tapauksessa yritykset tarvitsevat kansallisia markkinoita laajempia markkinoita kustannustensa kattamiseksi. Samalla kun TV-kanavat voivat "Televisio ilman rajoja" -direktiivin ansiosta etsiä vapaasti entistä laajempaa katsojakuntaa, niiden tärkein haaste on pikemminkin monikielinen ja -kulttuurinen katsojakunta kuin mahdolliset sijoittautumisesteet maissa, joissa ne haluavat aloittaa kaupallisen toimintansa.

Riittämätön tekijänoikeuden suoja.

Sisällöntuottajat tarjoavat aineistoaan käyttöön ainoastaan silloin, kun heidän teollis- ja tekijänoikeutensa on suojattu asianmukaisesti. Kustantajat ja operaattorit investoivat vastaavasti innovatiivisiin palveluihin ainoastaan silloin, kun he voivat luottaa siihen, että uudet tiedon ja/tai palvelujen jakelukeinot antavat riittävän suojan heidän organisaatioidensa ja sisällöntuottajiensa teollis- ja tekijänoikeuksien alaiselle aineistolle. Riittämätön suoja on jo este sähköisten tallenteiden sisällön kannalta, ja tämä voi heijastua myös online-ympäristöön. Maailman henkisen omaisuuden järjestön WIPO:n sopimukset, joihin viitataan jäljempänä, auttavat selventämään nykyistä tilannetta.

Tässä asiakirjassa ei käsitellä tekijän- ja lähioikeuksiin liittyviä kysymyksiä, koska yhteisön nykyisissä pitkälle kehitetyissä aloitteissa alan voimassa oleva lainsäädäntökehys mukautetaan digitaaliseen toimintaympäristöön. Näitä erityiskysymyksiä käsitellään laajasti tekijänoikeudesta ja lähioikeuksista julkaistussa vihreässä kirjassa sekä sen seurantaan koskevassa tiedonannossa⁴⁷, joissa esitetyssä lähestymistavassa otetaan asianmukaisesti huomioon tekninen lähentymiskehitys.

III.2 Mahdolliset esteet

Sääntelyn epävarmuus. Nykyisten määritelmien soveltamisalan laajuudesta johtuva epävarmuus, eli määritelmien soveltamistapa tai se, miten ne soveltuvat

muuttuviin markkinarakenteisiin tai palvelujen ominaisuuksiin, voi muodostua merkittäväksi esteeksi markkinatoimijoiden investoinneille. Vaikka monet nykyiset määritelmät (sekä kansallisella tasolla että yhteisön tasolla), kuten esimerkiksi *televiestintä*, *puhelinliikenne*, *televisiolähetystoiminta* tai *tietoyhteiskunnan palvelut*, jatkossakin soveltuvat tietyille toiminnan aloille, palvelujen tarjonta saattaa kuitenkin kaventua silloin, kun yritykset ovat epävarmoja siitä, millaisen sääntelytulkinnan niiden tarjoamat palvelut saavat.

Joissakin tapauksissa saattaa olla vaarana, että huolimatta yhteisön tasolla voimassa olevista yleislähetys- ja televiestintätoimintaa koskevista määritelmistä joidenkin jäsenvaltioiden sääntelyelimet voivat sijoittaa yksittäisen uuden palvelun tiettyyn sääntelyjärjestelmään, kun taas joissakin muissa jäsenvaltioissa sen katsotaan kuuluvan toiseen järjestelmään.⁴⁸

Lisäksi jäsenvaltioissa voi muodostua uusia esteitä, jos samanlaisia palveluja säännellään eri tavalla esimerkiksi niiden jakelutavan perusteella.

Tulevaisuudessa palvelujen ominaisuudet voivat merkitä myös sitä, että nykyisten määritelmien perusteella ne kuuluisivat usean sääntelykokonaisuuden piiriin. Tämä voi johtaa joidenkin palvelujen osalta kohtuuttomaan sääntelyyn.

Lisäksi I ja II luvuissa kuvatut teknologiset suuntaukset ja markkinasuuntaukset saattavat myös asettaa nykyisten määritelmien perusteet kyseenalaisiksi.

Yksi esimerkki sääntelyn epävarmuudesta tuli esiin Ranskan viimeisimmän vaalikampanjan aikana. Tällöin mielipidekyselyjen julkistamisen kieltämisestä viikkoa ennen vaaleja koskevia sääntöjä sovellettiin erikseen tiedotusvälineisiin, mutta ei Internetissä julkaistuihin mielipidetiedusteluihin. Tässä yhteydessä monet kustantajat eivät noudattaneet kieltä, joka asetti perinteiset tiedotusvälineet epäedulliseen asemaan.⁴⁹

Paljon sääntelyelimiä. Sääntelyllisen selvyuden saaminen kaikissa jäsenvaltioissa ja mahdollisesti eri sääntelyelimiltä tietyille palvelukokonaisuudelle saattaa olla huomattava

⁴⁷ KOM(95) 383 19.7.1995 ja KOM(96) 568, 20.11.1996.

⁴⁸ Esimerkkinä tästä ovat tilausvideopalvelut, joita pidetään Squire Sanders Dempsey -tutkimuksen mukaan joko lisäarvoa tuottavina televiestintäpalveluina tai niitä ei ole vielä lainkaan luokiteltu muodollisesti jäsenvaltioissa lukuun ottamatta Ranskaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa, missä kyseisiä palveluja säännellään yleislähetystoimintana, sekä Saksaa, jossa nämä palvelut kuuluvat uuteen etäpalvelujen luokkaan.

⁴⁹ OECD edellä alaviite 5.

rasite yleiseurooppalaiseen toimintaan tähtäävälle yritykselle. Palvelujen tarjoamisesta saatetaan luopua siellä, missä markkinatoimijoihin kohdistuu lukuisia sääntelyjärjestelmiä tai toimijoiden on oltava yhteydessä moniin sääntelyelimiin, esimerkiksi silloin, kun verkolle on hankittava toimilupa sekä teletoitintaan että yleislähetystoimintaan (koska sitä käytetään kummankin palvelun tarjoamiseen).

Markkinoille pääsy ja toimilupien myöntäminen. Televiestintä, tiedotusvälineet ja tietotekniikka eroavat toisistaan sen suhteen, onko markkinoille pääsy vapaata, rajoitettua ja liittykö siihen monopoli- tai erityisoikeuksia. Tietotekniikan alalla ei yleensä ole toimilupamenettelyjä.

Toimilupien tai muiden sääntelyrajoitusten käyttö markkinoille pääsyn yhteydessä voi muodostaa esteen palvelujen tarjoamiselle, investoinneille ja oikeudenmukaiselle kilpailulle ja tämän vuoksi niitä olisi käytettävä ainoastaan perustelluissa tapauksissa. Tavoitteena olisi oltava erityisesti se, että sääntelyä rajoitetaan siellä, missä mahdolliset esteet ovat eikä uloteta raskaampaa sääntelyä vähemmän säännellyille aloille markkinaolosuhteiden yhdenmukaistamiseksi.

Niillä aloilla, joilla toimilupamenettelyt ovat jatkossakin tärkeitä, on merkittäviä alojen ja jäsenvaltioiden välisiä eroja toimilupien myöntämisaajoissa, menettelyjen avoimuudessa sekä toimilupien voimassaoloajoissa ja suoritettavissa maksuissa. Monet tele- ja yleislähetystoimintaa koskevat toimiluvat ovat kansallisia, mutta eräät erityisesti kaapelitelevisiotoiminnan toimiluvat ovat alueellisia tai paikallisia. Vaikka nämä erot ovatkin hyväksyttäviä kunkin yksittäisen alan kohdalla, organisaatioiden on niiden vuoksi entistä vaikeampaa ja kalliimpaa tarjota palvelukokonaisuuksia, varsinkin rajojen yli. Tämä voi aiheuttaa kohtuuttoman taakan, kun otetaan huomioon se, että tekniikka tukee palvelukokonaisuuksia ja tällaisiin kokonaisuuksiin kohdistuu yhä enemmän kysyntää yrityskäyttäjien ja kuluttajien taholta.

Pääsy verkkoihin, ehdollisen pääsyn järjestelmät ja sisältö. Käyttöoikeudessa on ensi sijassa kyse kaupallisesta sopimuksesta, kilpailusäännöissä asetettujen yleisten rajoitusten mukaisesti. Käyttömahdollisuuksia koskevat säännöt ovat kuitenkin epäsuhtaisia sen osalta, että ne koskevat ainoastaan tiettyjä verkkoja (esimerkiksi yhteenliittämistä ja avointa verkontarjontaa koskevat säännöt, joita sovelletaan televerkkoihin, mutta ei yleislähetyskeskityksiin tarkoitettuihin verkkoihin). On myös olemassa digitaali television ehdollisen

pääsyn järjestelmää koskeva sääntelykehys, joka ei kuitenkaan koske kaikkia digitaalisia palveluja. (On huomattava, että jälkimmäisessä tapauksessa Yhdistyneessä kuningaskunnassa neuvotellaan parhaillaan yhteisen kehityksen kehittämistä kaikkia digitaalisia palveluja koskevia ehdollisen pääsyn järjestelmiä varten).

Silloin kun yritys valvoo asiakasliittymiä esimerkiksi omistamalla paikallisliittymät tai hallitsemalla ehdollista pääsyä koskevaa tekniikkaa, se voi harjoittaa syrjintää omien palvelujensa hyväksi.

Sisällön käyttöoikeuksiin sovelletaan yleensä tavanomaisia liikeperiaatteita, joita mukautetaan ainoastaan soveltuvilla kilpailusäännöillä. Poikkeuksena tästä on jäsenvaltioissa tiettyjen tärkeiden sisältökokonaisuuksien, kuten esimerkiksi urheilutapahtumien käsittely, joiden osalta "televisio ilman rajoja" -direktiivissä säädetään sellaisten tapahtumien vastavuoroisesta tunnustamisesta yhteisössä, joiden vapaasta televisioinnista jäsenvaltiot ovat päättäneet.

Radiotaajuuksien ja muiden resurssien jakaminen. Palvelujen tarjoaminen (ja tehokkaan kilpailun syntyminen) riippuu riittävän verkkokapasiteetin käyttömahdollisuudesta, mikä monien palvelujen kohdalla tarkoittaa taajuuksien saatavuutta. Televisiolähetystoiminnan, matkaviestinnän multimedia- ja puhe-sovellusten sekä langattomien tekniikoiden käyttö kiinteissä verkoissa johtaa merkittävään taajuuksien kysynnän kasvuun. Silloin kun käytettävissä olevien taajuuksien määrässä ja jakotavassa on merkittäviä eroja, saattaa muodostua sellaisia esteitä, jotka vaikuttavat eri alojen verkkotoiminnan kustannusperustaan ja voivat siten asettaa eri alat kilpailun määrän suhteen eri asemaan.

Erilaisia lähestymistapoja yleistä etua koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kunkin lähentyvän alan sääntelykehukseen kuuluu joukko toimenpiteitä, joilla pyritään turvaamaan erityisesti kyseisille aloille ominaisten ja yhteisön tavoitteiden mukaisten yleistä etua koskevien tavoitteiden toteutuminen. Komissio pitääkin erityisen tärkeänä yleishyödyllisten palvelujen tarjoamista⁵⁰ yhteisön sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden turvaamiseksi, ja televiestinnän alalla yleispalvelun turvaamiseksi kansallisella tasolla toteutetut toimenpiteet perustuvatkin nykyisin yhteisön tasolla vahvistettuihin kehyksiin. Tapa, jolla tavoitteisiin

⁵⁰ Katso KOM(96) 443.

pyritään (pikemminkin kuin tavoitteet sinänsä) voi muodostua taakaksi organisaatioille, joihin kohdistuu tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä velvoitteita. Rajat ylittävän palveluntarjonnan osalta alojen ja jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavien lähestymistapojen aiheuttamat jännitteet voivat estää näiden palvelujen tarjontaa tai investointeja innovatiivisiin palveluihin tai verkkoihin.

Yleisön luottamus uuteen toimintaympäristöön. Silloin kun kuluttajansuojan taso, sähköisten liiketoimien oikeudellinen kohtelu tai tietosuoja ja yksityisyyden suoja vaihtelevat aloittain, käyttäjät ja kuluttajat eivät ehkä luota saatavilla oleviin palveluihin ja järjestelmiin ja estävät näin lähentymisen mahdollistamien palvelujen kehittämisen.

Lähentyvien verkkojen yhteentoimivuutta ja yhteenliittämistä tukevien standardien puute.

Pyrkimys varmistaa, että kaikki käyttäjät voivat olla yhteydessä toisiinsa, ei toteudu silloin, kun markkinat eivät pysty tarjoamaan yhteentoimivia tuotteita ja palveluja. Määräävässä asemassa olevien yritysten valvomat omistusoikeuksin suojatut standardit voivat rajoittaa tätä yhteentoimivuutta.

III.3 Kysymys

Kysymys 3: Lähentymisen esteet

Tässä III luvussa tuodaan esiin sekä lähentymisen nykyisiä että mahdollisia esteitä.

Mikä on todettujen esteiden todennäköinen vaikutus, ja onko olemassa muita esteitä tai tekijöitä, jotka voivat vaikuttaa merkittävästi Euroopassa käynnissä olevaan lähentymiskehitykseen?

IV Luku Sääntelyvaikutukset

Edellä yksilöityjen esteiden vaikutuksia tarkasteltaessa IV luvussa arvioidaan aluksi aiheuttavatko tietyt lähentymisen piirteet uusia ja erityisiä haasteita sääntelylle.

Sääntelyn avainalueita koskevia mahdollisia lähestymistapoja esitellään IV.2 jaksossa. Yhteistä etua koskevien tavoitteiden saavuttamista arvioidaan IV.3 jaksossa ja IV.4 jaksossa tarkastellaan mahdollista tulevaa sääntelymallia. Luvun lopussa esitellään yleisesti asiaankuuluvia kansainvälisiä kysymyksiä.

IV.1 Nykyisiä sääntelytapoja koskevat haasteet

Seuraavassa esitellään alueet, joilla lähentymiskehitys voi aiheuttaa vaikeuksia nykyisille sääntelytavoille. Nämä haasteet koskevat sekä sääntelyn sisältöä että täytäntöönpanoa käytännössä. Ratkaisumahdollisuuksia näihin kysymyksiin etsitään IV.3 - IV.5 jaksoissa.

Sääntelyn merkitys

Sääntely ei ole itsetarkoitus. Se on sen sijaan yksinkertaisesti markkinavoimien rinnalla käytetty väline II luvussa mainittujen kaltaisten laajempien sosiaalisten, taloudellisten ja yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä tunnustetaan jo sähköistä kaupankäyntiä koskevassa komission tiedonannossa, jossa esitettiin periaate: "ei sääntelyä sääntelyn vuoksi"⁵¹. Tämä periaate koskee yhtäläisesti kaikkia lähentyviä aloja. Lähentyminen ei vaikuta sääntelyn perustavoitteisiin jäsenvaltioissa. Tavoitteet ovat erilaisia ja ne soveltuvat eri alojen erityistarpeisiin, mutta niihin sisältyy kuitenkin erilaisia kansallisia tavoitteita, kuten tehokkuuden, taloudellisen hyvinvoinnin sekä yhteisen edun ja kuluttajan edun edistäminen. Yhteisön tasolla nämä pyrkimykset ilmenevät EY:n perustamissopimuksen määräyksissä ja tavoitteissa.

Jäljempänä kuvattavien lähentymisen luonteen ja ominaispiirteiden sekä teollisuuden esiin tuoman tarpeen sääntelyn rajoittamisesta ja tarkasta kohdentamisesta olisi saatava viranomaiset sekä kansallisella tasolla että Euroopan tasolla tarkastelemaan uudelleen

⁵¹ Edellä mainittu teos. Lähentymisen kannalta ovat merkittäviä myös kolme muuta tässä tiedonannossa mainittua periaattetta, jotka ovat: sääntelyn on perustuttava yhtenäismarkkinoiden vapauksiin, siinä on otettava huomioon liike-elämän tosiseikat ja sen on täytettävä yleistä etua koskevat tavoitteet tehokkaasti ja tuloksetkaasti.

sääntelyn merkitystä ja tarvetta lähentyvillä markkinoilla. Esiin voidaan tuoda kolme avainaluetta:

- *Markkinavoimien asema.* Jotkut painottavat erityisesti sitä, että meidän on luotettava entistä enemmän markkinavoimien kykyyn varmistaa sääntelyn tavoitteet. Heidän mukaansa tämä ajattelutapa ilmenee useimmissa jäsenvaltioissa teleyleispalveluihin suhtautumisessa tai tietotekniikan ja yleislähetystoiminnan alalla yhteentoimivien standardien ja ohjelmistojen teollisjohteisena suunnitteluna. Toiset suhtautuvat epäilevästi markkinavoimien kykyyn tarjota riittävät ennakkotakuut kuluttajille ja korostavat sääntelyn merkitystä yhteistä etua koskevien tavoitteiden turvaamisessa.
- *Alakohtaisen sääntelyn ja kilpailusääntöjen välinen tasapaino.* Toinen avainkysymys on kilpailusääntöjen ja alakohtaisen sääntelyn välinen tasapaino, jonka osalta monet ovat sitä mieltä, että etusija on annettava pikemminkin sille, että kilpailusääntöjä sovelletaan yksittäisissä tapauksissa lähentyvillä aloilla, kuin sille, että kehitetään entistä laajempaa sääntelyä.
- *Toimivien ratkaisujen löytäminen.* Kun sääntelyä käytetään, sitä on sovellettava toimivalla ja oikein ajoitetulla tavalla. Internetin maailmanlaajuinen luonne tai satelliittivälitteisten palvelujen alueellinen luonne tuovat esiin ne mahdolliset vaikeudet, joita on yhden jäsenvaltion sääntöjen saattamisessa voimaan toisessa jäsenvaltiossa, ja palvelujen ja tuotteiden nopeat, jopa kuukausien tai viikkojen kuluessa tapahtuvat muutokset ovat todellinen haaste jokaiselle, joka etsii lainsäädännöllistä ratkaisua johonkin tiettyyn ongelmaan. Tällaiset ratkaisut vaativat yhteisön tasolla yleensä kuukausia ja vuosia.

Sääntelyn johdonmukaisuuden haaste

Lähentymisen seurauksena syntynyt ympäristö mahdollistaa etenkin sen, että minkä tahansa verkon avulla voidaan tarjota monipuolisempia palveluja kuin nykyisin. Tämä ei merkitse välttämättä sitä, että eri palvelujen tuottaminen yhden verkon tai yhden palvelukokonaisuuden kautta muuttaisi palvelut samanlaisiksi eikä sitä, että sääntelyn taustalla olevia yhteistä etua koskevia tavoitteita voidaan suoraan soveltaa kaikkiin palveluihin.

Vaikka esimerkiksi elokuva, laulu, juna-aikataulu ja puhelin keskustelu voidaan kaikki siirtää digitaalisessa muodossa, se ei merkitse, että näiden palvelujen/toimintojen käyttäjä pitäisi niitä

yhtäläisinä. Vastaavasti vaikka kutakin edellä mainittua palvelua koskeva sääntelytapa perustuukin mahdollisesti samanlaisiin yleisperiaatteisiin, se räätälöidään todennäköisesti edelleen näiden erilaisten palvelujen erityispiirteiden mukaisesti.

Kuten II luvussa todettiin, jos periaatteessa samanlaisten palvelujen sääntely on kuitenkin erilaista ja perustuu palvelun jakeluun käytettyyn tekniikkaan, tämä voi olla syrjivää kohtelua, joka saattaa estää kilpailun, investoinnit ja palveluntarjonnan. Esimerkkinä tästä on edellä mainittu mielipidekyselyjen käsittely ennen Ranskan vaaleja. Toisena esimerkkinä voisi olla televiestintää koskevan nykyisen yhteenliittämisyjärjestelmän rajoitettu soveltamisala: siinä yhteenliittämisoikeudet voidaan myöntää yleisen televerkon operaattoreille, mutta ei yleislähetystoiminnan harjoittajalle. Näiden kahden toimintamuodon yhteenliittäminen saattaa olla erityisen tärkeää sellaisten palvelujen yhteydessä, jotka käyttävät yleislähetysrakenteita tiedon ja palvelujen jakeluun asiakkaalle, mutta tarvitsevat televerkkoja paluukanavan tarjoamiseksi.

Kun sääntelyn eroja arvioidaan sekä aloittain että jäsenvaltioiden osalta, kussakin yhteisön tasolla toteutetussa arviossa olisi tarkasteltava sitä, ovatko jatkuvat erot yhdenmukaisia perustamissopimuksessa mainitun ja yhteisön tuomioistuimen määrittelemän yhteistä etua koskevan tavoitteen kanssa ja ovatko käytössä olevat säännöt oikeassa suhteessa haluttuun tavoitteeseen. Jos vastaus kumpaan tahansa kysymykseen on kielteinen, kyseiset säännöt voidaan saattaa yhteisön tuomioistuimen käsiteltäviksi.

Silloin kun esteet johtuvat toimenpiteistä, jotka ovat täysin perustamissopimuksen mukaisia ja kun ei voida soveltaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteita, yhteisön toimet (kuten lainsäädännön yhdenmukaistaminen) voivat olla perusteltuja.

Maailmanlaajuistumisen haaste

Palvelujen maailmanlaajuistuminen on uuden toimintaympäristön erityispiirre. Yhtenä esimerkkinä siitä ovat satelliittivälitteiset televisiolähetykset, mutta nimenomaan Internet on maailmanlaajuinen perusverkko. Internetin rakenne ja sen läsnäolo kaikkialla ehkä tekevät mahdolliseksi sen, ettei siihen ole onnistuttu soveltamaan nykyisiä sääntelytavoitteita kansallisella tasolla.

Tapa, jolla verkkoja ja palveluja säännellään eri alueilla tässä uudessa maailmanlaajuisessa toimintaympäristössä, saattaa vaikuttaa merkittävästi noilla alueilla tehtäviin

investointeihin. Liiallinen tai riittämätön sääntely jollakin alueella voi johtaa taloudellisen toiminnan siirtymiseen muualle, jolloin sillä on epäsuotuisia vaikutuksia kyseisen alueen tietoyhteiskunnan kehittymiseen.

Runsaudenpula niukkuuteen perustuvan sääntelyn haasteena

Lähentyminen voi olla haaste nykyisille sääntelyjärjestelmille, erityisesti verkkotoimilupien myöntämisen ja resurssien kohdentamisen osalta, silloin kun järjestelmissä on lähtökohtana sekä radiotaajuuksien että sisällön niukkuus.

Nykyiset markkinasuuntaukset, kuten esimerkiksi verkkokapasiteetin merkittävä lisääntyminen, mahdollisuus sisällön ja palvelujen tarjoamiseen useampien lähetyksympäristöjen avulla, asiakkaille suunnattujen kilpailevien lähetykskanavien lisääntyminen ja digitaalisessa pakkaamisessa tapahtuneet parannukset näyttävät osoittavan, että niukkuudesta tulee aikaa myöten vähemmän merkittävä kysymys, mikä edellyttää nykyisten sääntelytapojen uudelleenarviointia.

Lähetykskapasiteetin niukkuuden poistuminen ei kuitenkaan välttämättä merkitse vastaavasti sisällön tai palvelujen vastaavaa kasvua (varsinkin lisääntyneiden kanavien kautta lähetettävän korkealuokkaisen sisällön ja palvelujen osalta). Joka tapauksessa odottaessa lähetystoiminnan täydellistä siirtymistä analogisista digitaalisiin palveluihin kapasiteettiongelmia esiintyy todennäköisesti myös lähitulevaisuudessa.

Julkisen ja yksityisen toiminnan välisiä eroja koskeva haaste

Lähentyminen ei ole esteenä yksityisen ja julkisen toiminnan välisiin eroihin perustuvan sääntelyn toteuttamiselle, mutta se saattaa siirtää näiden kahden välisiä rajoja. Tämä voi vaikuttaa tiettyyn palveluun sovellettavan sääntelyn tasoon. Silloin kun säännöt perustuvat siihen, että tietyt verkot, palvelut tai toimet ovat pikemminkin julkisia kuin yksityisiä⁵², voi olla tarpeen arvioida uudelleen, ovatko nykyiset julkisen ja yksityisen toiminnan väliset rajat edelleen teknisten muutosten jälkeen

käyttökelpoisia. Esimerkiksi uudet palvelujen tarjontakeinot, vuorovaikutteisuus ja mahdollisuus käyttökertakohtaisiin maksuihin voivat tulevaisuudessa vaikeuttaa edellä mainittujen rajojen vetämistä.

Toinen käytännön esimerkki tulee esiin kahdessa hiljattain tehdyssä WIPO-sopimuksessa, jotka koskevat muun muassa tekijänoikeuksia. Niissä täsmennetään, että tekijänoikeuslain mukainen "julkinen viestintä" sisältää myös toiminnan, jossa teos on saatettu yleisön ulottuville (esimerkiksi verkkosivun välityksellä) vuorovaikutteisesti.

Sääntelyrakenteita koskevat haasteet

Lähentyvien alojen sääntelyrakenteiden hajanaisuutta, mutkikkuutta ja monimuotoisuutta käsiteltiin edellä olevassa III.2 jaksossa. Silloin kun on päällekkäisen sääntelyn vaara tai markkinatoimijoiden on oltava jäsenvaltioissa yhteydessä useisiin sääntelyelimiin tai muiden jäsenvaltioiden sääntelyelimiin, he saattavat vaatia nykyisten rakenteiden järjeistämistä esteitä luovan tarpeettoman hallinnon välttämiseksi. Esimerkiksi silloin, kun eri palveluja voidaan tarjota yhden verkon välityksellä, olisi hyvä, jos yrityksille riittäisi asioiminen jäsenvaltiossa yhden sääntelyviranomaisen kanssa verkkoon liittyvissä kysymyksissä verkossa tarjotuista palveluista riippumatta.

Kysymys 4: Lähentymisen vaikutus nykyiseen sääntelyyn

Edellä olevassa IV.1 luvussa on tarkasteltu niitä haasteita, joita nykyinen kehitys aiheuttaa sääntelyn, kilpailusääntöjen ja markkinavoimiin tukeutumisen väliselle tasapainolle. Siinä on pohdittu myös sitä, miten lähentymisprosessi voi vaikuttaa televiestinnän, tiedotusvälineiden ja tietotekniikan nykyisiin sääntelyperiaatteisiin.

A) Edellyttääkö nykyinen kehitys entistä enemmän vai vähemmän sääntelyä lähentyvillä aloilla, entistä enemmän vai vähemmän turvautumista kilpailusääntöihin ja entistä enemmän vai vähemmän tukeutumista markkinavoimiin aiemmissa luvuissa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi?

(B) Asettaako, ja missä määrin, lähentyminen kyseenalaisiksi televiestinnän, tiedotusvälineiden ja tietotekniikan sääntelyn taustalla olevat periaatteet?

⁵² Yksi esimerkki tästä televiestinnän alalla on se, että kun yleisiä televerkkoja koskevat edellytykset voivat liittyä sekä yhteistä etua koskeviin tavoitteisiin että teknisiin vaatimuksiin, niin yksityisiä televerkkoja saattavat koskea ainoastaan tekniset vaatimukset. Yleislähetystoiminnassa lähettämistä koskeviin määritelmiin sisältyy monissa jäsenvaltioissa nimenomaan yleinen yleisölle jakelu yhtenä tekijänä yleislähetystoiminnan sääntelyn alaan kuuluvien palvelujen luokittelussa.

IV.2 Esteiden poistaminen - sääntelyä koskevat kysymykset

Tässä jaksossa tarkastellaan seitsemää laajaa aluetta, joilla on todettu mahdollisia sääntelyesteitä:

- Määritelmät
- Markkinoille pääsy ja toimiluvat
- Verkon, ehdollisen pääsyn järjestelmien ja sisällön käyttöoikeus
- Taajuuksien saatavuus
- Standardit
- Hinnoittelu
- Yksittäisen kuluttajan edut

Tässä jaksossa ei käsitellä niitä kysymyksiä, jotka ovat tällä hetkellä komission erillisten aloitteiden aiheina. Nämä alat ovat tiedotusvälineiden omistajuuskysymykset, digitaaliset allekirjoitukset, salaustekniikat sekä kuten edellä mainittiin, teollis- ja tekijänoikeudet sekä lähioikeudet.

IV.2.1 Tarvitaanko uusia määritelmiä?

Nykyisillä määritelmillä erotetaan toisistaan eri alojen sääntely ja eri alojen sääntelijät. Sääntely on yhteydessä toimintojen määritelmiin. Vaikka sääntely voi olla "tekniikasta riippumatonta", kuten yleislähetystoiminnassa (ja kasvavassa määrin televiestinnässä), se voi liittyä palvelun tarjoamiseksi käytettyyn teknologiaan sekä säännellyillä aloilla että sellaisilla aloilla, jotka ovat pääosin vapaita yksityiskohtaisesta sääntelystä.

Lähentymiskehitys ei poista määritelmien tarvetta, mutta epävarmuus toimintoihin sovellettavasta sääntelystä tai erilaiset määritelmät kansallisella tasolla voivat luoda esteitä investoinneille tai palvelujen tarjoamiselle. Samalla on huomattava, ettei erilaisten palvelujen tarjoaminen samassa verkossa sinänsä muuta palvelujen luonnetta eli ne eivät muodostu yhdeksi ja samaksi palveluksi.

Edellä mainittujen mahdollisten esteiden perusteella nykyistä näkökulmaa sääntelyllisiin määritelmiin (ja sitä, miten sääntelyviranomaiset soveltavat noita määritelmiä) on tarkasteltava sen arvioimiseksi

- ovatko ne kestäviä tekninen kehitys huomioon ottaen,
- johtavatko ne siihen, että sama palvelu kuuluu useamman sääntelyjärjestelmän piiriin, ja jos asia on näin, onko tämä perusteltua,

- aiheuttavatko ne syrjintää mahdollistamalla sen, että samanlaisia verkkoja tai palveluja säännellään eri tavoin.

Eräissä jäsenvaltioissa on laadittu tiettyjä uusia toimia koskevia määritelmiä. Saksassa on luotu uudet "etäpalvelujen" ja "mediapalvelujen" käsitteet, joissa keskitytään lähinnä toiminnan luonteeseen eikä sen perustana olevaan teknologiaan. Audiovisuaalista alaa koskevassa Ranskan lainsäädännössä korostetaan myös palvelun luonnetta enemmän kuin toteutusympäristöä.

Mahdolliset vaihtoehdot

Yksi vaihtoehto on säilyttää toiminnan perustana edelleen nykyiset määritelmät tunnustamalla, että ne pätevät edelleen useimpien tarjottujen palvelujen osalta, ja laajentaa tarvittaessa nykyisen sääntelyn perustana olevia periaatteita mukauttamalla samalla sääntelyn soveltamistavat uusien palvelujen erityispiirteiden huomioon ottamiseksi.

Toinen vaihtoehto on erillisen uusien palvelujen luokan luominen nykyisten määritelmien rinnalle.

Kolmas vaihtoehto on nykyisten televiestinnässä ja/tai yleislähetystoiminnassa käytettyjen määritelmien mukauttaminen nykyisten suuntausten ja kehityksen huomioon ottamiseksi.

IV.2.2 Markkinoille pääsy ja toimiluvat

Edellä olevassa III luvussa mainittujen mahdollisten esteiden joukossa oli sellaisia, jotka johtuvat erilaisten markkinoille pääsyä, toimilupia ja toimintaa koskevien ehtojen vaikutuksesta lähentyvillä aloilla. Tässä jaksossa käsitellään niihin liittyviä kysymyksiä.

Markkinoille pääsy

Jäsenvaltioiden myöntämät erityis- ja yksinoikeudet eivät ole perustamissopimuksen vastaisia, jos oikeudet ovat perusteltuja kyseiselle yritykselle annetun yleistä taloudellista etua koskevan tehtävän toteuttamiseksi ja jos ne ovat oikeassa suhteessa tämän tavoitteen saavuttamiseen nähden, vaikka edellä mainitut oikeudet rajoittaisivatkin kilpailua tai estäisivät palvelujen vapaata liikkuvuutta.

Edellä olevan perusteella on suositeltu, että silloin, kun mikä tahansa palvelu voidaan tuottaa minkä tahansa verkon välityksellä, viranomaisten on varmistettava, ettei sääntely ole esteenä. Lisäksi on esitetty, että keinotekoisten rajoitusten kohdistaminen verkkojen käyttöön tai monopolien säilyttäminen silloin, kun kilpailu on avointa lähentyneen toimintaympäristön muissa osissa, voi estää käyttäjiltä pääsyn innovatiivisiin palveluihin ja

aiheuttaa perusteetonta syrjintää. Tällaisen menettelyn on katsottu sotivan aiemmin tässä kirjassa mainittuja teknisiä suuntauksia ja markkinasuuntauksia vastaan.

Esteet voivat ilmetä monin tavoin:

- i) myönnetään yhdelle tai muutamalle yritykselle verkkoja tai palveluja koskevia yksin- tai erityisoikeuksia, mikä voi estää muita tarjoamasta samaa palvelua,
- ii) rajoitetaan tietyssä verkossa tarjottavia palveluja (esimerkiksi estämällä teleoperaattoria käyttämästä verkkoaan viihdepalvelujen tarjontaan),
- iii) edellytetään tiettyjen palvelujen (kuten esimerkiksi yleisten ilmaiskanavien) tarjoamista, jolloin vähennetään muiden palvelujen tarjontamahdollisuuksia.

Toisaalta voidaan esittää, että rajoitettujen oikeuksien myöntäminen tai verkkojen käytön rajoittaminen erityistarkoituksiin ovat merkittäviä keinoja investointien kannustamiseksi.

Jotkut ovat myös sitä mieltä, että tämäntyyppiset rajoitukset ovat erityisen merkittäviä kilpailun alkuvaiheessa tai silloin, kun jollakin toimijalla on erittäin vahva asema (esimerkiksi kilpailevassa verkossa tai tärkeimmän lähetyssisällön osalta). Tällaisissa tapauksissa erityisten suojatoimenpiteiden avulla voidaan varmistaa se, ettei mahdollisia kilpailijoita syrjitä tai että heidän markkinoille pääsylleen on riittävästi houkuttimia. Tämän kannan mukaisesti aiheellisia suojatoimenpiteitä voivat olla kirjanpidon erottaminen tai avoimuutta koskevat vaatimukset, rakenteellinen erottaminen tai jopa suorat toimialakohtaiset rajoitukset.

Toimiluvat

Monilla tietojenkäsittelyn ja tietotekniikan alueilla toimilupia ei vaadita. Tilanne on tällainen todennäköisesti myös tulevaisuudessa eikä komissio näe syytä tämän käytännön muuttamiseen, kunhan teollis- ja tekijänoikeuksia koskevat kysymykset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Samalla toimiluvat säilyvät kuitenkin todennäköisesti tärkeimpänä sääntelyvälineenä, jonka avulla viranomaiset voivat valvoa kansallisia markkinoitaan erityisesti tele- ja yleislähetysverkkojen ja -palvelujen osalta.

Toimilupien myöntämismenettelyn perusteluja tai tehokkuutta koskevat arviot on tehtävä ensi sijassa sen alan osalta, johon kyseisiä sääntöjä sovelletaan. Edellä olevassa III luvussa esille tuodut toimilupiin liittyvät mahdolliset esteet osoittavat kuitenkin, että tätä kysymystä on

tarkasteltava lähemmin teknologian ja markkinoiden suuntausten kannalta.

Jotkut huomauttavat, että päätavoitteena olisi oltava markkinoille pääsyn helpottaminen sekä siirtyminen lähentyneessä toimintaympäristössä johdonmukaisesti sovellettavaan ja kevyempään sääntelyyn. Tätä näkemystä tukee kehitys tietojenkäsittelyyn, Internetiin ja online-julkaisuutoimintaan liittyvillä aloilla. Kyseisillä aloilla itsesääntely on esimerkiksi Internetin haitallisen ja laittoman sisällön osalta täydentänyt yleistä lainsäädäntöä, kuten kilpailua ja kuluttajansuojaa koskevia sääntöjä, joita sovelletaan kaikilla taloudellisen toiminnan aloilla. Itsesääntely ei ole kuitenkaan ongelmatonta sisämarkkinoiden kannalta, kun otetaan huomioon mahdollisuus erilaisiin lähestymistapoihin itsesääntelyn kehittämisessä, ellei tapoja jossain määrin yhteensoviteta yhteisön tasolla.

Toisaalta jopa silloin, kun toimilupia ei tarvita ja pyrittäisiin itsesääntelyyn, kuluttajat voivat edelleen vaatia takeita siitä, että heidän etujaan suojellaan asianmukaisesti ja että palveluntarjoajien ja muiden yritysten vastuut kuluttajaan nähden määritellään selkeästi. Kuluttajat olisi otettava täysin mukaan mahdollisten itsesääntelytapojen kehittämiseen ja toimintaan.

Internetin ja muiden viestintä- ja lähetystoimintapalvelujen maailmanlaajuinen ulottuvuus vaikuttaa myös toimilupien valvontamenettelyihin, ja se asettaa kyseenalaiseksi joko jäsenvaltion sisäiseen tai esim. satelliitin välityksellä alueellisesti harjoitettavaan toimintaan kohdistuvat kansalliset toimilupamenettelyt.

Innovaatioiden ja tehokkaan toiminnan kannustaminen toimilupien avulla.

Lupaviranomaisten olisi harkittava luopumista sellaisista lupaperiaatteista, jotka estävät innovaatioita tai rajoittavat tehokasta toimintaa. Yhtenä esimerkkinä telealalta on palvelujen tarjoamisen sitominen tiettyyn tekniikkaan - esimerkiksi vaatimalla erillistä toimilupaa (taajuuksien myöntämismenettelyjen lisäksi) sellaisilta kiinteän verkon operaattoreilta, jotka haluavat käyttää langattomia järjestelmiä paikallisliittymissä. Yleislähetyspalvelujen toimilupiin tarvitaan ehkä uutta näkemystä. Nykyään lähetysyhtiöillä on yleensä kunkin jäsenvaltion asianomaisten viranomaisten kanavakohtaisesti myöntämä toimilupa tai valtuutus. Näitä järjestelmiä, jotka ovat yleisradioperinteen ja historiallisen kehityksen tulos, on ehkä tarkistettava uudessa monikanavaisessa digitaalisessa toimintaympäristössä. Esimerkiksi

yleislähetystoimilupien myöntämistä palvelukokonaisuuksille (satelliittivälitteisille tai maanpäällisesti siirretyille kanavaryyppeille) - pikemminkin kuin yksittäisille kanaville - voitaisiin harkita. Esimerkki tästä mahdollisesti alkavasta kannatettavasta suuntauksesta on Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuonna 1996 annettu yleislähetystoimintalaki, jossa määrätään monikanavatoimiluvista maanpäällisiä digitaalitelevisiolähetystyksiä varten.

Toimilupien myöntämistä koskevat yhteiset periaatteet. Kuten III luvussa mainittiin, erilaiset toimilupien myöntämisehdot voivat estää markkinoille pääsyn ja toimia sisämarkkinoiden esteenä. Kun tällaisia esteitä todetaan, ne on perusteltava yhteistä etua koskevan tavoitteen kannalta ja niiden on oltava oikeassa suhteessa mainittuun tavoitteeseen.

Tällaisten eroavuuksien välttämiseksi yhteisössä voitaisiin soveltaa esimerkiksi seuraavia yhteisiä periaatteita:

- toimilupaviranomaisten on oltava riippumattomia alalla toimijoihin nähden,
- menettelyjen on oltava avoimia ja syrjimättömiä, ja niillä on oltava tarkat määräajat ja päätöksistä on voitava valittaa,
- toimilupiin liittyvien maksujen on oltava oikeassa suhteessa toimilupamenettelyn hallinnoinnin vaatimaan työmäärään eivätkä ne saa muodostaa syrjivää, odotetuille hyödyille perustuvaa veroa,
- edellä mainitusta periaatteesta huolimatta taajuuksien myöntämisen yhteydessä perittävät maksut voidaan määrätä sellaiselle tasolle, joka kannustaa myönnettyjen resurssien tehokkaaseen käyttöön.

IV.2.3 Verkon, ehdollisen pääsyn järjestelmien ja sisällön käyttömahdollisuus

Herää kysymys, olisiko nykyisiä avointa televerkon tarjontaa ja digitaalitelevision ehdollisen pääsyn järjestelmiä koskevia sääntöjä sovellettava myös laajemmin lähentyvillä aloilla. Jos markkinat ja tekniikka kehittyvät tämän vihreän kirjan I ja II luvuissa kuvatulla tavalla, lähentyminen muuttaa arvoketjua siten, että sisällön tuottamisen ja pakkaamisen sekä palveluntarjonnan merkitys kasvaa (ei kuitenkaan välttämättä erillisenä liiketoimintana), kun taas palvelujen jakelu kiinteässä tai langattomassa verkossa voi muuttua verrattain vähäarvoiseksi toiminnaksi, mistä myös eräät fuusioitumiset ovat osoituksena. Tähän suuntaukseen liittyvät nykyisten verkon ylläpitäjien yritykset laajentaa toimintaansa enemmän lisäarvoa tuottaville liiketoiminnan aloille.

Mahdollisuus yhteyden lähetyksen päästä päähän - eli mahdollisuus toimittaa palvelu käyttäjän puhelimelle, tietokoneelle tai televisioon ja toisaalta mahdollisuus ylipäänsä tarjota palveluja tai sisältöä verkossa - on ratkaisevan tärkeää.

Yleensä verkon, ehdollisen pääsyn järjestelmien tai tietyn sisältöaineiston käytön ehdot perustuvat yritysten väliseen kaupalliseen sopimukseen. Kilpailusäännöillä on edelleen keskeinen asema esille mahdollisesti tulevien ongelmien ratkaisemisessa.

Tässä yhteydessä nousevat esille kysymykset yhteisön tason alakohtaisten sääntöjen sekä perustamissopimuksen yleisten, vääristymätöntä kilpailua ja palvelujen vapaata liikkuvuutta edistävien määräysten suhteesta.

EY:n voimassa oleva lainsäädäntö tukee televerkkojen ja palvelujen yhteenliittämistä ja yhteentoimivuutta koskevia kaupallisia sopimuksia. Vastaavaa lainsäädäntöä on voimassa digitaalitelevision osalta koskien varsinkin kolmannen osapuolen pääsyä ehdollisen pääsyn järjestelmiin yleislähetystoiminnassa.⁵³

Syntyvät markkinat koostuvat hyvin erikokoisista yrityksistä, mutta kuten edellä on todettu myös vaikutusvaltaisista vertikaalisesti monialaisista televiestinnän, audiovisuaalisen alan (erityisesti yleislähetystoiminnan) ja tietotekniikka-/ohjelmistoalan yrityksistä, jotka hyödyntävät perinteisiä voimavarojaan ja taloudellista asemaansa. Tällaisten monitasoisten yritysten kohdalla saattaa nousta kysymyksiä esimerkiksi sisällön ja palvelujen tai verkkokapasiteetin ja palvelujen kytkykaupasta, kohtuuttoman alhaisesta hinnoittelusta, palvelujen ja laitevalmistuksen ristiintukemisesta tai syrjinnästä omien toimintojen hyväksi.

Lisäksi nykyisten kiinteän televerkon operaattoreiden ja yleislähetysyhtiöiden valta-asema kotitalouksien markkinoilla merkitsee, että ne hallitsevat vielä lähitulevaisuudessa keinoja tavoittaa asiakkaat. Paikallisen tilaajaliittymän lisäksi tällaisia ovat ehdollisen pääsyn järjestelmät ja valintajärjestelmät.

Verkon käyttömahdollisuus

Kuten edellä mainittiin, verkon tai aineiston käyttömahdollisuutta koskevat kysymykset ovat kaupallisia sopimus-kysymyksiä, ja niihin sovelletaan kilpailusääntöjä. Joillakin aloilla on kuitenkin sääntelyllä tuettu kaupallisia prosesseja.

⁵³ Direktiivi 95/47/EY televisiosignaalien lähetystä koskevien standardien käytöstä, EYVL L 281/51, 23.11.1995.

Telealalla yhteenliittämisen edistämiseksi hyväksytyt sääntelykehysten avulla varmistetaan se, että käyttäjät voivat olla yhteydessä kehen tahansa muuhun käyttäjään ja että palveluntarjoajilla on mahdollisuus tavoittaa asiakkaat tasapuolisesti, syrjimättömin ja kohtuullisin ehdoin. Lisäksi kansallisille telealan sääntelyviranomaisille on annettu valtuudet väliintuloon ja kiistojenratkaisuun, ja on toteutettu myös joukko suoja-toimenpiteitä entistä suuremman avoimuuden ja syrjimättömyyden varmistamiseksi.

Kuten III luvussa mainittiin, se, että avointa sääntelykehystä ei sovelleta kaikkiin infrastruktuureihin, saattaa luoda esteitä ja vääristää sijoituksia, varsinkin jos tekninen lähentyminen ulottuu ajan mittaan myös tuotantoon, markkinoille ja palvelutasolle. Mahdollisen lähentymisen myötä nouseekin esiin kysymys siitä, onko esimerkiksi televerkkoihin sovelletun avoimen käytön periaatteen laajentaminen muihin verkkoihin perusteltua vai olisiko syytä kehittää muita periaatteita.

Myös telealalla Internetin kehitykseen liittyy kysymyksiä ehdoista, joilla Internet-liittymien tarjoajat pääsevät nykyisiin kiinteisiin ja matkaviestinverkkoihin. On myös pohdittu sitä, pitäisikö näiden palvelujen tarjoajilla olla samat yhteenliittämisoikeudet kuin muillakin yrityksillä, olisiko niille annettava oikeus käyttää erillisesti mitä tahansa palveluelementtiä, pitäisikö tällaisiin myös televiestintäpalveluja tarjoaviin yrityksiin kohdistua telepalvelujen tarjontaan yleensä liittyviä velvoitteita.⁵⁴

Ehdollisen pääsyn järjestelmien käyttömahdollisuus voi tulla tärkeämmäksi kuin tällaiseen järjestelmään johtavan yhteyden valvonta.

Yhteisön näkemyksessä ei edellytetä telealalla edelleenkään paikallisliittymien tai niihin liittyvän infrastruktuurin täydellistä rakenteellista erottamista niiden välityksellä tarjotuista palveluista. Tämä ei merkitse sitä, että asianmukaisia suoja-toimenpiteitä ei otettaisi käyttöön kilpailusääntöjen nojalla. Todellisuudessa siirtoverkon asiakasliittymän eriyttäminen on monimutkaista ja sen on oltava kiinteästi yhteydessä kyseisillä markkinoilla vallitsevaan kokonaiskilpailuun, vartenotettavien vaihtoehtoisten jakelukanavien saatavuuteen ja kilpailulähtökohtiin tietyillä

markkinoilla. On esitetty, että eriyttäminen voi olla pidemmällä aikavälillä kuluttajien edun vastaista, koska se poistaa teleorganisaatioilta taloudellisen kannustimen rakentaa omia langallisia tai langattomia verkkoja.

Ehdollisen pääsyn järjestelmät

Ehdollisen pääsyn järjestelmien ansiosta sisällön ja palvelujen tarjoajat saavat takaisin tekemänsä investoinnit tilausmaksuina tai käyttöperusteisina maksuina. Televisiosignaalien lähetystä koskevista standardeista annettu direktiivi tarjoaa digitaalitelevisiopalvelujen ehdollista saatavuutta koskevan sääntelykehysten, jossa edellytetään, että näitä järjestelmiä ylläpitävät yritykset tarjoavat lähetyshyönteille teknisiä palveluja tasapuolisesti, kohtuullisin ehdoin ja syrjimättömästi. Direktiivissä otetaan huolellisesti tasapainotettu kanta tämän uuden alan käynnistysvaiheeseen. Siinä esitetyt vaatimukset ovat riittävän vähäisiä, jotta innovaatioita ja investointeja voidaan edistää nopeasti kehittyvässä teknisessä ja kaupallisessa ympäristössä, mutta toisaalta ne ovat riittävän vahvoja tasapuolisen kilpailun ja kuluttajien hyvinvoinnin suojelemiseksi. Komissio on huolissaan hitaudesta direktiivin saattamisessa osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Komissio toimii sille perustamissopimuksessa myönnettyjen valtuuksien nojalla varmistaakseen direktiivin asianmukaisen täytäntöönpanon määräaikaan mennessä. Silloin kun täytäntöönpanossa on ilmennyt puutteita, komissio on toiminut ripeästi perustamissopimuksen määräysten mukaisuuden varmistamiseksi.

Navigointijärjestelmät ovat kehittyneet välineeksi, joka auttaa käyttäjiä hallitsemaan tiedon ja palvelujen määrän kasvua ja laaja-alaisuutta tietoyhteiskunnassa. Navigointijärjestelmiä ovat esimerkiksi selaimet (esimerkiksi Netscape, Microsoft Explorer), hakujärjestelmät (Altavista, Yahoo! jne.) ja sähköiset ohjelmaoppaat (EPG-oppaat).

Tällä hetkellä ne muodostavat kaksi erillistä markkinalohkoa - selaimet ja hakujärjestelmät ovat Internetin tutkimista varten, kun taas ohjelmaoppaat ovat tulevaisuuden sähköisiä kanavanvaihtajia, jotka ohjaavat katsojia digitaalisten televisio-ohjelmien ja -kanavien viidakossa. Monet ovat sitä mieltä, että tämä uusi ohjelmien valintatapa johtaa nykyisen kanavakäsitteen muuttumiseen ja että se korvautuu yleisluonteisella tuotemerkkijäolla, jota kuluttajien omat henkilökohtaiset valinnat täydentävät.

Selaimet ja hakujärjestelmät ovat luonnostaan itsenäisiä, ja niillä voidaan liikkua Internetissä olematta sidoksissa tiettyihin tietolähteisiin tai

⁵⁴ Lisätietoja OECD:n edellä alaviitteessä 5 mainitussa mietinnössä. Joitakin Internetin välityksellä tarjottavia puhelinliikennettä koskevia kysymyksiä tarkastellaan komission tulevassa tiedonannossa Internet-välitteisestä puhelinliikenteestä direktiivin 90/388/EY kannalta katsottuna.

tietyihin käyttölaitteisiin tai ohjelmistoihin. Kilpailukysymyksiä on kuitenkin hiljattain nostattanut selainten pakkaaminen yhteen muiden ohjelmistojen kanssa tai jopa sisällyttäminen muuhun ohjelmistoon.

Ehdollisen pääsyn järjestelmien ja navigointijärjestelmien menestys riippuu arvoketjun eri osissa toimivien yritysten yhteistyöstä, mikä korostaa portinvartijan roolia, jolloin varsinkin vertikaalisesti monialaisten yritysten mahdollisuudet käyttää asemaansa väärin muiden yritysten markkinoille pääsyn estämiseksi lisääntyvät. Digitaalitelevisioalalla jo sovellettujen periaatteiden laajentamista olisi harkittava, jotta varmistetaan, että uudet tulokkaat eivät jäisi tällaisten järjestelmien ulkopuolelle.

Toisin kuin selaimet, *ohjelmaoppaat* ovat sidoksissa niiden kautta saatuun tietoon, ja niitä kehitetään apuvälineiksi tietyille digitaalitelevisio-ohjelmaryppäille tai televisio- ja vuorovaikutteisten palvelujen yhteistarjontaa varten. Kysymykset muiden palveluntarjoajien palvelujen ja ohjelmien luetteloinnista ja luetteloinnin tasosta saavat keskeisen merkityksen.⁵⁵ Valikoivat järjestelyt, joilla sidotaan tietyt ohjelmaoppaat tiettyihin palveluryppäisiin, saattavat muodostua ongelmallisiksi. Tällöin ne edellyttävät sääntelyä muiden palveluntarjoajien palvelujen saannin varmistamiseksi tasapuolisin, avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

Kuluttajien kotipäänteen uutena piirteenä on sovellusohjelmointiliittymä (API). API on päänteessä oleva ohjelmisto, joka muistuttaa mikrotietokoneen käyttöjärjestelmää. Sitä käytetään päänteessä olevien vuorovaikutteisten sovellusten, esimerkiksi ohjelmaoppaiden, hallintaan ja rajapintana ulkopuolisiin sovelluksiin päin. Tietokoneteollisuuden menestys johtuu suurelta osin käytännössä standardimuotoisista API-liittymistä, joiden ansiosta ne ovat voineet kehittää suuren määrän sovelluksia. Tätä kirjoitettaessa Euroopassa käytetään television lisälaitteissa erilaisia API-liitäntöjä, mikä saattaa aiheuttaa markkinoiden pirstoutumista ja yhteentoimivuusongelmia. Lisäksi omistusoikeuksien alaisten API-standardien ja ohjelmaoppaiden sekä ehdollisen pääsyn järjestelmien yhdistetty käyttö ovat vaarassa johtaa palveluihin pääsyä valvovien yritysten väärinkäyttöksiin.

⁵⁵ Samankaltaisia ongelmia on jo käsitelty yhteisön kilpailusääntöjen nojalla, esimerkiksi lentoliikenteeseen liittyvien ATK-pohjaisten lipunvarausjärjestelmien yhteydessä, joista on säädetty neuvoston asetuksissa 2299/89, 3089/93 ja joita on tarkasteltu asiakirjassa KOM(97) 246 lopullinen, 9.7.1997.

Digitaalitelevision markkinoille tulo tapahtuu nopeasti muuttuvassa teknologisessa ympäristössä, jonka lopullinen muoto ei ole vielä selvillä. Komissio halusi tämän vuoksi lausuntoja siitä, onko televisiosignaalin lähetystä koskevista standardeista annettu direktiivi riittävä teknisen kehityksen ja sen markkinaseurausten käsittelemiseksi.

Sisällön saatavuus

Yleensä sisällöntarjoajien, oikeudenomistajien ja sisällön välittäjien väliset järjestelyt perustuvat kaupallisiin sopimuksiin. Jos myönnetään yksinoikeuksia, saatetaan joutua soveltamaan kilpailusääntöjä. Sisällön tarjoajien ja välittäjien väliset yksinoikeussopimukset saattavat rajoittaa kuluttajien valintoja estämällä kilpailijoiden tarjoaman aineiston saannin ainakin siihen asti, kunnes käyttäjille suunnattu jakelukanava on täysin kilpailtu. Tärkeää aineistoa, kuten suuria urheilutapahtumia, koskevien oikeuksien omistus saattaa antaa yrityksille erityistä kaupallista valtaa.

Sisältötuotanto on hyvin riippuvaista levikistä, ja se yleensä hankkii mittakaavaetuja valvomalla tarkoin levityskanavia (esim. elokuva, videovuokraus, videoiden vähittäismyynti, televisiopalvelu kertamaksuperiaatteella, maksutelevisiopalvelu ja ilmainen televisiotarjonta). Omistajilla on yleensä yksinoikeus aineiston levitykseen. Lähentyminen saattaa vaikuttaa levityskanavien hallinnointiin, ja kasvattaa muihin kuin yksinoikeuksiin perustuvan sähköisen levityksen merkitystä, kun halutaan taata mahdollisimman suuret tulot.

Vastaavasti lähentyminen saattaa aukoa välityskanavien pullonkauloja. Kaapelitelevisioyhtiöille myönnetyt jakelun yksinoikeudet eivät esimerkiksi enää välttämättä johda niiden monopoliasemaan palvelutasolla. Kaapeliyhtiöt kilpailevat todennäköisesti satelliittivälitteisten digitaalisten ja maanpäällisten televisiopalvelujen, Internet-liittymien tarjoajien ja teleoperaattorien kanssa.

IV.2.4 Taajuuksien saatavuus

Siitä huolimatta, että lähentymisen perustana oleva digitalisointi laajentaa merkittävästi lähetyverkkojen kapasiteettia, sekä yritysten että kaistanleveystarpeen lisääntymisestä johtunut kysynnän kasvu merkitsee sitä, että resurssikysymykset muodostavat edelleen keskeisen sääntelyn aiheen. Keskeisiä kysymyksiä on taajuuksien saatavuus.

Taajuudet ovat digitaalikaikanakin tärkeä, mutta rajallinen resurssi. Vaikka siirtyminen analogisista teknologioista digitaalitekologioihin hyödyttää lopulta merkittävästi sekä matkapuhelinliikennettä että

yleislähetystoimintaa, siirtyminen tapahtuu kuitenkin hitaasti. Internet-palvelujen ja muiden online-palvelujen osalta satelliittiyhteydet tarjoavat mahdollisuuden nopeaan lähetykseen mikrotietokoneelle tai televisiopäätteelle ja kiinteän televerkon käyttöön paluukanavana. Lisäksi langattomien paikallisliittymien ja yleismaailmallisen matkaviestinjärjestelmän (UMTS) käyttöönotto ensi vuosisadan alkupuolella osoittaa, että taajuuksien kysyntä kasvaa jatkuvasti.

Kun otetaan huomioon taajuuksien merkitys, voidaan todeta, että III luvussa todetut alakohtaiset erot voivat vaikuttaa käytettävissä olevien taajuuksien määrän ja hinnan osalta merkittävästi nykyisten ja uusien jakelukanavien kehitykseen. Vaikka taajuuksien yleisestä kohdentamisesta päätetään kansainvälisellä ja alueellisella tasolla, nykyiset alakohtaiset taajuuksien hinnoitteluerot voivat luoda kilpailun vääristymiä. Esimerkkinä tästä on tilanne, jossa yleislähetysyhtiö, joka tarjoaa multimedia- ja online-palveluja, käyttää ilmaiseksi tai edullisesti samaansa taajuusaluetta ja kilpailee sellaisten teleoperaattoreiden kanssa, jotka ovat maksaneet taajuuksistaan kaupallista arvoa vastaavan hinnan.

Monet väittävät, että taloudelliselta kannalta katsoen taajuusalueen hinnoittelulla voidaan edistää sen entistä tehokkaampaa käyttöä ja varmistaa se, että taajuudet myönnetään alueille, joissa niiden tarve on suurin. On myös esitetty, että samanlaisia kaupallisia periaatteita olisi sovellettava taajuuspolitiikkaan siinä vaiheessa, kun taajuuksien myöntämisestä päätetään maailman radiohallintojen konferensseissa tai alueellisella tasolla siten, että myöntämispäätöksissä taajuudet pyrittäisiin antamaan suurta lisäarvoa tuottaville käyttäjille vähemmän lisäarvoa tuottavien käyttäjien sijasta.

Jos kaikki taajuusalueet arvioitaisiin kaupallisesti, se saattaisi kannustaa nykyisiä julkisen sektorin käyttäjiä, kuten armeijaa tai poliisia, käyttämään kustannuksiin nähden entistä tehokkaampia teknisiä ratkaisuja ja vapauttamaan siten tiettyjä taajuuskaistoja uusille palveluille.

Monet talousasiantuntijat suosivat taajuuksien huutokauppaamista keinona, jolla voidaan parhaiten taata kuluttajia eniten hyödyttävät tulokset. Jotkut ovat kuitenkin huolissaan tällaisen hinnoittelun vaikutuksista kuluttajilta perittäviin hintoihin.

Yksi askel kohti taajuuksien entistä tehokkaampaa käyttöä voisi olla luopuminen nykyisistä käytännöistä, joissa tietyt taajuusalueet varataan tietyille palveluille, tai

tällaisia palveluja välittävälle tekniikoille. Tässä tilanteessa vaadittaisiin edelleen tiettyjen teknisten -esimerkiksi eri järjestelmien välisten sähkömagneettisten häiriöiden torjuntaan tarkoitettujen - vähimmäissuojatoimenpiteiden toteuttamista. Tämä on yksi niistä kysymyksistä, jotka on otettu esille yleismaailmallisen matkaviestinjärjestelmän (UMTS) yhteydessä, mutta joita voitaisiin soveltaa laajemminkin. Käytännössä tämä voisi merkitä sitä, että sen sijaan, että tietty taajuusalue varattaisiin nimenomaan matkaviestinliikenteelle tai yleislähetyksille, taajuusalueen haltija saisi käyttää taajuuksia haluamiensa palvelujen tarjoamiseen.

Lisääntyvä taajuuksien kysyntä etenkin yleismaailmallista matkaviestinjärjestelmää ja satelliittipohjaisia palveluja varten asettaa myös yhä suurempia paineita nykyisille, taajuuksien käytön yhteensovittamisesta alueellisella tasolla vastaaville järjestelmille.

Edellä olevissa I ja II luvuissa kuvaillaan lähentyvien alojen eri osien siirtymistä analogisesta digitaaliseen tekniikkaan. Jäsenvaltioilla voisivat merkittävästi vaikuttaa tähän prosessiin laatimalla selkeitä aikatauluja tälle siirtymiselle palvelujen suunnittelun selkeyttämiseksi. Joidenkin mielestä asia on riippuvainen käyttäjien mieltymyksistä ja olisi sen vuoksi jätettävä markkinavoimien ratkaistavaksi. Taajuuksien kysyntä on kuitenkin käytettävissä olevia resursseja suurempi, joten hallitukset ovat avainasemassa arvioidessaan uudelleen televiestinnän, yleislähetysten sekä yksityisen ja julkisen sektorin käyttämien resurssien tämänhetkistä tasapainoa.

Olisi pohdittava sitä, edellyttääkö tämä siirtyminen yhteensovittamista Euroopan tasolla. Voidaan katsoa, että selkeä aikataulu taajuuksia käyttävien palvelujen täydelliselle siirtymiselle analogisista digitaalisiin lähetyskanaviin estäisi paitsi sisämarkkinoiden pirstoutumisen myös viiveet analogisten palvelujen käyttämien arvokkaiden taajuuksien vapautumisessa toiseen käyttöön. Toisten mielestä tällaiset taajuuksien kohdentamiskysymykset kuuluvat sellaisenaan toissijaisuusperiaatteen piiriin eikä yhteisöllä ole osuutta niitä koskevassa päätöksenteossa.

IV.2.5 Standardit

Tässä vihreässä kirjassa on esitetty, että keskeinen seuraus tietotekniikan, televiestinnän ja kuluttajaelektroniikan välisten teknisten raja-aitojen hämärtymisestä on palvelujen lisääntyvä maailmanlaajuistuminen. Tietoyhteiskunnan lähtökohtainen maailmanlaajuisuus edellyttää, että sen kehitystä tukeva standardointi on myös maailmanlaajuista. Käyttäjät saattavat haluta käyttää mitä tahansa palvelua miltä tahansa

päätteeltä käytetystä teknologiasta tai käyttöliittymän maantieteellisestä sijainnista riippumatta ja he voivat ostaa haluamansa palvelun monelta taholta.

Standardoinnin tärkeä tavoite on tämän vuoksi verkkojen ja palvelujen yhteentoimivuus. Tavoitteena ei ole tekninen yhdenmukaistaminen. Standardointi on kuitenkin väline, jolla voidaan vahvistaa sekä yleisiä poliittisia päämääriä, kuten viestintäpalvelujen sisämarkkinoita että sääntelykehystä. Parhaiden liiketoimintakäytäntöjen yleistämistä tietosuojaan ja digitaalisten allekirjoitusten turvallisuuteen liittyvillä aloilla voidaan tukea asianmukaisen sääntelykehityksen mukaisesti standardoinnin ja yksimielisyysspyrkimysten avulla.⁵⁶

Taustalla on perusteltu yleinen etu, kun yrityksille, käyttäjille ja viranomaisille annetaan tehokkaat välineet yksimielisyyden aikaansaamiseksi sekä Euroopan tasolla että kansainvälisesti. Vaikka tietoyhteiskunta toteutuu maailmanlaajuisesti, standardointi voidaan aloittaa alueellisella tasolla, edellyttäen että muiden alueiden edustajat voivat osallistua näihin toimiin. Työryhmäjärjestelmä tarjoaa puitteet yksimielisyyden kehittämiseen ja se myös antaa eurooppalaisille tahoille mahdollisuuden vaikuttaa entistä enemmän kansainväliseen standardointiin.

IV.2.6 Hinnoittelu

Tietotekniikkamarkkinoilla ja online-julkaisumarkkinoilla on hyvin vähän erityistä hintavalvontaa. Yleislähetystoiminnassa (esim. lupamaksun) hintavalvonta perustuu yleensä yhteistä etua koskeviin tavoitteisiin, joiden avulla pyritään varmistamaan se, että katsojilla ja kuuntelijoilla on varaa maksaa palvelusta, jolloin saavutetaan ilmaiskanavien korkea käyttöaste. Telealan yleispalvelun kohtuuhintaisuuden vaatimus perustuu samaan oletukseen. Eräissä jäsenvaltioissa tämä vaatimus näkyy hintojen ylärajamekanismeina, joita sovelletaan vähittäispalveluihin ja/tai yrityspalveluihin sekä tietyille käyttäjäryhmille suunnattuina tuettuina hintoina. Hintasääntely ei yleensä koske maksullisia televisiokanavia, eikä sellaisia ilmaiskanavia, joihin kohdistuu kilpailua markkinoilla.

Lisäksi telealan erityissääntelyssä, joka on osa täysin kilpailtuihin markkinoihin siirtymistä, valvotaan, että merkittävässä markkina-asemassa olevat operaattorit perivät kustannusperusteisia maksuja yhteenliittämisestä, puheenvälityksestä ja

verkkokapasiteetin vuokraamisesta. Tällaisessa tilanteessa hintasääntely toimii välivaiheena siirtymisessä kilpailuun. Yhdeltä monelle suuntautuvien lähetysten puolelta ei ole löytynyt suoraa vastinetta, mutta yhteenliittämiskysymyksiä on nousemassa esimerkiksi vuorovaikutteisuuden ja kertatapahtumapainotteisten toimintojen tiimoilta - ehdollinen pääsy on ensimmäinen tällainen alue.

Innovatiivisilla hinnoittelupaketeilla on tärkeä osuus tietoyhteiskunnan palvelujen edistämisessä. Perusrakenteiden kustannukset vaikuttavat suoraan monien online- palvelujen ja kertatapahtumapainotteisten palvelujen käynnistymiseen. Tärkeimpänä kaupallisena viestinä on oltava, että innovatiivinen hinnoittelu on olennainen edellytys online-palvelujen ja muiden palvelujen entistä laaja-alaisemmalle käytölle.

On ehkä myös arvioitava, aiheuttaako eri hinnoittelusääntöjen soveltaminen eri verkkoihin kenties vääristymiä, vaikka lähentymisen synnyttämässä ympäristössä missä tahansa verkossa voidaan tarjota mitä tahansa palveluja. Samalla kilpailevien lähetystapojen olemassaolo todennäköisesti rajoittaa hintojen määräämismahdollisuuksia esimerkiksi verkkoon pääsyn osalta kilpailijoista riippumatta, joten sääntelyä ei ehkä tarvitakaan.

Lähentyminen voi ajan mittaan asettaa julkisen yleislähetystoiminnan harjoittajille myös kaupallisia paineita. Telealalta saadut kokemukset saattavat olla kuvaavia, koska operaattorit ovat vähitellen siirtyneet hinnoittelemaan palvelujaan siten, että ne vastaavat entistä paremmin sitä toimintaympäristöä, jossa kilpailun merkitys on yhä suurempi tähän hinnoitteluun kohdistetusta sääntelystä huolimatta. Kokemus on kuitenkin osoittanut, että tällainen hintarakenteen mukauttaminen voidaan toteuttaa siten, ettei se häiritse tarjottujen palvelujen kohtuullista kokonaishinnoittelua. Se, miten julkinen yleislähetystoiminta nykyisin rahoitetaan (lupamaksut, mainonta, julkinen tuki), estää suorat vertailut televiestinnän kanssa. On otettava kantaa siihen, estääkö tämä lähetysyhtiöitä ottamasta käyttöön erilaisia hinnoittelurakenteita. Olisi myös arvioitava sitä, miten entistä kaupallisemmat hinnoittelumenetelmät vaikuttavat kelpoisuuteen saada valtion rahoitusta tai päästä osalliseksi muista tulolähteistä, kuten mainonnasta, käyttömaksuista tai oikeuksien taloudellisesta hyödyntämisestä.

⁵⁶ Katso jäljempänä alaviite 60.

Kysymys 5:

Esteiden poistaminen - Kuluttajien ja yritysten kannalta toimiva sääntely

Jäljempänä olevassa IV.3 luvussa tarkastellaan muutamia avainalueita, joita varten tarvitaan sääntelyratkaisuja esteiden voittamiseksi ja kilpailun turvaamiseksi.

A) Onko kansallisessa ja/tai yhteisön lainsäädännössä tällä hetkellä käytettävät televiestintään, tiedotusvälineisiin ja tietotekniikkaan liittyvät määritelmät mukautettu lähentymiskehitykseen?

B) Onko lähentymisen vuoksi muutettava nykyisiä lähestymistapoja tai otettava käyttöön uusia lähestymistapoja, joita sovelletaan markkinoille pääsyyn ja toimilupiin, verkkojen käyttömahdollisuuteen, asiakkaiden tavoitettavuuteen (myös ehdollisen pääsyn järjestelmiin), sisällön saatavuuteen ja yleensä hinnoitteluun?

C) Onko lähentymisen vuoksi muutettava taajuuksien myöntämistä ja hinnoittelua, ja miten olisi lähentymisen näkökulmasta suhtauduttava lopulliseen siirtymiseen analogisista digitaalisiin palveluihin ja tarvitaanko analogisista palveluista luopumiselle erityinen aikataulu?

D) Mitkä tavoitteet olisi asetettava standardoinnille lähentymiskehitystä ajatellen ja millainen pitäisi olla alueellisen ja kansainvälisen standardoinnin suhde?

E) Mitä mahdollisia lisätoimia tarvitaan varmistamaan, että kuluttajien ja vammaisten käyttäjien edut otetaan huomioon lähentymiskehityksessä?

IV.2.7 Yksittäisen kuluttajan edut

Tavoiteltaessa mahdollisimman suurta hyötyä ja pyrittäessä supistamaan kuluttajia koskevat riskit mahdollisimman pieniksi on luotava riittävät sääntelyvälineet, jotta voitaisiin turvata kuluttajien perusoikeudet ja vastuut, joita liittyy lähentyvillä aloilla laajalti liikkuvaan valtavaan tietomäärään. Yksityisyyttä koskevat kysymykset, vastuu sisällöstä ja alaikäisten suojeleminen, sananvapaus suhteessa kunnianloukkauksikysymyksiin, toimivaltaongelmat ja kuluttajien edustus ovat asioita, joihin on paneuduttava uudessa toimintaympäristössä.

IV.3 Yleistä etua koskevien tavoitteiden saavuttaminen

Kaikilla lähentyvillä aloilla on sääntöjä, joiden avulla pyritään turvaamaan tiettyjen yleisten ja

yhteisten etujen saavuttaminen. Kuten edellä mainittiin, tämä vastaa täysin sitä merkitystä, joka Euroopan tasolla annetaan yleishyödyllisille taloudellisille palveluille yhteisön eurooppalaista yhteiskuntaa koskevassa näkemyksessä. Edellä olevissa I ja II luvuissa esiin tuodut suuntaukset eivät poista yleispalvelua koskevan sääntelyn merkitystä televiestinnässä tai julkisen palvelun tehtävää yleislähetystoiminnassa. Itse asiassa tekniikan nykyisin tarjoamat mahdollisuudet lisäävät selkeiden ja tehokkaiden sääntöjen tarvetta tietyillä alueilla, joita ovat esimerkiksi yksityisyyden suoja ja tietosuoja, kulttuurisen monimuotoisuuden edistäminen tai alaikäisten suojeleminen ja yleisen järjestyksen turvaaminen.

Lähentymisen vaikutus voi ilmetä hyvinkin siinä, miten tavoitteet saavutetaan ja kuka ne saavuttaa. Kuten III luvussa todetaan, kunkin alan erityispiirteisiin mukautetut säännöt voivat kuitenkin muodostaa piileviä esteitä palvelukokonaisuuksien tarjonnalle tai rajat ylittävälle toimille.

Yhteistä etua koskevien tavoitteiden tarve on määriteltävä selkeästi

Yleispalveluvelvoitteiden avulla yleensä varmistetaan se, että määritellyt palvelut ovat saatavilla kaikkialla kohtuuhintaan, kun taas yleislähetystoiminnan harjoittajien julkinen palvelutehtävä ulottuu saatavuus- ja hintakysymyksiä laajemmalle, koska siinä määrätään myös tarjottujen palvelujen sisällöstä. Tämän vuoksi lähentymisen perusteella tapahtuvan yhteistä etua koskevien tavoitteiden arvioinnin lähtökohtana on oltava tarve määritellä yhteistä etua koskevat tavoitteet siten, että markkinatoimijoilla on selkeä käsitys velvollisuuksistaan. Eräiden mielestä tällaista arviota tarvitaan myös, jotta voidaan tarkastella, soveltuvatko nämä tavoitteet edelleen kehittyvään viestintä- ja tiedotusympäristöön. Jotkut puolestaan katsovat, että tavoitteet ovat edelleen sopivia, mutta tapa, jolla ne saavutetaan, saattaa muuttua. Kummassakin tapauksessa asianmukaisen arvioinnin edellytyksenä näyttää olevan perustavoitteiden selkeä tunnistaminen.

Lähentyvien alojen tiettyjen tavoitteiden osalta yhden tai useamman toimijan erityisvelvollisuudeksi on asetettu sen varmistaminen että nämä tavoitteet saavutetaan. Tämä koskee telealan yleispalvelun tarjoajia tai yleislähetystoiminnassa niitä lähetysyhtiöitä, joiden tehtävänä on julkisen palvelun tarjoaminen. Telealalla velvollisuuksien täyttämistä aiheutuneet kustannukset voidaan jakaa muiden operaattorien kanssa, jos kustannukset ovat kohtuuttomat.

On esitetty, että koska telealalla on olemassa tällainen järjestelmä, vastaavan mahdollisuuden puuttuminen julkisen palvelun yleisradiotoiminnalta haittaa sellaisia yrityksiä, jotka haluavat toimia kokonaisvaltaisesti tai edistää telemarkkinoille pyrkivien media-alan yritysten asemaa. Toisaalta on oltu sitä mieltä, että lähentyminen ei aseta kyseenalaisiksi erilaisia lähestymistapoja, koska perustavoitteet ovat melko erilaisia. Lisäksi on esitetty, että julkisen palvelun tehtävään liittyviä velvollisuuksia ei ole yksinkertaisesti mahdollista hinnoitella järkevällä tavalla ja että televiestinnän alalta saaduista kokemuksista ei ole hyötyä tässä yhteydessä.

Lisäksi voidaan kysyä, kuka pystyy tulevaisuudessa vastaamaan julkisen palvelun tehtävästä tai tarjoamaan yleispalvelua? Velvollisuudet ovat perinteisesti koskeneet yhtä nimettyä organisaatiota (tilanne on kuitenkin muuttumassa yleispalvelun osalta joissakin jäsenvaltioissa). Se, että puhelintoimintapalveluja voidaan tarjota tietokoneen tai television välityksellä, tai se, että Internetin välityksellä voidaan lukea, katsoa tai kuunnella yleislähetysyhtiöiden ohjelmia, osoittaa, että uusilla palvelumuodoilla saattaa olla tärkeä osuus näiden velvoitteiden täyttämässä. On syytä pohtia, onko kyseisten velvoitteiden asianmukainen yksilöinti tarpeen myös tämän vuoksi.

Lisäksi on pohdittava, olisiko nykyisiä järjestelmiä muutettava yhtenäisen kehyksen luomiseksi sekä julkisille yleisradioyhtiöille että yksityisille yleislähetysyrityksille esimerkiksi siten, että eri yritysten, myös perinteisen alan ulkopuolelta, annettaisiin osallistua näiden velvoitteiden täyttämistä koskeviin tarjouskilpailuihin. Silloin kun alan teollisuus tai jopa julkinen valta myöntää rahoitusta kyseisten palvelujen tarjoamiseen, voidaan muun muassa kysyä, olisiko tämä järjestelmä ulotettava koskemaan kaikkia yrityksiä, jotka haluavat ottaa tehtäväkseen julkisten velvoitteiden täyttämisen.

Sisältöä koskevat tavoitteet

Lähentyminen on jo johtamassa sisältöä koskevien tavoitteiden toteuttamiskeinoihin liittyvien lähestymistapojen uudelleenarvointiin. Näin on jo tapahtunut Internetin haitallista ja laitonta sisältöä koskevien lähestymistapojen yhteydessä (katso IV.1 jakso). Kaikkein keskeisin kysymys ei olekaan yksittäisten sääntöjen soveltuvuus, vaan se, edellyttääkö teknologian vaikutus yksittäisiin palveluihin kyseessä olevien tavoitteiden saavuttamiskeinojen uudelleenarviointia.

Pohjimmiltaan tässä sovelletaan suhteellisuusperiaatetta, mikä merkitsee sitä,

että nykyisiä lähestymistapoja on arvioitava kyseessä olevan palvelun erityisominaisuuksien perusteella. Se merkitsee myös sitä, ettei tarvita yhtä normia, jota sovelletaan samaan aineistoon jakeluun käytetystä kanavasta riippumatta. Sen sijaan voidaan soveltaa erilaisia normeja. On esimerkiksi todennäköistä, että ilmaiskanavilla tapahtuvaan mainontaan sovellettu valvonta ei maksullisiin TV-ohjelmiin tai Internet-palveluihin sovellettuna saisi kannatusta kyseisten palvelujen erityisluonteen vuoksi.

Yleislähetystoiminnan julkisen palvelun tehtävä

Yleislähetystoiminnan harjoittajille annettua julkisen palvelun tehtävää pidetään merkittävänä kulttuurin kannalta, ja tähän velvoitetuilla yrityksillä on oikeus rahoitukseen, kunhan perustamissopimuksen määräyksiä noudatetaan. Tämä näkemys vahvistetaan Amsterdamin perussopimuksen liitteenä olevassa pöytäkirjassa.⁵⁷

Lähentyminen tuo katselijoiden ulottuville kuitenkin entistä enemmän audiovisuaalisen tiedon lähteitä. Viranomaisten on jatkuvasti valvottava, missä määrin tavanomaisella markkinatoiminnalla saavutetaan halutut yleiset tavoitteet, esimerkiksi muiden tiedotusvälineiden kautta, ja voidaanko yleislähetysyhtiöitä koskevia määräyksiä sen vuoksi lieventää.

Perinteisten yleisradioyhtiöiden on arvioitava tehtävänsä uudelleen lähentyvässä ympäristössä. Ensinnäkin niiden markkinaosuudet tulevat väijäämättä pienenemään kuluttajien valintamahdollisuuksien lisääntyessä markkinoilla, jotka ovat jo nyt lähes saavuttaneet kyllästymispisteensä, kun ajatellaan kuluttajien mahdollisuuksia kuluttaa audiovisuaalisia palveluja vuorokautta kohti. Lisäksi merkittävimmän ohjelmasisällön hintojen nousu voi aiheuttaa yhtiöille taloudellisia paineita, joiden hallitsemiseen nykyiset rahoitusmekanismit eivät enää riitä. Kyse on siitä, pystyvätkö julkiset yleislähetysyhtiöt jatkossakin hankkimaan lähetysoikeuksista käytävissä kovassa kilpailussa tarpeeksi kiinnostavaa lähetysmateriaalia, kun otetaan huomioon niiden nykyisten rahoitusmekanismien asettamat rajoitukset. Monet valmistautuvat käyttämään hyväksi mainettaan ja asiakkaidensa merkkiuskollisuutta kilpailussa uusien maksullisten televisiopalvelujen kanssa.

Toisaalta tekninen lähentyminen tarjoaa yleislähetysyhtiöille joukon uusia mahdollisuuksia sekä uusien toimintatapojen

⁵⁷ EY:n perustamissopimuksen liitteenä oleva pöytäkirja N:o 32 jäsenvaltioiden julkisesta yleisradiotoiminnasta.

muodossa että tarjoamalla uusia mahdollisuuksia katselijoiden ja kuuntelijoiden tavoittamiseen. Tämä voi lujittaa niiden nykyistä asemaa ja tarjota arvokkaita tulonlähteitä nykyisen rahoituksen lisäksi. Sääntelykehyksessä olisi annettava lähetyksiöille mahdollisuus hyödyntää näitä uusia mahdollisuuksia. Siinä olisi myös annettava mahdollisuus hyödyntää mittakaavaetuja ja laaja-alaisen tuotannon etuja, silloin kun ne hyödyttävät myös kuluttajaa. Jos yleislähetyksiön tueksi julkisen palvelun tehtävän suorittamisessa tarkoitettulla valtion rahoituksella tuetaan tällaisia uusia toimintoja tai uuden teknologian, esimerkiksi Internetin käyttöä, näihin käytäntöihin olisi sovellettava perustamissopimuksen kilpailusääntöjä ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia määräyksiä.

Muut yleistä etua koskevat tavoitteet

Yksityisyyden turvaaminen ja tietosuojat. Jotta lähentyminen voi synnyttää palveluja, käyttäjien on voitava luottaa siihen, että heidän yksityisyytensä suojataan asianmukaisesti ja erityisesti, että tiedonsiirto heidän käyttämässään verkoissa on turvallista. Yhteisön tasolla on jo sovittu tietosuojaa koskevasta lainsäädännöstä⁵⁸ ja sitä täydennetään piakkoin televiestinnän tietosuojaa ja yksityisyyttä koskevilla erityissäännöillä.⁵⁹

Salausmenetelmät ja digitaaliset allekirjoitukset. Digitaalisia allekirjoituksia ja viestien salausta koskevassa komission tuoreessa tiedonannossa on suositeltu toimia tietoturvan ja luotettavuuden varmistamiseksi sähköisessä viestinvälityksessä.⁶⁰ Koska sähköinen kaupankäynti on luonteeltaan maailmanlaajuisista, suosituksissa painotetaan sellaisten salausmenetelmätuotteiden ja -palvelujen tarvetta, jotka vastaavat yritysten ja yksilöiden erilaisia tarpeita.

Kulttuurin monimuotoisuus. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin totesi audiovisuaalista alaa koskevassa ennakkotapauksessa ("TV10", asia C23/93, 9.10.1994), että kulttuuripoliittiset tavoitteet ovat yleistä etua koskevia tavoitteita, joihin jäsenvaltioiden on perusteltua pyrkiä.

⁵⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta, EYVL L 281, 23.11.1995.

⁵⁹ Ehdotus direktiiviksi henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta televiestinnän alalla..., neuvoston 12.9.1996 hyväksymä yhteinen kanta, EYVL C 315, 24.10.1996, s. 6.

⁶⁰ Komission tiedonanto Tietoturvan ja luottamuksen varmistaminen sähköisessä viestinvälityksessä - digitaalisia allekirjoituksia ja viestien salausta koskeva eurooppalainen malli, KOM(97) 503, lokakuu 1997.

Perinteisen yleisradiotoiminnan julkisen palvelun tehtävä on perinteisesti ollut väline tämän tavoitteen saavuttamiseen. Tätä asiaa koskeva pöytäkirja liitetään EY:n perustamissopimukseen, sellaisena kuin se on muutettuna Amsterdamin perussopimuksella, ja siinä korostetaan, että "jäsenvaltioiden julkinen yleisradiotoiminta liittyy suoraan jokaisen yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus".

Yhteisön tasolla EY:n perustamissopimuksen 128 artiklassa edellytetään, että "yhteisö myötävaikuttaa siihen, että jäsenvaltioiden kulttuurit kehittyvät kukoistaviksi" myös audiovisuaalisella alalla ja että yhteisö ottaa myös "kulttuuriin liittyvät näkökohdat huomioon muiden tämän sopimuksen määräysten mukaisessa toiminnassaan". Komissio aikoo laatia vuonna 1998 vihreän kirjan, jonka keskeisenä aiheena on uusia audiovisuaalisia palveluja ja tietopalveluja koskevien kulttuurinäkökohtien kehittäminen.

Alaikäisten suojelu ja yleinen järjestys. Samalla kun alaikäisten suojeluun ja yleiseen järjestykseen liittyvät yhteistä etua koskevat tavoitteet on perinteisesti tunnustettu kansallisella tasolla ja yhteisön tasolla (katso esimerkiksi "Televisio ilman rajoja" -direktiivin 22 artikla), joidenkin lähentymiskehityksen tuottamien palvelujen kertapainotteinen sitova luonne edellyttää näiden tavoitteiden saavuttamiseen käytettävien keinojen muuttamista suhteellisuusperiaatteen mukaisiksi.

Suojatoimenpiteiden toteuttamisen vaikeus Internetin haitallisen tai laittoman sisällön osalta on toinen esimerkki siitä, miten lähentyminen koettelee perinteisten sääntelytapojen rajoja, vaikka se ei mitätöikään periaatetta, jonka noudattaminen pyritään säännöillä turvaamaan.⁶¹ Internetin maailmanlaajuinen luonne ja valvonnan toteuttamisen vaikeus yksittäisissä jäsenvaltiossa johtavat teollisuuden itsesääntelykäytäntöihin perustuviin ratkaisuihin eivätkä niinkään muodolliseen sääntelyyn, sekä teknisiin ratkaisuihin, joiden avulla vanhemmat voivat ottaa entistä suuremman vastuun. Nämä asiat huomioon ottaen komissio teki ehdotuksen neuvoston suositukseksi alaikäisten ja ihmisarvon suojelusta.⁶² Suosituksella pyritään edistämään yhteisiä suuntaviivoja kansallisen

⁶¹ Komission tiedonanto Toimintaohjelma Internetin turvallisen käytön edistämiseksi KOM(97) 583, 26.11.1997.

⁶² Ehdotus neuvoston suositukseksi alaikäisten ja ihmisarvon suojelusta, tehty 18 päivänä marraskuuta 1997, KOM(97) 570.

tason itsesääntelyjärjestelmille alaikäisten ja ihmisarvon suojelun toteuttamiseksi audiovisuaalisissa ja tietopalveluissa palvelun jakelutavasta riippumatta.

Kysymys 6: Lähentyminen ja yhteistä etua koskevien tavoitteiden turvaaminen

Yhteisön tason lainsäädäntö on monien yhteistä etua koskevien tavoitteiden mukaista. Tätä tarkasteltiin myös IV.3 luvussa. Nykyisen kehityksen avulla voidaan ehkä löytää uusia keinoja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Silloin, kun nämä tavoitteet saavutetaan asettamalla yhtä tai useampaa markkinatoimijaa koskevia velvoitteita (kuten esimerkiksi yleispalveluvelvoitteet televiestinnässä tai julkisen palvelun tehtävä yleislähetystoiminnassa) uusi teknologia ja uudet palvelut saattavat rikastuttaa tarjottavia palveluja.

A) Tukeeko lähentymiskehitys niitä keinoja, joilla yhteistä etua koskevat tavoitteet saavutetaan televiestinnässä, tiedotusvälineiden toiminnassa ja tietotekniikassa vai asettaako se ne kyseenalaisiksi?

B) Olisiko nämä tavoitteet yksilöitävä tarkemmin ja jos niistä johtuu suoranaisia velvoitteita, voisivatko entistä useammat toimijat ottaa vastuulleen nämä velvoitteet?

IV.4 Tulevan sääntelymallin vaihtoehdot

Sääntelyn rakennetta koskevat vaihtoehdot

Edellä olevassa III luvussa tuotiin esiin eriytetyn ja päällekkäisen sääntelyn mahdollisesti aiheuttama epävarmuus. Epävarmuuden katsottiin olevan esteenä sellaisille nykyisille yrityksille, jotka haluavat toimia useilla eri lähentyvillä aloilla ja vastaavasti estävän palvelujen (esimerkiksi sähköisen kaupankäynnin ja pankki-, vakuutus- ja takauspalvelujen) entistä laajemman toteutumisen lähentyvissä ympäristöissä.

Jotkut myöntävät näiden esteiden olemassaolon, mutta katsovat, etteivät ne ole ylipääsemättömiä eivätkä ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen kanssa. Käytännössä ne siis kuvastavat yksinkertaisesti minkä tahansa monilla talouden aloilla toimivan liikeyrityksen toiminnan tavanomaista jakoa. Tämän näkemyksen mukaan nykyiset vertikaaliset lähestymistavat sääntelyyn ovat kestäviä ja tarjoavat riittävän varmuuden useimmille markkinatoimijoille.

Vaihtoehdoisen näkemyksen mukaan nämä esteet sotivat nykyisiä teknisiä suuntauksia ja markkinasuuntauksia vastaan. Tämän

näkemyksen mukaan tarvitaan kaikkia lähentyviä aloja koskeva, yhteisiin periaatteisiin perustuva yhden sääntelykehityksen malli, jossa mahdollisesti säilytetään joitain yksittäisiä palveluja koskevia erityispiirteitä.

On myös esitetty, että horisontaalisen lähestymistavan olisi heijasteltava teknistä puolta siitä ilmiöstä, jossa missä tahansa verkossa voidaan tarjota mitä tahansa palvelua, minkä vuoksi horisontaalisen lähestymistavan kehittämisessä olisi pitädyttävä perustana olevaa infrastruktuuria koskeviin kysymyksiin. Näin verkossa tarjottuja palveluja voitaisiin käsitellä eri tavoin. Palveluihin sovellettavissa säännöissä voitaisiin noudattaa nykyistä vertikaalista palvelujakoa tai ehkä laatia uusi teknisiä muutoksia ja markkinamuutoksia vastaava jako.

Kummassakin tapauksessa tavoitteena on ennen kaikkea siirtyminen pois alakohdaisen sääntelyn vertikaalisesta mallista horisontaaliseen lähestymistapaan, jossa pyritään erottamaan toisistaan lähentyvien alojen verkko- ja lähetyserrokset ja kyseisissä verkoissa tarjotut palvelut.

Kahdessa komission teettämässä tutkimuksessa⁶³ todetaan, että nykyisten vertikaalisten rakenteiden korvaaminen siten, että palvelun tarjonta/sisältö ja siirtotapa erotetaan toisistaan horisontaalisesti, näyttää tarjoavan ratkaisun III luvussa mainittuihin esteisiin.

Jäljelle jäävät palvelujen luokittelua koskevat määrittelykysymykset. Määritelmien pitäisi kestää tulevaisuuden haasteet paremmin niin, että ne eivät liity yhtä kiinteästi toiminnan perustana oleviin tekniikoihin. Jako kahteen horisontaaliseen tasoon mahdollistaa kummallekin tasolle omat sääntelyperusteet kuitenkin niin, että niiden väliset yhteydet otetaan asianmukaisesti huomioon.

Edellä olevassa III luvussa käsiteltiin niitä yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia, joita aiheutuu kun ne joutuvat asioimaan useiden eri sääntelyelinten kanssa eri aloja yhdistävän toimintansa eri näkökohtiin liittyen. Tällaisten esteiden madaltaminen on tärkeää innovaatioita ja investointeja edistävän ilmapiirin luomiseksi.

Yritysten olisi helpompi hyödyntää keskitetyn palvelun periaatetta, jos hyväksyttäisiin ajatus siirtymisestä vertikaalisista sääntelyrajoista entistä horisontaalisempaan lähestymistapaan.

Tärkeä kysymys on, pitäisikö järjeistämisen johtaa yhden kaikkia kysymyksiä - sekä sisältöä

⁶³ Katso edellä alaviite 19.

että palvelujen tarjoamista ja jakelua - käsittelevän sääntelyelimen perustamiseen vai olisiko tarkoituksenmukaisempaa toteuttaa palvelu- ja siirtotoimintojen erillisyyteen perustuva vastuujako tai peräti luoda monia sääntelyelimiä kummallekin tasolle. Jotkut ovat sitä mieltä, että yksi sääntelyelin pystyy parempaan johdonmukaisuuteen yhdistämällä saumattomammin yhteistä etua ja taloudellista tehokkuutta koskevat näkökohdat samaan kehykseen. Jotkut kannattavat sääntelyelinten pitämistä erillään toisistaan, jotta taloudelliset etunäkökohdat eivät vaarantaisi yhteistä etua.

Lähentymiseen kuuluu kuitenkin lähtökohtaisesti se, että yhtäältä palvelujen tarjontaa ja toisaalta niiden lähettämistä ja siirtoa ei voida erottaa tiukasti toisistaan, vaan erottaminen voisi aiheuttaa vaikeuksia käsiteltäessä markkina-asemaa ja vertikaalista yhdentymistä koskevia kysymyksiä.

Yhteisön ja jäsenvaltioiden velvollisuuksien tasapainottaminen

Tutkittaessa mahdollisen tulevan sääntelymallin vaihtoehtoja on otettava huomioon se, miten vastaisuudessa jaetaan yhteisön ja jäsenvaltioiden velvollisuudet, sekä vastaavasti se, miten jäsenvaltioissa jaetaan kansallisten, alueellisten ja mahdollisesti paikallisviranomaisten velvollisuudet. Yhteisön kannalta EY:n perustamissopimuksessa määritellään toissijaisuusperiaatteen mukaisesti yhteisön toiminta-alat. Toimi voidaan toteuttaa, jos sen ala kuuluu yhteisön toimivaltaan "vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi paremmin toteuttaa yhteisön tasolla."

Kysymys 7: Tuleva sääntelymalli

Edellä olevassa IV.1 luvussa on tuotu esiin lähentymiskehityksen nykyisille sääntelyperiaatteille asettama haaste, kun taas IV.2 ja IV.3 luvuissa on tarkasteltu varsinaisia sääntelykysymyksiä.

Edellä olevassa IV.4 luvussa on tarkasteltu sitä, miten kyseisiä periaatteita voidaan tulevaisuudessa soveltaa joko erikseen kuhunkin alaan tai horisontaalisesti eri markkina-alojen rajojen yli. Luvussa on käsitelty myös sääntelyelinten määrään sekä yhteisön ja kansallisen tason toiminnan väliseen tasapainoon liittyviä kysymyksiä.

A) Edellyttääkö nykyinen kehitys televiestintää, yleislähetystoimintaa ja tietotekniikkaa koskevien sääntöjen soveltamistavan uudelleenarviointia?

B) Tarjoavatko erilaisista televiestinnän, tiedotusvälineiden toiminnan ja tietotekniikan näkökohdista vastaavat sääntelyviranomaiset tai ministeriöt toimivan rakenteen sääntelyn valvontaan lähentymistä ajatellen?

C) Edellyttääkö lähentyminen kansallisen ja kansainvälisen tason sekä yhteisön tason sääntelyvelvollisuuksien uudelleenarviointia ja jos edellyttää, mitä aloja se koskee?

Kun otetaan huomioon monien tarjottujen palvelujen alueellinen ja maailmanlaajuinen luonne, toissijaisuusperiaatteen edellytykset voivat täytyä. Erilaiset kansalliset lähestymistavat saattavat pikemminkin olla haitaksi kuin hyödyksi käyttäjien etuun nähden. Niillä saatetaan tukahduttaa monimuotoisuutta yhtenäismarkkinoilla, ja ne voivat hyvinkin aiheuttaa vääristymiä, jotka johtavat tuotannon siirtämiseen vähemmän säännellyille alueille.

IV.5 Kansainvälisen tason kysymyksiä

Maailmanlaajuistumiskehitys lisää lähentymisen kansainvälistä ulottuvuutta. Yksi selvä esimerkki on Internetin jatkuva ja nopea laajeneminen, mikä synnyttää epäilemättä uusia teknisiä ja teollisia muutoksia ja luo mielenkiintoisia sosiaalisia, kulttuurisia ja lopulta kaupallisia mahdollisuuksia. Nämä vaikutukset eivät rajoitu ainoastaan Euroopan yhteisöön ja Pohjois-Amerikkaan. Ne aiheuttavat todennäköisesti perustavaa laatua olevia muutoksia myös naapurissamme Keski- ja Itä-Euroopassa sekä laajemminkin vielä kehittyvissä valtioissa. Internetin maailmanlaajuinen ulottuvuus on jo tuonut esiin tarpeen saada aikaan kansainvälisiä ratkaisuja sellaisiin lukuisiin avainkysymyksiin kuin tietoturva, teollis- ja tekijänoikeudet, tullit,

yksityisyys, yhteentoimivuus ja verkkorikollisuus.

Monia televiestinnän ja yleislähetystoiminnan sääntelyä koskevia kysymyksiä on sitä vastoin aivan viime aikoihin asti yhteisössä käsitelty lähinnä kansallisella tai alueellisella tasolla, mikä johtuu toimilupien kansallisesta painotuksesta kyseisillä aloilla.

Televiestinnän ja tietotekniikan eri näkökohtia koskevaa monenvälistä kansainvälistä vuoropuhelua käydään hallitusten ja yritysten välillä tällä hetkellä monilla tahoilla. Komissio on aktiivisesti edistänyt lukuisten tietoyhteiskuntaa koskevien kansainvälisten huippukokousten avulla useita Keski- ja Itä-Euroopan maiden lainsäädäntöaloitteita.

Kansainväliset järjestöt, kuten Maailman henkisen omaisuuden järjestö (WIPO), Kansainvälinen teleliitto (ITU) ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) ovat ymmärtäneet lähentymisen mahdolliset vaikutukset ja katsovat tarpeelliseksi käynnistää Internetiin ja sähköiseen kaupankäyntiin liittyviä toimia. Lähentyminen oli kansainvälisen teleliiton kuudennen sääntelykokouksen aiheena⁶⁴. Joissakin tapauksissa toiminta on jo johtanut sopimuksiin periaatteista ja vähimmäissäännöistä. Tästä esimerkkinä ovat joulukuussa 1996 tehdyt WIPO:n yleissopimukset tekijänoikeuksista ja tietyistä lähioikeuksista (WIPO:n tekijänoikeussopimus ja esitys- ja äänitesopimus) sekä Bonnin julkilausuma heinäkuulta 1997.

Euroopan neuvostossa tarkastellaan ihmisoikeuksiin, demokraattisiin arvoihin ja sananvapautteen liittyviä näkökohtia ja neuvoston odotetaan tekevän näitä asioita koskevat päätelmät Thessalonikissa järjestettävässä viidennessä joukkoviestintäpolitiikkaa koskevassa ministerikokouksessa joulukuussa 1997.

Muut kehityskulkua viitoittaneet maailmanlaajuiset sopimukset, kuten tietotekniikkasopimus (ITA), vaatimustenmukaisuuden arviointia koskevat vastavuoroista tunnustamista koskevat sopimukset (MRA), ja WTO:n GATS-sopimus telealan peruspalveluista (helmikuussa 1997) ovat myötävaikuttaneet sääntelykysymyksiä koskevan uuden maailmanlaajuisen näkökulman

syntyyn. WTO:n sopimus ei koske yleislähetystoimintaa.

Näitä pyrkimyksiä vahvistettaessa saattaa ilmetä, että niissä on otettava huomioon lähentymisen ja maailmanlaajuistumisen kaltaiset uudet tekijät sekä näiden muutosten vaikutus talouksiin myös teollistuneen maailman ulkopuolella. Esimerkiksi Internet voi aiheuttaa päällekkäisyyksiä eri järjestöjen toiminnassa, ja siihen liittyy tällä hetkellä merkittäviä uusia ja vähemmän perinteisiä toimijoita, esimerkiksi Internetin kehitystä pohtiva Internet Society.⁶⁵ Lisäksi muodollisten periaatteiden ja sääntöjen on mitä todennäköisimmin perustuttava ainakin jonkinasteiseen alan itsesääntelyyn.

Tässä yhteydessä saattaisi olla hyödyllisempää käynnistää kansainvälinen vuoropuhelu yhteisten ratkaisujen saavuttamiseksi sitä mukaa kun ongelmia syntyy teknisen, sosiaalisen ja teollisen muutoksen yhteydessä. Tällainen prosessi olisi joustava ja avoin. Sillä ei olisi muodollisesti vahvistettua aikakehystä, ja se olisi avoin kaikille alan toimijoille, mukaan lukien kansainväliset järjestöt, eri Internetiin liittyvät yhteistyöelimet (esimerkiksi Internetin kehitystä pohtivat Internet Engineering Task Force ja Internet Advisory Board) ja tekniset asiantuntijat. Tällaisesta kansainvälisestä vuoropuhelusta voisi syntyä työryhmiä yksittäisten kysymysten käsittelemiseksi esimerkiksi digitaalisia allekirjoituksia, tulleja tai verotusta käsittelevissä kysymyksissä. Tällaisen prosessin kokonaistavoitteena voisi sen käynnistyttyä olla maailmanlaajuista viestintää koskevan kansainvälisen peruskirjan laatiminen. Tällaisen peruskirjan soveltamisala ja tavoitteet olisi kuitenkin vielä erikseen määriteltävä.

⁶⁴ The Regulatory Implications of Telecommunications Convergence, Chairman's Report of the Sixth Regulatory Colloquium on the changing role of government in an era of Telecom deregulation, ITU, Geneva, 11.-13. joulukuuta 1996.

⁶⁵ Valtiosta riippumaton asiantuntijajärjestö, jonka tavoitteena on päästä yksimielisyyteen Internetin kehitystä edistävästä ratkaisusta.

Kysymys 8: Lähentymiseen liittyvät kansainväliset näkökohdat

Edellä olevassa IV.5 luvussa on tarkasteltu parhaillaan harjoitettavaa lähentymiseen ja siihen vaikuttaviin tekijöihin, esimerkiksi Internetiin, teollis- ja tekijänoikeuksiin ja sähköiseen kaupankäyntiin, liittyvää kansainvälistä toimintaa. Siinä on tuotu esiin myös niitä mahdollisuuksia, joita lähentyminen tarjoaa Keski- ja Itä-Euroopalle ja yleisemmin maailman kehittyville talouksille.

A) Edellyttäväkö lähentyminen lisätoimia kansainvälisellä tasolla?

B) Mitä mahdollisia lisätoimia tarvitaan muiden maiden, erityisesti Keski- ja Itä-Euroopan maiden, kannustamiseksi luomaan sellaiset olosuhteet, joissa nykyistä kehitystä voidaan hyödyntää?

**V luku
Periaatteet ja vaihtoehdot tulevaisuutta varten**

Tämän vihreän kirjan tavoitteena on pikemminkin kannustaa mielipiteiden esittämistä ja herättää keskustelua kuin määrittellä kantoja tässä vaiheessa. Tästä huolimatta tämän luvun 1 jaksossa esitetään edeltävän tarkastelun pohjalta muutamia periaatteita, jotka voisivat muodostaa yhteisen perustan määriteltäessä tulevaa lähentyviä aloja koskevaa lähestymistapaa. Tämän luvun 2 jaksossa esitetään kolme vaihtoehtoa, joiden komissio uskoo herättävän keskustelua nykyisen sääntelykehityksen mahdollisesta mukauttamisesta lähentymiskehityksen vaikutukset huomioon ottaen.

V.1 Lähentyvien alojen tulevan sääntelypolitiikan periaatteet

Riippumatta siitä, miten pitkälle menevää lähentyminen lopulta on, kaikki tässä vihreässä kirjassa yksilöidyt tekniset ja markkinasuuntaukset, mahdolliset esteet sekä sääntelyä koskevat kysymykset kuvastavat ympäristössä tapahtuvia muutoksia, joiden suhteen lähentyvillä aloilla asetettuja perimmäisiä tavoitteita on tarkasteltava. Tulevissa päätöksissä ei siis pelkästään voida ottaa huomioon alakohdaisiin tarpeisiin sovitettuja sääntelyperiaatteita, vaan on voitava tukeutua myös yhteiseen näkemykseen tulevia toimia mahdollisesti tukevista periaatteista.

Tässä jaksossa komissio esittää keskustelun pohjaksi viisi tällaista periaatetta.

1. Sääntely olisi rajoitettava selkeästi määriteltyjen tavoitteiden saavuttamisen kannalta vain aivan välttämättömpään.

Lähentyvien alojen nopean kehittymisen, dynaamisuuden sekä voimakkaan innovaation vuoksi viranomaisten on vältettävä omaksumasta lähestymistapaa, joka johtaisi liialliseen sääntelyyn tai jonka pyrkimyksenä olisi ainoastaan ulottaa voimassa olevat telealan ja tiedotusvälineiden säännöt koskemaan sellaisia aloja sekä sellaista toimintaa, jotka nykyään ovat pääasiassa sääntelemättömiä.

Kaikki käyttöön otettavat säännöt olisi suhteutettava selkeästi yksilöityihin tavoitteisiin.

2. Tulevan sääntelyn olisi vastattava käyttäjien tarpeita

Kaikkien sääntelykehysten tärkeimpänä painopisteenä olisi oltava pyrkimys täyttää

käyttäjien tarpeet tarjoamalla heille entistä enemmän valinnanvapautta, parantamalla palveluiden tasoa sekä alentamalla hintoja; toisaalta sääntelyn olisi turvattava kuluttajien oikeudet sekä yleinen etu. Tällainen sääntelytapa on johdonmukainen niiden laajempien poliittisten tavoitteiden kanssa, joissa tunnustetaan lähentyvien alojen merkitys tuotaessa tietoyhteiskuntaa kansalaisten jokapäiväiseen elämään.

3. Pyrkimyksen selkeään ja ennakoitavissa olevaan kehikseen olisi ohjattava sääntelypäätöksiä.

Sääntelijöiden olisi pyrittävä varmistamaan yrityksille selkeä ja ennustettavissa oleva investointiympäristö. Lisäksi olisi tuotava selkeästi esiin se, miltä osin kysymykset voidaan jättää markkinatoimijoiden ratkaistaviksi. Uuden toiminnan sääntelyyn liittyvä epävarmuus olisi poistettava.

Tämä ei tarkoita sitä, etteikö sääntelykehys voisi kehittyä, vaan sen olisi kehityttävä ennalta määriteltyjen perusteiden mukaisesti säilyttäen mahdollisimman hyvin joustavuutensa vastata nopeisiin muutoksiin markkinoilla.

4. Täydellisen osallistumisen varmistaminen lähentyvillä aloilla.

Viranomaisten olisi otettava huomioon telealan yleispalvelun sekä yleislähetystoiminnan julkisen palvelun periaate ja tämän pohjalta pyrittävä varmistamaan kaikkien kansalaisten mahdollisuus osallistua tietoyhteiskuntaan. Tässä yhteydessä lähentymisen tuo todennäköisesti mukanaan uusia osallistumismahdollisuuksia.

5. Riippumattomat ja tehokkaat sääntelijät ovat lähentymisessä keskeisessä asemassa.

Vaikka yleissuuntaus onkin kohti kevyempää sääntelyä, lähentymisen aiheuttama kilpailun lisääntyminen lisää riippumattomien ja tehokkaiden sääntelijöiden merkitystä. Sääntelyn riippumattomuus on erityisen tärkeää silloin, kun valtio on markkinoilla toimivan yrityksen osaomistajana.

V.2 Vaihtoehdot sääntelyn kehittämiseksi

Jos katsotaan, että lähentymiseen johtavat suuntauukset edellyttävät muutosten pohtimista koko sääntelytavan osalta, muutokset voidaan toteuttaa monella eri tavalla.

Mahdollisia sääntelytapoja pohdittaessa menestyksenkäs malli edellyttää todennäköisesti muutakin kuin joustavan kehiksen uusia

palveluita varten. Malliin olisi lisäksi tärkeää sisällyttää suuntaviivat, joiden pohjalta nykyinen sääntelykehys voisi mukautua tai sitä voitaisiin mukauttaa sellaista vauhtia, että samalla varmistettaisiin tasavertaiset ja syrjimättömät markkinaolosuhteet sekä turvattaisiin käyttäjien edut.

Nopeus ja tapa, jolla muutosta hallitaan, ovat siirtymiseen liittyvien kysymysten keskeisiä tekijöitä. Tässä vihreässä kirjassa ei voida ehdottaa tarkkaa aikataulua. Komissio kuitenkin ehdottaa, että keskusteluissa keskityttäisiin kolmeen sääntelyn kehittämistä koskevaan perusvaihtoehtoon, joskaan vaihtoehtoja ei ole tarkoitettu kattaviksi eikä tyhjentyviksi.

Vaihtoehto 1: Nykyisten rakenteiden kehittäminen

Tässä vaihtoehdossa nykyiset vertikaaliset sääntelymallit jätettäisiin ennalleen. Tämä merkitsisi sitä, että erilaisia sääntöjä sovellettaisiin televiestinnässä ja audiovisuaalisella/yleislähetystoiminnan alalla ja tätä vähemmässä määrin julkaisu-toiminnassa ja tietotekniikassa. Vakiintuneiden periaatteiden mukaisesti näitä nykyisiä EY:n ja kansallisen tason kehiksiä sovellettaisiin tapauskohtaisesti aina tarpeen mukaan pääasiassa kansallisella tasolla markkinakilpailun ja uusien tekniikoiden ja palvelujen asettamien vaatimusten mukaisesti.

Tavanomaisia tulkintaperiaatteita sovellettaisiin tapauskohtaisesti sen ratkaisemiseksi, mihin sääntelyn alaan kunkin toiminnan katsottaisiin kuuluvan. Yhteensovittamista Euroopan tasolla voitaisiin tarvittavissa määrin vahvistaa, jotta voitaisiin välttää hajanaistumista, jota saattaisi aiheuttaa jäsenvaltioiden erilaisista tavoista soveltaa kansallisia sääntöjä uusiin palveluihin.

Innovaation nopeus ja kilpailun tehokkuus sanelisivat muutostahdin, minkä ansiosta sääntelykehys muuttuisi markkinavoimien ohjauksessa ja uusi sääntelyn purkamis- tai lisäämiskierros voitaisiin välttää.

Tällaisella lähestymistavalla minimoitaisiin muutostarve lähitulevaisuudessa, ja tapa voisi osoittautua tehokkaaksi tarjottaessa ennustettavaa sääntelykehystä investointeja varten niin, että samalla vältettäisiin perusteettomien esteet sisämarkkinoiden toiminnalle. Toisaalta monet investointeja tällä hetkellä estävät puutteet jäisivät korjaamatta.

Jollei muutoksia yhteensovitettaisi Euroopan tasolla, muutoksen tahti ja laajuus saattaisivat luoda uusia huomattavia esteitä jäsenvaltioiden välille sekä hidastaa siirtymistä tietoyhteiskuntaan.

Vaihtoehto 2: Erillisen sääntelymallin kehittäminen uusia toimintoja varten televiestinnän ja yleislähetystoiminnan sääntelyn rinnalle

Tämän vaihtoehdon mukaisesti jäsenvaltiot voisivat määritellä perinteiset rajat ylittävät uudet palvelut ja toimialat, ja asettaa niille omat säännöt, silloin kun sääntöjä ylipäänsä tarvitaan. Tämän vaihtoehdon avulla voitaisiin kehittää yhteensovitettu käsittelytapa monia lähentyneille aloille ominaisia korkean lisäarvon palveluja varten luomalla uusi palveluiden luokka nykyisten televiestinnän ja yleislähetystoiminnan sääntelymallien rinnalle. Keskeisenä tuloksena olisi luopuminen suurelle joukolla erilaisia palveluja asetetuista tekniikka- ja toteutusympäristölähtöisistä markkinarajoista, minkä ansiosta perinteisemmän perustelevisiön ja yleislähetystoiminnan sääntelykehikset voitaisiin mukauttaa jaksotetummin.

Tällaisen lähestymistavan huomattavimpana vaikeutena on määrittää raja kevyesti säänneltyjen uusien palvelujen ja perinteisen sääntelyn piiriin jäävien palveluiden välille. Yhtenä menetelmänä voisi olla poissulkevien määritelmien käyttäminen, niin että määritelmän mukaan esimerkiksi verkkotelevisio, Internet tai ehdolliseen pääsyyn perustuvat järjestelmät eivät olisi televiestintää eivätkä yleislähetystoimintaa. Telealalta saatu kokemus, joka liittyy vapautettujen palveluiden rajoittamiseen määrittelemällä ainoastaan monopolialalle jääneet palvelut, osoittaa tällaisen lähestymistavan käytännön vaikeudet.

Vaihtoehto 3: Kaikkia nykyisiä sekä uusia palveluita koskevan uuden sääntelymallin asteittainen käyttöönotto

Tämä vaihtoehto on kauaskantoisin. Se edellyttää nykyisen sääntely-ympäristön perusteellista uudelleenarviointia ja uudistamista.

Vaihtoehto ei välttämättä edellytä kokonaan uusia lakeja, vaan lähinnä sen tutkimista, miten nykyisiä kehyksiä voidaan mukauttaa joustavuuden edistämiseksi, epäjohtonmukaisuuksien poistamiseksi, alakohtaisen ja eri alojen välisen syrjinnän välttämiseksi sekä yhteistä etua koskevien tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi jatkossakin. Ainoastaan joihinkin palveluihin soveltamisen (kuten vaihtoehdossa 2 ehdotettiin) sijasta tämä vaihtoehto loisi kehyksen kaikille aloille.

Tämä vaihtoehto edellyttäisi viestintäpalveluiden entistä laaja-alaisempaa määritelmää, jotta määritelmällä voitaisiin korvata televiestinnän ja

audiovisuaalisten palveluiden määritelmät yhteisön lainsäädännössä. Suhteellisuuden olisi oltava uuden sääntely-ympäristön pääpiirre, koska näin laaja määritelmä vaatisi sääntelytason sovittamista palvelun luonteeseen ja kilpailun voimakkuuteen.

Tätä vaihtoehtoa saatetaan pitää liian kunnianhimoisena. Se ei kuitenkaan välttämättä johtaisi äkilliseen hajottavaan muutokseen. Muutos voisi olla asteittaista siten, että ensin keskityttäisiin niihin painopistealueisiin, joilla tarvitaan johdonmukaista sääntelytapaa (kuten verkkojen ylläpito- ja liittymäksymykset). Olennaisena osana tähän malliin kuuluisi myös riittävä siirtymäaika vanhasta uuteen järjestelmään.

Kysymys 9: Lähestymistä koskevat periaatteet ja mahdolliset lähestymistavat

Kirjan V luvussa on käsitelty joukko tärkeitä poliittisia periaatteita, joihin lähentymiseen liittyvä sääntelytapa voisi tulevaisuudessa perustua. Lisäksi luvussa on ehdotettu kolmea tapaa, joilla nykyiset eri alojen sääntelyjärjestelmät voitaisiin mukauttaa meneillään olevaan kehitykseen.

A) Miten lähentyminen vaikuttaa niihin periaatteisiin, joita tulevaisuudessa sovelletaan televiestintään, tiedotusvälineisiin ja tietotekniikkaan? Olisiko kyseisiä periaatteita muutettava lähentymisen vuoksi?

B) Jos lähentyminen edellyttää nykyisten sääntelytapojen muuttamista, pitäisikö

i) pyrkiä kehittämään ja tarvittaessa laajentamaan nykyisiä järjestelmiä uusien luomisen sijaan,

ii) luoda uusi järjestelmä lukuisille online- ja vuorovaikutteisille palveluille perinteiseen televiestintään ja yleislähetystoimintaan tällä hetkellä sovellettavien kehysten rinnalle, vai

iii) pyrkiä luomaan kokonaisvaltainen kehys saman sääntelyjärjestelmän soveltamiseksi kaikilla kolmella alalla?

V.3 Tulevan toiminnan aikataulu

Tulevaa toimintaa varten on laadittu seuraava aikataulu:

- Viiden kuukauden mittainen julkinen kuuleminen (vuoden 1997 joulukuusta vuoden 1998 huhtikuun loppuun).
- Tämän julkisen kuulemisen perusteella laaditaan kertomus kesäkuuhun 1998 mennessä.

- Neuvoston ja Euroopan parlamentin odotetaan antavan tätä asiaa koskevat mahdolliset päätöslauselmat vuoden 1998 toisen neljänneksen kuluessa.
- Komissio voisi laatia näiden päätöslauselmien pohjalta lähentymistä koskevan toimintasuunnitelman vuoden 1998 loppuun mennessä.
- Telealan katsaus laaditaan vuonna 1999.

Näiden virstanpylväiden väliin sijoittuu lukuisia tärkeitä toimia tiedotusvälineiden alalla. Komission jäsenen Marcelino Orejan johtama audiovisuaalisen alan politiikkaa käsittelevä korkean tason ryhmä on kutsuttu koolle, ja sen on määrä laatia kertomuksensa vuoden 1998 syyskuussa. Alaa käsittelevä konferenssi on suunniteltu järjestettäväksi vuoden 1998 huhtikuussa Birminghamissa, ja konferenssin järjestämisestä vastaavat yhteistyössä puheenjohtajanaan toimiva Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio.

V.4 Päätelmät

Tässä vihreässä kirjassa tarkastellaan lähentymisilmiötä sekä sen vaikutuksia televiestintää, tiedotusvälineitä ja tietotekniikkaa ohjaavaan nykyiseen sääntelykehikseen.

Näiden kehityskulkujen vaikutukset ovat kauaskantoisia. Lähentyminen ei ole ainoastaan teknistä. Se merkitsee myös uusia palveluita, uusia liiketoimintatapoja ja uusia tapoja olla vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa. Tässä vihreässä kirjassa kuvatut muutokset voivat huomattavasti parantaa Euroopan kansalaisten elämänlaatua, edistää Euroopan alueiden yhdentymistä Euroopan talouden ydinalueisiin sekä parantaa yritysten toiminnan tehokkuutta sekä niiden kilpailukykyä niin maailmanlaajuisilla kuin kansallisillakin markkinoilla.

Uusien palveluiden syntymisen ja nykyisten kehittymisen odotetaan laajentavan nykyisiä tietomarkkinoita kokonaisuudessaan, jolloin kansalaisille avautuu uusia mahdollisuuksia, ja Euroopan rikas kulttuuriperintö sekä luovat ja innovatiiviset kyvyt kyetään hyödyntämään entistä tehokkaammin.

Nykyisten viestintäympäristöjen - erityisesti Internetin - maailmanlaajuinen luonne mahdollistaa maailmantalouden entistä tiiviimmän yhdentymisen. Samanaikaisesti kaikenkokoisille yrityksille on Internet-kotisivujen alhaisten kustannusten ansiosta tarjoutunut mahdollisuus tarjota tuotteitaan niin alueellisesti kuin maailmanlaajuisestikin. Kehityksen kannalta avainasemassa on maailmanlaajuistuminen,

koska muutokset Euroopassa ovat sidoksissa myös muun maailman muutoksiin.

Jos Euroopassa pystytään tarttumaan näiden muutosten tuomiin tilaisuuksiin luomalla olosuhteet, jotka pikemminkin tukevat muutosprosessia kuin jarruttavat sitä, Eurooppa saa käyttöönsä voimatekijän, joka johtaa uusien työpaikkojen syntymiseen, kasvuun, kuluttajien valinnanvapauden lisääntymiseen sekä kulttuurisen monimuotoisuuden säilymiseen. Jos Euroopassa ei pystytä tähän tai jos tarvittavia muutoksia ei toteuteta ajoissa, voi käydä niin, että Euroopan yritykset ja kansalaiset eivät pysy mukana siinä tietovallankumouksessa, johon yritykset, tuotteiden käyttäjät sekä hallitukset joka puolella maailmaa ovat sopeutumassa.

Käsittelyt aiheet on monimutkaisia, ja edellyttävät laajamittaista keskustelua ennen kuin uusia yhteisön aloitteita voidaan tehdä. Tämän vihreän kirjan tarkoituksena on käynnistää kyseinen keskustelu, johon kaikkia asiasta kiinnostuneita pyydetään osallistumaan. Keskustelusta toivotaan perusteellista ja kauaskantoista. Tämän julkisen kuulemisen tulokset esitellään tiedonannossa, jonka komissio laatii vuoden 1998 kesäkuussa.

Vihreä kirja on osa pyrkimystä turvata lähentymisestä Euroopan sosiaaliselle ja taloudelliselle kehitykselle koituvat edut. Kesäkuussa aiheesta laaditaan tiedonanto, johon Euroopan parlamentti, ministerineuvosto, talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea voivat ottaa kantaa, minkä jälkeen voidaan määritellä selkeät tavoitteet tulevaisuutta varten.

Vihreä kirja käynnistää uuden vaiheen Euroopan unionin toiminnassa viestinnän alalla. Se on tärkeä osa sitä kokonaiskehystä, jonka tarkoituksena on edistää tietoyhteiskunnan kehittymistä. Vihreä kirja pohjautuu nykyisiin vankkoihin puitteisiin, jotka koskevat televiestintää (erityisenä virstanpylväänä vuonna 1987 laadittu vihreä kirja televiestinnästä⁶⁶) ja tiedotusvälineitä (joita käsitellään useissa yhteisön lainsäädäntöaloitteissa). Tämä vihreä tarjoaa kaikille asiasta kiinnostuneille mahdollisuuden esittää ehdotuksia siitä, millainen sääntely olisi lähentyvillä aloilla tarpeen vuoden 1998 jälkeisessä viestintäympäristössä.

Tämän ensimmäisen vaiheen tarkoituksena on tasoittaa tietä sellaisen tarkoituksenmukaisen sääntely-ympäristön kehitykselle, joka auttaa hyödyntämään kaikki tietoyhteiskunnan tarjoamat mahdollisuudet Euroopan ja sen kansalaisten etujen mukaisesti ensi vuosituhaluella siirryttäessä.

⁶⁶ KOM(87) 290 lopullinen.

LIITE Nykyinen sääntely

Tässä liitteessä esitellään televiestintää ja tiedotusvälineitä koskeva Euroopan unionin nykyinen sääntely-ympäristö. Lisäksi todetaan sääntelyn vähäisyys tietotekniikan alalla.

Televiestinnän sääntelyssä valmistaudutaan täydelliseen vapauttamiseen

Tehokkaan kilpailun koko Euroopan yhteisön alueella varmistavat säännöt on nyt määritelty, ja niiden saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä on jo edistytty pitkälle vuoden 1998 määräaikaan lähestyttäessä. Todellisuudessa siirtyminen monopolista tehokkaaseen kilpailuun on edellyttänyt perinpohjaista telealan sääntelyn uudistamista, ja samalla on hyväksytty säännöt, jotka koskevat alan vapauttamisen määräaikaan sekä yhteistä sääntelykehystä, joka kattaa muun muassa seuraavat kysymykset:

- markkinoillepääsyn ehdot (esimerkiksi toimitukset - menettelyt, määräajat, mahdolliset toimilupaehdot),
- yleisen edun valvonnan ylläpitäminen (esimerkiksi kehys, jolla taataan yleispalvelun saatavuus sekä yksilöidään kuluttajien oikeudet esimerkiksi puhelintoimintapalvelujen yhteydessä; tietosuojaa ja yksityisyyttä koskevat säännöt),
- palveluiden ja verkkojen yhteenliittäminen ja yhteentoimivuus sekä resurssien oikeudenmukainen kohdentaminen (esimerkiksi numeroiden käyttöoikeus, taajuuksien saatavuus).

Peruslähtökohtana on ollut tarve rajoittaa sääntely siihen vähimmäismäärään, joka on tarpeen yleisen edun valvomiseksi ja tehokkaan markkinoillepääsyn ja kestävä kilpailun mahdollistamiseksi.

Telealan sääntelykehys on painottunut verkkojen ja palvelujen tarjontaan (mukaan lukien yleisen edun turvaamiseen liittyvät näkökohdat) eikä näissä verkoissa kulkevan sisällön sääntelyyn. Tässä televiestinnän sisämarkkinoiden painottamisessa voidaan korostaa kolmea eri piirrettä:

- esteiden poistaminen sisämarkkinoilla tehtävien investointien ja innovaatioiden tieltä,
- yleiseurooppalaisia verkkoja ja palveluja tukevien olosuhteiden varmistaminen,
- tietyn palvelutason varmistaminen käyttäjille.

Perustelepalveluista 15 päivänä helmikuuta 1997 tehty WTO:n GATS-sopimus on täysin yhteisön tätä alaa koskevan sääntelykehysten mukainen. Tämä pätee paitsi vapauttamisen määräaikoihin myös perustana oleviin sääntelyperiaatteisiin. Sopimus ei kata yleislähetystoimintaa ja koskee ainoastaan televiestinnän (siirto-) palveluja. Niinpä se ei kata sisältöpalveluja⁶⁷, joita voidaan tarjota telepalvelujen välityksellä.

Audiovisuaalisen alan sääntely

Yhteisön tasolla tämänhetkisen audiovisuaalisen alan sääntelyn tarkoituksena on toteuttaa palveluiden vapaa liikkuvuus yhteisön perustamissopimuksen 59 artiklan mukaisesti. Audiovisuaalinen ala on esimerkki toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta, jossa yhteisön lainsäädäntöä on säädetty ainoastaan siinä tapauksessa, että se on ollut ehdottoman välttämätöntä edellä mainitussa perustamissopimuksen artiklassa olevan tavoitteen saavuttamiseksi. Kansallisia säännöksiä on yhteensovitettu siinä määrin kuin se on ollut tarpeen näiden erilaisten säännösten välisistä eroavaisuuksista aiheutuvien esteiden poistamiseksi silloin, kun nämä säännöt ovat perusteltuja yleisen edun vuoksi.

Tuomioistuin on aiemmin todennut, että yhteisön tasolla yhdenmukaistettujen sääntöjen puuttuessa jäsenvaltioilla on oikeus soveltaa kansallisia sääntöjään muista jäsenvaltioista kotoisin oleviin palveluntarjoajiin siltä osin kuin nämä säännöt koskevat yleistä etua ja ne katsotaan tarkoituksenmukaisiksi yleistä etua koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi.⁶⁸ Tämä oikeuskäytäntö johti yhteisön tätä alaa koskevan tärkeimmän sääntelyvälineen, niin kutsutun *Telesio ilman rajoja* -direktiivin antamiseen, jossa säädetään yleislähetystoiminnan palveluja koskevien kansallisten asetusten yhteensovittamisesta (toimivaltaperusteet, mainonta, sponsorointi, teleostosohjelmat, alaikäisten suojelu, yleinen järjestys, vastineoikeus, eurooppalaisen ohjelmatarjonnan edistäminen).

⁶⁷ GATS-sopimukseen sisältyvät telealan peruspalveluihin liittyvät yhteisön sitoumukset eivät koske sellaista taloudellista toimintaa, joka koostuu televiestintäpalveluiden välityksellä toteutettavasta aineiston tarjoamisesta, vaan siitä määrätään EY:n tekemissä muita asiaankuuluvia aloja koskevissa sopimuksissa. EY:llä ei ole GATSiin liittyviä audiovisuaalisen/yleislähetystoiminnan alan palveluita koskevia sitoumuksia. Lisäksi audiovisuaalisiin palveluihin sovelletaan suosituimmuuskohteluperiaatteesta joitakin poikkeuksia kulttuuristen arvojen suojelemiseksi.

⁶⁸ Asia C52/79, Procureur du Roi v. Marc J.V.C. Debaeve, 18.3.1980.

Tämä direktiivi perustuu alkuperämaaperiaatteeseen, jonka mukaan valvontaa harjoittavat sen maan viranomaiset, jonka lainkäyttövaltaan lähetysyhtiö kuuluu. Periaate on osoittanut tehokkuutensa tämänhetkisessä markkinaympäristössä.⁶⁹ Äskettäin annettiin direktiivi⁷⁰ alkuperäisen, vuodelta 1989 olevan direktiivin muuttamisesta oikeudellisen kehyksen mukauttamiseksi audiovisuaalisen alan muutoksiin. Jäsenvaltioiden on saatettava tämä direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään vuoden 1998 loppuun mennessä ja komissio varmistaa tämän prosessin loppuunsaattamisen.

Direktiivissä jätetään jäsenvaltioiden päätettäviksi muutamia asioita, joista yksi on toimilupien myöntäminen. Tämän alan eroavaisuuksien ei katsottu aiheuttavan esteitä sisämarkkinoiden toiminnalle eli televisiolähetysten vapaalle liikkuvuudelle. Jäsenvaltiot veloitetaan varmistamaan, että niiden lainkäyttövaltaan kuuluvat yleislähetysyhtiöt noudattavat direktiivissä säädettyjä vähimmäissääntöjä, mutta jäsenvaltiot voivat kuitenkin itse päättää [EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan 3 kohdan mukaisesti] siitä, miten kyseiset veloitteet pannaan täytäntöön kansallisella tasolla.

Osaksi "Televisio ilman rajoja" -direktiivin täydennykseksi "Euroopan audiovisuaalista aluetta" koskevan oikeudellisen kehyksen luomisessa yhteisö on tehnyt kaksi aloitetta. Vuonna 1993 neuvosto hyväksyi direktiivin tiettyjen satelliitin välityksellä tapahtuviin yleislähetystyihin ja kaapeleitse tapahtuvaan edelleen lähettämiseen sovellettavien tekijänoikeutta sekä lähioikeuksia koskevien sääntöjen yhteensovittamisesta.⁷¹ Komissio puolestaan ehdotti äskettäin direktiiviä ehdolliseen pääsyyn perustuvien tai ehdollisen pääsyn sisältävien palvelujen oikeussuojasta.⁷²

Edellä mainittuja yhteisön aloitteita lukuun ottamatta audiovisuaalisen alan sääntely on paljolti kansallista. Audiovisuaalisten palvelujen sääntely on yleisesti ottaen luonteeltaan joko positiivista (veloitteita, joita on noudatettava, kuten tasapuolinen ohjelmatuotanto) tai negatiivista (säännökset tietyn tyyppisen aineiston, kuten rotuvihaan yllyttävän aineiston, rajoittamiseksi). Positiivisten veloitteiden kanssa joutuvat usein käytännössä tekemisiin

jäsenvaltiosta riippuen ne yleislähetysyhtiöt, joille on annettu julkisen palvelun tehtävä. Nykyinen sääntely perustuu osaksi television suureen saatavuuteen ("läsnäoloon kaikkialla"). On selvää, että sääntely on suhteutettava tähän yleisyyteen, ja digitaaliaikakauteen siirtymisen vuoksi sääntelyä olisi kehitettävä, mitä on jo tapahtunutkin. Sääntelyn keventäminen palvelun luonteen mukaisesti saattaisi tämän vuoksi olla asianmukainen ratkaisu (esimerkiksi satelliitti- tai kaapelivälitteisen kertamaksutelevisiopalvelun sääntely on yleisesti ottaen keveämpää kuin kiistämättä kaikista tiedotusvälineistä laajimmalle levinneen, maanpäällisesti välitetyn maksuttoman televisiopalvelun sääntely).

Julkaisutoiminta ja tietotekniikka

Julkaisuala toimii telealaan ja audiovisuaaliseen/yleislähetystoiminnan alaan verrattuna rajoitetumman alakohtaisen sääntelyn varassa, ja julkaisualalla on vähemmän sääntelyä johtuvia, markkinoillepääsyä haittaavia esteitä (kuten toimiluvulle asetettuja edellytyksiä), vaikka tällä alalla muuten sovelletaankin tiukkoja sääntöjä.

Sen sijaan joitain yleislähetystoimintaan sovellettavia valvontatoimenpiteitä (jotka koskevat esimerkiksi moniarvoisuutta, ulkomaista omistusta ja vastineoikeutta) sovelletaan jossakin muodossa myös julkaisualalla (ja erityisesti lehdistössä), mikä heijastaa näille aloille yhteisiä yleistä etua koskevia tavoitteita. Toisaalta joidenkin näiden julkaisualaa koskevien periaatteiden toteuttamisesta vastaavat itsesäätelevät elimet, kuten julkisen sanan neuvosto tai erilaiset elinkeinoneuvostot, tai niillä on käytännösäännöt, miltä osin julkaisuala eroaa yleislähetystoiminnasta, jossa sääntelyelimillä on enemmän valtaa puuttua toimintaan. Lisäksi monia niistä yleisistä säännöistä, jotka koskevat yleistä moraalialaa, mainontaa, kunnianloukkauksia, yksityisyyden suojaa, teollis- ja tekijänoikeuksia sekä julkisten asiakirjojen saatavuutta, sovelletaan myös julkaisualalla.

Tietotekniikka- ja ohjelmistoalalla sääntely on perinteisesti ollut tätäkin vähäisempää, vaikka tässäkin tapauksessa sovelletaan tiettyjä horisontaalisia sääntöjä esimerkiksi viennin valvonnasta, sähkömagneettisista häiriöistä, kuluttajansuojasta sekä yleistä kilpailulainsäädäntöä.

Internet on tiiviimmin sidoksissa tietotekniikka- ja ohjelmistoalaan kuin telealaan, jonka infrastruktuuria se kuitenkin hyödyntää. Vaikka Internetin liikenteestä suuri osa liikkuukin verkossa, johon kohdistuu yksityiskohtaista

⁶⁹ Katso "Toinen kertomus direktiivin 89/552/ETY soveltamisesta" KOM(97) 523 lopullinen, 24.10.1997.

⁷⁰ Direktiivi 97/36/EY direktiivin "Televisio ilman rajoja" 89/552/ETY muuttamisesta, annettu 30 päivänä kesäkuuta 1997, EYVL L 202, 30.7.1997, s. 60.

⁷¹ Direktiivi 93/83/ETY, EYVL L 248, 6.10.1993.

⁷² KOM(97) 356 lopullinen, 9.7.1997.

sääntelyä, ovat Internetin rakennetta, hallinnointia ja resurssien kohdentamista pääasiassa ohjanneet alan yritykset sekä käyttäjät. Yhteisö on aktiivisesti tukenut alalta itsestään lähtöisin olevien ratkaisujen käyttöä käsitellessään Internetin sekä yleisemmin tiedotusvälineiden laitonta ja haitallista sisältöä.⁷³

Vaikka lähestymistavat varsinkin nimien ja osoitteiden rekisteröinnin kaltaisissa keskeisissä kysymyksissä saattavat muuttua, Internetiin on Euroopassa kohdistettu hyvin vähän alakohtaista sääntelyä.⁷⁴

⁷³ Katso alaviite 28, *Vihreä kirja alaikäisten ja ihmisarvon suojelusta audiovisuaalisissa ja tietopalveluissa*, KOM(96) 483, 16.10.1997 ja *Tiedonanto Internetin laittomasta ja haitallisesta sisällöstä*, KOM(96) 487, 16.10.1997.

⁷⁴ Toisin kuin Singaporessa, Vietnamin ja Kiinassa, jossa on asetettu rajoituksia.

ISSN 1024-4492

KOM(97) 623 lopullinen

ASI AKIRJAT

FI

04 05 15 16

Luettelonumero : CB-CO-97-701-FI-C

ISBN 92-78-29000-9

Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto

L-2985 Luxemburg