

Päätösluonnos huomattavasta markkinavoimasta televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla

Digita Oy

Sisältö

1	Teleyritys jota päätös koskee	3
2	Päätös	3
2.1	Huomattavan markkinavoiman yritykseksi määrittäminen	3
2.2	Asetettavat velvollisuudet	3
2.3	Poistettavat velvollisuudet	5
3	Tiivistelmä	5
4	Asian tausta	6
4.1	Digitan yleiskuvaus	6
4.2	Huomattavan markkinavoiman määrittämisen lähtökohdat	6
5	Päätöksen perustelut	7
5.1	Huomattavan markkina-aseman määrittäminen	7
5.1.1	Merkitykselliset hyödykemarkkinat	7
5.1.2	Huomattavan markkinavoiman yritykseksi määrittäminen	8
5.2	Velvollisuuksien asettamisen lähtökohdat	8
5.3	Velvollisuus vuokrata antennikapasiteettia päälähetysasemien mastoista valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden tarjoamista varten	13
5.4	Velvollisuus tarjota televisiolähetyspalvelua kanavanipuissa A, B, C, D, E ja F ...	15
5.5	Velvollisuus tarjota valtakunnallista radiolähetyspalvelua	18
5.6	Toimitusehtojen ja hinnaston julkaisuvelvollisuus sekä velvollisuus julkaista viitetarjous	19
5.7	Hinnoittelun ja muiden ehtojen syrjimättömyys	20
5.8	Hinnoittelua koskevat velvollisuudet	21
5.8.1	Velvollisuuksien asettamisen lähtökohta	21
5.8.2	Hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta koskeva velvollisuus	21
5.8.3	Velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa televisiolähetyspalveluiden osalta kanavanipussa A käyttöasteittain	25
5.9	Velvollisuus käyttää kustannuslaskentajärjestelmää	31
5.10	Velvollisuuksien poistaminen	32
6	Velvollisuuksien vaikutusten arviointi	32
7	Julkinen kuuleminen	37
7.1	Kansallinen kuuleminen	37
7.2	Kansainvälinen kuuleminen	38
7.3	Muutokset julkisten kuulemisten jälkeen	38
8	Sovelletut säännökset	38
9	Päätöksen siirtymä- ja voimassaoloaika	38
10	Muutoksenhaku	39

1 Teleyritys jota päätös koskee

Digita Oy (jäljempänä myös Digita), PL 99, 00521 Helsinki, Y-tunnus 2488970-5

2 Päätös

2.1 Huomattavan markkinavoiman yritykseksi määrittäminen

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom (jäljempänä myös Liikenne- ja viestintävirasto ja virasto) määrää Digitan huomattavan markkinavoiman yritykseksi.

2.2 Asetettavat velvollisuudet

Liikenne- ja viestintävirasto asettaa Digitalle seuraavat velvollisuudet televisiolähetyspalveluiden ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla:

1. Velvollisuus vuokrata antennikapasiteettia päälähetysasemien mastoista valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden tarjoamista varten.

Digitalilla on velvollisuus vuokrata antennikapasiteettia päälähetysasemien mastoista valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden tarjoamista varten. Radion antennikapasiteetilla tarkoitetaan esimerkiksi olemassa olevan FM-radiolähtetimen, antennin, syöttökaapelin, tarvittavan yhdyssuotimen ja antennimaston kapasiteettia.

Digitalilla on lisäksi velvollisuus vuokrata radion antennikapasiteetin hyödyntämiseksi tarvittavia ja välttämättömiä liitännäistoimintoja kuten esimerkiksi laitetilapalvelua, sähkönsyöttöä ja varavoimaa.

Digitalilla on lisäksi velvollisuus sallia käyttöoikeuden saaneen teleyrityksen tai tämän edustajan pääsy laitetiloihin tarpeellisia asennuksia ja ylläpitoa varten.

Valtakunnallisella radiolähetyspalvelulla tarkoitetaan tässä päätöksessä Liikenne- ja viestintäviraston määräyksen M70 mukaista 75% väestöpeittoa. Eli antennikapasiteettia vuokraavan toimijan on tavoiteltava tai sillä on oltava vähintään määräyksen M70 mukainen väestöpeitto, jotta antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuus tulee sovellettavaksi.

2. Velvollisuus tarjota televisiolähetyspalvelua kanavanipuissa A, B, C, D, E ja F.

Digitalilla on velvollisuus tarjota televisiolähetyspalvelua kanavanipuissa A, B, C, D, E ja F. Velvollisuus koostuu ohjelmistojen lähettämiseen tarvittavista, A, B, C, D, E ja F koostamis-, siirto- ja lähettämispalveluista.

3. Velvollisuus tarjota valtakunnallista radiolähetyspalvelua.

Digitalilla on velvollisuus tarjota valtakunnallista¹ radiolähetyspalvelua. Velvollisuus koostuu ohjelmistojen lähettämiseen tarvittavista palveluista, joita ovat esimerkiksi koostamis-, koosteen purkamis-, eri antennille jakamis- ja välittämispalvelut.

4. Velvollisuus noudattaa edellä kohdan 1 mukaisessa radion antennikapasiteetin vuokrauksessa ja sen liitännäistoiminnoissa ja kohtien 2 ja 3 mukaisissa televisio- ja radiolähetyspalveluiden tarjoamisessa syrjimätöntä hinnoittelua ja syrjimättömiä ehtoja.

¹ Valtakunnallisella radiolähetyspalvelulla tarkoitetaan Liikenne- ja viestintäviraston määräyksen M70 mukaista 75% väestöpeittoa eli vuokraavan toimijan on tavoiteltava määräyksen M70 mukaista väestöpeittoa, jotta velvollisuus tulee sovellettavaksi.

Digitalla on velvollisuus hinnoitella edellä kohdissa 1, 2 ja 3 mainituista palveluista ja kyseisten palveluiden hyödyntämiseksi tarvittavista kaikista liitännäistoiminnoista perittävät korvaukset siten, että korvaukset ovat syrjimättömiä, sekä muutoinkin noudattaa syrjimättömiä ehtoja.

5. Velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta hinnoittelua edellä kohdan 1 mukaisessa radion antennikapasiteetin vuokrauksessa ja sen liitännäistoiminnoissa sekä kohtien 1 ja 2 mukaisissa televisio- ja radiolähetyspalveluissa.

Digitalla on velvollisuus hinnoitella edellä kohdissa 1, 2 ja 3 mainituista palveluista sekä kaikista kyseisten palveluiden hyödyntämiseksi tarvittavista liitännäistoiminnoista perittävät korvaukset siten, että korvaukset ovat kustannussuuntautuneita tehokkuus huomioon ottaen.

Kustannussuuntautuneen hinnoittelun määrittämisessä ja tehokkuuden huomioimisessa käytetyt periaatteet ja menetelmät on kuvattu tämän päätöksen liitteessä 2, Regulaatiolaskenta. Digitan tulee noudattaa Regulaatiolaskentaliitteessä (liite 2) määritettyjä periaatteita ja menetelmiä kustannusten kohdentamisessa säännellyille tuotteille.

6. Velvollisuus käyttää kustannuslaskentajärjestelmää.

Digitalla on velvollisuus käyttää kustannuslaskentajärjestelmää. Yrityksen on laadittava ja toimitettava Liikenne- ja viestintävirastolle kustannuslaskentajärjestelmästä kuvaus, josta käyvät ilmi vähintään kustannusten pääluokat ja ne säännöt, joiden mukaan kustannukset kohdennetaan. Kyseinen kuvaus sekä tilintarkastajan kertomus kustannuslaskentajärjestelmän tarkastamisesta tulee toimittaa Liikenne- ja viestintävirastolle vuosittain seuraavan kalenterivuoden elokuun loppuun mennessä, ellei virasto toimitusvelvollisuudesta toisin ohjeista.

7. Velvollisuus julkaista toimitusehdot ja hinnasto sekä viitetarjous.

Digitalla on velvollisuus julkaista edellä kohdissa 1, 2 ja 3 mainittujen palveluiden sekä kyseisten palveluiden hyödyntämiseksi tarvittavien kaikkien välttämättömien liitännäistoimintojen toimitusehdot ja hinnastot. Lisäksi Digitalla on velvollisuus julkaista viitetarjous, jonka tulee sisältää vähintään kunkin palvelun käytön kannalta merkitykselliset tiedot.

Digitalla on lisäksi velvollisuus julkaista edellä kohdissa 1, 2 ja 3 mainittuja palveluita sekä näiden liitännäistoimintoja koskevat toimitusehdot ja hinnastot.

Toimitusehdot ja hinnastot on julkaistava yrityksen internetsivuilla ja pidettävä lisäksi pyynnöstä toisen teleyrityksen saatavissa paperimuodossa.

8. Velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa käyttöasteittain edellä kohdassa 2 mainittujen palveluiden tarjoamisessa kanavanipussa A.

Digitalla on velvollisuus edellä kohdassa 2 mainittujen palveluiden tarjoamisessa DVB-T-jakelutekniikalla kanavanipussa A noudattaa käyttöasteiden mukaan vaihtelevia enimmäishintoja tämän päätöksen liitteen 4 Enimmäishinnat käyttöasteittain mukaisesti ottaen huomioon kanavanipulle A määritelty minimikäyttöaste. Kyseinen kanavanipulle A määritelty ja asetettu minimikäyttöaste on 84 %. Käyttöasteittaiset hinnat kanavanipulla A ovat ns. all time -hintoja² (1Mbit/s), ja ne on voivat vaihdella 84-100 % käyttöasteella siten, että asetettu enimmäishinta kuukaudessa voi vaihdella 49 138 euron (84 % käyttöaste) ja 41 276 euron (100 % käyttöaste) välillä. Asetetut käyttöasteittaiset enimmäishinnat (84-100 %) on kuvattu tämän päätöksen

² All time -hinnalla tarkoitetaan hintaa, jolla kapasiteettia jaetaan 24 tuntia päivässä

liitteessä 4, jonka mukaisesti kanavanipun A hinta ei saa ylittää 41 276 euroa kuukaudessa (100 % käyttöaste) sääntelykaudella. Kanavanipussa A on hinnoiteltu myös muita aikaan sidottuja DVB-T-lähetyspalveluja, joiden hintojen tulee olla käyttöasteittaista all time -hintaa alhaisempia ja joiden tulee olla johdettu all time -enimmäishinnasta samassa suhteessa kuin Digitan 1.1.2020 voimaan tullessa DVB-T-kapasiteetin hinnastossa³.

Enimmäishintojen tason määrittämisessä käytetyt periaatteet, menetelmät ja laskentatapa on kuvattu tämän päätöksen liitteessä 2. Regulaatiolaskenta.

Digitan tulee ilmoittaa käyttöasteen muutoksista virastolle ja muuttaa kanavanipun hinta viimeistään yhtä (1) kuukautta tai mahdollisimman pian ennen kanavanipun käyttöasteen muuttumista ja sen mukaista hinnanmuutosta.

Digitalla on velvollisuus noudattaa asetettua käyttöasteista enimmäishintaa kolmen (3) kuukauden kuluttua päätöksen antamisesta. Enimmäishinta on voimassa kolmen (3) vuoden ajan siitä lähtien kun velvollisuus noudattaa enimmäishintaa on tämän päätöksen mukaisesti astunut voimaan.

2.3 Poistettavat velvollisuudet

Liikenne- ja viestintävirasto poistaa seuraavat Digitalle aikaisemmalla päätöksellä⁴ asetetut velvollisuudet:

1. Velvollisuus vuokrata päälähetysasemien mastoista antennipaikka.
2. Velvollisuus vuokrata päälähetysasemien mastoista antennikapasiteettia liitännäistoimintoineen televisiolähetyspalveluita varten.
3. Velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa päälähetysasemien mastojen antennipaikkojen vuokrauksessa.

3 Tiivistelmä

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo markkina-analyysin mukaisesti, että Digitalla on huomattavan markkinavoiman asema antennikapasiteettiin pääsyn, televisiolähetyspalveluiden ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla. Markkinat ovat maantieteelliseltä ulottuvuudeltaan valtakunnalliset. Virasto katsoo, että Digitalla on havaittu markkina-analyysin perusteella olevan kyseisillä markkinoilla sellaista taloudellista vaikutusvaltaa, jonka turvin se voi toimia huomattavassa määrin riippumattomana kilpailijoista, kuluttajista tai muista käyttäjistä. HMV-päätöksessä yritykselle asetetaan tästä johtuen tarpeelliseksi katsottavat velvollisuudet kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi kyseisillä markkinoilla.

Osa Digitalle asetettavista velvollisuuksista säilyy samana kuin aiemmin. Uusia velvollisuuksia ovat Liikenne- ja viestintäviraston määrittämän enimmäishinnan noudattaminen televisiolähetyspalveluiden tarjoamisessa DVB-T-tekniikalla kanavanipussa A sekä radiolähetyspalveluita koskevat uudet laajemmat velvollisuudet kokonaisuudessaan, lukuun ottamatta jo aikaisemmin asetettua velvollisuutta julkaista toimitusehdot ja hinnasto sekä viitetarjous.

Voimassa olevat velvollisuudet vuokrata päälähetysasemien mastoista antennipaikka, velvollisuus vuokrata antennikapasiteettia televisiolähetyspalveluiden tar-

³ <https://www.digita.fi/wp-content/uploads/2020/01/Dvb-t-kapasiteetin-hinnasto-1.1.2020-Kanavanippu-A.pdf>

⁴ Viraston päätös 24.4.2015, Dnro 15/961/2015.

joamista varten sekä velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa lähetyksien mastojen antennipaikkojen vuokrauksessa poistetaan tarpeettomina. Vuoden 2015 päätöksessä⁵ asetettu antennipaikan vuokraamista koskeva enimmäishintaa koskeva velvollisuus on jo päättynyt 24.4.2018 oltuaan voimassa enimmäisajan, kolme (3) vuotta.

Tämä päätös ja sen liitteet sisältävät salassa pidettävää tietoa ja ne on merkitty päätökseen ja sen liitteisiin hakusulkein []. Päätöksen asianosaisjulkinen versio liitteineen ja julkinen versio liitteineen on laadittu yhtä aikaa salassa pidettävä version kanssa.

4 Asian tausta

4.1 Digitan yleiskuvaus

Digita Oy on viestintäverkkoyhtiö, joka perustettiin vuonna 1999, kun Yleisradio yhtiöitti jakelutekniikkansa. Digita myytiin yksityiseen omistukseen vaiheittain 2000-luvun alussa, jonka jälkeen Digitalla on ollut monia omistajia. Viimeisin Digita koskeva yrityskauppa toteutui vuonna 2018, kun australialainen pääomasijoitusyhtiö First State Investment myi Digitan yhdysvaltalaiselle sijoitusyhtiölle. Yrityskaupan jälkeen Digitan omistaa Suomi Broadcast Network Holding Oy, joka on eri konserniyhtiöiden kautta Digital Colony -nimisen yhdysvaltalaisen sijoitusyhtiön omistuksessa. Digital Colonyn puolestaan omistaa Colony Capital Inc. -niminen yhdysvaltalainen yhtiö.

Digitan liikevaihto on viime vuosina ollut 74-84 miljoonaa euroa, josta valtaosa koostuu televisio- ja radiolähetystoiminnasta Suomessa. Digitan omistajan Colony Capital Inc:n liikevaihto vuonna 2018 oli 2,5 miljardia euroa.

4.2 Huomattavan markkinavoiman määrittämisen lähtökohdat

Teleyritysten huomattavan markkinavoiman sääntely pohjautuu Euroopan unionin oikeuteen. Puitedirektiivillä⁶ on perustettu yhdenmukaistettu järjestelmä muun ohella sähköisten viestintäpalvelujen, sähköisten viestintäverkkojen, niiden liitännäistoimintojen ja -palvelujen sääntelylle sekä säädetty kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävistä. Käyttöoikeusdirektiivillä⁷ on yhdenmukaistettu tapa, jolla jäsenvaltiot sääntelevät sähköisten viestintäverkkojen ja niihin liittyvien toimintojen käyttöoikeuksia ja yhteenliittämistä. Euroopan unionin huomattavaa markkinavoimaa koskevat säännökset on pantu Suomessa täytäntöön ensin viestintämarkkinalailla (393/2003) ja 1.1.2015 viestintämarkkinalain kumonneella sähköisen viestintän palveluista annetulla lailla (917/2014) (jäljempänä viestintäpalvelulaki).

Euroopan komissio on lisäksi antanut suosituksia sähköisen viestinnän direktiivien yhdenmukaisesta soveltamisesta. Liikenne- ja viestintäviraston on otettava komission suositukset toiminnassaan mahdollisimman tarkasti huomioon.

Liikenne- ja viestintäviraston on viestintäpalvelulain 51 ja 52 §:ien perusteella säännöllisen väliajoin määriteltävä merkitykselliset viestintämarkkinat, joista se tekee markkina-analyysin. Merkityksellisiä viestintämarkkinoita määriteltessään Liikenne-

⁵ Viraston päätös 24.4.2015, Dnro 15/961/2015.

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (2002/21/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140/EY).

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä (2002/19/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140/EY).

ja viestintäviraston on viestintäpalvelulain perustelujen mukaisesti otettava asianmukaisesti huomioon komission suositus merkityksellisistä markkinoista⁸ (jäljempänä komission markkinasuositus).

Viimeisin komission markkinasuositus on julkaistu 9.10.2014. Televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinat eivät sisälly kyseiseen komission markkinasuositukseen.⁹

Komissio on todennut markkinasuosituksessa, että kansallinen sääntelyviranomaisen voi arvioida ennakkosääntelyn tarvetta myös sellaisilla markkinoilla, jotka eivät sisälly markkinasuositukseen. Tällöin markkina-analyysissä on kuitenkin tehtävä niin sanottu kolmen kriteerin testi. Mikäli kyse on aiemmin säännellystä markkinasta, markkina-analyysin perusteella olemassa olleet velvollisuudet voidaan säilyttää, niitä voidaan muuttaa tai ne voidaan poistaa. Tiettyjen tukkumarkkinoiden poistuminen markkinasuosituksesta ei itsessään muuta sääntelytilannetta tai -tarvetta kyseisillä markkinoilla. Sääntelyä voidaan muuttaa ainoastaan huomattavan markkinavoiman päätöksellä, jos markkina-analyysi osoittaa, että markkinoilla on tapahtunut merkityksellisiä muutoksia, ja siten on tarvetta olemassa olevan sääntelyn muuttamiselle. Jos markkina-analyysin perusteella todetaan yrityksellä olevan merkityksellisillä markkinoilla huomattavan markkinavoiman asema, on edelleen tarkoituksenmukaista säännellä kyseisiä markkinoita.

Virasto on analysoinut televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinat edellisen kerran 24.4.2015 antamansa huomattavaa markkinavoimaa koskevan päätöksen¹⁰ yhteydessä. Tuolloin Digita Networks Oy¹¹ (nykyään Digita Oy) määritti huomattavan markkinavoiman yritykseksi ja sille asetettiin tiettyjä velvollisuuksia televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla.¹²

Vaikka televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinat ei sisälly komission markkinasuositukseen, Liikenne- ja viestintäviraston on tullut tehdä uusi markkina-analyysi kyseisistä tukkumarkkinoista voimassa olleen sääntelyn vuoksi. Asiaa käsitellään tarkemmin liitteessä 1 Markkina-analyysi.¹³

5 Päätöksen perustelut

5.1 Huomattavan markkina-aseman määrittäminen

5.1.1 Merkitykselliset hyödykemarkkinat

Viestintäpalvelulain 51 §:n mukaan Liikenne- ja viestintäviraston on säännöllisin väliajoin määriteltävä merkitykselliset viestintämarkkinat, joista se tekee markkina-analyysin 52 §:n mukaisesti.

Viestintäpalvelulain 52 §:n mukaan Liikenne- ja viestintäviraston on kilpailutilanteen selvittämiseksi tehtävä markkina-analyysi merkityksellisiksi määritellyistä tukku- ja vähittäismarkkinoista säännöllisin väliajoin. Merkityksellisiä viestintämarkkinoita määriteltessään Liikenne- ja viestintäviraston on viestintäpalvelulain perustelujen mukaisesti otettava asianmukaisesti huomioon komission markkinasuositus.

⁸ Komission suositus sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY mukaisesti ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista sähköisen viestinnän alalla (2014/710/EU).

⁹ Kyseiset markkinat eivät myöskään sisällyneet edelliseen, vuonna 2007 annettuun markkinasuositukseen (2007/879/EY), mutta ne sisältyivät alkuperäiseen, vuonna 2003 annettuun markkinasuositukseen (2003/311/EY).

¹⁰ Viraston päätös 24.4.2015, Dnro 15/961/2015.

¹¹ Digita Networks Oy sulautui Digita Oy:öön 30.10.2015.

¹² https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/Paatost_Digita_Networks_Oy.pdf

¹³ Markkina-analyysi, kappale 2.

Liikenne- ja viestintävirasto on tämän päätöksen liitteenä 1 olevassa markkina-analyysissään (liite 1) selvittänyt kilpailutilannetta viestintäpalvelulain ja komission markkinasuosituksen mukaisesti televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla.

Markkina-analyysissä esitetyn mukaisesti televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinat voidaan jakaa seuraavasti: antennikapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinat, televisiolähetyspalveluiden tukkumarkkinat ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinat.

Markkina-analyysin perusteella **antennikapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinoilla** merkitykselliset hyödykemarkkinat muodostuvat Digitan lähetyssasemien antennikapasiteettipalveluista ja niiden käyttöönottamiseksi tarvittavista liitännäistoiminnoista riippumatta siitä, käytetäänkö palveluja televisio- vai radiolähetyspalveluiden tarjoamiseen. Maantieteelliset markkinat ovat valtakunnalliset.

Televisiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla merkitykselliset hyödykemarkkinat muodostuvat UHF-verkkojen televisiolähetyspalveluista. Merkitykselliset hyödykemarkkinat koostuvat siten Digitan kanavanippujen A-, B-, C-, D-, E- ja F taajuusalueille rakennettujen lähetysverkkojen lähetysspalveluista. Maantieteelliset markkinat ovat valtakunnalliset.

Markkina-analyysissä esitetyn mukaisesti **radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla** merkitykselliset hyödykemarkkinat muodostuvat Digitan FM-verkkojen lähetysspalveluista. Maantieteelliset markkinat ovat valtakunnalliset.

5.1.2 Huomattavan markkinavoiman yritykseksi määrittäminen

Viestintäpalvelulain 52 §:n mukaan Liikenne- ja viestintäviraston on päätöksellään määrättävä yritys huomattavan markkinavoiman yritykseksi, jos sillä markkina-analyysin perusteella havaitaan olevan tietyillä markkinoilla yksin tai yhdessä muiden kanssa sellaista taloudellista vaikutusvaltaa, jonka turvin se voi toimia huomattavassa määrin riippumattomana kilpailijoista, kuluttajista tai muista käyttäjistä. Virasto katsoi jo edellisessä, 24.4.2015 antamassaan huomattavan markkinavoiman päätöksessä, että Digita Networks Oy:llä on huomattava markkinavoima antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn, televisiolähetyspalveluiden ja valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla. Digita Networks Oy sulautui 30.10.2015 Digita Oy:öön.¹⁴

Tämän päätöksen liitteenä 1 olevan markkina-analyysin ja siinä esitetyn huomattavan markkinavoiman arvioinnin perusteella Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että Digitalla on edelleen huomattava markkinavoima antennikapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinoilla sekä televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla. Siten Digitalla on kaikilla kyseisillä tukkumarkkinoilla sellaista taloudellista vaikutusvaltaa, jonka turvin se voi toimia huomattavassa määrin riippumattomana kilpailijoista, kuluttajista tai muista käyttäjistä. Edellä mainituista perusteluista johtuen, Liikenne- ja viestintävirasto katsoo huomattavan markkinavoiman yritykseksi määrittämistä koskevien edellytysten täyttyvän ja määrää Digitan viestintäpalvelulain 52 §:n nojalla huomattavan markkinavoiman yritykseksi.

5.2 Velvollisuuksien asettamisen lähtökohdat

Huomattavalla markkinavoimalla (HMV) tarkoitetaan yrityksen kykyä toimia markkinoilla riippumattomasti kilpailijoista, asiakkaista ja kuluttajista. Huomattavan markkinavoiman sääntely pohjautuu Euroopan unionin oikeuteen. Puitedirektiivissä

¹⁴ Viraston päätös 24.4.2015, Dnro 15/961/2015.

määritetään puitteet sääntelyviranomaisten puuttumiselle sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinahäiriöihin. Käyttöoikeusdirektiivissä määritetään ne keinot, joilla markkinaongelmat voidaan ratkaista. Euroopan unionin huomattavaa markkinavoimaa koskevat säännökset on saatettu Suomessa voimaan viestintäpalvelulailla.

Viestintämarkkinoiden huomattavaa markkinavoimaa koskevan Euroopan unionin sääntelyn lähtökohtana on puitedirektiivin mukainen sääntelyviranomaisen puuttomattomuus markkinoiden toimintaan. Puuttumisen ja yritysten toimintaa rajoittavien velvollisuuksien perustana tulee olla analyysi markkinoiden kilpailutilanteesta sekä markkina-analyyssissä todetut häiriöt ja kilpailuongelmat markkinoilla.

Huomattavan markkinavoiman sääntelyn tarkoituksena on puuttua monopoliasemassa olevien teleyritysten markkinakäyttäytymiseen poistamalla kilpailun esteitä ja edistämällä kilpailua mahdollistaen kilpailevien palvelujen tarjontaa. Huomattavan markkinavoiman sääntelyn tavoitteena on, että viestintäverkkoja ja -palveluja on kohtuullisin ehdoin kaikkien teleyritysten ja käyttäjien saatavilla koko maassa. Tarkoituksena on edistää kilpailua niillä viestintämarkkinoilla, joilla on erityisiä kilpailuongelmia ja missä yleinen kilpailuoikeus ei riitä.

Vaikka huomattavan markkinavoiman sääntely kohdistuu ensisijaisesti tukkumarkkinoihin, sen vaikutukset näkyvät kilpailun lisääntymisenä vähittäismarkkinoilla. Viestintäpalvelulain perustelujen mukaan viestintäverkkoihin pääsyn syrjimätön ja kohtuullinen hinnoittelu teleyritysten välillä on edellytys uusien vähittäispalveluja tarjoavien yritysten markkinoille tulolle. Huomattavan markkinavoiman sääntelyn perimmäisenä tavoitteena on kilpaillut, kehittyneet ja edulliset viestintäpalvelut käyttäjille. Huomattavan markkinavoiman sääntelyn tavoitteena on siten turvata markkinoiden tehokkuus tilanteissa, joissa kilpailu ei toteudu häiriöttömästi.

Kilpailuilla markkinoilla toiminta perustuu teleyritysten välisiin kaupallisiin sopimuksiin. Tällöin lähtökohtana pidetään, että markkinat itse huolehtivat siitä, että käyttäjille tarjottavien palvelujen hinnoittelu ja palvelun tarjonnan muut ehdot ovat käyttäjien kannalta kohtuullisia. Tietyn sähköisen viestinnän tuote- tai palvelumarkkinan toimintaan puuttuminen sääntelyn keinoin tulee kysymykseen vain siinä tapauksessa, että markkina-analyysi osoittaa sen välttämättömäksi.

Viestintäpalvelulain 53 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintäviraston on päätöksellään asetettava huomattavan markkinavoiman yritykselle viestintäpalvelulain 56, 61 ja 65 §:ssä sekä 10 luvussa tarkoitettuja velvollisuuksia, jos ne ovat tarpeen kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi kyseisillä merkityksellisillä markkinoilla. Huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettavien velvollisuuksien on liityttävä teleyrityksen palvelun tarjontaan nimenomaan niillä hyödykemarkkinoilla, joilla yrityksellä on huomattava markkinavoima.

Viestintäpalvelulain 53 §:n 2 momentin mukaan asetettavien velvollisuuksien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään.¹⁵ Lain perustelujen mukaan asetettavien velvollisuuksien on perustuttava havaitun kilpailuongelman luonteeseen ja niiden tulee olla oikeasuhtaisia. Suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että asetettava velvollisuus ei saa olla teleyrityksen kannalta kohtuuton sillä tavoiteltavaan kilpailun edistämispäämäärään nähden. Liikenne- ja viestintäviraston on valittava tarjolla olevasta keinovalikoimasta ainoastaan kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi tarpeelliset velvoitteet.

Kyseisen 53 §:n 2 momentin mukaan velvollisuuksia asetettaessa tulee erityisesti ottaa huomioon: 1) käyttöoikeuden tekninen ja taloudellinen tarkoituksenmukaisuus

¹⁵ Säännös liittyy erityisesti käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 4 kohdan täytäntöönpanoon.

markkinoiden kehitysaste ja käyttöoikeuden laatu huomioon ottaen; 2) käyttöoikeuden toteuttamiskelpoisuus käytettävissä oleva kapasiteetti huomioon ottaen; 3) tietosuojaan ja tietoturvaan liittyvät vaatimukset; 4) huomattavan markkinavoiman yrityksen tekemät investoinnit ja riskit; 5) tarve turvata kilpailu pitkällä aikavälillä; 6) asiaan liittyvät teollis- ja tekijänoikeudet; 7) eurooppalaisten palvelujen tarjoaminen.

Viestintäpalvelulain 53 §:n 2 momentin perustelujen mukaan edellä mainittu luettelo ei ole tyhjentävä, vaan se on suuntaa antava niistä kriteereistä, joiden perusteella velvollisuuden asettamisen tarpeellisuutta ja suhteellisuutta koskeva arviointi tulisi tehdä. Lain perusteluiden mukaan säännöksellä on erityistä merkitystä, kun Liikenne- ja viestintävirasto harkitsee velvollisuuksien asettamista viestintäpalvelulain 56 §:n nojalla. Säännös rajoittaa siten Liikenne- ja viestintäviraston harkintavaltaa käyttöoikeusvelvollisuuksien asettamisessa.

Liikenne- ja viestintävirasto on tarkastellut asetettavien velvollisuuksien oikeasuhtaisuutta viestintäpalvelulain 53 §:n 2 momentissa mainittu suhteellisuusperiaate ja lainkohdan sisältämä luettelo huomioon ottaen. Viestintäpalvelulakiin kirjattu suhteellisuusperiaate pohjautuu puite- ja käyttöoikeusdirektiiveihin.¹⁶ Liikenne- ja viestintävirasto on tarkastellut erityisesti käyttöoikeuksien teknistä ja taloudellista tarkoituksenmukaisuutta sekä asetettavien velvollisuuksien oikeasuhtaisuutta.

Liikenne- ja viestintävirasto on päätöksen liitteenä 1 olevassa markkina-analyyssään selvittänyt kilpailutilannetta valtakunnallisilla antennikapasiteettiin pääsyn, televisiolähetyspalveluiden ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla. Ennakosääntelyn alaisiksi markkinoiksi tulee nimetä vain sellaisia markkinoita, joilla on suuria ja pysyväisluonteisia esteitä markkinoille pääsulle ja joiden rakenne ei ole omiaan johtamaan todelliseen kilpailuun merkityksellisellä aikavälillä. Lisäksi edellytyksenä on, ettei yleisen kilpailuoikeuden soveltaminen yksin riittäisi korjaamaan markkinahäiriöitä. Markkina-analyyssissä esitetyn tarkastelun perusteella kukin tukkumarkkina täyttää kyseiset ennakosääntelyn tarpeellisuutta osoittavat kriteerit. Markkina-analyyssin perusteella Digitalla on kaikilla kyseisillä tukkumarkkinoilla myös huomattavan markkinavoiman asema.

Markkina-analyyssissä esitetyn tarkastelun perusteella Digitan päälähetysasemien mastot muodostavat UHF- ja FM-lähetysten rungon, ja ne ovat kriittisiä tuotannon-tekijöitä valtakunnallisten maanpäällisten television ja radion lähetyspalveluiden tuotannossa. Digitan päälähetysasemien mastojen muodostama kokonaisuutta ei ole mahdollista toisintaa tämän päätöksen kannalta merkityksellisellä aikavälillä. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että kyseiset mastot ovat pääosin poikkeuksellisen korkeita.¹⁷ Korkeisiin mastoihin perustuvassa verkossa on mahdollisuus käyttää suuritehoisia lähettämiä ja saavuttaa siten mahdollisimman laajat lähetinkohtaiset maantieteelliset peittoalueet. Digitan jakeluverkon 38 päälähetysasemalla voidaan kattaa lähes koko maa ja noin 99 prosenttia väestöstä.

Lisäksi Digitan päälähetysasemien mastoja vastaavien mastojen rakentaminen olisi kilpailijalle erittäin kallista, eikä se käytännössä olisi esimerkiksi rakennuslupiin liittyvien syiden vuoksi mahdollista tarkasteltavalla aikavälillä. Osa päälähetysasemien mastoista sijaitsee myös sellaisilla paikoilla, jonne ei olisi taloudellisesti järkevää tai

¹⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (2002/21/EY) muutettuna direktiivillä 2009/140/EY: artiklan 8 kohta 5. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä (2002/19/EY) muutettuna direktiivillä 2009/140/EY: artikla 5.

¹⁷ Digitan päälähetysasemien mastoista 27 on yli 200 metriä korkeita ja loput mastoista ovat 72–179 metrisiä.

teknisesti mahdollista rakentaa korvaavaa mastoa.¹⁸ Koska Digitan päälähetysasemien mastot on pystytty sijoittamaan usein optimaalisille paikoille, Digita kykenee myös hyödyntämään tältä osin niin sanottua ensimmäisen markkinoille tulijan etua.

Digitan päälähetysasemien mastojen korvattavuutta rajoittaa merkittävästi myös kansainvälinen taajuuskoordinaatio. Kansainvälinen taajuussuunnitelma perustuu nimenomaan Digitan verkon parametreihin. Kansainvälinen taajuuskoordinaatio asettaa merkittäviä rajoituksia televisio- ja radiolähettimien sijoittamiselle.¹⁹

Radiolähetyspalveluiden osalta voidaan myös todeta, että Digitan päälähetysasemien mastojen antennikapasiteettipalveluille ei ole korvaavaa vaihtoehtoa myöskään käytettävissä olevien taajuuksien rajallisuuden vuoksi. Valtakunnallisen FM-radiolähetysverkon rakentaminen valtakunnallisesti ilman pääsyä Digitan päälähetysasemien mastojen antennikapasiteettiin ei olisi taajuuksien rajallisuuden vuoksi käytännössä mahdollista. Käytettävissä olevien taajuuksien määrää ei voida kasvattaa enää halutuimmilla alueilla, sillä häiriöteknisesti käyttökelpoiset taajuudet ovat jo käytössä.

Lisäksi Digitan jakeluverkossa välitetään tällä hetkellä kaikki UHF-taajuusalueen kanavaniput ja valtaosa valtakunnallisista kaupallisista radiolähetysistä sekä Yleisradion radio-ohjelmistot, minkä vuoksi Digita hyötyy merkittävästä mittakaavaeduista. Ilman pääsyä Digitan päälähetysasemien mastoihin kilpailija jäisi ilman mittakaava-etuja eikä sillä olisi tosiasiallisia edellytyksiä kilpailla asiakkaista lähetyspalveluiden markkinoilla. Markkina-analyysissä esitetyn tarkemman selvityksen perusteella Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että tukkumarkkinoilla Digitan 38 päälähetysaseman maston muodostama kokonaisuus ei ole korvattavissa muilla mastoilla. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto katsoo markkina-analyysissä esitettyjen perustelujen johdosta, että Digitan UHF-verkon valtakunnallisille televisiolähetyspalveluille ja FM-verkkojen valtakunnallisille radiolähetyspalveluille ei ole television katsojien ja radion kuulijoiden eikä ohjelmistotoimijoiden kannalta kattavaa vaihtoehtoa. Markkina-analyysissä esitettyjen perustelujen mukaan television osalta esimerkiksi kaapelitelevisioverkko tai IPTV- ja OTT-palvelut eivät kattavasti korvaa Digitan valtakunnallisia UHF-lähetyskäytäntöjä. Radion osalta esimerkiksi Telemast Nordic Oy:n radioverkot tai OTT-palvelut eivät kattavasti korvaa Digitan valtakunnallisia FM-verkon lähetyskäytäntöjä. Digitalla hallussaan olevan infrastruktuurin ainutkertaisuudesta ja toisinnettavuuden sekä korvattavuuden puutteesta johtuen Digita on markkinoilla ainoa toimija, joka voi tarjota valtakunnallisten UHF- ja FM-verkkojen antennikapasiteettiin pääsyä. Samasta syystä johtuen Digita on markkinoilla ainoa toimija, joka voi tällä hetkellä tarjota valtakunnallisia televisiolähetyspalveluita tai muiden toimijoiden antennikapasiteettipalveluista riippumattomasti valtakunnallisia lähetyspalveluita radion ohjelmistotoimijoille.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että markkina-analyysissä esitetyn selvityksen perusteella televisiolähetyspalveluiden osalta, erityisesti verkkotoimilupasääntelystä johtuen, markkinoille ei voi tulla Digitan kanssa kilpailevaa verkko-operaattoria tarkastelujaksolla. Aiemman päätöksen²⁰ antennipaikan ja -kapasiteetin vuokrausvelvollisuutta ei ole hyödyntänyt kukaan, koska Norkring AS:n yritys tulla Suomen televisiolähetysmarkkinoille epäonnistui. Siten televisiolähetyspalveluiden osalta antennipaikan ja -kapasiteetin vuokraamista koskevat velvollisuudet poistetaan tar-

¹⁸ Tältä osin huomioitava myös se, että osa mastoista sijaitsee maisema-, luonto-, ja kulttuuriarvoiltaan arvokkailla alueilla. Digitan päälähetysasemien mastot sijaitsevat myös usein paikoilla, jossa sijaintipaikan korkeus on pystytty optimoimaan merenpinnan tasolta, jolloin haluttuun peittoon on riittänyt matalampikin masto.

¹⁹ Kansainvälisen taajuuskoordinaation kannalta televisiolähetin saa olla korkeintaan 20 kilometrin päässä koordinaatista lähetyspaikasta. Vastaava etäisyys FM-radiolähettimelle on 15 kilometriä, jos säteilyteho on 1 kW tai enemmän, ja 5 kilometriä, jos säteilyteho on alle 1 kW.

²⁰ Viraston päätös 24.4.2015, Dnro 15/961/2015.

peettomina kokonaan. Koska televisiolähetyspalveluissa Digita ei verkko-operaattorina kohtaa lainkaan kilpailua, ovat television ohjelmistotoimijat merkittävässä asemassa markkinoiden toimivuuden kannalta. Siksi on ensiarvoisen tärkeää turvata niiden pääsy Digitan lähetyspalveluihin kohtuullisin ehdoin. Markkina-analyysin mukaisesti markkinoilla ei ole myöskään odotettavissa television katselutottumusten osalta olennaisia muutoksia tarkastelujaksolla. UHF-verkon merkitys ei siten ole olennaisesti heikkenemässä ja kyseinen jakelumuoto on jatkossakin tehokkain, edullisin ja varmin tapa jakaa valtakunnallisia televisiolähetyspalveluja suomalaisille kuluttajille.

Sen sijaan radiolähetyspalveluiden osalta antennikapasiteettiin pääsyä koskevat hinnoittelu- ja muut velvollisuudet pyrkivät edistämään sekä kilpailevien yritysten markkinoille tuloa että olemassa olevien yritysten radiolähetysverkon laajentamispyrkimyksiä. Liikenne- ja viestintävirasto tosin toteaa, että myöskään radiolähetyspalveluiden osalta Digitan kanssa kilpailevaa valtakunnallista radiolähetyspalveluiden kattavaa tarjontaa ei ole voimassa olevasta antennikapasiteettiin pääsyn sääntelystä huolimatta syntynyt markkinoille. Valtakunnallisen vaihtoehtoisen tarjonnan syntyminen nykyiselläkin tarkastelujaksolla on aiempaan markkinakehitykseen²¹ perustuen epäselvää, jolloin voidaan arvioida, että antennikapasiteettiin pääsyn velvollisuudet eivät yksistään ole riittäviä kilpailuongelmien poistamiseksi. Siten valtakunnallisten radiolähetyspalveluidenkin osalta on tärkeää turvata radio-ohjelmistotoimijoiden pääsy Digitan lähetyspalveluihin kohtuullisin ehdoin.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo sääntelytoimet tarpeellisiksi, koska Digita on ainoa teleyritys kyseisillä tukkumarkkinoilla, joka tarjoaa valtakunnallisia televisiolähetyspalveluita ja muiden toimijoiden antennikapasiteettipalveluista riippumattomasti valtakunnallisia radiolähetyspalveluita. Perinteisesti monopolit pyrkivät tuottamaan omistajillensa mahdollisimman paljon hyötyä. Tämä voi ilmetä niin sanottuna monopolihinnoitteluna, joka käytännössä tarkoittaa usein kilpailullista tasoa pienempää tuotantomäärää, huonompaa laatua ja korkeampaa hintaa. Tämä johtaa lopulta yhteiskunnan ja kuluttajien tappioon.

Ilman tehokasta ennakkosääntelyä Digita voi asettaa päälähetysasemien mastojen antennikapasiteetin sekä televisio- ja radiolähetyspalveluiden hinnat yli kilpailullisten markkinoiden hintatason tai soveltaa muulla tavoin epäedullisia toimitusehtoja.

Televisio- ja radiolähetyspalveluiden tarjoamisesta maksettavat korvaukset ovat merkittävä kustannuserä vähittäismarkkinoilla tarjottavien televisio- ja radio-ohjelmistopalveluiden tuotannossa. Television ja radion ohjelmistotoimijoille tukutuotteiden korkeat hinnat tarkoittavat sitä, että lähetysten sisältöön on käytettävissä vähemmän rahaa, jolloin lähetysten ohjelmasisällön laatua tai teknisiä ominaisuuksia²² saatetaan heikentää erityisesti loppukäyttäjien eli television katsojien ja radion kuulijoiden haitaksi. Ohjelmistotoimijat voivat olla pakotettuja esimerkiksi rajoittamaan kanavavalikoiman määrää ja monipuolisuutta tai kanavien väestöpeiton laajuutta.

Antennikapasiteettia koskevat velvollisuudet eivät riitä yksinään poistamaan niitä kilpailuongelmia, joita televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla tällä hetkellä on. Televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoiden tehokkaalla ennakkosääntelyllä varmistetaan se, että televisio- ja radio-ohjelmistotoimijoilla on

²¹ Aiemmalla markkinakehityksellä tarkoitetaan markkina-analyysissä tarkemmin kuvattua tilannetta siitä, että Telemast Nordic Oy ei ole tarjonnut maantieteellisesti laajimpia verkkojaan ulkopuolisille, vaan näitä verkkoja on hyödynnetty ja käytetty konsernin sisäisesti. Lisäksi markkina-analyysissä kuvatulla tavalla Telemast on laajentanut ainoaa valtakunnallista radioverkkoaan edellisen markkina-analyysin tarkastelun jälkeen ainoastaan 85 prosentista 86 prosenttiin.

²² Teknisillä ominaisuuksilla tarkoitetaan tässä esimerkiksi käytetyn kapasiteetin (Mbit/s) määrää.

mahdollisuus saada televisio- ja radiolähetyspalveluita hintatasolla, joka saavutettaisiin kilpailullisilla markkinoilla. Edellä mainituista perusteista johtuen on katsottava, että edellisessä Viestintäviraston 24.4.2015 antamassa huomattavan markkinavoiman päätöksessä²³ asetetut velvollisuudet oli asetettu erilaiseen markkinatilanteeseen²⁴ ja ne eivät ole riittäviä markkinoiden nykyisten kilpailuongelmien ratkaisemiseksi tai ongelmien poistamiseksi.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että tällä päätöksellä Digitalle asetettavat velvollisuudet ovat tarpeen ja välttämättömiä asettaa kilpailun edistämiseksi ja kilpailun esteiden poistamiseksi kuten jäljempänä tässä päätöksessä velvollisuuksien asettamista koskien on tarkennettu. Liikenne- ja viestintävirasto on velvollisuuksia asettaessaan varmistanut, että ne ovat oikeasuhtaisia toiminnan luonteeseen ja velvoitteilla tavoiteltaviin päämääriin nähden ja että ne edistävät kilpailun syntymistä pitkällä aikavälillä. Liikenne- ja viestintävirasto on myös arvioinut velvollisuuksia sekä velvollisuuksien kohteena olevan yrityksen (Digita) että radiolähetyspalveluita tarjoavan yrityksen (kuten esimerkiksi Telemast Nordic Oy) kannalta ja televisio- ja radio-ohjelmistotoimijan (kuten esimerkiksi Yleisradio ja Sanoma Media Finland Oy) kannalta ottaen huomioon huomattavan markkinavoiman yrityksen tekemät investoinnit ja riskit.

5.3 Velvollisuus vuokrata antennikapasiteettia päälähetysasemien mastoista valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden tarjoamista varten

Viestintäpalvelulain 56 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi 53 §:n mukaisella päätöksellä asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden luovuttaa käyttöoikeus viestintäverkkoon ja verkon osiin.

Viestintäpalvelulain 56 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi 53 §:n mukaisella päätöksellä asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden luovuttaa käyttöoikeuden viestintäverkon kapasiteettiin.

Käyttöoikeuden luovutusvelvollisuuden tulee aina olla kohtuullinen. Kohtuullista käyttöoikeutta arvioidaan sekä luovutusvelvollisen että käyttöoikeutta tarvitsevan teleyrityksen kannalta. Lisäksi käyttöoikeuden luovutusvelvollisuuden tulisi aina liittyä siihen merkitykselliseen viestintämarkkinaan, jonka Liikenne- ja viestintävirasto on määritellyt ja jossa yritys omaa huomattavan markkinavoiman.

Käyttöoikeuden luovutusta koskevat velvollisuudet perustuvat käyttöoikeusdirektiivin 12 artiklaan. Viestintäpalvelulaki ei tarkemmin määrittele käyttöoikeutta. Käyttöoikeusdirektiivin 2 artiklan mukaisesti käyttöoikeudella tarkoitetaan järjestelmien ja/tai palvelujen asettamista toisen yrityksen saataville sähköisten viestintäpalvelujen tarjoamista varten. Käyttöoikeus kattaa muun muassa verkkoelementtien ja niihin liittyvien toimintojen käyttöoikeuden sisältäen myös laitteiden liittämisen. Käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus voi sisältää myös velvollisuuden tarjota teleyrityksille rinnakkain sijoittamista tai muita liitännäistoimintojen yhteiskäyttötapoja, mukaan lukien esimerkiksi laitetilojen käyttöoikeus. Liitännäistoiminnoilla tarkoitetaan viestintäpalvelulain 56 §:n ja 3 §:n mukaisesti liitännäispalveluja sekä rakennuksia, rakennusten sisääntuloja ja kaapelointia, kaapelikanavia, mastoja ja muita vastaavia viestintäverkkoon tai viestintäpalveluun liittyviä fyysisiä rakenteita, toimintoja tai elementtejä, jotka mahdollistavat viestintäverkon tai viestintäpalvelun tarjoamisen tai tukevat palvelujen tarjoamista niiden kautta.²⁵

²³ Viraston päätös 24.4.2015, Dnro 15/961/2015.

²⁴ Päätöksen liitteenä 1 olevan markkina-analyysin mukaisesti tarkastelujakson markkinatilanne on eri kuin edellisen päätöksen (Viraston päätös 24.4.2015, Dnro 15/961/2015) antamisen perusteena ollut markkinatilanne. Merkittävä ero edellisen päätöksen tarkastelujaksolla oli mm. Norkring AS:n pyrkimys tulla markkinoille.

²⁵ Määritelmä vastaa puitedirektiivin 2 artiklan e) kohdan määritelmää.

Velvollisuus vuokrata päälähetysasemien antennikapasiteettia valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden tarjoamista varten kattaa Digitalilla jo olemassa olevien antennien ja niihin liittyvien välttämättömien liitännäistoimintojen vuokraamisen. Luovutusvelvollisuus kattaa myös viestintäpalveluiden tarjonnassa tarpeellisten laitteiden sijoittamiseen tarvittavat laitetilat, kuten esimerkiksi maanpäällisten radiolähetyspalveluiden tarjonnassa tarvittavat laitetilat. Kyseinen velvollisuus kattaa myös kaapelikanavien ja antennipaikkojen luovutusvelvollisuuden. Kyseisen velvollisuuden perusteella kilpailevalla yritykselle on taattu mahdollisuus ryhtyä tarjoamaan ohjelmistotoimijoille valtakunnallisia lähetyspalveluja vuokraamalla antennikapasiteettia. Mikäli Digita kieltäytyy tarjoamasta kyseistä käyttöoikeutta sitä pyytävälle kilpailijoille, sen on esitettävä syyt kieltäytymiselle ja säilytettävä dokumentaatio asian mahdollista myöhempää selvittelyä varten.

Liikenne- ja viestintävirasto on katsonut, ettei antennikapasiteettiin pääsyn tukku-markkinoilla Digitan 38 päälähetysaseman maston muodostama kokonaisuus ole korvattavissa muilla mastoilla valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden osalta.²⁶ Siten tehokas kilpailun edistäminen edellyttää, että Digitalle asetetaan antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuus valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden tarjoamista koskien, joka kattaa kaikki päälähetysasemat. Antennikapasiteetin vuokraaminen koko valtakunnan tasolla mahdollistaa tällä hetkellä ei-valtakunnallisia palveluja tarjoaville yrityksille Digitan mastojen hyödyntämisen FM-verkkojen toteuttamisessa sekä laajentamisessa ja Digitalle kilpailukykyisten palvelujen tarjoamisen. Kilpailevan radiolähetyspalveluyrityksen tarvitsemien päälähetysasemien antennikapasiteetin tarve riippuu sen asiakkaiden tavoittelemasta verkon peittoalueesta.

Kilpailijan oma infrastruktuuri saattaa vaikuttaa siihen, haluaako se vuokrata antennikapasiteettia. Esimerkiksi markkinoille pyrkivällä uudella yrityksellä ei välttämättä ole lainkaan omaa infrastruktuuria. Digitalle asetettava velvollisuus vuokrata päälähetysasemien antennikapasiteettia valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden tarjoamista varten madaltaa tällöin kilpailijoiden alalle tulon kynnystä, koska se vähentää kilpailijan tarvetta tehdä mittavia omia investointeja. Uuden FM-lähetyspalvelua tarjoamaan tulevan toimijan näkökulmasta toteuttamiskelpoisin tai kustannustehokain järjestely voi olla olemassa olevan antennikapasiteetin vuokraaminen, sillä optimaalisimman peiton saaminen edellyttää pääsääntöisesti kaikista korkeimmalla olevien FM-antennien käyttöä.

Digitan jakeluverkossa on päälähetysasemien lisäksi suuri määrä täytelähetysasemia.²⁷ Niissä mastot ovat kuitenkin pääasiassa tavanomaisia ja kevytrakenteisiä tellemastoja, eivätkä kaikki mastot edes ole Digitan omistuksessa. Tavanomaisten mastojen antennipaikkoja on saatavilla useilta verkkotoimijoilta eivätkä täytelähettimet ole yhtä kriittisiä tekijöitä valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tarjoamisessa kuin päälähettimet. Siksi Liikenne- ja viestintävirasto ei näe tarpeen asettaa vuokrausvelvollisuutta täytelähetysasemien mastojen antennikapasiteetille.

Mastojen, antennien, syöttökaapelin, yhdyssuotimen ja liitännäistoimintojen muodostaman lähetysasemakohtaisen kokonaisuuden ansiosta Digitalilla on merkittäviä mittakaavaetuja, joita kilpailija ei omilla investoinneillaan voisi saavuttaa. Antennikapasiteettia vuokraamalla valtakunnallista radiolähetyspalvelun tarjoamista varten kilpailijalla on mahdollisuus hyödyntää olemassa olevan infrastruktuurin tarjoamia mittakaavaetuja, mikä parantaa kilpailijan kilpailukykyä ja edistää näin kilpailun syntymistä.

²⁶ Kuten edellä tämän päätöksen kohdassa 5.2 on myös todettu.

²⁷ Kuten myös jäljempänä tämän päätöksen kohdassa 5.5 todetaan.

Koska päälähetysasema on maston, lähetysasemarakennuksen ja niitä tukevien rakenteiden ja toimintojen muodostama kokonaisuus, pelkkä pääsy antennikapasiteettiin ei vielä mahdollistaisi kilpailijan toimintaa. Antennikapasiteetin lisäksi kilpailijalla on oltava pääsy välttämättömiin liitännäistoimintoihin. Näitä ovat esimerkiksi oikeus asentaa oma lähetin aseman laitetilaa ja oikeus aseman sähkönsyöttöön ja varavoimaan. Siten on välttämätöntä, että käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus kattaa varsinaisen antennikapasiteetin lisäksi myös kaikki välttämättömät liitännäistoiminnot, joita kilpailevat yritykset tarvitsevat.

Viestintäpalvelulain 67 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi käyttöoikeuden luovutusvelvollisuutta koskevassa päätöksessä asettaa teleyritykselle sellaisia teknisiä velvoitteita ja luovutusvelvollisuuden käyttöä koskevia ehtoja, jotka ovat välttämättömiä, jotta käyttöoikeuden luovutusvelvoite voidaan teknisesti toteuttaa.

Velvollisuus sallia käyttöoikeuden saaneen teleyrityksen tuoda ja asentaa omat kaapelinsa laitetilaa sekä sallia käyttöoikeuden saaneen teleyrityksen tai tämän edustajan pääsy laitetilaa tarpeellisia asennuksia, huoltoa ja ylläpitoa varten on välttämätöntä. Verkon kapasiteetin ja laitetilaa käyttöoikeuksien hyödyntäminen edellyttää, että vuokralle otettava teleyritys voi tarvittaessa asentaa laitteita käyttöoikeuden luovuttajan tiloihin. Vuokralle ottavan teleyrityksen on lisäksi tarpeen päästä huoltamaan ja ylläpitämään edellä mainittuja laitteita. Siten kyseisen velvollisuuden asettaminen on välttämätöntä käyttöoikeuden luovutusvelvollisuuden toteuttamiseksi.

Kuten edellä on tuotu esiin, käyttöoikeuden luovutusvelvollisuutta asetettaessa tulee ottaa huomioon käyttöoikeuden tekninen ja taloudellinen tarkoituksenmukaisuus sekä käyttöoikeuden laatu ja toteuttamiskelpoisuus. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että antennikapasiteettia koskevan vuokrausvelvollisuuden asettamiselle valtakunnallisia radiolähetyspalveluita tarjoamista koskien ei voida nähdä olevan esteitä silloin kun kapasiteetin vuokrauksen toteuttamiselle ei ole esimerkiksi antennin kunnosta johtuvia teknisiä esteitä.

Edellä mainittujen seikkojen perusteella Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että Digitalle antennikapasiteettia koskevan vuokrausvelvollisuuden asettaminen valtakunnallista radiolähetyspalvelua koskien on välttämätöntä kilpailun edistämiseksi. Kyseisen antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuus edistää kilpailun syntymistä mahdollistamalla uusien kilpailijoiden tulon markkinoille ja markkinoilla jo toimivien yritysten mahdollisuuden laajentaa verkon peittoaan ja siten Digitalle kilpailevan verkopalvelutarjonnan muodostumisen. Velvollisuuden asettamista ei ole pidettävä kohtuuttomana ja se on viestintäpalvelulain suhteellisuusperiaatteen vaatimukset täyttävä, kun otetaan huomioon velvollisuuden asettamisella tavoiteltavat kilpailun edistämispäämäärät sekä Digitaalisen vallitseva asema ja koko kyseisillä antennikapasiteettimarkkinoilla.

5.4 Velvollisuus tarjota televisiolähetyspalvelua kanavanipuissa A, B, C, D, E ja F

Viestintäpalvelulain 56 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi 53 §:n mukaisella päätöksellä asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden luovuttaa kohtuulliseksi katsottava käyttöoikeus viestintäverkkoon taikka viestintäverkkoon tai viestintäpalveluun liittyvään liitännäistoimintoon tai liitännäispalveluun. Liikenne- ja viestintävirasto on arvioinut markkina-analyysissä tarkemmin esitetyillä perusteilla kysynnän tai tarjonnan korvattavuuden näkökulmasta vaihtoehtoja televisio-ohjelmistopalveluiden vähittäis- tai tukkumarkkinoilla päätöksen antamisajankohtana tai tarkasteltavalla ajanjaksolla.

Viestintäpalvelulain 56 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi 53 §:n mukaisella päätöksellä asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden luovuttaa käyttöoikeus viestintäverkon kapasiteettiin.

Digitalle asetettava viestintäverkon kapasiteetin luovutusvelvollisuus koskee velvollisuutta luovuttaa maanpäällisen joukkoviestintäverkon kapasiteettia kanavanipuissa A, B, C, D, E ja F. Velvollisuus koostuu televisiolähetyspalveluun tarvittavien infrastruktuuripalveluiden, kuten antennikapasiteetin ja sen liitännäispalveluiden, sekä ohjelmistojen koostamis-, siirto- ja lähettämispalvelusta.

Koostamispalvelulla tarkoitetaan televisio-ohjelmistojen sekä muun ohjelmasisältöihin liittyvän sisällön yhdistämistä kanavanipuiksi ohjelmistojen siirtoa ja lähettämistä varten. Koostamispalvelut kattavat muun muassa multipleksoinnin (mukaan lukien uudelleen/alueellinen multipleksointi), enkoodauksen ja niin sanotun palveluinformaation (SI, Service Information) lisäämisen. Siirtopalvelulla tarkoitetaan televisio-ohjelmiston siirtoa lähetykskeskuksista siirtoverkkoa pitkin lähetyksasemille. Lähettämispalvelulla tarkoitetaan televisio-ohjelmistojen lähettämistä lähetyksasemilta vapaasti etenevillä radioaaltoilla loppukäyttäjien vastaanotettavaksi.

Digitan UHF-verkossa toteutettaville televisiolähetyspalveluille ei ole markkina-analyyssissä tarkemmin esitetyillä perusteilla kysynnän tai tarjonnan korvattavuuden näkökulmasta vaihtoehtoja televisio-ohjelmistopalveluiden vähittäis- tai tukkumarkkinoilla päätöksen antamisajankohtana tai tarkasteltavalla ajanjaksolla.

Julkisen palvelun ja yleisen edun kanavapalveluita tuottavat ohjelmistotoimijat ovat joko lain, ohjelmistotoimilupaehtojen tai vaihtoehtoisen UHF-verkon korvaavan vaihtoehdon puuttumisen vuoksi sidottuja jakamaan ohjelmistonsa juuri Digitan verkossa. Näille toimijoille Digitan lähetyksverkko on ainoa tapa saavuttaa laissa tai ohjelmistotoimiluvassa edellytetty valtakunnallinen peitto. Ylipäänsä kaupallisille ohjelmistotoimijoille on liiketaloudellisesti välttämätöntä tavoitella mahdollisimman laajaa väestöpeittoa, joten niille ei ole tarjolla vaihtoehtoja Digitan UHF-lähetyksille.

DNA Oyj:n (jäljempänä DNA) on ilmoittanut 28.10.2019 luopuvansa VHF-verkosta ja kyseisen verkon sulkemisesta²⁸. DNA on toimittanut verkon sulkemista koskevan ilmoituksen valtioneuvostolle ja virastolle 25.3.2020, jonka mukaisesti DNA lopettaa verkkopalvelun tarjoamisen digitaalisessa maanpäällisessä joukkoviestintäverkon kanavanipuissa VHF A, VHF B ja VHF C. Toiminnan on ilmoitettu loppuvan 31.3.2020. DNA on myös ilmoittanut luopuvansa sille myönnettyistä verkkotoimiluvista 1.4.2020 alkaen.²⁹ UHF-verkon lähetykset ovat täten ohjelmistotoimijoille edelleen tärkeä ja ainoa vaihtoehto. Ensinnäkin Digitan UHF-verkon väestöpeitto kattaa laajimmillaan koko Manner-Suomen ja lähetyksiä vastaanottaa noin puolet suomalaisista. Lisäksi on huomattava, että verkostovaikutuksen johdosta monelle ohjelmistotoimijalle on olennaisen tärkeää, että ne voivat käyttää samaa lähetyksastapa kuin julkisen palvelun ja yleisen edun kanavatkin. Vaihtoehdon puuttuminen UHF-verkon lähetyksille tarkoittaa käytännössä sitä, että ohjelmistotoimijat ovat sidottuja jakamaan ohjelmistonsa Digitan verkossa.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo siten, että Digitan UHF-lähetykset muodostavat kokonaisuuden, jolle ei ole nyt tai tarkasteltavalla ajanjaksolla tosiasiallisesti korvaavaa vaihtoehtoa. Tämän vuoksi televisiolähetyspalvelun tarjoamista koskevan velvollisuuden asettaminen vain osalle Digitan kanavanipuista tai velvollisuuksien rajaaminen koskemaan vain osaa ohjelmistoista ei olisi perusteltua. Tämä saattaisi myös vääristää ohjelmistotoimijoiden välistä kilpailua.

²⁸ DNA:n lehdistötiedote 28.10.2019, jonka mukaan DNA on päättänyt sulkea VHF-taajuuksia käyttävän antenniverkosta vuoden 2020 aikana. Edelleen samassa tiedotteessa todetaan, että samalla DNA luopuu antenniverkon verkkotoimiluvistaan. DNA ei enää neuvottele uusista VHF-verkon jakelusopimuksista. DNA luopuu samassa yhteydessä VHF-taajuuksien verkkotoimiluvistaan. Kyseinen tiedote on löydettävissä: <https://corporate.dna.fi/lehdistotiedotteet?type=stt2&id=69868138&scrollTo=8Pqo5L0Jlrvv&returnUrl=https%3A%2F%2Fcorporate.dna.fi%2Fuutisuone%3FscrollTo%3D8Pqo5L0Jlrvv>

²⁹ DNA:n ilmoitus 25.3.2020 (dnro Traficom/5941/10.03.01/2020).

Tilanne, jossa olisi asetettu pelkästään antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuudet Digitalle, ei riittäisi poistamaan televisiolähetyspalveluita koskevien markkinoiden kilpailuongelmia. Antennikapasiteettia koskevat vuokrausvelvollisuudet mahdollistaisivat Digitan lähetyspalveluille kilpailevan palveluntarjonnan muodostumisen, jota ei televisiolähetyspalveluissa ole näköpiirissä. Digitan lähetyspalveluiden kanssa kilpailevan palveluntarjonnan muodostumista ei ole markkina-analyyseissä tarkemmin esitetyillä perusteilla tapahtumassa tämän päätöksen antamisajankohtana tai tarkasteltavalla ajanjaksolla. Tästä johtuen ohjelmistotoimijoilla ei ole käytettävissä maanlaajuista jakelua varten Digitan kanssa kilpailevaa palveluntarjoajaa, joten käytännössä ohjelmistotoimijat ovat sidottuja jakamaan ohjelmistonsa Digitan UHF-verkossa.

Edelleen on huomattava, että voidakseen tarjota televisiolähetyspalvelua UHF-alueella, mahdollinen kilpaileva verkko-operaattori tarvitsisi kuitenkin antennikapasiteetin ja liitännäispalvelujen lisäksi verkkotoimiluvan, joita ei tällä hetkellä ole saatavilla, sillä kaikki UHF-alueen verkkotoimiluvat ovat tällä hetkellä myönnetty Digitalle. Näin ollen kilpailevaa UHF-alueen verkko-operaattoria ei edes teoriassa voisi tulla markkinoille ennen vuoden 2027 alkua. Tästä johtuen ohjelmistotoimijat ovat käytännössä sidottuja jakamaan ohjelmistonsa Digitan verkossa vähintäänkin nykyisen toimilupakauden loppuun eli vuoteen 2027 alkuun saakka.

Televisiolähetyspalvelun sääntely on tarpeen myös siitä syystä, että vain tässä palvelussa Digitan kanavanippujen A, B, C, D, E ja F lähetysverkot tulevat sääntelyn alaisiksi kokonaisuudessaan. Televisiolähetyspalvelu koostuu tarvittavista infrastruktuuripalveluista, kuten antennikapasiteetista ja sen liitännäispalveluista, sekä ohjelmistojen koostamis-, siirtämis- ja lähettämispalveluista. Antennikapasiteetin sääntely, joka sisältyy televisiolähetyspalveluiden tarjonnan sääntelyyn, koskee vain Digitan päälähetysasemia, jolloin esimerkiksi kanavanippujen A ja B tarvitsemat noin 150 täytlähetysasemaa jäävät tämän sääntelyn ulkopuolelle. Sääntelyn osana olevan antennikapasiteetin sääntelyn ulkopuolelle jäävät myös lähettimet, siirtoverkot ja lähetyskeskukset (muun muassa kanavanippujen koostaminen ja enkoodaus), joita muut toimijat eivät välttämättä voi tarjota. Antennikapasiteettia koskeva sääntely olisi siten riittämätön yksistään turvaamaan televisio-ohjelmistotoimijoiden pääsyn niiden tarvitsemiin jakelupalveluihin.

Velvollisuudet koskevat myös DVB-T2-tekniikalla toteutettuja televisiolähetyspalveluita joustavan teknologiasiirtymän varmistamiseksi. Laajamittaisen teknologiasiirtymän voidaan arvioida ajoittuvan huomattavan markkinavoiman päätöksen tarkasteluajanjaksolle markkina-analyyseissä esitetyn mukaisesti, jonka vuoksi sääntelyn ulottaminen myös DVB-T2-tekniikkaan on perusteltua.

Velvollisuudet koskevat sekä vapaasti vastaanotettavien eli julkisena palveluna tuotettujen tai maksuttomien mainosrahoitteisten kanavien että maksutelevisiokanavien UHF-verkon televisiolähetyspalveluita. Digitan televisiolähetyspalveluiden tarjoamisen kannalta sillä ei ole merkitystä, onko kyseessä maksuton vai maksullinen kanava. Digita tarjoaa tälläkin hetkellä samoissa UHF-kanavanipuissa sekä vapaasti vastaanotettavia että maksullisia kanavia. Kaikki Digitan UHF-lähetysverkossa tarjottavat maksutelevisiopalvelut ovat Digitan itsensä tarjoamia DNA Welhon kanssa toteutetun yrityskaupan seurauksena. Tämä lisää entisestään tarvetta tasapuolisiin kilpailuolosuhteisiin vapaasti vastaanotettavien ja maksullisten kanavien välillä.

Edellä mainittujen seikkojen perusteella Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että televisiolähetyspalvelun tarjoamista koskevan velvollisuuden asettaminen on välttämätöntä kilpailun esteiden poistamiseksi ja kilpailun edistämiseksi. Velvollisuuden katsotaan myös mahdollistavan markkinoilla jo toimivien ohjelmistotoimijoiden mahdollisuutta laajentaa ohjelmistojen levitystä, ohjelmistojen sisältöä ja pienentää riskiä lähetyspalveluiden laadun heikentämiselle kustannussyistä. Velvollisuuden

asettamista ei ole pidettävä kohtuuttomana ja viestintäpalvelulain suhteellisuusperiaatteen vaatimukset täyttävä, kun otetaan huomioon velvollisuuden asettamisella tavoiteltavat päämäärät sekä Digitan asema kyseisillä markkinoilla. Velvollisuuden asettamista ei ole pidettävä kohtuuttomana myöskään sen tekninen ja taloudellinen tarkoituksenmukaisuus, markkinoiden kehitysaste sekä sen laatu ja toteuttamiskelpoisuus ja käytettävissä oleva kapasiteetti huomioon ottaen. Käyttöoikeuden luovutusvelvollisuuden asettamista ei ole myöskään pidettävä sillä saavutettavaan kilpailun edistämispäämäärään nähden Digitalle kohtuuttomana, ottaen huomioon, että Digitan oma käyttö ja kohtuullinen tuleva käyttö on viestintäpalvelulain 59 §:n nojalla turvattu.

5.5 Velvollisuus tarjota valtakunnallista radiolähetyspalvelua

Viestintäpalvelulain 56 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi 53 §:n mukaisella päätöksellä asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden luovuttaa kohtuulliseksi katsottava käyttöoikeus viestintäverkkoon taikka viestintäverkkoon tai viestintäpalveluun liittyvään liitännäistoimintoon tai liitännäispalveluun. Liikenne- ja viestintävirasto on arvioinut markkina-analyysissä tarkemmin esitetyillä perusteilla kysynnän tai tarjonnan korvattavuuden näkökulmasta vaihtoehtoja radio-ohjelmistopalveluiden vähittäis- tai tukkumarkkinoilla päätöksen antamisajankohtana tai tarkasteltavalla ajanjaksolla.

Viestintäpalvelulain 56 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi 53 §:n mukaisella päätöksellä asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden luovuttaa käyttöoikeus viestintäverkon kapasiteettiin.

Digitalle asetettava viestintäverkon kapasiteetin luovutusvelvollisuus koskee velvollisuutta luovuttaa maanpäällisen joukkoviestintäverkon kapasiteettia valtakunnallista radiolähetyspalvelua varten. Velvollisuus koostuu radiolähetyspalveluun tarvittavien infrastruktuuripalveluiden, kuten antennikapasiteetin valtakunnallista radiolähetyspalvelua varten ja sen liitännäispalveluiden sekä ohjelmistojen siirto- ja lähettämispalvelusta. Velvollisuus kattaa myös tarpeellisten laitteiden sijoittamiseen tarvittavat laitetilat, esimerkiksi maanpäällisten radiolähetyspalveluiden tarjonnassa tarvittavat laitetilat. Kyseinen velvollisuus kattaa myös kaapelikanavien ja antennipaikkojen luovutusvelvollisuuden.

Digitalilla on todettu markkina-analyysissä tarkemmin esitetyillä perusteilla huomattavan markkinavoiman asema FM-verkkojen radiolähetyspalveluissa. Telemast Nordic Oy:n laajin FM-verkko kattaa väestöstä 86 % ja se on konsernin omassa käytössä.

Yleisradio on sen lakisääteisten julkisen palvelun velvoitteiden vuoksi sidottu jakamaan ohjelmistonsa juuri Digitan FM-lähetysverkossa. Kaupallisille radiotoimijoille on ohjelmistotoimiluvissa osoitettu rajattu määrä taajuuksia valtakunnan tasolla. Taajuudella saavutettava peittoalue riippuu lähetystehosta sekä suurimmaksi osin lähetysantennin korkeudesta. Mikäli kaupalliset ohjelmistotoimijat haluavat saavuttaa heille osoitetuilla taajuusresursseilla laajimman mahdollisen väestöpeiton, niin ne ovat myös sidottuja Digitan verkkoon (korkeisiin mastoihin). Ylipäänsä suurimmille kaupallisille ohjelmistotoimijoille on liiketaloudellisesti välttämätöntä tavoitella mahdollisimman laajaa väestöpeittoa, joten niille ei ole tarjolla vaihtoehtoja Digitan valtakunnallisille FM-lähetysille.

Valtakunnallisia FM-radiolähetyspalvelua tavoitteleville ohjelmistotoimijoille lähetykset Digitan verkon kautta ovat tärkeä ja myös valtaosassa maata ainoa vaihtoehto. Radioverkoissa, joiden ohjelmistotoimilupa oikeuttaa suurtehotajuuksien käyttöön (lähettimen säteilyteho 10 - 60 kilowattia) sekä Yleisradion suurtehoverkoissa, Digi-

tan päälähetinmastot ovat ainoa vaihtoehto, missä suurteholähetykset voidaan häiriötekniisesti toteuttaa. Valtakunnallista radiolähetyspalvelua voidaan tarjota myös pienemmillä tehotaajuuksilla (alle 10 kilowattia). Tällöin edellytetään kuitenkin antennien sijoittamista korkealle mastoon valtakunnallista väestöpeittoa tavoiteltaessa, jolloin Digitan päälähetysmastot ovat tärkeä ja käytännössä ainoa vaihtoehto valtakunnallisen radiolähetyspalvelun tarjoamiselle. Digitan FM-verkon väestöpeitto kattaa täten laajimmillaan koko Manner-Suomen. Vaihtoehdon puuttuminen FM-verkon valtakunnallisesti laajoille lähetyksille tarkoittaa käytännössä sitä, että ohjelmistotoimijat ovat sidottuja jakamaan ohjelmistonsa Digitan verkossa.

Tilanne, jossa olisi asetettu ainoastaan antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuudet Digitalle, ei riittäisi poistamaan radiolähetyspalveluja koskevien markkinoiden kilpailuongelmia. Antennikapasiteettia koskevat vuokrausvelvollisuudet valtakunnallisia radiolähetyspalveluita koskien mahdollistavat Digitan lähetyspalveluille kilpailevan palveluntarjonnan muodostumisen. Digitan valtakunnallisille lähetyspalveluille ei ole kuitenkaan muodostunut riittävästi kilpailevaa palveluntarjontaa aiemmasta antennipaikan enimmäishintasääntelystä huolimatta. Telemast Nordic Oy:n laajimman verkon väestöpeitto on 86 %, eli se ei kata koko väestöä ja kyseinen verkko on lisäksi konsernin omassa käytössä. Siten ohjelmistotoimijoilla ei käytännössä ole tällä hetkellä käytettävissä koko maanlaajuista jakelua varten Digitan kanssa kilpailevaa palveluntarjoajaa valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden markkinoilla, joten ohjelmistotoimijat ovat sidottuja jakamaan ohjelmistonsa Digitan verkossa. Ei myöskään ole selvää, millaisella aikataululla Digitan antennikapasiteettia vuokraavat vaihtoehtoiset toimijat, kuten Telemast Nordic Oy, pystyisivät laajentamaan verkkonsa kilpailukykyisiksi Digitan lähetyspalveluiden kokonaisuudelle. Siten tosiasiallisen kilpailun lisääntymiseen radiolähetyspalvelujen markkinoilla liittyy merkittävää epävarmuutta.

Radiolähetyspalvelun sääntely on tarpeen myös siitä syystä, että vain tässä palvelussa Digitan valtakunnallinen radiolähetysverkko tulee sääntelyn alaiseksi kokonaisuudessaan. Antennikapasiteettia, valtakunnallista radiolähetyspalvelua varten, ja sen liitännäistoimintoja koskeva sääntely koskee vain Digitan päälähetysasemia ja radiolähetyspalveluissa mahdollisesti käytettävät täydentävät matalammat mastot jäävät tämän sääntelyn ulkopuolelle.

Viestintäpalvelulain 67 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi käyttöoikeuden luovutusvelvollisuutta koskevassa päätöksessä asettaa teleyritykselle sellaisia teknisiä velvoitteita ja luovutusvelvollisuuden käyttöä koskevia ehtoja, jotka ovat välttämättömiä, jotta käyttöoikeuden luovutusvelvoite voidaan teknisesti toteuttaa.

5.6 Toimitusehtojen ja hinnaston julkaisuvelvollisuus sekä velvollisuus julkaista viitetarjous

Viestintäpalvelulain 69 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi 53 §:n mukaisella päätöksellä asettaa teleyritykselle avoimuutta koskevia velvollisuuksia, joiden mukaan teleyrityksen on julkaistava käyttöoikeuden luovuttamisen kannalta merkitykselliset tiedot, kuten palvelun toimitusehdot, tekniset eritelmit, hinnasto sekä tehdyt sopimukset siltä osin, kun ne eivät sisällä liikesalaisuuksia tai luottamuksellisia tietoja. Säännöksen tarkoituksena on edistää käyttöoikeuden luovutusta koskevia sopimusneuvotteluja sekä helpottaa luovutusehtojen kohtuullisuuden ja syrjimättömyyden valvontaa. Avoimuutta koskevat velvollisuudet perustuvat käyttöoikeusdirektiivin 9 artiklaan.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että radion antennikapasiteettia liitännäistoimintoihin ja televisio- ja radiolähetyspalveluita koskevien toimitusehtojen ja hinnaston julkaisuvelvollisuus on, kuten lain perusteluissa on todettu, tarpeen käyttö-

oikeuksien luovutusta koskevien sopimusneuvottelujen edistämiseksi sekä luovutusta koskevien ehtojen kohtuullisuuden ja syrjimättömyyden valvonnan mahdollistamiseksi ja helpottamiseksi. Julkaisuvelvollisuuden toteuttaminen internetissä lisää hinnoittelun läpinäkyvyyttä ja on tarpeen erityisesti uusien alalle tulevien yritysten kannalta. Velvollisuuden asettaminen radion antennikapasiteetille liitännäistoimintoinen valtakunnallisia radiolähetyspalveluita koskien sekä televisio- ja radiolähetyspalveluiden tarjoamiselle on täten erityisesti tarpeen ehtojen ja hinnoittelun avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistämiseksi. Toimitusehtojen ja hinnastojen julkaisuvelvollisuus myös helpottaa luovutusehtojen syrjimättömyyden valvontaa.

Viestintäpalvelulain 69 §:n 3 momentin mukaan Liikenne- ja viestintäviraston on velvoitettava yritys julkaisemaan viitetarjous, jos teleyritykselle on asetettu velvollisuus luovuttaa käyttöoikeus viestintäverkkoon tai sen osaan. Tällaisen viitetarjouksen tulee sisältää vähintään käyttöoikeuden luovuttamisen kannalta merkitykselliset tiedot. Säännöksen 2 momentin mukaan, jos yritykselle on asetettu syrjimättömyysvelvollisuus, sille voidaan asettaa velvollisuus julkaista käyttöoikeutta tai yhteenliittämistä koskeva viitetarjous. Viitetarjouksen on oltava niin yksilöity, etteivät käyttöoikeuden pyytäjät joudu maksamaan tuotteista, jotka eivät ole tarjottavan palvelun kannalta välttämättömiä. Lain perusteluiden mukaan viitetarjouksen tulee sisältää tarjottava palvelu eriteltynä markkinoiden tarpeiden mukaisesti osatekijöihin, näiden osatekijöiden ehdot ja hinnat mukaan lukien.

Ottaen huomioon Digitalle tällä päätöksellä asetetut käyttöoikeuksien luovutusta koskevat velvoitteet, Digitan tulee toimitusehtojen ja hinnaston lisäksi julkaista viitetarjoukset radion antennikapasiteetista, valtakunnallista radiolähetyspalvelua koskien, liitännäistoimintoinen sekä kanavanippuja A, B, C, D, E ja F koskevasta radiolähetyspalvelusta ja radiolähetyspalvelusta. Kuten lain perusteluissa on edellä tältä osin jo todettu, viitetarjouksen on oltava niin yksilöity, että käyttöoikeuden pyytäjät eivät joudu maksamaan tuotteista, jotka eivät ole tarjottavan palvelun kannalta välttämättömiä. Näin ollen viitetarjouksen tulee sisältää tarjottava palvelu eriteltynä markkinoiden tarpeiden mukaisesti osatekijöihin, näiden osatekijöiden ehdot ja hinnat mukaan lukien.

5.7 Hinnoittelun ja muiden ehtojen syrjimättömyys

Viestintäpalvelulain 68 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi 53 §:n mukaisella päätöksellä asettaa teleyritykselle käyttöoikeuden luovutusta koskevan syrjimättömyysvelvollisuuden.

Säännöksen 2 momentin mukaan syrjimättömyysvelvollisuudella tarkoitetaan velvollisuutta noudattaa hinnoittelua (syrjimätön hinnoittelu) tai ehtoa (syrjimätön ehto), joka kohtelee samanlaisessa tilanteessa olevia teleyrityksiä tasapuolisesti. Jos teleyritys käyttää tiettyä palvelua itse tai tarjoaa sitä tytäryhtiölleen tai muulle sellaiselle taholle, sen on tarjottava vastaavaa palvelua vastaavin ehdoin ja vastaavanlaatuisena kilpailevalle teleyritykselle. Huomattavan markkinavoiman yrityksen on täten tarjottava tuotteita ja palveluita, jotka vastaavat hinnaltaan, ehdoiltaan, ominaisuuksiltaan ja laadultaan yrityksen itsensä käyttämiä tai sen omille yksiköilleen, tytäryhtiöilleen tai kumppaneilleen tarjoamia tuotteita ja palveluita. Esimerkiksi syrjimättömyysvelvollisuuden mukaisesti teleyrityksen on sovellettava samoja hinnoitteluperusteita sekä omaan että ulkopuoliseen teleoperaattoriin eli yritys ei voi soveltaa erilaista hinnoittelua eri kumppaneiden tai asiakkaiden samankaltaisiin suorituksiin kumppaneita keskenään epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla.

Syrjimättömyysvelvollisuus edellyttää, että Digita kohtelee eri kumppaneitaan tasapuolisesti myös tarjotessaan määrälennuksia. Mikäli Digita tarjoaa määrälennuksia, sen itselleen, omalle yksikölle tai tytäryhtiöilleen tarjoama alennus ei saa ylittää

suurinta määräalennusta, jonka se on myöntänyt jollekin toiselle käyttöoikeuden hakijalle.

Lisäksi Digitan tulee antaa ohjelmistotoimijoille tai toisille teleyrityksille tiedot uusista käyttöoikeustuotteista tai jo olemassa olevien säänneltyjen käyttöoikeustuotteiden muutoksista. Tiedot tulee antaa samanaikaisesti sekä Digitan omalle yksikölle, ohjelmistotoimijoille ja muille teleyrityksille.

Syrjimättömyysvelvollisuudella varmistetaan, että huomattavan markkinavoiman yritys ei vääristä kilpailua tilanteessa, jossa se on tarjontaketjun monessa osassa toimiva yritys eli tarjoaa palveluja sellaisille yrityksille, joiden kanssa se kilpailee loppukäyttäjää lähellä olevilla markkinoilla. Syrjimättömyysvelvollisuus perustuu käyttöoikeusdirektiivin 10 artiklaan.

Markkina-analyysissä todetun mukaisesti Digita on vertikaalisesti integroitunut yritys. Käytännössä Digita tarjoaa muille sekä radion antennikapasiteettiin pääsyn palvelua, että televisio- ja radiolähetyspalveluita, sekä käyttää itse televisiolähetyspalvelua. Ilman syrjimättömyysvelvollisuuden asettamista Digitalla olisi huomattavan markkinavoiman yrityksenä mahdollisuus vaikeuttaa muiden kyseisiä palveluja tarjoavien tai tarjoamaan pyrkivien yritysten toimintaa käyttämällä esimerkiksi syrjiviä toimitusehtoja, hinnoittelemalla palvelut syrjivästi tai soveltamalla muulla tavoin kilpaileviin teleyrityksiin erilaisia ehtoja kuin omaan palveluyritykseensä.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että antennikapasiteettia, valtakunnallista radiolähetyspalvelua koskien, liitännäistoimintoihin ja televisiolähetyspalvelua kanavanipuissa A, B, C, D, E ja F sekä radiolähetyspalveluja koskevan syrjimättömyysvelvollisuuden asettaminen Digitalle on tarpeen markkinoilla jo toimivien ja erityisesti sinne pyrkivien yritysten tasapuolisten kilpailuedellytysten varmistamiseksi. Syrjimättömyysvelvollisuuden asettamista ei ole pidettävä myöskään kohtuuttomana tai viestintäpalvelulain suhteellisuusperiaatteen vastaisena ottaen huomioon Digitan asema kyseisillä markkinoilla sekä velvoitteen asettamisella tavoiteltava kilpailunedistämispäämäärä.

5.8 Hinnoittelua koskevat velvollisuudet

5.8.1 Velvollisuuksien asettamisen lähtökohta

Päätöksen liitteenä 1 olevan markkina-analyysin ja sen johtopäätösten perusteella voidaan todeta, että antennikapasiteettiin pääsyn sekä televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkimarkkinoilla ei ole todellista kilpailua ja Digitalla on huomattava markkinavoima antennikapasiteetin sekä televisiolähetyspalveluiden ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla. Digitan päälähetysasemien mastot ovat markkina-analyysin perusteella myös korvaamattomia televisio- ja radiolähetystoiminnassa. Digitalla on markkina-analyysin mukaisesti kyseisillä tukkimarkkinoilla sellaista huomattavaa markkinavoimaa, jonka johdosta sillä on mahdollisuus pitää antennikapasiteetin ja sen liitännäistoimintojen sekä televisio- ja radiolähetyspalveluiden hintoja liian korkealla tasolla tai harjoittaa hintapainostusta loppukäyttäjien haitaksi.

5.8.2 Hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta koskeva velvollisuus

Viestintäpalvelulain 71 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi 53 §:n mukaisella päätöksellä asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle käyttöoikeuden hinnoittelua koskevia velvollisuuksia, jos markkina-analyysi osoittaa, että markkinoilla ei ole todellista kilpailua ja että huomattavan markkinavoiman yrityksellä on sen vuoksi mahdollisuus pitää hintaa liian korkealla tasolla tai harjoit-

taa hintapainostusta viestintäpalvelujen käyttäjille haitallisella tavalla. Lain perustelujen mukaan kilpailun puuttumisella on lisäksi oltava haitallisia vaikutuksia viestintäpalvelujen käyttäjiin.

Päätöksen liitteenä 1 olevan markkina-analyysin ja sen johtopäätösten perusteella voidaan todeta, että antennikapasiteettiin pääsyn sekä televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla ei ole todellista kilpailua ja Digitalla on huomattava markkinavoima antennikapasiteetin sekä televisiolähetyspalveluiden ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla. Digitalla on kyseisillä tukkumarkkinoilla sellaista huomattavaa markkinavoimaa, jonka johdosta sillä on mahdollisuus pitää kyseisten palvelujen hintoja liian korkealla tasolla. Viestintäpalvelulain 71 §:n 2 momentin mukaan hinnoitteluvollisuus voi koskea säännellyn tuotteen tai palvelun hinnoittelua ja hinnan asettamista. Liikenne- ja viestintävirasto voi asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden noudattaa käyttöoikeuden luovutuksessa: 1) kustannussuuntautunutta hinnoittelua; 2) vähittäishinnasta tehtävään vähennykseen perustuvaa hinnoittelua; tai 3) oikeudenmukaista ja kohtuullista hinnoittelua.

Viestintäpalvelulain 71 §:n 2 momentin perusteella Liikenne- ja viestintävirasto voi asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden noudattaa käyttöoikeuden luovutuksen hinnoittelussa kustannussuuntautunutta hinnoittelua. Kustannussuuntautuneella hinnalla tarkoitetaan viestintäpalvelulain 71 §:n 3 momentin mukaisesti hintaa, joka on kohtuullinen ottaen huomioon tehokkaan toimijan kustannukset säännellyn tuotteen tai palvelun tuottamisesta. Lain perustelujen mukaan säännös jättää Liikenne- ja viestintävirastolle harkintavaltaa sen suhteen, mitkä kustannukset on kohtuullista sisällyttää säännellyn tuotteen tai palvelun hintaan, millä tavalla kustannukset määritetään sekä millä tavalla toiminnan tehokkuus otetaan hinnoittelussa huomioon kunkin säännellyn tuotteen osalta. Virastolla on siten harkinta- ja päätäntävalta säännellyn tuotteen tai palvelun hintaan sisällytettävistä kustannuksista sekä siitä, millä tavalla kyseiset kustannukset määritetään ja millä tavalla tehokkuus huomioidaan hinnoittelussa.³⁰ Virasto ei siten ole sidottu niihin periaatteisiin, joita yritys itse käyttää kustannuslaskennassaan, vaan tehokkaat kustannukset ovat viraston puolueeton näkemys näistä kustannuksista, ei säänneltävän yrityksen. Velvollisuus hinnoitella käyttöoikeuden luovutuksesta perittävä korvaus kustannussuuntautuneesti perustuu käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklaan.

Viestintäpalvelulain 71 §:n 5 momentin mukaan hinnoitteluvollisuuksien tulee: 1) edistää viestintämarkkinoiden tehokkuutta ja kestäväää kilpailua; 2) tuottaa hyötyä viestintäpalvelujen käyttäjille; 3) olla kohtuullisia suhteessa niillä tavoiteltaviin päämääriin; 4) kannustaa yritystä investointeihin tulevaisuudessa; ja 5) sallia kohtuullinen tuotto säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle.

Lain perustelujen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle kulloisenkin tuotteen tai palvelun markkinatilanteeseen ja havaittuihin kilpailuongelmiin nähden tarkoituksenmukaisimmaksi katsomansa hinnoitteluvollisuuden.³¹

Liikenne- ja viestintävirasto asetti Digita Networks Oy:lle vuonna 2015 antamassaan huomattavan markkinavoiman päätöksessä³² velvollisuuden hinnoitella antennipaikka sekä kanavanippujen A, B, C, D, E ja H koostamis-, siirto- ja lähetinverkkopalveluista perittävät korvaukset kustannussuuntautuneesti. Antennipaikalle asetettiin myös velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta etukäteen asetettua

³⁰ Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään vahvistanut kyseisen viraston harkinta- ja määräysvallan, KHO 2018:96, taltionro 3304.

³¹ Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään vahvistanut myös tätä koskevan viraston toimi- ja harkintavallan, KHO 2018:96, 5.7.2018, taltionro 3304.

³² Viraston päätös 24.4.2015, Dnro 15/961/2015.

enimmäishintaa. Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoiden kilpailuongelmat huomioon ottaen kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvollisuus koskien kanavanippuja A, B, C, D, E ja H yhdessä jäljempänä perustellun televisiolähetyspalveluiden tarjoamiselle kanavanipussa A asetettavan kustannussuuntautuneen enimmäishinnan kanssa on valittavista vaihtoehdoista tarkoituksenmukaisin.

Mikäli Digitalle asetettaisiin ainoastaan käyttöoikeuksien hinnoittelua koskeva syrjimättömyysvelvoite, sillä olisi edelleen mahdollisuus asettaa päälähetysasemien mastojen antennikapasiteetti- sekä televisio- ja radiolähetyspalveluiden hinnat yli tason, joka saavutettaisiin kilpailullisilla markkinoilla. Korkea ja tehottomiin kustannuksiin perustuva tukkuhinnoittelu aiheuttaisi huomattavaa haittaa television ja radion ohjelmistotoimijoille, joka viime kädessä koituisi suomalaisten kuluttajien haitaksi³³. Kustannuksiin perustumattomat hinnat voisivat olla myös teknologiasirrymän esteenä tilanteessa, jossa DVB-T2-jakelukustannuksen pysyminen korkeana voisi heikentää kaupallisten ohjelmistotoimijoiden mahdollisuuksia tarjota kilpailukykyisiä palveluja kyseisillä markkinoilla.

Lisäksi huomioon tulee ottaa, että radion antennikapasiteettipalveluista valtakunnallista radiolähetyspalvelun tarjoamista varten maksettavat korvaukset ovat yksi merkittävä kustannuserä radiolähetyspalveluiden tarjonnan kustannusten lisäksi ja siten vähittäismarkkinoilla tarjottavien radio-ohjelmistopalveluiden tuotannossa. Näin voidaan olettaa, että radion antennikapasiteetin sekä niiden liitännäistoimintojen tukkuhinnan nousu siirtyy lopulta radio-ohjelmistopalveluja tarjoavien ohjelmistotoimijoiden maksettaviksi koituen lopulta loppuasiakkaiden haitaksi ohjelmistopalveluiden huonompana laatuna ja saatavuutena.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että ilman hinnoitteluvollisuuden asettamista Digitalilla olisi mahdollisuus pitää radion antennikapasiteettia koskevien valtakunnallisten palveluiden ja sen liitännäistoimintojen hintoja liian korkealla tasolla. Lisäksi ilman hinnoitteluvollisuuden asettamista kyseisille palveluille Digitalilla olisi käytännössä mahdollisuus ylihinnittelulla estää kilpailevan verkkopalvelutarjonnan muodostumista radiolähetyspalveluiden markkinoilla sekä mahdollisuus estää tai rajoittaa kilpailijalta pääsy verkkoonsa hinnoittelemalla antennikapasiteetin vuokraamisen valtakunnallista radiolähetyspalveluiden tarjoamiseksi keskeiset tuotteet ja palvelut kohtuuttoman kalliiksi. Siten Digitalle on välttämätöntä asettaa velvollisuus hinnoitella edellä mainitut perittävät korvaukset siten, että ne ovat kustannussuuntautuneet.

Esimerkkinä Digitan hinnoittelukäyttäytymisestä radiolähetyspalvelujen markkinoilla voidaan tarkastella radion antennikapasiteettiin vaikuttavien antennipaikkojen hintoja vuonna 2019, jolloin kyseisten tuotteiden enimmäishinnat olivat lakanneet olemasta voimassa televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla. Antennipaikkojen enimmäishinnat menivät umpeen keväällä 2018, jonka jälkeen Digita uudisti hinnan- tansa täysin myöhemmin vuonna 2019 siten, että antennipaikkojen hinnat muuttuivat merkittävästi eri paikkakunnilla. Esimerkiksi antennipaikkojen enimmäishinnat Vuokatissa, Vuotsossa ja Yläksellä nousivat³⁴ merkittävästi.

Digitalilla olisi samoin ilman hinnoitteluvollisuuksia mahdollisuus asettaa myös televisio- ja radiolähetyspalveluiden hinnat yli tason, joka saavutettaisiin kilpailullisilla markkinoilla³⁵. Digitalilla olisi siis mahdollisuus pitää myös kaikkien kanavanippujen A, B, C, D, E ja F koskevien televisiolähetyspalveluiden ja radiolähetyspalveluiden

³³ Television ja radion ohjelmistotoimijoille tukku tuotteiden korkeat hinnat tarkoittavat sitä, että lähetysten sisältöön on käytettävissä vähemmän rahaa, jolloin lähetysten ohjelmisisällön laatua tai teknisiä ominaisuuksia saatetaan heikentää erityisesti loppukäyttäjien eli television katsojien ja radion kuulijoiden haitaksi.

³⁴ https://www.digita.fi/wp-content/uploads/2020/01/Antennipaikkojen_hinnasto.pdf

³⁵ Kuten päätöksen liitteenä 1 olevasta markkina-analysistä ilmenee.

hintoja liian korkealla tasolla. Kyseisistä palveluista maksettavat korvaukset ovat merkittävä kustannuserä vähittäismarkkinoilla tarjottavien televisio- ja radio-ohjelmistopalveluiden tuotannossa. Korkeiden tukkuhintojen ja tukkuhintojen nousun voidaan olettaa siirtyvän televisio- ja radio-ohjelmistopalveluita tarjoavien ohjelmistotoimijoiden maksettaviksi.

Mitä korkeammat ohjelmistotoimijoiden lähetyskustannukset ovat, sitä vähemmän niillä on mahdollisuuksia panostaa ohjelmistotarjontaan, sen laadukkuuteen, tekniisiin ominaisuuksiin ja monipuolisuuteen. Korkeat lähetyskustannukset koituvat siten lopulta loppuasiakkaiden haitaksi ohjelmistopalveluiden huonompana laatuna³⁶ (myös teknisesti) ja saatavuutena. Korkeat lähetyskustannukset vaikuttavat myös ohjelmistotoimijoiden liiketoimintapäätöksiin ja mikäli lähetysten jakelu ei ole taloudellisesti kannattavaa, niin loppuasiakkaille koituva haitta voi olla kyseisen kanavan lakkaaminen Suomessa kokonaan. Loppuasiakkaille aiheutuva haitta voi ilmetä myös siten, että jotkut kaupalliset toimijat eivät enää jatkossa tavoittelisi yhtä suurta peittoa kustannusten nousun takia ja siten kaikki ohjelmistot eivät olisi samalla tavoin saatavilla koko Suomessa tai kansainvälisten toimijoiden tuottamana Suomessa ylipäätään. Edelleen korkeat lähetyskustannukset ovat omiaan vaikeuttamaan myös uusien ohjelmistotoimijoiden tuloa markkinoille, minkä seurauksena laadukkaan ohjelmistotarjonnan ei voida olettaa ainakaan lisääntyvän. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että kustannussuuntautuneen hinnoitteluvollisuuden asettaminen tuottaa siten myös hyötyä viestintäpalvelujen käyttäjille.

Lisäksi on huomattava, että esimerkiksi julkisen palvelun ja yleisen edun kanavien televisio-ohjelmistopalveluja tarjoavat toimijat ovat sidottuja Digitan UHF-verkkoon riittävän valtakunnallisen peiton saavuttaakseen. Digita on ja tulee myös olemaan vähintään vuoden 2027 alkuun saakka ainoa verkkotoimiluvan omaava yritys. Suurella osalla televisio-ohjelmistotoimijoista ei siten ole mahdollisuutta käytännössä kilpailuttaa televisiolähetyspalveluiden tarjoajaa tai käyttää korvaavaa lähetystekniikkaa ohjelmistopalveluiden tarjoamiseen markkina-analyyseissä esitetyn mukaisesti.

Edellä mainittujen seikkojen perusteella Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että hinnoitteluvollisuuden asettaminen Digitalle koskien antennikapasiteettia, televisiolähetyspalvelua kanavanipuissa A, B, C, D, E ja F ja radiolähetyspalvelua sekä näiden liitännäistoimintoja on välttämätöntä kilpailun edistämiseksi ja kilpailun esteiden poistamiseksi sekä on viestintäpalvelulain suhteellisuusperiaatteen mukainen. Kuten aiemmin on päätöksessä todettu, velvollisuudet koskevat myös DVB-T2-tekniikalla toteutettuja televisiolähetystyksiä joustavan teknologiasiiirtymän varmistamiseksi. Liikenne- ja viestintävirasto edellyttää lisäksi, että DVB-T2-tekniikalla toteutettujen televisiolähetysten kustannussuuntautuneen hinnan yksikkönä sovelletaan jatkossa samaa yksikköä kuin DVB-T-tekniikan televisiolähetyspalveluissa³⁷. Käytettävä yksikkö on näin ollen euroa per megabitti "1 Mbit/s eur/kk" molemmilla lähetystavoilla.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo lisäksi, että kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvollisuus edistää viestintäpalvelulain 71 §:n 5 momentin edellyttämin tavoin viestintämarkkinoiden tehokkuutta ja kestävästä kilpailusta. Hinnoitteluvollisuus edistää osaltaan tosiasiallisen kilpailun muodostumista ja poistaa kilpailun esteitä, jolloin myös Digitan kannustimet minimoida tuotannollisia kustannuksiaan ja kas-

³⁶ Esimerkiksi korkeiden hintojen johdosta televisiolähetyspalveluiden ohjelmistotoimijat saattavat joutua alentamaan lähetystensä laatua alentamalla hankinnan kohteena olevaa kapasiteettia (Mbit/s), joka näkyy mm. televisiolähetyspalveluiden huonompana laatuna katselijoiden suuntaan.

³⁷ Asia on todettu myös päätöksen liitteessä 2, Regulaatiolaskenta.

vattaa tuotannollista tehokkuuttaan kasvavat. Lisääntyvästä tehokkuudesta hyötyvät viime kädessä loppukäyttäjät, joille kilpailun lisääntyminen näkyy monipuolisempina vähittäistuotteina ja -palveluina ohjelmistotoimittajien toimesta.

Asetettavien hinnoitteluvollisuuksien tulee myös kannustaa yritystä investointeihin tulevaisuudessa. Lain perustelujen mukaan tehokas ja ennustettava ennakosääntely mahdollistaa yhdenmukaiset lähtökohdat investointeihin niin sääntelyn kohteena olevalle huomattavan markkinavoiman yritykselle kuin kilpaileville teleyrityksillekin ja on siten omiaan kannustamaan yrityksiä investointeihin. Koska kustannussuuntautuneen hinnoitteluvollisuuden asettamisen voidaan nähdä lisäävän kilpailua, tuo se mukanaan myös investointikannusteita yrityksille. Televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla infrastruktuuriin tarvittavat suurimmat investoinnit on kuitenkin jo tehty. Tulevalla sääntelykaudella odotettavissa olevat infrastruktuuria koskevat investoinnit ovat lähinnä korjaus- ja ylläpitoinvestointeja tai investointeja teknisiin laitteisiin (esim. lähettimet). Koska säännelty yritys saa itsellensä tehostamisesta aiheutuvan kustannushyödyn, virasto katsoo tämän osaltansa kannustavan säänneltyä yritystä tehokkuutta kasvattaviin korjaus- ja ylläpitoinvestointeihin ja teknisiin laitteisiin tulevalla tarkastelujaksolla.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että kilpailupaine kasvattaa investointikannusteita monilla tavoin ja vaikuttaa varsinkin tehottomia investointeja ja ylikapasiteettia vähentäen. Kilpailu kannustaa sekä vakiintuneita teleyrityksiä, että haastajayrityksiä investointeihin.

Hinnoitteluvollisuuksien kohtuullisuutta arvioitaessa tulisi puolestaan ottaa huomioon markkinoilla vallitseva kilpailutilanne ja -ongelmat. Lisäksi arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon muut olosuhteet, kuten huomattavan markkinavoiman yrityksen koko. Ottaen huomioon tässä päätöksessä sekä markkina-analyysissä esitetyt seikat kyseisillä markkinoilla vallitsevista kilpailun esteistä sekä kustannussuuntautuneen hinnoitteluvollisuuden asettamisella tavoiteltavat ja saavutettavissa olevat kilpailua edistävät päämäärät, Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, ettei hinnoitteluvollisuuden asettamista Digitalle ole pidettävä kohtuuttomana eikä viestintäpalvelulain suhteellisuusperiaatteen vastaisena. Völlisyyden asettamista ei ole pidettävä kohtuuttomana myöskään Digitan asema markkinoilla huomioon ottaen.

Kyseisen kustannussuuntautuneisuusvöllisyyden voidaan katsoa olevan myös kohtuullinen ja edellytys sille, että Suomessa televisiolähetyspalveluille ja valtakunnallisille radiolähetyspalveluille ei aiheudu haittaa liian korkeista lähetyskustannuksista. Kohtuulliset televisio- ja radiolähetyspalveluhinnat mahdollistavat ohjelmistotoimijoiden toimintaedellytykset tulevalla sääntelykaudella ja koituvat lopulta loppuasiakkaiden hyödyksi parempana televisio- ja radiosisältönä ja lähetysten laatuna sekä teknisinä ominaisuuksina.

Edellä mainittujen seikkojen perusteella Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että kustannussuuntautuneen hinnoitteluvollisuuden asettaminen Digitalle on tarpeen kilpailun edistämiseksi ja kilpailuongelmien poistamiseksi.

5.8.3 Völlisyys noudattaa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa televisiolähetyspalveluiden osalta kanavanipussa A käyttöasteittain

Viestintäpalvelulain 71 §:n 4 momentin mukaan asettaessaan völlisyyden noudattaa kustannussuuntautunutta hinnoittelua, Liikenne- ja viestintävirasto voi velvoittaa huomattavan markkinavoiman yrityksen myös noudattamaan säännellyn tuotteen tai palvelun hinnoittelussa Liikenne- ja viestintäviraston etukäteen määrittämää enimmäishintaa. Enimmäishinta on yksi käytettävissä olevista hinnoitteluvöllisyyksistä ja voidaan asettaa silloin, kun ottaen huomioon kyseisillä markkinoilla

vallitsevat kilpailuongelmat huomattavan markkinavoiman yrityksen hinnoitteluvollisuuden vastainen hinnoittelu aiheuttaisi vakavaa haittaa kyseisillä markkinoilla kilpailijoille tai muille yrityksen asiakkaille ja jos pelkkää kustannussuuntautunutta hinnoitteluvollisuutta ei voida pitää riittävänä kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi kyseisillä markkinoilla. Lain perusteluissa todetun mukaisesti enimmäishinnan etukäteinen asettamismahdollisuus yhtenä käytettävissä olevista hinnoitteluvollisuuksista mahdollistaa viranomaisen tehokkaan puuttumisen markkinoilla vallitseviin kilpailuongelmiin eikä sen asettaminen edellytä erityistä poikkeuksellisuutta. Enimmäishinta voidaan asettaa enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Lain perusteluissa todetaan, että kustannussuuntautuneen hinnoitteluvollisuuden avulla ei pystytä kaikissa markkinatilanteissa puuttumaan kilpailuongelmiin riittävän tehokkaasti, ellei viranomainen pysty asettamaan kustannussuuntautunutta hintaa ja määrittelemään hinnan asettamisessa käytettävää menetelmää jo velvollisuuden asettamispäätöksessä.

Kuten markkina-analyysissä on todettu, yksi vaikeimmin toisinnettava osa televisio- palveluiden arvoketjussa on televisiolähetyspalveluiden tarjoaminen. Digitan pää- lähetyksasemien mastot ovat kilpailijan kannalta kriittisin tuotannontekijä maanpäällisen television ja radion lähetyspalveluiden tuotannossa. Digitan omistamien ja niitä vastaavien mastojen rakentaminen ei käytännössä ole, ainakaan tarkastellulla aikavälillä, kilpailijalle mahdollista. Koska kilpailevaa palveluntarjontaa ei voi syntyä päätöksen tarkastelujaksolla televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoille, televisiolähetyspalveluiden tukkumarkkinan tulee olla tehokkaasti ennakkosäännelty.

Ottaen huomioon markkina-analyysissä sekä tässä päätöksessä esitetty vallitsevista kilpailuongelmista televisiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, ettei pelkän kustannussuuntautuneen hinnoitteluvollisuuden asettamista televisiolähetyspalveluille ole yksistään pidettävä riittävänä velvollisuutena kilpailun edistämiseksi, ja että hinnoitteluvollisuuden vastaisesta hinnoittelusta aiheutuisi myös vakavaa haittaa kyseisillä markkinoilla.³⁸ Kohtuulliset televisiolähetyspalveluhinnat mahdollistavat ohjelmistotoimijoiden toimintaedellytykset tulevalle sääntelykaudella ja koituvat lopulta loppuasiakkaiden hyödyksi parempana televisiosisältönä ja lähetysten laatuna sekä teknisinä ominaisuuksina.

Liikenne- ja viestintävirastolla on harkintavalta sen suhteen, mitkä kustannukset on kohtuullista sisällyttää säännellyn tuotteen tai palvelun hintaan, millä tavalla kustannukset määritetään sekä millä tavalla toiminnan tehokkuus otetaan hinnoittelussa huomioon kunkin säännellyn tuotteen osalta. Virastolla on siten harkinta- ja päätäntävalta säännellyn tuotteen tai palvelun hintaan sisällytettävistä kustannuksista sekä siitä, millä tavalla kyseiset kustannukset määritetään ja millä tavalla tehokkuus huomioidaan hinnoittelussa.³⁹ Tällöin kohtuullinen ja kustannussuuntautunut enimmäishinta kanavanipulle A käyttöasteittain sisältäen kanavanipulle A määritellyn minimikäyttöasteen 84 %, yhdessä muiden kanavanippujen kustannussuuntautuneisuusvelvollisuuden kanssa on edellytys sille, että televisiolähetyspalveluille Suomessa ei aiheudu haittaa liian korkeista lähetyskustannuksista. Asetetut enimmäishinnat käyttöasteittain sekä enimmäishintojen tason määrittämisessä käytetyt periaatteet, menetelmät ja laskentatapa on kuvattu tämän päätöksen liitteessä 2. Regulaatiolaskenta. Käyttöasteen käyttäminen Regulaatiolaskentaliitteen mukaisesti kanavanipulle A vastaa tehokkaan toimijan kustannustasoa.

³⁸ Kuten myös edellä tämän päätöksen kohdassa 5.8.2 on todettu kustannussuuntautuneen hinnoitteluvollisuuden osalta.

³⁹ Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään vahvistanut kyseisen viraston harkinta- ja määräysvallan, KHO 2018:96, taltionro 3304.

Pelkkä kustannussuuntautunut hinnoitteluvollisuus ei ole yksistään riittävä velvollisuus Digitan televisiolähetyspalveluille.⁴⁰ Televisiolähetyspalveluiden maksut ovat yksi merkittävimmistä kustannuseristä televisio-ohjelmien tuotannossa. Markkina-analyysissä kilpailun puuttumisesta todetun mukaisesti, Digitalla olisi mahdollisuus ylihinnotella palvelut. Pelkän hinnoittelun kustannussuuntautuneisuusvelvollisuuden jälkikäteinen valvonta ja sen perusteella mahdollisesti asetettavat korjaavat toimenpiteet tulisivat todennäköisesti jonkin asteisella viiveellä⁴¹. Kyseisenlainen viive mahdollisissa korjaavissa toimenpiteissä voisi osaltansa aiheuttaa televisiolähetyspalveluita käyttäville ohjelmistotoimijoille kustannusrasitetta, jonka seurauksena nämä saattaisivat joutua vähentämään ohjelmistotarjontaansa ja lähetyksensä tai pahimmillaan poistumaan markkinoilta. Lisäksi kustannussuuntautuneisuuden jälkikäteinen valvonta saattaisi vaikeuttaa uusien toimijoiden tulemistä markkinoille tai estää sen kokonaan muun muassa korkeiden kiinteiden kustannusten johdosta. Näin ollen tehokkaan toimijan hinnoittelun vastaisesta hinnoittelusta aiheutuisi myös vakavaa haittaa televisiolähetyspalveluiden markkinoilla.

Kustannussuuntautuneen enimmäishinnan asettaminen Regulaatiolaskentaliitteen mukaisesti kanavanipulle A käyttöasteittain sekä asetettu minimikäyttöaste estävät myös edellä kuvatun mukaisten korjaaviin toimenpiteisiin liittyvän mahdollisen viiveen ja sen voidaan katsoa vähentävän hinnoitteluvollisuuden vastaisesta toiminnasta aiheutuvaa vakavaa haittaa televisiolähetyspalveluiden markkinoilla. Kanavanippu A on Digitan kattavin ja laajimman peittoalueen omaava DVB -T1-lähetystekniikan kanavanippu, jonne yleisradion televisiokanavilla ja yleisen edun kanavilla on etuoikeus. Kyseiselle kanavanipulle on välttämätöntä asettaa enimmäishinta sekä minimikäyttöaste, jotta kanavanipun kustannukset asettuvat lain vaatimalle tehokkaalle tasolle välittömästi päätöksen tultua voimaan. Liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä pyritään varmistamaan muun muassa se, että mahdollisen DVB-T2 siirtymän tapauksessa kanavanipun A kustannukset pysyvät lain tarkoittamalla tehokkaalla tasolla niin kauan kuin kanavanippu A on DVB-T1 lähetystekniikan käytössä. Kanavanipulle A etukäteen asetettu enimmäishinta toimii myös muiden kanavanippujen ja radiolähetyspalveluiden osalta esimerkkinä siitä, miten viraston regulaatiolaskenta -liitteen mukaisia laskentaperiaatteita sovelletaan ja luo edellytykset myös muiden kanavanippujen sekä radiolähetyspalveluiden tehokkaisuuteen lähetyksien kustannuksiin perustuvalla hintatasolla. Kuten jäljempänä on todettu enimmäishinta olisi voinut olla tarkoituksenmukainen sääntelykeino myös muille television kanavanipuille tai radiolähetyspalveluille, mutta enimmäishintaa ei voida asettaa etukäteen kyseisille tuotteille, sillä kyseisten palveluiden kustannukset ja/tai kysyntä ei ole riittävän luotettavasti selvillä.

Kuten edellä jo tässä päätöksessä on todettu⁴², televisiolähetyspalveluista Digitalle maksettavat korvaukset ovat yksi merkittävimmistä kustannuseristä televisio- ja radiolähetyspalveluiden tarjonnassa ja siten vähittäismarkkinoilla tarjottavien televisio-ohjelmistopalveluiden tuotannossa. Mitä korkeammat ohjelmistotoimijoiden lähetyksenkustannukset ovat, sitä vähemmän niillä on mahdollisuuksia panostaa ohjelmistotarjontaan, sen laadukkuuteen ja monipuolisuuteen. Korkeat lähetyksenkustannukset

⁴⁰ Tätä tukee myös tämän päätöksen kohdassa 5.8.2 todettu markkinoille ja toimijoille aiheutuvasta vakavasta haitasta.

⁴¹ Esimerkkinä viiveestä, joka voi syntyä koko lähetyksien enimmäishinnan puuttuessa voidaan pitää tilannetta, jossa vain antennipaikoille asetettiin enimmäishintaa vuoden 2015 huomattavan markkinavoiman päätöksessä. Virasto oli vuonna 2015 asettanut HMV-päätöksessään Digitalle velvollisuuden noudattaa antennipaikan osalta viraston määrittämää enimmäishintaa. Digita noudattikin kyseistä enimmäishintaa, mutta oli huhtikuussa annetun päätöksen jälkeen 27.7.2015 julkaisemassaan hinnastossaan kuitenkin liittänyt antennipaikan enimmäishintaan pakollisen ylläpitomaksun. Digita esitti virastolle toimittamisensa kustannuslaskelmissa, että ylläpitomaksun perusteena olivat sellaiset rakennusten kustannukset, joiden osalta virasto oli nimenomaisesti todennut, ettei niitä voida sisällyttää antennipaikan enimmäishintaan. Viestintävirasto ei hyväksynyt antennipaikan pakollista ylläpitomaksua kyseinen ylläpitomaksu poistui lopullisesti hinnastoista vasta kuukausia hinnastojen julkaisun jälkeen.

⁴² Edellä tämän päätöksen kohdissa 5.2 ja 5.8.2.

nukset koituvat siten lopulta loppuasiakkaiden haitaksi ohjelmistopalveluiden huonompina laatuna ja saatavuutena, myös huonompina teknisinä ominaisuuksina. Loppuasiakkaille aiheutuva haitta voi ilmetä myös siten, että jotkut kaupalliset toimijat eivät enää jatkossa tavoittelisi yhtä suurta peittoa kustannusten nousun takia ja siten kaikki ohjelmistot eivät olisi samalla tavoin saatavilla koko Suomessa. Edelleen korkeat lähetyskustannukset ovat omiaan vaikeuttamaan myös uusien ohjelmistotoimijoiden tuloa markkinoille, minkä seurauksena laadukkaan ohjelmistotarjonnan ei voida olettaa ainakaan lisääntyvän. Etukäteen tiedossa olevat televisiolähetyspalveluiden hintojen, erityisesti kanavanipun eri käyttöasteet huomioon ottaen käyttöasteittaisen etukäteishinnan ottaen huomioon asetettu minimikäyttöaste, katsotaan madaltavan vähittäismarkkinoille pyrkivien ohjelmistotoimijoiden alalle tulon kynnystä ja siten enimmäishinnan asettamisen voidaan katsoa osaltaan edistävän uuden ohjelmistopalvelutarjonnan muodostumista. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että kustannussuuntautuneen enimmäishintavelvollisuuden asettaminen käyttöasteittain minimikäyttöasteeseen saakka tuottaa siten hyötyä myös viestintäpalvelujen käyttäjille.

Enimmäishinnan asettaminen televisiolähetyspalveluille kanavanipussa A käyttöasteittain sekä asetettu minimikäyttöaste lisäävät sekä ennustettavuutta, että kilpailuvien yritysten oikeusturvaa. Etukäteen asetettu enimmäishinta vastaa myös viraston näkemystä säännellyn tuotteen kustannussuuntautuneesta hintatasosta käyttöasteittain tehokkuus huomioon ottaen. Tehokkaan toimijan voidaan myös katsoa pyrkivän mahdollisimman korkeaan verkon käyttöasteeseen sekä tavoittelevan ensisijaisesti parhaan ja kattavimman kanavanipun täyttämistä.

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan etukäteen asetettavan kustannussuuntautuneen enimmäishinnan asettaminen olisi voinut olla perusteltua televisiolähetyspalveluissa myös muiden kanavanippujen osalta. Enimmäishinta on kuitenkin asetettavissa vain sellaisille säännellyille tuotteille tai palveluille, joiden kustannukset ja kysyntä ovat päätöksen antamisajankohtana luotettavasti selvillä. Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että kanavanipun A kysyntä ja tulevat kustannukset ovat riittävän luotettavasti selvillä käyttöasteittaisen enimmäishinnan asettamista varten tulevalle sääntelykaudelle. Merkittävin syy sille, miksi joidenkin kanavanippujen kustannukset ja kysyntä ovat olleet päätöksen laatimisajankohtaan mennessä vielä epäselvät, on teknologiasiirtymä DVB-T2-lähetystekniikkaan. Kuten muualla tässä päätöksessä ja markkina-analyysissä on todettu, DVB-T2-tekniikkaan on Suomessa siirrytty vasta osittain. Liikenne- ja viestintävirasto olettaa laajamittaisen DVB-T2-jakelun alkavan sääntelykauden aikana Digitan UHF-verkossa, jolloin kyseistä tekniikkaa käyttävien kanavanippujen⁴³ kustannuksia alkaa vasta syntyä.

Etukäteen asetettu enimmäishinta olisi voinut olla tarkoituksenmukainen myös radiolähetyspalveluille. Radiolähetyspalveluilla ei kuitenkaan ole ollut voimassa kustannussuuntautuneisuuden velvollisuutta aiemmalla sääntelykaudella, jonka vuoksi virastolle ei ole kertynyt riittävästi tietoa radiolähetyspalveluihin liittyvistä kustannuksista enimmäishintojen asettamiseksi. Siten virasto katsoo, että kustannussuuntautuneisuus on velvollisuutena tarkoituksenmukaisin velvollisuus, jonka tulee käytännössä johtaa samaan päämäärään kuin etukäteen asetettu enimmäishinta.

Etukäteen asetettu enimmäishinta kanavanipussa A käyttöasteittain, ottaen huomioon asetettu minimikäyttöaste, on viraston näkemys säännellyn tuotteen tai palvelun kustannussuuntautuneesta hintatasosta ottaen huomioon toiminnan tehokkuus. Näin ollen viraston näkemyksen mukaan muille kanavanipuille sekä radiolähetyspalveluille asetettu kustannussuuntautuneisuuden velvollisuuden tulee johtamaan täy-

⁴³ Esimerkiksi Digitan kanavanippu D on ollut käytännössä tyhjä vuoden 2019 loppuun asti, jolloin kyseiselle kanavanipulle ei ole vielä syntynyt juurikaan kustannuksia.

sin samankaltaiseen lopputulokseen, kuin etukäteen asetettu kustannussuuntautunut enimmäishinta olisi johtanut. Tämä johtuu siitä, että sekä etukäteen asetetussa enimmäishinnassa, että jälkikäteen valvottavassa kustannussuuntautuneisuusvelvollisuudessa noudatetaan samoja regulaatiolaskennan periaatteita, jotka ovat kuvattu tarkemmin liitteessä 2 Regulaatiolaskenta.

Enimmäishintaa asetettaessa tulee ottaa huomioon viestintäpalvelulain 71 §:n 5 momentin mukaiset edellytykset. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa televisiolähetyspalveluiden osalta kanavanipussa A käyttöasteittain asetettu minimikäyttöaste huomioiden, osaltaan poistaa kilpailun esteitä sekä lisää markkinoiden tehokkuutta. Enimmäishinnan asettaminen televisiolähetyspalveluiden kanavanipulle A käyttöasteittain sekä asetettu minimikäyttöaste, edistävät markkinoilla toimivien yritysten kannustimia minimoida tehostomia kustannuksiaan, ja siten velvollisuuden asettaminen edistää myös tuotannollista tehokkuutta. Asetettavan hinnoitteluvollisuuden tulee myös kannustaa yrityksiä investointeihin. Lain perustelujen mukaan tehokas ja ennustettava ennakkosääntely mahdollistaa yhdenmukaiset lähtökohdat investointeihin niin sääntelyn kohteena olevalle huomattavan markkinavoiman yritykselle kuin kilpaileville teleyrityksillekin. Esimerkiksi markkinoilla, joissa ei esiinny lainkaan kilpailua toimilupajärjestelmän tai muusta vastaavasta syystä aiheutuvan monopolitilanteen takia, hinnoitteluvollisuuksien tulee olla tehokkaita. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että vastavuoroisesti tehokkaan ennakkosääntelyn puuttuminen voi vaikeuttaa yritysten investointeja, koska ennustettavan ja läpinäkyvän hintasääntelyn puuttuessa yritykset eivät pysty arvioimaan luotettavasti investointien kustannuksia ja tulovirtoja. Lisäksi mikäli kilpailun paine on heikko, yritysten kannusteet innovaatioiden kehittämiseen ja palvelujen laadun parantamiseen ovat heikot. Käyttöasteittaisen hinnan voidaan katsoa sen sijaan ohjaavan osaltansa tehokkaisuuteen investointeihin⁴⁴ ja Digitaalisen lähetyksen muodostuvan verkon tehokkaampaan käyttöön. Kustannussuuntautuneen enimmäishintavelvollisuuden asettamisen käyttöasteittain voidaan siten katsoa sen kilpailua edistävän vaikutuksen vuoksi myös kannustavan yrityksiä investointeihin.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että enimmäishintasääntelyn hyvinä puolina pidetään yleisesti sen ennakoitavuutta ja siihen liittyviä positiivisia kannustinvaikutuksia, jotka syntyvät siitä, että käyttöasteittainen hintakatto sekä minimikäyttöaste kanavanipulle A määritetään ennalta määritellyksi ajanjaksoksi. Lisäksi enimmäishintavelvollisuuden asettaminen kanavanipulle A käyttöasteittain sekä asetettu minimikäyttöaste tuovat ennakolta tietoon ohjelmistotoimijoille hinnan muodostumismekanismin sääntelykaudella. Käyttöasteeseen perustuva enimmäishinta takaa myös osaltansa sen, että ohjelmistotoimijoiden hinnat ovat vakaat ja ennustettavat. Hintasääntelyn voidaan siten katsoa lisäävän ennustettavuutta ja se luo paremmat lähtökohdat hinnoittelun arvioimiselle. Tällöin yrityksellä on kannusteet toiminnan tehostamiseen ja kustannusten vähentämiseen. Mikäli huomattavan markkinavoiman asemassa oleva yritys tehokkaalla toiminnallaan alittaa enimmäishinnan perusteeksi lasketut kustannukset, saa se pitää tehokkuushyödyn itsellään. Toiminnan tehostaminen kannustaa siten säänneltyä yritystä tehokkuutta lisääviin investointeihin. Yleisesti ottaen voidaan myös todeta, että enimmäishintasääntely kasvattaa investointikannusteita monilla tavoin ja vaikuttaa varsinkin tehostomia investointeja ja ylikapasiteettia vähentäen. Aito ennakkosääntely lisää siis ennustettavuutta ja luo paremmat lähtökohdat hinnoittelun arvioimiselle ja lisää siten myös yritysten oikeusturvaa.

⁴⁴ Kuten edellä on tässä päätöksessä todettu kohdassa 5.8.2 kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvollisuuden osalta.

Enimmäishintasäätelyn voidaan myös katsoa lisäävään säätelyn tehokkuutta, koska läpinäkyvästi asetettu enimmäishinta, ottaen huomioon kanavanipulle A määritelty minimikäyttöaste, on jälkikäteistä valvontaa nopeammin kustannussuuntautuneella tasolla. Säätelyn tehokkuutta jälkikäteistä valvontaa nopeammin edistää myös enimmäishintasäätelyn määrittäminen etukäteen kanavanipulle käyttöasteittain asetettu minimikäyttöaste mukaan lukien. Säätelyn ennustettavuuteen liittyvät oikeusvarmuusnäkökohdat myös osaltansa puoltavat sitä, että valvova viranomaismainen voi velvoittavassa päätöksessään asettaa kustannussuuntautuneen enimmäishinnan käyttöasteittain määrääjäksi. Tällöin huomattavan markkinavoiman asemassa olevan yrityksen säännellyn tuotteen hinta on selkeästi etukäteen määritelty ja toimii myös etukäteen laskettuna kustannussuuntautuneen hinnan tasona. Etukäteen asetetun enimmäishinnan asettaminen on tarkoituksenmukaista myös siksi, että viestintäpalvelulaki vaatii ottamaan huomioon toiminnan tehokkuuden määrittäessä säänneltyjen tuotteiden ja palveluiden tehokkaita kustannuksia. Pelkän kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvollisuus yhdistettynä jälkikäteiseen valvontaan ei voida myöskään katsoa kannustavan Digita asettamaan säänneltyjen tuotteiden ja palveluiden hintoja oma-aloitteisesti kustannussuuntautuneelle tasolle.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, ettei enimmäishinnan asettamista Digitalle ole pidettävä kohtuuttomana ottaen huomioon tässä päätöksessä sekä markkina-analyyssissä esitetyt seikat televisiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla vallitsevista kilpailuongelmista sekä enimmäishinnan asettamisella tavoiteltavat ja saavutettavissa olevat kilpailua edistävät ja kilpailun esteitä poistavat päämäärät. Kustannussuuntautuneen hinnan tulee sen sijaan olla kohtuullinen, kun huomioidaan tehokkaan toimijan kustannukset. Asetettujen enimmäishintojen ei siten tule ottaa huomioon sellaisia kustannuksia, jotka aiheutuvat tehottomuudesta. Yhtä selvää on, että kustannussuuntautuneen enimmäishinnan määrittämisessä voidaan ottaa huomioon vain ne kustannukset, jotka aiheutuvat nimenomaan säännellyn tuotteen tai palvelun tuottamisesta. Virasto katsoo myös kohtuulliseksi määrittää enimmäishinta käyttöasteittain siten, että käyttöaste voi vaihdella tosiasiallisen käyttöasteen mukaisesti sääntelyjaksolla ottaen huomioon kanavanipulle A määritelty ja asetettu minimikäyttöaste 84 %. Regulaatiolaskentaliitteessä määritetyn mukaisesti Digitan kanavanipun A käyttöaste voi vaihdella tulevalle sääntelykaudella 84-100% välillä. Vakaan ja ennustettavan hinnan voidaan katsoa olevan myös kohtuullinen sekä Digitan että ohjelmistotoimijoiden näkökulmasta. Käyttöasteen käyttämisestä enimmäishinnan määrittämisessä Regulaatiolaskentaliitteen mukaisesti voidaan myös pitää kohtuullisena, koska Digitan päälähetysmastoista koostuva verkko on aikoinaan mitoitettu sellaiseksi, että se on käytännössä aina lähes kokonaan käytössä. Digita on myös esittänyt, että UHF -lähetyskapasiteetista voi olla jopa niukkuutta tulevana vuosina johtuen laajamittaisen DVB-T2 siirtymän aiheuttamasta rinnakkaislähetystarpeesta sekä maksutelevisiojakelusta⁴⁵.

Velvollisuuksien kohtuullisuutta ja suhteellisuutta arvioitaessa tulee lain perustelujen mukaan ottaa huomioon myös se, että hinnoitteluvollisuuksien tulisi olla riittävän tehokkaita kilpailuongelmiin nähden, ja arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon myös muut olosuhteet, kuten huomattavan markkinavoiman yrityksen koko. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, ettei enimmäishinnan asettamista ole pidettävä kohtuuttomana ja viestintäpalvelulain suhteellisuusperiaatteen vastaisena myöskään Digitan kyseisillä markkinoilla vallitsevaan asemaan ja yrityksen kokoon nähden.

Edelleen asetettavien hinnoitteluvollisuuksien tulee sallia kohtuullinen tuotto säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Kohtuullista tuottoa määritettäessä olisi otettava huomioon myös investointeihin mahdollisesti liittyvät riskit. Tältä osin on huomattava, että viestintäpalvelulain 53 §:n 2 momentin 4 kohta edellyttää li-

⁴⁵ WRC-23 Traficom-Digita, Digitan näkemys UHF-taajuustarpeista joukkoviestintäverkoille.

säksi, että velvollisuutta asetettaessa otetaan huomioon huomattavan markkinavoiman yrityksen tekemät investoinnit, julkiset investoinnit ja investointeihin liittyvät riskit. Lain perustelujen mukaan velvollisuuksia asetettaessa on otettava huomioon se, että teleyrityksen toiminnan tulee olla taloudellisesti kannattavaa, ja että yritystä ei saa rasittaa velvoitteilla, jotka veisivät siltä mahdollisuudet taloudellisesti kannattavaan liiketoimintaan pitkällä aikavälillä.

Liikenne- ja viestintävirasto on täten tällä päätöksellä asettanut Digitalle velvollisuuden noudattaa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa televisiolähetyspalveluiden kanavanipun A osalta käyttöasteittain tiettyyn ennalta asetettuun minimikäyttöasteeseen saakka. Asetettavat enimmäishinnat ovat viestintäpalvelulain edellyttämällä tavalla kustannussuuntautuneet ja niiden tasoa määrittäessä huomioon on otettu viestintäpalvelulain 71 §:n 5 momentti, erityisesti sen 1 ja 5 kohdat, sekä 53 §:n 2 momentin 4 kohdan vaatimukset kohtuullisen tuoton ja investointien huomioon ottamisesta. Kohtuullinen tuotto sitoutuneelle pääomalle on määritetty WACC-menetelmällä⁴⁶ ja kohtuullisen tuoton laskennassa on otettu huomioon toimintaan liittyvät riskit. Enimmäishinnan tason määrittämisessä käytetyt periaatteet ja laskentatapa on kuvattu tämän päätöksen liitteessä 2, Regulaatiolaskenta ja kohtuullisen tuoton laskennassa käytetyt periaatteet liitteessä 5, Sitoutuneen pääoman tuoton parametrit, jossa on tarkemmin määritetty ja perusteltu kohtuullisen tuoton määrä

Edellä mainituilla perusteilla Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että televisiolähetyspalveluiden kanavanippua A koskevan kustannussuuntautuneen enimmäishinnan asettaminen Digitalle käyttöasteittain on tarpeen kilpailun edistämiseksi ja kilpailun esteiden poistamiseksi sekä hinnoitteluvollisuuden vastaisen hinnoittelun aiheuttaman vakavan haitan torjumiseksi.

Digitan tulee ilmoittaa käyttöasteen muutoksista virastolle ja muuttaa kanavanipun hinta viimeistään yhtä (1) kuukautta tai mahdollisimman pian ennen kanavanipun käyttöasteen muuttumista ja sen mukaisesta hinnanmuutoksesta. Kyseisen ilmoitusvelvollisuuden asettamisella on tarkoitus varmistaa viraston tiedonsaanti kanavanipun A käyttöasteen muutoksista sekä varmistaa osaltansa viraston toimivaltaan kuuluvien mahdollisten valvontatoimenpiteiden asianmukainen suorittaminen. Vastaavasti tällä velvollisuudella varmistetaan myös ohjelmistotoimijoiden asianmukainen ja ennakoiva tiedoksisaanti tulevista hinnanmuutoksista.

Enimmäishinnan noudattamista koskeva velvollisuus tulee voimaan kolmen (3) kuukauden kuluttua päätöksen antamisesta. Siirtymäajan puitteissa Digitan on mahdollista tehdä tarvittavat toimenpiteet enimmäishinnan käyttöönotolle. Enimmäishinta on voimassa kolmen (3) vuoden ajan siitä lähtien kun velvollisuus noudattaa enimmäishintaa on tämän päätöksen mukaisesti astunut voimaan.

5.9 Velvollisuus käyttää kustannuslaskentajärjestelmää

Viestintäpalvelulain 74 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi 53 §:n mukaisella päätöksellä asettaa teleyritykselle velvollisuuden käyttää kustannuslaskentajärjestelmää, jos se on tarpeen yritykselle asetetun hinnoitteluvollisuuden valvomiseksi.

Säännöksen 2 momentin mukaan yritys saa itse valita käyttämänsä kustannuslaskentajärjestelmän. Yrityksen on laadittava kustannuslaskentajärjestelmästä Liikenne- ja viestintävirastolle kuvaus, josta käyvät ilmi vähintään kustannusten pääluokat ja ne säännöt, joiden mukaan kustannukset kohdennetaan.

⁴⁶ Weighted Average Cost of Capital. Viimeisin WACC-menetelmän parametrien päivitys on tehty vuonna 2019 sitoutuneen pääoman tuotto -liitteen mukaisesti.

Liikenne- ja viestintäviraston käyttämä arviointitapa enimmäishinnan tason määrittämiseksi kanavanipussa A käyttöasteittain perustuu tämän päätöksen liitteenä 2 olevaan Regulaatiolaskenta-liitteeseen. Samaa arviointitapaa sovelletaan kustannussuuntautuneisuuden jälkikäteiseen arviointiin televisiolähetyspalveluiden osalta kanavanipuissa (B, C, D, E ja F), radiolähetyspalveluissa, sekä radion antennikapasiteetin hinnoittelun jälkikäteisessä valvonnassa. Kustannuslaskentajärjestelmän käyttöä koskevan velvoitteen asettaminen on tarpeen kaikkien hinnoitteluvollisuuksien noudattamisen osalta, jotta virasto pystyy arvioimaan säänneltyjen tuotteiden kustannuksissa mahdollisesti tapahtuvia muutoksia. Kustannuslaskentajärjestelmän käyttöä koskeva velvollisuus siten täydentää kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvollisuutta ja asetetun kustannussuuntautuneen enimmäishinnan velvollisuutta ja on tarpeen näiden velvollisuuksien valvomiseksi. Kyseisen velvollisuuden asettamista ei myöskään katsota kohtuuttomaksi Digitan kyseisellä markkinalla vallitsevaan asemaan ja yrityksen kokoon nähden.

Digitan tulee viestintäpalvelulain 75 §:n perusteella toimittaa Liikenne- ja viestintävirastolle vuosittain seuraavan kalenterivuoden elokuun loppuun mennessä kuvaus käyttämästään kustannuslaskentajärjestelmästä, säänneltyjen tuotteiden hinnoittelulaskelmat sekä tilintarkastajan kertomus kustannuslaskentajärjestelmän tarkastuksesta.

5.10 Velvollisuuksien poistaminen

Liikenne- ja viestintävirasto on vuonna 2015 Digita Networks Oy:lle antamassaan huomattavan markkinavoiman päätöksessä⁴⁷ asettanut sille velvollisuudet vuokrata päälähetysasemien mastojen antennipaikkoja ja antennikapasiteettia liitännäistoimintoihin sekä noudattaa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa näiden päälähetysasemien mastojen antennipaikkojen osalta.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että antennipaikan ja antennikapasiteetin tarjoamista televisiolähetyspalveluita varten koskevien vuokrausvelvollisuuksien sekä antennipaikan kustannussuuntautunutta enimmäishintaa koskevan velvollisuuden asettaminen Digitalle ei ole enää tarpeen. Velvollisuuksien asettamisesta huolimatta yksikään yritys ei ole vuokrannut Digitalta antennipaikkaa eikä antennipaikan kustannussuuntautuneen enimmäishinnan velvollisuutta ole sellaisenaan sovellettu. Lisäksi velvollisuuksien asettamisen jälkeen Norkring AS luopui kesäkuussa 2016 sille myönnetystä antennitelevisioverkon toimiluvista, eikä päätöksen voimassaoloaikana sekä tulevalle toimilupakaudella ole odotettavissa muutoksia myönnetyissä antennitelevisioverkon toimiluvissa⁴⁸. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että tässä päätöksessä asetetut muut velvollisuudet riittävät nykyisessä markkinatilanteessa poistamaan kilpailun esteitä sekä turvaamaan kilpailun merkityksellisillä markkinoilla.

6 Velvollisuuksien vaikutusten arviointi

Viestintäpalvelulain 53 §:n 3 momentin mukaan Liikenne- ja viestintäviraston on huomattavaa markkinavoimaa koskevassa päätöksessään arvioitava yrityksille asetettavien velvollisuuksien vaikutukset markkinoille. Lain perusteluiden mukaan vaikutusarvion tulee olla kattava ja sen on sisällettävä esimerkiksi arvio siitä, miten asetettavat velvoitteet kannustavat investointeihin. Lisäksi viraston olisi esimerkiksi viestintäpalvelulain 71 §:n mukaista hinnoitteluvollisuutta asettaessaan arvioitava vaikutukset säänneltyjen tuotteiden ja niitä vastaavien vähittäistuotteiden hintatasoon.

⁴⁷ Viraston päätös 24.4.2015, Dnro 15/961/2015.

⁴⁸ Nykyiset toimiluvat ovat pääosin voimassa 10.1.2027 saakka.

Televisio- ja radiolähetyspalvelujen markkinoiden markkina-analyysissä on määritetty kolme tukku-markkinaa: antennikapasiteettiin pääsyn markkinat, televisiolähetyspalveluiden markkinat sekä radiolähetyspalveluiden markkinat. Kyseisillä markkinoilla Digitalilla on markkina-analyysin perusteella todettu huomattavan markkina-voiman asema.

Liikenne- ja viestintävirasto on asettanut Digitalle päätöksen kohdassa 2.2 luetellut huomattavan markkinavoiman velvollisuudet. Digitalilla ei ole aiemmin ollut velvollisuutta noudattaa enimmäishintaa televisiolähetyspalveluissa kanavanipussa A eikä kustannussuuntautunutta hintaa radiolähetyspalveluissa. Muut velvollisuudet ovat olleet Digitalilla jo aiemmin voimassa. Aiemmin voimassa ollut velvollisuus vuokrata päälähetysasemien mastoista antennipaikkaa, velvollisuus vuokrata päälähetysasemien mastoista antennikapasiteettia televisiolähetyspalveluita varten sekä velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa antennipaikan vuokrauksessa poistuvat Digitalta.

Vaikutusarviossa arvioidaan asetettavien velvollisuuksien taloudelliset vaikutukset markkinoiden kilpailuun, tukku- ja vähittäistuotteiden hintatasoon sekä toimialan investointeihin. Lisäksi arvioidaan erikseen kohderyhmäkohtaiset taloudelliset vaikutukset huomattavan markkinavoiman yritykseen, kilpaileviin yrityksiin, muihin yrityksiin sekä loppuasiakkaisiin.

Antennikapasiteettiin pääsyn tukku-markkinat

Vaikutukset tukku- ja vähittäismarkkinoiden kilpailuun

Antennikapasiteettiin pääsyä koskevat hinnoittelu- ja muut velvollisuudet edistävät kilpailevien teleyritysten tuloa valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen markkinoille. Velvollisuudet madaltavat kilpailijoiden alalle tulon kynnystä ja helpottavat oman radiolähetysverkon rakentamista sekä laajentamista, koska kilpailijoiden ei tarvitse investoida esimerkiksi omiin antenneihin Digitan päälähetysasemilla. Siten velvollisuudet mahdollistavat vaihtoehtoisen palvelutarjonnan syntyä valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tukku-markkinoilla, ja lopulta edistävät myös radiopalvelujen vähittäismarkkinoiden kilpailun toimivuutta sekä monipuolisen vähittäispalvelutarjonnan syntyä.

On kuitenkin epäselvää, millaisella aikataululla Digitan antennikapasiteettipalveluja hyödyntävät vaihtoehtoiset toimijat pystyisivät rakentamaan uusia valtakunnallisia lähetysverkkoja tai laajentamaan toimintaansa siten, että verkot muodostaisivat kilpailevan vaihtoehdon Digitan palveluille myös esimerkiksi yli 90 prosentin väestöpeiton vaativien radiokanavien kohdalla. Verkkojen laajentaminen edellyttää sitä, että kilpaileva toimija saa itselleen laajaa verkkoa tarvitsevan asiakkaan ennen investointipäätöksen tekemistä. Huolimatta antennikapasiteetille edellisessä HMV-päätöksessä asetetuista vastaavista velvollisuuksista sekä siitä, että radiolähetyspalveluissa verkkotoimiluvat eivät rajoita valtakunnallisille markkinoille laajenemista, esimerkiksi Telemast Nordic Oy:n laajin, konsernin omassa käytössä oleva FM-verkko on laajentunut 85 prosentin väestöpeitosta vain 86 prosenttiin, eikä esimerkiksi vaihtoehtoisia koko maan kattavia lähetysverkkoja ole markkinoille syntynyt.

Vaikutukset tukku- ja vähittäistuotteiden hintatasoon

Koska antennikapasiteettiin pääsyn kustannussuuntautuneen hinnan velvollisuus tarkoittaa jälkikäteiseen arviointiin perustuvaa hintojen määrittelyä, eikä kysymys ole ennakkoon asetettavasta enimmäishinnasta, hinnoitteluvollisuuden täsmällisiä vaikutuksia antennikapasiteettipalvelun hintatasoon ei tässä vaiheessa pystytä arvioimaan. Hinnoitteluvollisuuden voidaan kuitenkin arvioida rajoittavan Digitan

kykyä ylihinnoitella antennikapasiteetista ja sen liitännäistoiminnoista perittäviä maksuja.

Kuten edellä on todettu, on epävarmaa, takaavatko antennikapasiteettiin pääsyn velvollisuudet riittävän kilpailun syntymisen valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen markkinoilla. Siten velvollisuuksien ei voida arvioida varmuudella johtavan radiolähetyspalvelujen tukkuhintojen alenemiseen kilpailun lisääntymisen myötä.

Radiolähetyspalvelujen markkinoihin liittyvät vähittäispalvelut ovat vastaanottajille ilmaisia. Siksi velvollisuuksilla ei voi olla vaikutuksia vähittäispalvelujen hintatasoon.

Vaikutukset huomattavan markkinavoiman yritykseen

Hinnoitteluvollisuuden soveltaminen, joka ottaa huomioon toiminnan tehokkuuden, voi alentaa Digitan antennikapasiteetista ja sen liitännäistoiminnoista perimiä hintoja. Siten Digitan antennikapasiteettipalvelusta keräämät tulot voivat pienentyä, mikäli kysynnässä ei tapahdu muutoksia. Vaikutuksia liikevaihtoon ei kuitenkaan ole mahdollista arvioida tarkasti, sillä hinnoittelun arviointi tapahtuu jälkikäteisesti.

Velvollisuuksien vaikutukset Digitan liikevaihtoon ja tulokseen riippuvat myös siitä, kykenevätkö vaihtoehtoiset radiolähetyspalvelujen tarjoajat laajentamaan toimintaansa hyödyntämällä Digitan antennikapasiteettipalveluja. Mikäli kilpailu aidosti lisääntyy kattavasti valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen markkinoilla, voi tämä johtaa Digitan radiolähetyspalveluista saamien tulojen vähenemiseen ja tuloksen pienenemiseen. On kuitenkin epävarmaa, lisääntyykö kilpailu radiolähetyspalveluissa antennikapasiteettipalvelujen sääntelyn ansiosta.

Digita omistaa jo tällä hetkellä valtakunnalliset antennitelevisio- ja radioverkot lähetyksensä ja mastoineen. Verkkoinfrastruktuuri on alun perin rakennettu Yleisradiolle julkisin varoin valtakunnallisia televisio- ja radiolähetyksiä varten. Tähän lähtötilanteeseen perustuen velvollisuuksilla ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia Digitan investointeihin. Lisäksi hinnoitteluvollisuus sallii kohtuullisen tuoton säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle investoidulle pääomalle ja ottaa huomioon myös investointeihin liittyvät riskit, mikä mahdollistaa erimerkiksi tarvittavien korjaus- ja ylläpitoinvestointien tekemisen kannattavalla tavalla.

Verrattuna aiempaan sääntelyyn, antennikapasiteetin tarjoamista koskevat velvollisuudet eivät aikaansaa muutoksia Digitan hallinnollisiin kustannuksiin.

Vaikutukset kilpaileviin yrityksiin, muihin yrityksiin ja loppuasiakkaisiin

Velvollisuudet parantavat kilpailevia radiolähetyspalveluja tarjoavien yritysten liike-toimintamahdollisuuksia. Halutessaan kilpailevat toimijat voivat laajentaa palvelujensa väestöpeittoa hankkimalla Digitalta antennikapasiteettia ja siten houkutellessa valtakunnallisia radio-ohjelmistotoimijoita siirtymään Digitalta omiksi asiakkaikseen.

Antennikapasiteettiin asetettavilla velvollisuuksilla ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia kilpailevien yritysten investointeihin. Velvollisuudet eivät merkittävästi lisää kilpailevien teleyritysten investointeja, sillä antennikapasiteetin vuokraaminen edellyttää ainoastaan oman lähettimen viemistä laitetilaa sekä siirtoyhteyksiä laitetilaa ja oman runkoverkon välille.

Kilpailun lisääntyminen voi lisätä radio-ohjelmistotoimijoiden valinnanmahdollisuuksia lähetyksensä tarjoajan suhteen sekä alentaa radiolähetyspalveluista maksettua hintoja. Tämä puolestaan voi edistää monipuolisten ja laadukkaiden ja maantieteelliseltä peitoltaan aiempaa laajempien vähittäispalvelujen tarjoamista loppuasiakkaille. Kilpailun tosiasiallinen lisääntyminen kuitenkin riippuu kilpailevien toimi-

joiden liiketoimintasuunnitelmista toiminnan laajentamisen suhteen sekä vaihtoehtoisten verkkojen ja niissä tarjottavien lähetysohjelmien kilpailukykyisyydestä Digitaaliseen nähtävään.

Televisio- ja radiolähetysohjelmien markkinat

Vaikutukset tukku- ja vähittäismarkkinoiden kilpailuun

Televisio- ja radiolähetysohjelmien koskevat hinnoittelun- ja muut velvollisuudet eivät edistä vaihtoehtoisten lähetysohjelmien toimijoiden markkinoille tuloa tukkutasolla, eivätkä siten lisää kilpailua lähetysohjelmien markkinoilla. Sen sijaan vaikutukset kohdistuvat Digitaalisen tarjoamien lähetysohjelmien ehtoihin ja ne edistävät sitä, että televisio- ja radio-ohjelmistotoimijat saavat hankittua tarvitsemansa valtakunnalliset lähetysohjelmien Digitalta tasapuolisissa ja kohtuullisissa ehdoissa.

Toimitusehtojen ja hinnaston julkaisuvelvollisuus lisää lähetysohjelmien tarjoamisen läpinäkyvyyttä ja helpottaa yritysten välisiä sopimusneuvotteluja. Syrjimättömyysvelvollisuudella varmistetaan, että Digitaalinen soveltaa lähetysohjelmien tarjoamisessa eri toimijoiden kohdalla tasapuolisia ehtoja, ja että palveluja tarjotaan vastaavissa ehdoissa ja vastaavanlaatuisena kuin Digitaalinen tarjoaa niitä itselleen. Asetettavat hinnoitteluvuorokaudet rajoittavat Digitaalisen kykyä ylihinnoitella lähetysohjelmien Digitalta tasapuolisissa ja kohtuullisissa ehdoissa.

Koska asetettavat velvollisuudet rajoittavat Digitaalisen mahdollisuutta käyttää markkinavoimaa tukku- ja vähittäismarkkinoilla, helpottavat ne televisio- ja radio-ohjelmistotoimijoiden liiketoimintaa sekä mahdollistavat monipuolisten ja laadukkaiden vähittäismarkkinoiden tarjoamisen loppuasiakkaille. Lisäksi velvollisuudet varmistavat tasapuoliset kilpailuedellytykset eri ohjelmistotoimijoille vähittäismarkkinoiden tarjoamisessa ja edistävät vähittäismarkkinoiden kilpailun toimivuutta.

Vaikutukset tukku- ja vähittäistuotteiden hintatasoon

Digitalle asetettava velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa kanavanipussa A alentaa kyseisen kanavanipun osalta televisiolähetysohjelmien Digitalta tasapuolisissa ja kohtuullisissa ehdoissa. Hinnoitteluvuorokaudet riippuu toteutuneesta käyttöasteesta. Mitä suurempi kanavanipun käyttöaste on, sitä pienempi on enimmäishinta. 84 prosentin käyttöasteella niin sanotun all time -lähetysohjelmien enimmäishinta on 49 138 euroa kuukaudessa (1 Mbit/s), mikä on noin 15 prosenttia alhaisempi kuin tämänhetkinen hinnoitteluvuorokauden hinta 57 515 euroa. 100 prosentin käyttöasteella enimmäishinta on 41 276 euroa kuukaudessa, mikä on noin 28 prosenttia alhaisempi kuin tämänhetkinen hinnoitteluvuorokauden hinta.

Muihin kanavanippuihin ja radiolähetysohjelmien Digitalta tasapuolisissa ja kohtuullisissa ehdoissa hinnoittelun velvollisuus tarkoittaa viraston jälkikäteiseen arviointiin perustuvaa hintojen arviointia, eikä kysymys ole ennakoon asetettavasta enimmäishinnasta. Siksi hinnoitteluvuorokauden täsmällisiä vaikutuksia kyseisten lähetysohjelmien hintatasoon ei tässä vaiheessa pystytä arvioimaan. Viraston näkemyksen mukaan kustannussuuntautuneisuuden velvollisuuden tulee kuitenkin vaikuttaa samansuuntaisesti Digitaalisen hinnoitteluvuorokauden muissa kanavanipuissa ja radiolähetysohjelmien Digitalta tasapuolisissa ja kohtuullisissa ehdoissa kuin enimmäishintavelvollisuus vaikuttaa kanavanipussa A. Hinnoitteluvuorokauden voidaan näin ollen arvioida rajoittavan Digitaalisen kykyä ylihinnoitella lähetysohjelmien Digitalta tasapuolisissa ja kohtuullisissa ehdoissa.

Maksutelevision vähittäismarkkinoiden hintoihin tukkutasoisen lähetysohjelmien hinnoitteluvuorokaudet voivat välillisesti vaikuttaa alentavasti. Ilmaiseksi vastaanotettaviin televisio- ja radiovähittäismarkkinoihin tukkutasoisen hintasääntelyllä ei puolestaan voi olla vaikutuksia hinnoittelun osalta.

Vaikutukset huomattavan markkinavoiman yritykseen

Velvollisuudet koskettavat televisio- ja radiolähetyspalvelujen tukku tuotteita, joiden tarjoaminen on Digitan pääliiketoimintaa. Koska hinnoitteluvollisuudet alentavat Digitan lähetyspalveluista perimiä hintoja, esimerkiksi kanavanipussa A noin 15-28 prosenttia, niillä on Digitan säännellyn liiketoiminnan liikevaihtoa ja sitä kautta yrityksen kokonaisliikevaihtoa alentava vaikutus. Velvollisuuksien vaikutuksia liikevaihtoon ei voida tässä vaiheessa täsmällisesti arvioida, sillä kanavanippua A lukuun ottamatta Digitan hinnoittelun arviointi on jälkikäteistä. Velvollisuudet todennäköisesti vaikuttavat liikevaihdon lisäksi myös Digitan tulokseen pienentävästi.

Velvollisuuksilla ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia Digitan investointeihin. Digita omistaa jo tällä hetkellä valtakunnalliset antennitelevisio- ja radioverkot lähetyksensä ja mastoineen. Digitan verkkoinfrastruktuuri on alun perin rakennettu Yleisradiolle julkisin varoin valtakunnallisia televisio- ja radiolähetystyksiä varten. Lisäksi televisiolähetyspalveluiden DVB-T2-lähtämiseen tarvittavat merkittävimmät investoinnit Digita on jo tehnyt. Jatkossa ohjelmistotoimijoita palvellakseen Digitan on jatkossakin tehtävä muun muassa normaaleja korvaus- ja ylläpitoinvestointeja verkkoonsa. Lähetyspalveluihin kohdistuvat hinnoitteluvollisuudet kuitenkin sallivat kohtuullisen tuoton säännelyyn toimintaan sitoutuneelle investoidulle pääomalle ja ottavat huomioon myös investointeihin liittyvät riskit, mikä mahdollistaa investointien tekemisen kannattavalla tavalla.

Digita on yhteiskunnan huoltovarmuuden turvaamisen kannalta keskeinen toimija, jonka on huolehdittava radiotaajuuksien riittävän häiriöttömästä ja tehokkaasta käytöstä normaaliolojen häiriötilanteissa ja valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa LSVP:n 281, 282 ja 283 §:n sekä Liikenne- ja viestintäviraston määräyksen 54 mukaisesti.⁴⁹ Asetettavien hinnoitteluvollisuuksien ei arvioida vaikuttavan Digitan kyvystä huolehtia säännösten mukaisista varautumisvelvollisuuksista, sillä Digitan tehokkaan toimijan mallin mukaiset olennaiset huoltovarmuuteen liittyvät kustannukset hyväksytään edelleen osaksi säännelyjen tuotteiden kustannuksia.

Lähetyspalveluihin asetettavat velvollisuudet eivät merkittävästi lisää Digitan hallinnollisia kustannuksia. Digita on jo useiden vuosien ajan toimittanut virastolle säännelyjen palveluiden kustannustietoja vuosittain. Tämän päätöksen tultua voimaan yhtiön tulee toimittaa virastolle kustannustietoja lähetyspalveluista jonkin verran aiempaa laajemmin sekä eri muotoisena.

Vaikutukset kilpaileviin yrityksiin, muihin yrityksiin ja loppuasiakkaisiin

Lähetyspalveluihin asetettavat velvollisuudet eivät edistä kilpailevien lähetyspalvelutoimijoiden tuloa tukku markkinoille. Siten niillä ei ole vaikutuksia kilpaileviin teleyrityksiin.

Velvollisuudet alentavat televisio- ja radio-ohjelmistotoimijoiden lähetyspalvelujen hinnastohintoja nykyisestä. Lähetyspalvelukustannusten aleneminen puolestaan edistää monipuolisten ja laadukkaiden vähittäispalvelujen tarjoamista loppuasiakkaille ja varmistaa tasapuoliset kilpailuedellytykset eri ohjelmistotoimijoille vähittäismarkkinoilla.

⁴⁹ Määräys 54/B viestintäverkkojen ja -palvelujen varmistamisesta sekä viestintäverkkojen synkronoinnista. <https://www.finlex.fi/data/normit/42160/Viestintavirasto54B2014M.pdf> Määräyksen 54 perustelut ja soveltaminen <https://www.finlex.fi/data/normit/42160/MPS54B.pdf>

Asetettavat hinnoitteluvollisuudet edistävät jakelukustannusten kohtuullisuutta myös television DVB-T2-jakelutekniikan kanavanipuissa, mikä edesauttaa teknologiasiirtymän toteutumista ja helpottaa erityisesti pienempien kaupallisten kanavien DVB-T2-kapasiteetin ostamista taloudellisesti kannattavalla tavalla.

Asetettavat vullisuudet tuottavat hyötyjä radio- ja televisiopalveluja käyttäville loppuasiakkaille. Ohjelmistotoimijoilta perittävät lähetyspalvelujen maksut muodostavat merkittävän osan ohjelmistotoimijoiden kustannuksista, joten lähetysmarkkinoiden tehostuminen ja lähetyspalveluiden hinnan lasku edistävät radio- ja televisio-ohjelmistotoimijoiden kykyä lisätä alueellisesti kattavaa tarjontaa, tarjota laadukkaita ja monipuolisia palveluja sekä vastata paremmin ohjelmistotoimijoille viestintäpalvelulain 209 ja 210 §:n, yleisradiolain (1380/1993) sekä yleisen edun kanavia koskevan valtioneuvoston asetuksen (657/2017) asettamiin velvoitteisiin tarjota tuotanto- ja ostohinnaltaan kalliimpia kotimaisia tai eurooppalaisia sekä riippumattomia ohjelmistoja. Asetettavat vullisuudet edistävät välillisesti myös suomalaisien veronmaksajien maksaman yleisradioveron tehokasta käyttöä. Yleisradion televisio- ja radiojakelu rahoitetaan verovaroin, jolloin veronmaksajat saavat kohtuullisten jakelukustannusten myötä laadukkaampia ja monipuolisempia palveluita vastineeksi maksetuille verorahoille.

Muut vaikutukset

Taloudellisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä Liikenne- ja viestintävirasto on arvioinut, onko asetettavilla vullisuuksilla edellä tarkasteltujen lisäksi muita vaikutuksia.

Virasto katsoo, että vullisuuksilla ei ole vaikutuksia kansantalouteen tai julkistalouteen. Lisäksi virasto arvioi, että asetettavilla vullisuuksilla ei ole vaikutuksia viranomaisen toimintaan, ympäristöön tai muita yhteiskunnallisia vaikutuksia.

7 Julkinen kuuleminen

7.1 Kansallinen kuuleminen

Liikenne- ja viestintäviraston on viestintäpalvelulain 310 §:n mukaan varattava teleyrityksiä ja käyttäjiä edustaville tahoille tilaisuus esittää lausuntonsa ennen päätöksen antamista lain 51–79 §:n mukaisista päätöksistä, jos niillä on huomattava vaikutus viestintämarkkinoihin. Viraston on kuullut kansallisesti markkina-analyyseistä ja päätösluonnoksesta.

Liikenne- ja viestintävirasto laitoi markkina-analyyssiluonnoksen kansalliselle kuulemiselle 29.3.2019. Lausuntojen toimittamiselle asetettu määräaika päättyi 30.4.2019. Myönnetyn lisäajan jälkeen 15.5.2019. Virastolle toimitettiin määräaikaisten puitteissa yhteensä 9 lausuntoa markkina-analyyseistä koskien.

Liikenne ja viestintävirasto aloitti kansallisen kuulemisen päätösluonnoksesta liitteineen 26.3.2020. Virasto keskeytti kansallisen kuulemisen 12.5.2020 menettelyllisiä oikaisuja varten ja samalla arvioitiin, onko päätösluonnokseen tarpeen tehdä muita muutoksia.⁵⁰

Liikenne- ja viestintävirasto jatkoi keväällä 2020 aloitettua kansallista kuulemistä päätösluonnoksesta liitteineen 3.9.2020. Lausuntojen toimittamiselle asetettu määräaika päättyi [päivämäärä täydennetään kuulemisen jälkeen]. Virastolle toimitettiin

⁵⁰ <https://www.traficom.fi/fi/ajankohtaista/liikenne-ja-viestintavirasto-traficom-keskeyttaa-kansallisen-kuulemisen-huomattavasta>.

määräaikojen puitteissa yhteensä [kappalemäärä täydennetään kuulemisen jälkeen] lausuntoa päätösluonnosta ja sen liitteitä koskien.

Liikenne- ja viestintävirasto on julkaissut kaikkien lausuntojen julkiset versiot kotisivuillaan.⁵¹ Virasto on myös toimittanut kaikkien lausuntojen julkiset versiot⁵² sähköpostitse pyytäneille tahoille, myös Digitalle. Toimitettujen lausuntojen yhteenvedot ovat tämän päätöksen liitteenä 6.

7.2 Kansainvälinen kuuleminen

Liikenne- ja viestintäviraston on viestintäpalvelulain 82 §:n mukaan varattava komissiolle ja Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimelle tilaisuus antaa lausuntonsa kuukauden määräajassa ennen ETA-valtioiden väliseen kauppaan vaikuttavaa markkina-analyysiä ja huomattavaa markkinavoimaa koskevaa päätöstä.

[Tämä osa täydennetään kansainvälisen kuulemisen jälkeen]

7.3 Muutokset julkisten kuulemisten jälkeen

Liikenne- ja viestintävirasto on julkisten kuulemisten aikana saatujen lausuntojen ja niissä esitettyjen näkemysten sekä kommenttien perusteella tehnyt täsmennyksiä niin markkina-analyysiin kuin huomattavan markkinavoiman päätösluonnokseen.

[Tämä osa täydennetään kuulemisten jälkeen].

8 Sovelletut säännökset

Viestintäpalvelulaki (917/2014) 51 §, 52 §, 53 §, 56 §, 67 §, 68 §, 69 §, 71 §, 74 §, 75 §, 82 §, 83 §, 310 §, 345 §

9 Päätöksen siirtymä- ja voimassaoloaika

Tässä päätöksessä asetetut velvollisuudet tulevat alla olevia poikkeuksia lukuun ottamatta voimaan päätöksen tiedoksisaannista. Päätös on voimassa toistaiseksi, jollei Liikenne- ja viestintävirasto muuta päätöstä viestintäpalvelulain 53 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetuissa seikoissa tai markkinoiden kilpailutilanteessa tapahtuneiden merkityksellisten muutosten vuoksi.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo kohtuulliseksi asettaa uudelle televisiolähetyspalveluiden kustannussuuntautuneelle enimmäishintaa koskevalle velvollisuudelle siirtymäajan. Siten televisiolähetyspalveluiden enimmäishinnan noudattamista koskevat velvollisuudet tulevat voimaan kolmen kuukauden kuluttua päätöksen antamisesta.

⁵¹ <https://www.traficom.fi/fi/saadokset/#%7B%22category%22%3A%7B%22name%22%3A%22all%22%7D%2C%22group%22%3A%7B%22name%22%3A%22%22%7D%2C%22filters%22%3A%7B%22s%3A%4%3A%4d%3%B6ksen-tyyppi%22%3A%2255B16%255D%22%7D%2C%22query%22%3A%22televisio-%20ja%20radiotukumarkkinoiden%20markkina-analysiluonnoksesta%22%2C%22limit%22%3A%20%2C%22sort%22%3A%7B%22title%22%3A%22ASC%22%7D%2C%22offset%22%3A%7D>

⁵² Korkein hallinto-oikeus on todennut päätöksessään KHO 2018:96, 5.7.2018, taltionro 3304, että lain viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin mukaisesta liikesalaisuuksien suojasta ja puitedi-
rektiin 5 ja 6 artiklan sääntelystä sekä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (C-140/13 Altman ym.) tarkoitettua viranomaisen tehokkaan toiminnan varmistamistarpeesta johtuu, että Digitan asianosaisasemasta huolimatta sillä ei ole oikeutta teleyrityksen antamiin tietoihin siltä osin kuin niihin sisältyy julkisuuslain mainitun säännöksen nojalla liikesalaisuuksiksi katsottavia tietoja ja kun teleyritykset eivät ole antaneet suostumustaan näiden tietojen antamiseen.

Velvollisuus noudattaa Liikenne- ja viestintäviraston asettamia enimmäishintoja on voimassa kolme vuotta enimmäishintojen noudattamista koskevien velvollisuuksien voimaan tulosta.

10 Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) säädetään. Lain 7 §:n mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

Päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin määrää.

LIITTEET

- Liite 1: Markkina-analyysi
- Liite 2: Regulaatiolaskenta
- Liite 3: Enimmäishinnan laskenta
- Liite 4: Enimmäishinnat käyttöasteittain
- Liite 5: Sitoutuneen pääoman tuoton parametrien uudelleenmäärittely televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoille
- Liite 6: Lausuntoyhteenvedot
- Liite 7: Valitusosoitus