

Liikenne- ja viestintävirastolle

28. helmikuuta 2022

Sähköpostitse

kirjaamo@traficom.com

Asia: Dnro 105/960/2018 – Digita Oy:n lausunto televisio- ja radiolähetyspalveluiden huomattavan markkinavoiman päätös- ja sitoumuspäätösluonnoksista

1 Tausta

1. Liikenne- ja viestintävirasto ("virasto") on julkaissut 27.1.2022 lausuntopyynnön Digita Oy:tä ("Digita") koskevista televisio- ja radiolähetyspalveluiden huomattavan markkinavoiman päätösluonnoksesta ja sitoumuspäätösluonnoksesta. Lausuntopyyntöön kuuluvat myös 27.1.2022 päivitetty markkina-analyyysiluonnos sekä Digitan sitoumushakemus 13.10.2021. Määräaika lausunnoille on 28.2.2022.
2. Lausuntopyynnöstä ilmenevin tavoin Digita on pyrkinyt itse ratkaisemaan viraston markkinoilla havaitsemia kilpailuongelmia hakemillaan vapaaehtoisilla sitoumuksilla. Päätösluonnoksessa virasto esittää vahvistettavaksi Digitan hakemat sitoumukset kokonaisuudessaan, jonka myötä virasto poistaa Digita koskevat aiemmat HMOV-velvoitteet. Uutena velvollisuutena virasto esittää asetettavaksi Digitalle velvollisuuden noudattaa kustannussuuntautunutta hinnoittelua tehokkuus huomioiden radion antennikapasiteetin vuokrauksessa ja radiolähetyspalveluissa.
3. Digita toteaa, ettei se ole samaa mieltä viraston nyt tai asian käsittelyn eri vaiheissa julkaisemissa markkina-analyysissä, HMOV-päätösluonnoksissa tai niiden liitteissä esittämistä perusteluista tai johtopäätöksistä koskien televisio- ja radiolähetyspalvelujen tai niihin liittyvien muiden markkinoiden määrittelyä, Digitan asemaa huomattavan markkinavoiman yrityksenä tai ennakkosääntelyn edellytyksiä. Digita uudistaa tämän osalta aiemmin asian käsittelyn aikana lausumansa ja varaa oikeuden kiistää viraston esittämän myös jatkossa.
4. Eriävistä näkemyksistä huolimatta Digita on kuitenkin osaltaan halunnut edesauttaa asian ratkaisemista ja siten poistaa pitkittyvän selvityksen markkinoilla synnyttämää epävarmuutta. Digita katsoo, että huomattavan markkinavoiman päätösluonnos ja sitoumuspäätösluonnos ovat pääasiallisesti hyväksyttävissä siltä osin, kuin ne koskevat huomattavan markkinavoiman velvoitteen asettamista sekä sitoumusten vahvistamista. Digita esittää kuitenkin seuraavassa olennaimmat huomiot päätösluonnoksiin liittyen, jotka viraston tulisi ottaa huomioon lopullisissa päätöksissä.

2 Huomattavan markkinavoiman päätösluonnos

5. Virasto esittää huomattavan markkinavoiman päätösluonnoksessa Digitalle asetettavaksi seuraavan velvollisuuden televisiolähetyspalveluiden ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla:

”Velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta hinnoittelua tehokkuus huomioiden radion antennikapasiteetin vuokrauksessa sekä radiolähetyspalveluissa.”

6. Digita katsoo, että kyseistä velvoitetta tulee täsmentää siten, että velvoitteen kohteena olevat palvelut yksilöidään tarkemmin seuraavasti:

*”Velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta hinnoittelua tehokkuus huomioiden **pää-lähetysasemien mastojen** antennikapasiteetin vuokrauksessa **valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tarjoamista varten** sekä **valtakunnallisissa** radiolähetyspalveluissa.”*

7. Digita pitää täsmennystä välttämättömänä, koska sille huomattavan markkinavoiman yrityksenä asetettavan velvoitteen kohteen tulee käydä täsmällisesti ilmi suoraan päätöksestä. Virasto on huomattavan markkinavoiman päätösluonnoksessa katsonut, Digitan antamat sitoumukset huomioiden, että *”tarkoituksenmukaisin on kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvollisuus tehokkuus huomioiden antennikapasiteetin vuokrauksessa liitännäistoimintoihin radiolähetyspalvelujen tarjoamista varten ja radiolähetyspalveluissa.”*¹ Nämä velvollisuudet kohdistuvat niihin relevantteihin markkinoihin, joilla virasto on katsonut Digitalla olevan huomattavan markkinavoiman asema eli (radioon liittyen) *antennikapasiteettiin pääsyn sekä radiolähetyspalveluiden valtakunnallisiin tukkumarkkinoihin*. Päätösluonnoksen ja markkina-analyysin mukaisesti antennikapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinoilla merkitykselliset hyödykemarkkinat muodostuvat Digitan *päälähetysasemien antennikapasiteettipalveluista ja niiden käyttöönottamiseksi tarvittavista liitännäistoiminnoista*.² Näin ollen huomattavan markkinavoiman päätösluonnoksen ja markkina-analyysiluonnoksen perusteella Digitalle asetettava velvollisuus kohdistuu tarkalleen *päälähetysasemien mastojen antennikapasiteetin vuokraukseen valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tarjoamista varten sekä valtakunnallisiin radiolähetyspalveluihin*. Nämä velvoitteen kohteena olevat palvelut eivät kuitenkaan enää päätösluonnoksen viimeisten muokkausten jälkeen käy yksiselitteisesti ilmi päätösluonnoksesta³ ja siksi velvoitteen sanamuotoa tulisi tarkistaa edellä sanotulla tavalla. Tarkennettu muotoilu on yhdenmukainen myös Digitan sitoumusten kanssa, joissa radion päälähetysasemien antennikapasiteetin vuokraussitoumus sekä radiolähetyspalvelujen tarjoamissitoumus koskevat nimenomaan valtakunnallisia palveluja.
8. Virasto toteaa huomattavan markkinavoiman päätösluonnoksessa useassa kohdassa, että virasto poistaa ”suurimman osan” vuonna 2015 antamassaan päätöksessä asetetuista velvollisuuksista. Digita kuitenkin huomauttaa, että mikään vuoden 2015 päätöksessä asetetuista velvoitteista ei jää voimaan uuden huomattavan markkinavoiman päätöksen ja sitoumuspäätöksen voimaantulon myötä. Edellä mainittu Digitalle asetettava velvollisuus on osittain uusi⁴, eikä sen lisäksi Digitalle aseteta muita velvollisuuksia. Muilta osin viraston havaitsemat kilpailuongelmat ratkaistaan Digitan sitoumuksilla. Digita pitää tärkeänä, että huomattavan markkinavoiman päätösluonnosta oikaistaan siten, että lopullisessa päätöksessä todetaan viraston poistavan kaikki Digita koskevat aiemmat velvollisuudet.

¹ Huomattavan markkinavoiman päätösluonnos, kohta 5.3.2 (s. 14).

² Huomattavan markkinavoiman päätösluonnos, kohta 5.1.1. (s. 7).

³ Vrt. viraston 3.9.2020 päivätty päätösluonnos, jossa Digitalle asetetut velvoitteet olivat ”velvollisuus vuokrata antennikapasiteettia päälähetysasemien mastoista valtakunnallisten radiolähetysten tarjoamista varten” ja ”velvollisuus tarjota valtakunnallista radiolähetyspalvelua”.

⁴ Digitalla on ollut vuodesta 2015 lukien velvollisuus noudattaa päälähetysasemien mastojen antennikapasiteetin vuokrauksessa kustannussuuntautunutta hintaa

9. Huomattavan markkinavoiman päätösluonnoksen sivulla 15 (kolmas kappale) virasto esittää, että Digita uudisti antennipaikkojen vuokrauksen hinnat täysin vuonna 2019, kun niitä koskevat enimmäishinnat menivät umpeen keväällä 2018. Digita pyytää virastoa poistamaan kyseisen kohdan päätösluonnoksesta, koska kyseessä ei ole viraston väittämällä tavalla enimmäishintojen voimassa olon päättymisestä johtunut hinnankorotus. Sen sijaan kyse oli siitä, että Digita uudisti antennipaikkojensa hinnat vastaamaan korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 5.7.2018 (1640/3/15 ja 1750/3/15) vahvistettua kantaa, jonka mukaan antennipaikkojen vuokrahintoihin on sallittua sisällyttää kohtuullinen tuotto sitoutuneelle pääomalle myös lähestymiskatoksen ja huoltotilojen osalta (KHO:n päätöksen kohta 1592). Antennipaikkojen hintoja tarkistettiin vain tämän verran eikä viraston päätökseen tule jättää virheellistä väitettä, joka kyseenalaistaa kyseisten hinnantarkistusten asianmukaisuuden.
10. Digita kiinnittää huomioita myös huomattavan markkinavoiman päätösluonnoksen sivulla 16 (neljäs kappale) esitettyyn viraston väheksyvään toteamukseen, että *”Tulevalla sääntelykaudella odotettavissa olevat infrastruktuuria koskevat investoinnit ovat lähinnä korjaus- ja ylläpitoinvestointeja tai investointeja teknisiin laitteisiin (esim. lähettimet).”* Digita huomauttaa, että Digitan televisio- ja radioverkkoihin liittyvät investoinnit tarkastelukauden aikana tulevat olemaan [...] eli huomattavia.
11. Virasto on markkina-analyyysiluonnoksen sivulla 85 (kuudes kappale) perustellut lyhyesti ja yleisellä tasolla, miksi se on päätenyt kustannussuuntautuneisuusvelvollisuuden asettamiseen Digitan esittämien sitoumusten lisäksi. Viraston perustelut viittaavat ylimalkaisesti siihen, että Digitan tällä hetkellä soveltamat tai sen antamien sitoumusten mukaiset hinnat olisivat liian korkeat. Digita toteaa aiemmin esittämänsä mukaisesti, että sen hinnat muodostuvat markkinakilpailussa ja vastaavat palvelujen tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia, eikä virastolla ole näyttöä päinvastaisesta. Lisäksi on huomattava, että hinnoitteluvollisuutta voidaan viestintäpalvelulain mukaan käyttää, jos huomattavan markkinavoiman yrityksellä katsotaan olevan *mahdollisuus* pitää hintaa liian korkealla tasolla. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että yritys myös näin tekisi. Näin ollen, koska spekulatio Digitan hintojen tasosta ei ole tarpeen velvollisuuden asettamiseksi ja koska virastolla ei ole näyttöä liian korkeista hinnoista, tulee tätä koskevat väitteet ja huomautukset poistaa päätösluonnoksista ja markkina-analyyseistä.

3 Sitoumuspäätösluonnos

12. Digita toteaa, että sitoumuspäätösluonnos on sisällöllisesti yhdenmukainen Digitan tekemän sitoumushakemuksen kanssa. Koska Digitan antamat sitoumukset kuitenkin sisältävät useita olennaisia, mutta määritelmällisesti tulkinnanvaraisia käsitteitä (esim. Valtakunnallinen HD-kanava, Valtakunnallinen TV-kanava, HD-kanava, SD-kanava, Päälähetysasema, Simulcast-vaihe, Sitoumusaika, Suurteholähtettäminen, Liitännäispalvelu, Ansiotasoindeksi jne.), on lopullisessa sitoumuspäätöksessä syytä käyttää samoja määritelmiä ja samalla tavalla kuin Digitan sitoumushakemuksessa. Tämä vähentää riskiä tulkintaerimielisyyksistä sitoumuksia sovellettaessa. Katso mekin, että Digitan sitoumushakemuksessa käytetyt määritelmät tulee sisällyttää joko lopullisen sitoumuspäätöksen osaksi tai sen liitteeksi.
13. Digita kiinnittää huomioita myös sitoumuspäätösluonnoksessa esitettyyn koskien jakelukustannusten muutosta siirryttäessä DVB-T lähetyksistä DVB-T2 lähetyksiin. Viraston mukaan esimerkiksi *”90 %:n ja 95 %:n peittoalueilla hinnastohinnoista lasketut kanavakohtaiset DVB-T2-jakelukustannukset nousevat korkeammalle tasolle kuin vastaavat DVB-T-hinnastohinnoista lasketut jakelukustannukset.”* Digita pitää epätarkoituksenmukaisena suoraa vertailua DVB-T ja DVB-T2

lähetyksen hintojen välillä, koska, kuten virastokin toteaa, DVB-T2:ssa on kyse teräväpiirtolähetyksistä ja asiakas saa siten huomattavasti DVB-T lähetyksiä paremman palvelun. Päätösluonnosten sisältöä tulisi tältä osin tarkistaa.

Lopuksi

14. Digita pitää valitettavana, että virasto on 27.1.2022 päivätyssä markkina-analyysiluonnoksessa pitäytynyt konservatiivisessa näkemyksessään erityisesti koskien televisiolähetysohjelmien tukku- ja vähittäismarkkinoiden määrittelyä. Lisäksi Digita kiinnittää huomiota siihen, että virasto on tehnyt luonnoksessa aiempiin versioihin verrattuna huomattavia muokkauksia ja täydennyksiä koskien mm. maksullisia televisiopalveluja, laajakaista- ja mobiiliverkkoja, IPTV- ja OTT-palveluja sekä radiolähetysohjelmia, muuttamatta kuitenkaan analyysinsä johtopäätöksiä. Merkillepantavaa myös on, että tehdyistä päivityksistä huolimatta virasto perustaa johtopäätöksensä monissa kohdin jopa useita vuosia vanhoihin tilastoihin, mikä luonnollisesti heikentää viraston johtopäätösten uskottavuutta.
15. Kuten Digita on aiemmin lausunut, ei television antennijakelu ole muista jakelutavoista erillinen markkina vaan voimakkaan kilpailupaineen kohteena erityisesti laajakaistajakelun taholta. Viraston teettämä tuore selvitys tv-katselun tavoista (julkaistu 18.1.2022) on viimeisin todiste tästä kehityksestä. Kuitenkin samaan aikaan virasto katsoo Digita koskevassa markkina-analyysiluonnoksessa, ettei antennijakelun asemassa ole käytännössä tapahtunut muutoksia vuosina 2013-2014 tehdyn markkina-analyysin jälkeen ja ettei muutoksia ole myöskään nähtävissä uudella tarkastelujaksolla.
16. Digita ei katso tarkoituksenmukaiseksi kommentoida markkina-analyysiluonnosta ja siihen tehtyjä muutoksia tässä yhteydessä yksityiskohtaisesti. Digita viittaa asiassa aiemmin esittämäänsä ja toteaa, että sen näkemys poikkeaa viraston näkemyksestä myös koskien useita markkina-analyysiluonnoksen muokatuissa kohdissa esitettyjä faktoja, tulkintoja ja johtopäätöksiä. Viraston markkina-analyysin keskeisenä puutteena ovat edelleen väärät ja puutteelliset analyysimetodit. Kilpailuoikeudellisten periaatteiden mukaisessa markkinamäärittelyssä, joka virastonkin olisi tehtävä, palveluiden välinen korvattavuus tulisi ensisijaisesti arvioida niiden keskinäisen kilpailupaineen perusteella. Jotta palvelut olisivat samalla markkinalla, ei korvaavuuden tarvitse olla täydellistä jokaiselle asiakkaalle, vaan riittävälle määrälle asiakkaita tekemään hinnankorotuksesta kannattamattoman (SSNIP-testi). [...]
17. Digita pitää erittäin tärkeänä, kuten EU:n komissio huomautti jo vuonna 2015, että virasto seuraa tarkasti markkinoiden kehitystä. Digita pitää jatkuvan markkinamuutoksen vuoksi ilmeisenä, että viraston on tehtävä uusi markkina-analyysi ja arvioitava Digitan markkina-asema uudelleen jo huomattavasti ennen viestintäpalvelulain 52§:n mukaista viiden vuoden määräaika.

Helsingissä 28.2.2022

Digita Oy

Laati:
Niko Hukkinen
Asianajaja, Helsinki