

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom
PL 320
00059 Traficom

traficom@kirjaamo.fi

**ASIA: LAUSUNTOPYYNTÖ TELEVISIO- JA RADIOLÄHETYSPALVELUIDEN HUOMATTAVAN
MARKKINAVOIMAN PÄÄTÖS- JA SITOUMUSPÄÄTÖSLUONNOKSISTA (Dnro 105/960/2018)**

Liikenne- ja viestintävirasto ("Virasto") pyytää toimijoilta lausuntoja 28.2.2022 mennessä televisio- ja radiolähetyspalveluiden huomattavan markkinavoiman päätösluonnoksesta ja sitoumuspäätösluonnoksesta. Sanoma Media Finland Oy ("Sanoma") kiittää mahdollisuudesta lausua ja esittää näkemyksensä seuraavaa:

Tiivistelmä

Sanoma katsoo, että Digitan sitoumusluonnos turvaa vain osittain HMV-päätöksen edellyttämät toimivat markkinat, eikä Digitan sitoumusehdotusta voi siksi ilman korjauksia hyväksyä korvaamaan Viraston antamaa HMV-päätöksen.

Digitan sitoutumisehdotus on hyväksyttävissä, mikäli tässä lausunnossa esitetyt epäkohdat huomioidaan ja korjataan. Muussa tapauksessa Viraston on markkinan toimivuuden turvaamiseksi annettava Digita sitova HMV-päätös, jossa epäkohdat on huomioitu.

Tämä Sanoman Virastolle toimittama vastaus sisältää julkisuuslain tarkoittamia liikesalaisuuksia [LIIKESALAISUUS]. Pyydämme, että tätä Sanoman vastausta käsitellään luottamuksellisena, ja että siitä ei luovuteta tietoa ulkopuolisille.

Viranomaisen pyynnöstä Sanoma toimittaa erikseen ns. asianosaisversion.

HMV-sääntelyllä turvataan markkinoiden toimivuus

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. (SVPL 52 §)

Sääntely on viranomaista velvoittavaa. Sääntelyn tavoitteena on turvata toimivat markkinat myös tilanteissa, joissa ne markkinaehtoisesti eivät muuten toteutuisi.

Viraston arvion mukaan Digitalla Oy:llä on edelleen huomattavan markkinavoiman asema (HMOV) televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla, minkä johdosta Viraston on annettava markkinoiden toimivuutta turvaava HMOV-päätös.

Viestintäpalvelulain 1.1.2021 voimaan astuneiden muutosten myötä huomattavan markkinavoiman yrityksiä koskee lisäksi uusi säännös sitoumusmenettelystä (81 a §). Virasto voi osittain, tai kokonaan hyväksyä sääntelyn kohteena olevan toimijan omaehtoisen sitoumuksen HMOV-päätöksen korvaavaksi tai sitä täydentäväksi päätökseksi.

Virasto voisi kuitenkin hyväksyä vain sellaiset sitoumukset, joita Virasto itse voisi tavanomaiselle HMOV-päätöksellään asettaa. Sitoumusmenettely ei missä olosuhteissa saa vesittää velvoittavan HMOV-menettelyn tavoittelemia toimivia markkinoita.

Sanoma katsoo, että Digitan sitoumusluonnos turvaa vain osittain HMOV-päätöksen edellyttämät toimivat markkinat, eikä sitoumusmenettely voi siksi ilman korjauksia hyväksyä korvaamaan Viraston HMOV-päätöstä.

Sanoma perustelee kantansa tässä lausunnoissa sekä sen liitteessä.

Keskeiset sitoumusehdotuksen hylkäämistä tai muuttamista edellyttämät kohdat

Sitoumusehdotus tulee hylätä seuraavien kohtien osalta (alla oleva sekä liite "Sitoumusehdotuksen yhteenveto"). Sanoma esittää myös näkemyksensä siitä, millä muutoksilla sitoumusehdotus olisi hyväksyttävissä.

DVB-T2 lähetyskapasiteetin tarjoaminen (sitoumus numero 8)

Digita on tehnyt merkittäviä rajoituksia DVB-T2 lähetyskapasiteetin tarjoamiseen (KUVA 1).

Digitan tarjoamat vaihtoehdot			
Väestöpeitto (%)			
	90 %	95 %	99,7 %
T2HD		6 Mbit/s	6 Mbit/s
T2HD miinus	4 Mbit/s		
T2HD Joustava 2 – 8 Mbit/s			
T2SD	2 Mbit/s		
T2SD Joustava 1 – 3 Mbit/s			

Ei ole mitenkään nähtävissä tilannetta, jossa Virasto olisi itse valmistelemallaan HMOV-päätöksellään päätenyt esittämään yllä olevaa hyvin rajallisia vaihtoehtoja lähetyskapasiteetin hankkimiseksi. Tämän vuoksi Viraston ei tule myöskään hyväksyä Digitan esittämää ehdotusta.

Televisiotoimijoilla ja heidän kanavillaan on erilaisia tarpeita ja sisältöjä. Suomessa vapaasti saatavilla olevien televisiokanavien tarjonta on poikkeuksellisen suurta ja kanavien välinen kilpailu yleisöistä ja mainoseuroista on kovaa. Televisiotoimijoille on HMTV-sääntelyllä turvattava edellytykset kilpailla vapaasti keskenään ja tehdä valintoja mm. kuvanlaadun, näkyvyysalueiden, lähetyssaikojen ja jakelukustannuksien osalta katselijoiden eduksi.

Vaikka Digita antaa ymmärtää, että televisiotoimijoiden lähetykskustannukset laskisivat, ne tosiasiasa **joidenkin kanavien osalta nousevat**, johtuen Digitan suppeasta palvelutarjonnasta, jolla se käytännössä pakottaa televisiotoimijat ostaman itselleen nykyistä laajempaa ja kalliimpaa ei-tarkoituksenmukaista väestöpeittoa. Digitan esittämä sitoumusluonnos ei turvaa markkinoiden toimivuutta eikä kuluttajien etuja. **LIIKESALAISSUUS:**



Markkinaehtoisuutta vastaavien olosuhteiden varmistamiseksi on televisiotoimijoille turvattava oikeus ostaa lähetykskapasiteettia joustavasti valitsemaalleen jakelualueelle (väestöpeitto), lähetysteknologialle (SD/HD) sekä joustavasti lähetykskapasiteetin määrälle.

Asia voidaan ratkaista siten, että;

- Digita muuttaa omaa sitoumusehdotustaan alla olevan kuvan mukaiseksi, tai
- Virasto antaa asiassa Digita velvoittavan HMTV-päätöksen

Toimivan markkinan edellytys				
Väestöpeitto (%)				
	90 %	95 %	99,7 %	
T2HD				
T2HD miinus				
T2HD Joustava 2 – 8 Mbit/s	Joustava 2 – 8 Mbit/s	Joustava 2 – 8 Mbit/s	Joustava 2 – 8 Mbit/s	
T2SD				
T2SD Joustava 1 – 3 Mbit/s	Joustava 1 – 3 Mbit/s	Joustava 1 – 3 Mbit/s	Joustava 1 – 3 Mbit/s	

Lähetykskapasiteetin kustannussuuntautunut hinnoittelu (sitoumus numero 8)

HMTV-sääntelyn lähtökohta on, että palvelut tulee olla hinnoiteltu kustannussuuntautuneesti. Palvelusta perittävän hinnan on vastattava kyseisen palvelun tuottamisesta aiheutuvia tosiasiallisia kustannuksia. Näiden lisäksi voidaan hyväksyä vain kohtuullinen kate.

DVB-T2 Lähetysskapasiteetin oikeasuhtainen ja kustannussuuntautunut hinta voidaan laskea jakamalla koko nykyisen DVB-T1 kanavanipun tuotto vapaasti käytettävällä jakelukapasiteetilla, eli hyötysuhteella.

Esimerkiksi, voimassa olevan Digitan julkaiseman 90 % väestöpeiton DVB-T1 kanavanipun tuotto lasketaan kertomalla hinnaston mukainen MBit/s hinta 21 Mbits/s hyötykuormalla. Kanavanipun kokonaistuotoksi saadaan siten noin 9,3 miljoona euroa vuodessa.

$$36.835 \times 21 \times 12 = 9.282.420 \text{ m€}/v$$

DVB-T2/SD lähetysskapasiteetin hinta tulee määritellä jakamalla edellä mainittu 9,3 miljoona euroa kanavanipun koko hyötykuormalla, esimerkiksi 42 Mbits/s.

$$9.282.420 / 42 / 12 = 18,417 \text{ Mbit/s}/kk$$

Mikäli asiakas valitsee ostaa 1,5 Mbit/s lähetysskapasiteettia SD-kanavalleen, olisi jakelukustannus tälle kanavalle n. 330.000 euro vuodessa.

Digita on sitomusehdotuksessaan esittänyt, että kanavan jakelukustannus vastaavalla 1,5 Mbit/s lähetysskapasiteetilla olisi noin 975.000 euroa vuodessa. Tämä **vastaa kolminkertaista palvelun ylihinnittelua** ja on yksi sitomusehdotuksen kohtuuttomimmista ehdoista.

Hinnittelullaan Digita pyrkii estämään asiakkaita käyttämästä DVB-T2/SD jakelua. Tämä on vastoin HMV-sääntelyn periaatteita, joka nimenomaan pyrkii ennakolta turvamaan markkinan toimivuuden ja estämään määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. [LIIKESALAISSUUS:]

Infrastruktuurin (mm. mastot, maa-alueet, kiinteistöt, siirtoyhteydet) osalta on kustannussuuntautunutta hintaa arvioitaessa huomioitava myös, miten yhteiskäytössä olevan infrastruktuurin kustannukset jakautuvat oikeasuhteisesti eri palveluiden välillä. Vaikka HMV-velvoite kohdistuukin vain rajoitettuun osaan Digitan tuotteista, on silti välttämätöntä huomioida, mikä on se osa infrastruktuurin kustannuksista, jotka voidaan kohdistaa HMV-sääntelyn kohteena oleviin television ja radion lähetysspalveluihin. Muussa tapauksessa voi syntyä tilanne, jossa esim. television lähetysspalveluihin kohdistetaan infra-kustannuksia, jotka on jo kertaalleen katettu muiden palveluiden kautta. Tämä johtaisi television ja radion lähetysspalveluiden ylihinnitteluun.

Ei ole mitenkään nähtävissä, että Virasto olisi itse valmistelemassaan HMV-päätöksessä voinut päätyä tämän kaltaiseen räikeään ylihinnittelumalliin.

Asia voidaan ratkaista siten, että;

- c) Digita muuttaa omaa sitomusehdotustaan ja hinnoitteluaan yllä olevan laskelman mukaiseksi vastamaan palvelun tuottamisesta aiheutuvia tosiasiallisia kustannuksia, tai
- d) Virasto antaa asiassa Digita velvoittavan HMV-päätöksen

Lähetyskapasiteetin hinnoittelu eri peittoalueilla (sitoumus 8):

Virasto on syksyllä 2020 antamassaan HMV-päätösluonnoksessa arvoinut, että lähetyskapasiteetin hinta ei ole kustannussuuntautunutta. Tilanteen korjaamiseksi Virasto esitti silloin kanavanippuun A 15 % hinnanalennusta. Muihin kananippuihin ei asetettu ennakolta enimmäishintaa, mutta Virasto ilmoitti, että se soveltaisi vastaavaa laskentamallia myös niihin jälkikäteisvalvonnassaan. Virasto arvioi silloin, että television DVB-T1 -lähetyspalvelusta peritään ylihintaa.

DVB-T2 -kanavanippuihin tulee soveltaa nykyisten DVB-T1 -teknologian kanavanippujen enimmäistuoton kautta laskemalla saatua Mbits/s -hintaa, kuten edellä on esimerkillä kuvattu.

Asiaa tulisi lähestyä seuraavasti:

- a) Ensin vahvistetaan uusi alennettu hinta DVB-T1 lähetyskapasiteetille (€/MBit/s)
- b) Tämän jälkeen lasketaan kunkin DVB-T1 -kanavanipun kokonaistuotto täydellä käyttöasteella (euroa/vuosi)
- c) Sen jälkeen määritellään DVB-T2 -kanavanipun vastaava (€/Mbits/s) hinta lähetyskapasiteetille, jakamalla kunkin kanavanipun kokonaistuotto kanavanipun hyötykuormalla.

Digitan sitomusehdotus ei perustu tähän. Digita sen sijaan esittää, että ”kanavan jakelukustannus” laskisi 10-12 %, kun vertaa yhden kanavan jakelukustannusta DVB-T1 teknologialla sen jakelukustannukseen DVB-T2 teknologialla. Yksiöt eivät ole keskenään yhteismitallisia, eikä siksi myöskään vertailukelpoisia.

[LIIKESALAISUUS:]

Sanoma käsityksen mukaan Digitan hinnoittelumalli ei toteuta vaatimusta kustannussuuntautuneisuudesta. [LIIKESALAISUUS:]

[] Tältä osin Viraston tulisi hylätä Digitan sitomusehdotus ja korvata se sitovalla HMV-päätöksellä.

Asia voidaan Sanoman näkemyksen mukaan ratkaista kahdella tavalla:

- a) Virasto määrää kaikkiin kanavanippuihin enimmäishinnan, joka perustuu kunkin kanavanipun ja lähetysteknologian mukaisiin todellisiin tuotantokustannuksiin.
- b) Vaihtoehtoisesti Digita tulee tältä osin korjata omaa sitoutumisehdotustaan paremmin vastamaan palveluiden tuottamisesta aiheutuvia todellisia kustannuksia.

DVB-T1 kapasiteetin saatavuuden turvaaminen TV-katsojien etujen mukaisesti (sitoumus 10):

DVB-T1 -teknologian mukaisten lähetyksien lopettaminen voidaan tehdä vasta siinä vaiheessa, kun televisiotoimijoiden näkökulmasta riittäväksi katsottu määrä

antennitalouksien kaikista TV-vastaanottimista voivat vastaanottaa myös DBV-T2 -teknologian lähetyksiä.

Muussa tapauksessa osa kansalaisista jäisi kokonaan ilman television uutisia, ajankohtaisohjelma ja muita sisältöjä. Tämä aiheuttaisi tiedonsaannin kaventumisen seurauksena demokratiavajeen.

Ratkaisun DVB-T1 teknologian mukaisten lähetyksien lopettamisesta ja sen ajankohdasta voivat tehdä vain televisiotoimijat. Digita ei voi HMOV-asemansa huomioiden kieltäytyä liikesuhteesta, ja yksipuolisesti päättää lopettaa DVB-T1 teknologian lähetysspalveluiden tarjoamisen. Yleisradio on LVM:n ns. T2 siirtymätyöryhmässä tehnyt esityksen tästä 14.12.2021 (LIITE).

Digita tulee HMOV-päätökselle velvoittaa tarjoamaan asiakkaan niin halutessaan myös DVBT-T1 teknologian mukaista lähetysspalvelua.

DVB-T2 siirtymän kuluttajalähtöinen toteutus edellyttää, että myös kanavanumerointi voidaan muuttaa siten, että kanavapaikoilla 1 -20 on kaikki kanavat saatavana DVB-T2 lähetysteknologialla. DVB-T1 kanavat olisi rinnakkaislähetyssjakson aikana kanavapaikoilla 21-40. Tämän toteuttaminen edellyttää, että Digita tarjoaa kaikille kanaville DVB-T2 SD tai HD jakelua ilmaiseksi rinnakkaislähetyssjakson ajan siirtymäsuunnitelman mukaisesti.

Digitan on suhtautunut myönteisesti tähän ratkaisuun, mutta edellyttänyt vastaavasti, että televisiotoimijat sitoutuvat ostamaan Digitalta HD-jakelukapasiteettia vähintään 18 kuukauden ajan siirtymän päättymisen jälkeen. Digitan tarjoamat vaihtoehdot lähetysspalvelulle ovat kuitenkin liian suppeat, kuten tässä lausunnossa on aiemmin kuvattu.

Siirtymän toteuttamisen ajankohdasta päättävät televisiotoimijat yksin.

Radiolähetysspalvelut (sitoumukset 1-5):

Digitan tarjoamat radiolähetysspalvelut ja niiden hinnoittelu eivät täytä toimivan markkinan toteutumisen edellytyksenä olevia tarpeita. Radiolähetysspalveluiden tarkastelu ja ehtojen ennalta asettaminen yksistään valtakunnallisten radiolähetysspalveluiden osalta ei ole yksin riittävä keino turvata toimiva markkina. Digita toimii määräävässä markkina-asemassa, tai tosiasiallisesti määräävässä markkina-asemassa radiolähetysspalveluiden markkinalla. Jälkimmäinen tarkoittaa, että vaihtoehto Digitalle on lähinnä teoreettinen.

Suomessa ainoastaan seitsemän kaupallista radiokanavaa ylittää 75 % väestöpeiton. Huomattavan markkinavoiman aseman vaikutukset ulottuvat kuitenkin myös osavaltakunnallisiin ja alueellisiin radiokanaviin. Näiden radiokanavien verkon taajuuksista merkittävä osa on koordinoitu Digitan korkeisiin päälähetyssasemiin, joiden peittoalueilla ei ole muita korvaavia mastopaikkoja. Tämä on estänyt kilpailua osavaltakunnallisilla radiolähetyssmarkkinoilla. Näin ollen päälähetyssasemien mastoissa olemassa olevien radiolähetyssantennien antennikapasiteettia koskeva vuokrausvelvollisuus tulisi kohdentaa kaikkiin Digitan päälähetysspaikkoihin koordinoitaviin yksittäisiin taajuuksiin (sitoumus 1).

Myös radiolähetyspalveluiden tarjoamisvelvollisuuden (sitoumukset 3 ja 5) tulisi laajentua koskemaan alle 75 % väestöpeiton radiokanavia. Siten valtakunnallisen verkon osana olevan lähetysaseman osalta, esimerkiksi Turku, tulisi soveltaa vastaavia velvoitteita, mikäli alueellinen toimija ostaisi vastaavaa Turun alueen radiolähetyspalvelua paikalliseen tai osavaltakunnalliseen radiotoimintaan. Vain näin voidaan korjata markkinoilla esiintyvät kilpailuongelmat sekä edistää kilpailevien radiolähetyspalveluita tarjoavien yritysten markkinoille tuloa ja olemassa olevien yritysten radiolähetysverkon laajentamisyrittämiä.

Sanoma pitää tärkeänä, että kunkin lähetysaseman tai -alueen osalta tarjotaan julkiset eriteltyt yksityiskohtaiset hinnastot. Näistä hinnastoissa tulee ilmetä, miten eri palvelukomponentit on hinnoiteltu, jotta asiakkaat voivat hakea vaihtoehtoisia markkinaehtoisia ratkaisuja. On tärkeää, että hinnastojen riittävällä yksityiskohtaisuudella ja läpinäkyvyydellä estetään tehokkaasti eri radiolähetyspalveluiden välistä ristiin subventointia.

Asiakkaan sitominen osallistumaan Yleisradion varautumisvelvollisuuden täyttämiseen kustannuksiin:

Yleisradioon kohdistuu laissa erityisiä vaatimuksia varautua toimimaan myös poikkeusoloissa. Nämä velvoitteet kohdistuvat mm. varavoiman saatavuuteen, varalähettimeihin ja eriytettyihin palo-osastoihin. Tästä erityisestä varautumisvelvoitteesta aiheutuu kustannuksia. Nämä kustannukset tulisi kattaa kokonaisuudessaan Yleisradiolle osoitetuista toimintavaroista.

Nyt Digita on tehnyt oman ratkaisunsa ja päättänyt velvoittaa muut televisiotoimijat osallistumaan Yleisradioon laissa kohdistuvan velvoitteen täyttämisen kustannuksiin.

Asia tulee ratkaista siten, että Digita kohdistaa Yleisradioon erityistarpeiden kustannukset tarkkarajaisesti vain Yleisradioon, sekä toimittaa ratkaisustaan eriyttämislaskelman, jossa oikeudenmukainen kustannuksien kohdistus ilmenee.

Muita havaintoja Digitan sitomusehdotuksesta

Digitan sitoutumisehdotus on hyväksyttävissä, mikäli tässä lausunnossa esitetyt epäkohdat huomioidaan ja korjataan. Pidämme tätä vaihtoehtoa suositeltavana.

Yleisellä tasolla sitomusehdotusta tulisi arvioida kunkin kohdan osalta sen mukaan, olisi Virasto voinut päätyä itse valmistelemassaan HMV-päätöksessään vastaavaan ratkaisuun.

Pidämme hyvänä, että Digita osallistuu kuluttajalähtöisen DVB-T2 siirtymän valmisteluun. Siirtymää edeltävät maksuttomat T1/T2 rinnakkaislähetykset ovat edellytys siirtymän totuttamiseksi luonnostellussa aikataulussa.

Digita käyttää useassa kohdassa termiä "kohtuullista" kun oikea lain edellyttämä vaatimus on "kustannussuuntautunut". Kohtuullisuuden toteutumien perustuu Digitan yksipuoliseen arvioon, eikä ole tae turvaamaan markkinan toimivuutta. Viraston tulee

edellyttää Digitalta, että kunkin palvelun hinta vastaa sen tuottamisesta aiheutuvia todellisia kustannuksia. Lisäksi Viraston tulee varmistua siitä, että palveluiden välillä (TV, Radio ja muuta palvelut ei tapahdu ristiin subventiota tai palveluiden moninkertaista laskuttamista, jonka myötä asiakkailta perittäisiin ylihintaa mm. jaetun infran kustannuksien muodossa.

On tärkeää myös, että Digitalta koskeva HMV-menettely on linjassa muiden Suomessa annettujen HMV-päätösten kanssa, mm. tele- ja sähkömarkkinoilla, kun arvioidaan kustannussuuntautunutta hintaa sekä sitoutuneen pääoman kohtuullista tuottoa (WACC).

Pidämme kannatettavana, että siirtyminen DVB-T2 teknologian mukaisiin lähetyksiin tehdään hallitusti kuluttajien etuja parhaiten palvelevalla tavalla televisiotoimijoiden yhdessä linjaamalla tavalla.

Pyydämme myös Virastoa huomioimaan sen, minkä Sanoma on esittänyt vastauksessaan Virastolle liittyen Radion radiolähetyspalveluita koskevaan tietopyyntöön 18. helmikuuta 2022.

Helsingissä 28. helmikuuta 2022

Sanoma Media Finland Oy

Marcus Wiklund
Johtaja, yhteiskuntasuhteet

Lisätietoja antavat Marcus Wiklund (marcus.wiklund@sanoma.com) sekä Matti Lampinen (matti.lampinen@sanoma.com).

LIITEET

Sitomusehdotuksen yhteenveto (hyväksytään / hyväksytään muutettuna / hylätään)

Sanoman vastaus 18.2.2022 Traficom Tietopyyntöön koskien radiolähetyspalveluita

Siirtymäsuunnitelma (LVM T2-siirtymätyöryhmän kokous 14.12.2021)