

Päätös huomattavasta markkinavoimasta televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla

Sisällysluettelo

1	Teleyritys jota päätös koskee	4
2	Päätös	4
2.1	Huomattavan markkinavoiman yritykseksi määrittäminen	4
2.2	Asetettavat velvollisuudet	4
2.3	Poistettavat velvollisuudet	4
3	Tiivistelmä	5
4	Asian tausta.....	5
4.1	Digitan yleiskuvaus	5
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
5.2.1	Sääntely-ympäristö	8
5.2.2	Markkina-analyysin johtopäätökset	10
5.2.3	Sitovaksi määrätyt sitoumukset	10
5.2.4	Rakennusteknistä infrastruktuuria ja käyttöoikeuden luovutusta koskevat velvollisuudet.....	11
5.3	Hinnoittelua koskevat velvollisuudet.....	13
5.3.1	Velvollisuuksien asettamisen lähtökohta	13
5.3.2	Hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta koskeva velvollisuus.....	14
6	Velvollisuuksien poistaminen	19
7	Velvollisuuksien vaikutusten arviointi	20
7.1	Arvioinnin lähtökohta	20
7.2	Antennikapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinat.....	20
7.2.1	Vaikutukset tukku- ja vähittäismarkkinoiden kilpailuun	20
7.2.2	Vaikutukset tukku- ja vähittäistuotteiden hintatasoon.....	21
7.2.3	Vaikutukset huomattavan markkinavoiman yritykseen	21
7.2.4	Vaikutukset kilpaileviin yrityksiin, muihin yrityksiin ja loppuasiakkaisiin	22
7.3	Radiolähetyspalveluiden markkinat	22
7.3.1	Vaikutukset tukku- ja vähittäismarkkinoiden kilpailuun	22
7.3.2	Vaikutukset tukku- ja vähittäistuotteiden hintatasoon.....	22
7.3.3	Vaikutukset huomattavan markkinavoiman yritykseen	23
7.3.4	Vaikutukset kilpaileviin yrityksiin, muihin yrityksiin ja loppuasiakkaisiin	23
7.4	Muut vaikutukset	24
8	Julkinen kuuleminen.....	24
8.1	Kansallinen kuuleminen	24
8.2	Kansainvälinen kuuleminen	25

8.3	Muutokset julkisten kuulemisten jälkeen.....	25
9	Sovelletut säännökset	26
10	Päätöksen siirtymä- ja voimassaoloaika	26
11	Muutoksenhaku	27
12	Lisätiedot.....	27

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) määrittää Digitan huomattavan markkinavoiman yritykseksi.

2.2 Asetettavat velvollisuudet

Liikenne- ja viestintävirasto asettaa Digitalle seuraavat velvollisuudet televisiolähetyspalveluiden ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla viraston päätöksellä sitovaksi määrättyjen sitoumusten lisäksi ja niitä täydentämään:

1. Velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta hinnoittelua tehokkuus huomioiden radion antennikapasiteetin vuokrauksessa liitännäistoimintoihin päälähetysasemien mastoista sekä radiolähetyspalveluissa.

Digitalilla on velvollisuus hinnoitella edellä mainituista palveluista sekä kaikista kyseisten palveluiden hyödyntämiseksi tarvittavista liitännäistoiminnoista perittävät korvaukset siten, että korvaukset ovat kustannussuuntautuneita. Kustannussuuntautuneella hinnalla tarkoitetaan hintaa, joka on kohtuullinen ottaen huomioon tehokkaan toimijan kustannukset säännellyn tuotteen tai palvelun tuottamisesta. Virasto tulee määrittämään tarkemmin kustannussuuntautuneen hinnoitteluvollisuuden valvonnan yhteydessä, mitkä kustannukset on kohtuullista sisällyttää säännellyn tuotteen tai palvelun hintaan, millä tavalla kustannukset määritetään ja millä tavalla toiminnan tehokkuus otetaan hinnoittelussa huomioon kunkin säännellyn tuotteen osalta. Säänneltyjen tuotteiden ja palveluiden hintaan sisältyy aina myös kohtuullinen tuotto sitoutuneelle pääomalle, jolla huomioidaan toimintaan liittyvät riskit. Virasto määrittelee sallitun kohtuullisen tuottoprosentin säännellyille tuotteille ja palveluille säännöllisin väliajoin WACC-menetelmällä¹.

2.3 Poistettavat velvollisuudet

Ottaen huomioon sitovaksi määrättävät Digitan sitoumukset Liikenne- ja viestintävirasto poistaa seuraavat Digitalle aikaisemmalla päätöksellä² asetetut velvollisuudet:

1. Velvollisuus vuokrata päälähetysasemien mastoista antennipaikka.
2. Velvollisuus vuokrata päälähetysasemien mastoista antennikapasiteettia liitännäistoimintoihin televisio- ja radiolähetyspalveluita varten.
3. Velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa päälähetysasemien mastojen antennipaikkojen vuokrauksessa.
4. Velvollisuus tarjota televisiolähetyspalvelua kanavanipuissa A, B, C, D, E ja H.
5. Velvollisuus julkaista toimitusehdot, hinnastot ja viitetarjous antennipaikan ja -kapasiteetin sekä näiden liitännäistoimintojen ja televisiolähetyspalvelun kanavanipuissa A, B, C, D, E ja H osalta.

¹ Weighted Average Cost of Capital. Viimeisin WACC-menetelmän parametrien päivitys on tehty vuonna 2019 sitoutuneen pääoman tuotto -muistion mukaisesti. https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Sitoutuneen_p%C3%A4%C3%A4oman_tuoton_parametrit_M18.pdf

² Viraston päätös 24.4.2015, dnro 15/961/2015.

6. Velvollisuus julkaista radiolähetyspalvelun toimitusehdot ja hinnastot.
7. Velvollisuus noudattaa syrjimätöntä ja kustannussuuntautunutta hinnoittelua ja muutoinkin käyttää syrjimättömiä ehtoja antennipaikan ja -kapasiteetin sekä näiden liitännäistoimintojen ja televisiolähetyspalvelun kanavanipuissa A, B, C, D, E ja H osalta.
8. Velvollisuus käyttää kustannuslaskentajärjestelmää.

3 Tiivistelmä

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo tämän päätöksen liitteenä olevan markkina-analyysin mukaisesti, että Digitalla on huomattavan markkinavoiman asema antennikapasiteettiin pääsyn, televisiolähetyspalveluiden ja radiolähetyspalveluiden tukku-markkinoilla. 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. Huomattavan markkinavoiman päätöksessä Digitalle asetetaan tästä johtuen velvollisuuksia kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi kyseisillä markkinoilla. Lisäksi virasto määrää erillisellä päätöksellä sitovaksi Digitan hakemia sitoumuksia, joilla Digita pyrkii itse korjaamaan markkinoilla esiintyviä kilpailuongelmia.

Digita on antanut radion antennikapasiteetin vuokrausta ja radiolähetyspalveluita koskien sitoumuksia, joiden lisäksi Digitalle asetetaan velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta hinnoittelua radion antennikapasiteetin vuokrauksessa sekä radiolähetyspalveluissa.

Kaikkiaan Digitalta poistetaan tässä päätöksessä useita huomattavan markkinavoiman velvollisuuksia, sillä ne korvataan Digitan antamilla sitoumuksilla, jotka virasto määrää sitovaksi. Sitoumuksia on käsitelty myös tämän päätöksen liitteenä olevan markkina-analyysin kappaleessa 12. Myös voimassa olevat velvollisuudet vuokrata päälähetysasemien mastoista antennipaikka, velvollisuus vuokrata antennikapasiteettia televisio- ja radio lähetyspalveluiden tarjoamista varten ja velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa päälähetysasemien mastojen antennipaikkojen vuokrauksessa poistetaan. Vuoden 2015 päätöksessä³ asetettu antennipaikan vuokraamista koskeva enimmäishintaa koskeva velvollisuus on jo päätynyt 24.4.2018 oltuaan voimassa enimmäisajan, kolme (3) vuotta.

4 Asian tausta

4.1 Digitan yleiskuvaus

Digita Oy on viestintäverkkoyhtiö, joka perustettiin vuonna 1999, kun Yleisradio yhtiöitti jakelutekniikkansa. Digita myytiin yksityiseen omistukseen vaihteittain 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 Bridge Group Inc. -nimisen sijoitusyhtiön omistuksessa. Digital Bridge Group, Inc. on yhdysvaltalainen pörssi-yhtiö. Digitan liikevaihto vuonna 2021 oli 83,2 miljoonaa euroa, josta valtaosa koostuu televisio- ja radiolähetystoiminnasta Suomessa. Digital Bridge Group, Inc. (ennen Colony Capital Inc) -konsernin liikevaihto vuonna 2021 oli 1,2 miljardia USA:n dollaria.

³ Viraston päätös 24.4.2015, dnro 15/961/2015.

4.2 Huomattavan markkinavoiman määrittämisen lähtökohdat

Teleyritysten huomattavan markkinavoiman sääntely pohjautuu Euroopan unionin oikeuteen. Teledirektiivillä⁴ on perustettu yhdenmukaistettu järjestelmä muun ohella sähköisten viestintäpalvelujen, sähköisten viestintäverkkojen, niiden liitännäistointojen ja -palvelujen sääntelylle sekä säädetty kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävistä. Lisäksi teledirektiivillä 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 viestinnän palveluista annetulla lailla (917/2014) (jäljempänä viestintäpalvelulaki) sekä viestintäpalvelulakiin 1.1.2021 voimaan tulleilla muutoksilla.

Euroopan komissio on lisäksi antanut suosituksia sähköisen viestinnän direktiivien yhdenmukaisesta soveltamisesta. Liikenne- ja viestintäviraston on otettava mahdollisimman tarkasti toiminnassaan huomioon komission markkina-analyysia ja huomattavan markkinavoiman arviointia koskevat suuntaviivat sekä komission suositus merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista.

Liikenne- ja viestintäviraston on viestintäpalvelulain 51 §:n ja 52 §:n perusteella säännöllisen väliajoin määriteltävä merkitykselliset viestintämarkkinat, joista se tekee markkina-analyysin. Merkityksellisiä viestintämarkkinoita määritellessään Liikenne- ja viestintäviraston on viestintäpalvelulain 51 §:n ja 52 §:n 9 momentin mukaisesti otettava asianmukaisesti huomioon komission huomattavan markkinavoiman arviointia koskevat suuntaviivat ja komission suositus merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista⁵ (jäljempänä komission markkinasuositus).

Viimeisin komission markkinasuositus on julkaistu 18.12.2020. Televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinat eivät sisälly kyseiseen komission markkinasuositukseen.⁶

Komissio on todennut markkinasuosituksessa, että kansallinen sääntelyviranomaisen voi arvioida ennakkosääntelyn tarvetta myös sellaisilla markkinoilla, jotka eivät sisälly markkinasuositukseen. Tällöin markkina-analyysissä on kuitenkin osoitettava viestintäpalvelulain 52 §:n 3 momentin edellytysten täyttyminen. Jos kyse on aiemmin säännellystä markkinasta, markkina-analyysin perusteella velvollisuudet voidaan pitää ennallaan, 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 päätöksen⁷

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1972 eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä (uudelleenlaadittu).

⁵ Euroopan komission suositus eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännöstöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/1972 mukaisesti ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista sähköisen viestinnän alalla (EU) 2020/2245, 18.12.2020.

⁶ Kyseiset markkinat eivät myöskään sisällyneet edellisiin, vuonna 2014 ja 2007 annettuihin markkinasuosituksiin (2014/710/EU ja 2007/879/EY), mutta ne sisältyivät alkuperäiseen, vuonna 2003 annettuun markkinasuositukseen (2003/311/EY).

⁷ Viraston päätös 24.4.2015, dnro 15/961/2015.

yhteydessä. Tuolloin Digita Networks Oy⁸ (nykyään Digita Oy) määrettiin huomattavan markkinavoiman yritykseksi ja sille asetettiin tiettyjä velvollisuuksia antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn sekä televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla.⁹

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 markkina-analyysin kohdassa 2. Suomen lisäksi 10:llä muulla EU-maalla on voimassa HMV-sääntelyä televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla.¹⁰

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 määritellessään Liikenne- ja viestintäviraston on viestintäpalvelulain 51 §:n mukaisesti otettava asianmukaisesti huomioon komission markkinasuositus ja huomattavan markkinavoiman arviointia koskevat suuntaviivat.

Liikenne- ja viestintävirasto on tämän päätöksen liitteenä olevassa markkina-analyysissään 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 päälähetysasemien 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 lähetyspalveluista. Maantieteelliset markkinat ovat valtakunnalliset.

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

⁸ Digita Networks Oy sulautui Digita Oy:öön 30.10.2015.

⁹ Viraston päätös 24.4.2015, dnro 15/961/2015.

¹⁰ Cullen International 27.7.2022

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 Digitalla on huomattava markkinavoima antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn, televisiolähetyspalveluiden ja valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla.¹¹

Tämän päätöksen liitteenä 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 määrittämisestä koskevien edellytysten täyttyvän ja määrää Digitan viestintäpalvelulain 52 §:n nojalla huomattavan markkinavoiman yritykseksi.

5.2 Velvollisuuksien asettamisen lähtökohdat

5.2.1 Sääntely-ympäristö

Huomattavalla markkinavoimalla (HMV) tarkoitetaan yrityksen kykyä toimia markkinoilla riippumattomasti kilpailijoista, asiakkaista ja kuluttajista. Huomattavan markkinavoiman sääntely pohjautuu Euroopan unionin oikeuteen. Teledirektiivissä määritetään puitteet sääntelyviranomaisten puuttumiselle sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinahäiriöihin sekä määritetään ne keinot, joilla kilpailuongelmat voidaan ratkaista. Euroopan unionin huomattavaa markkinavoimaa koskevat säännökset on saatettu Suomessa voimaan viestintäpalvelulailla.

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

Huomattavan markkinavoiman sääntelyn tarkoituksena on puuttua sellaisten teleyritysten, joilla on huomattavaa markkinavoimaa, markkinakäyttäytymiseen poistamalla kilpailun esteitä ja edistämällä kilpailua ja siten mahdollistamalla 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 perustelujen¹² 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

¹¹ Viraston päätös 24.4.2015, dnro 15/961/2015.

¹² HE 221/2013

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 huomattavan markkinavoiman perusteella asetettavia 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 3 momentin mukaan, viraston on 53 §:n 1 momentissa tarkoitettujen velvollisuuksien asettamista harkitessaan arvioitava, riittäisivätkö 55 §:n perusteella (muun kuin huomattavan markkinavoiman perusteella) asetettavat velvollisuudet, kaupalliset käyttöoikeustarjoukset tai 53 §:n (tukkumarkkinoilla huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettavat velvollisuudet), 53 a §:n (ainoastaan tukkumarkkinoilla toimivalle huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettavat velvollisuudet) tai 54 §:n (vähittäismarkkinoilla huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettavat velvollisuudet) perusteella aiemmin asetetut velvollisuudet loppukäyttäjien edun turvaamiseksi. Kaupallisten sopimusten riittävyyttä arvioitaessa tarkastellaan markkinoiden uusia kehityssuuntia, joilla voisi olla vaikutuksia kilpailudynamiikkaan markkinoilla. Tällaisia kaupallisia sopimuksia ovat esimerkiksi yhteisinvestointisopimukset.

Viestintäpalvelulain 53 §:n 4 momentin mukaan asetettavien velvollisuuksien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään.¹³ Lain perustelujen¹⁴ 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 velvollisuudet.

Kyseisen 53 §:n 4 momentin mukaan velvollisuuksia asetettaessa tulee erityisesti ottaa huomioon: 1) yhteenliittämisen tai käyttöoikeuden tekninen ja taloudellinen tarkoituksenmukaisuus markkinoiden kehityssaste ja käyttöoikeuden laatu huomioon ottaen; 2) käyttöoikeuden toteuttamiskelpoisuus käytettävissä oleva kapasiteetti huomioon ottaen; 3) tietosuojan ja tietoturvaan liittyvät vaatimukset; 4) huomattavan markkinavoiman yrityksen tekemät investoinnit ja riskit huomioiden erityisesti erittäin suuren kapasiteetin verkkoon tehtävät investoinnit; 5) tarve turvata kilpailu pitkällä aikavälillä; 6) asiaan liittyvät teollis- ja tekijänoikeudet; 7) eurooppalaisten palvelujen tarjoaminen; 8) odotettavissa oleva teknologinen kehitys, joka vaikuttaa verkon suunnitteluun ja hallintaan; 9) tarve varmistaa teknologianeutraalius.

¹³ Säännös liittyy erityisesti teledirektiivin 68 artiklan täytäntöönpanoon.

¹⁴ HE 221/2013.

Viestintäpalvelulain 53 §:n 4 momentin 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 perusteluiden¹⁵ mukaan säännöksellä on erityistä merkitystä, kun Liikenne- ja viestintävirasto harkitsee velvollisuuksien asettamisen asianmukaisuutta ja suhteellisuutta. Säännös rajoittaa siten Liikenne- ja viestintäviraston harkintavaltaa käyttöoikeusvelvollisuuksien asettamisessa.¹⁶

Liikenne- ja viestintävirasto on tarkastellut asetettavien velvollisuuksien oikeasuhtaisuutta ja asianmukaisuutta viestintäpalvelulain 53 §:n 4 momentissa mainittu suhteellisuusperiaate ja lainkohdan sisältämä luettelo huomioon ottaen. Viestintäpalvelulakiin kirjattu suhteellisuusperiaate pohjautuu teledirektiivin 68 artiklaan. Liikenne- ja viestintävirasto on tarkastellut asetettavien velvollisuuksien teknistä ja taloudellista tarkoituksenmukaisuutta sekä asetettavien velvollisuuksien oikeasuhtaisuutta ja asianmukaisuutta. Lisäksi velvollisuuksien asettamisen osalta on otettava huomioon mahdolliset viestintäpalvelulain 81 a §:n nojalla huomattavan markkinavoiman yrityksen antamat viraston päätöksellään sitovaksi määräämät sitoumukset¹⁷.

5.2.2 Markkina-analyysin johtopäätökset

Liikenne- ja viestintävirasto on päätöksen liitteenä olevassa markkina-analyysissään selvittänyt kilpailutilannetta valtakunnallisilla antennikapasiteettiin pääsyn, televisioliöhetysoalveluiden ja radioliöhetysoalveluiden tukkomarkkinoilla. Ennakkosääntelyn 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-analyysissä esitetyn tarkastelun perusteella antennikapasiteettiin pääsyn, televisioliöhetysoalveluiden ja radioliöhetysoalveluiden tukkomarkkinat täyttävät ennakkosääntelyn tarpeellisuutta osoittavat edellytykset viestintäpalvelulain 52 §:n 3 momentin mukaisesti. Markkina-analyysin perusteella Digitalla on kaikilla kyseisillä tukkomarkkinoilla myös huomattavan markkinavoiman asema.

5.2.3 Sitovaksi määrätut sitoumukset

Viestintäpalvelulain 81 a §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi huomattavan markkinavoiman yrityksen hakemuksesta päätöksellään määrätä osin tai kokonaan sitovaksi huomattavan markkinavoiman yrityksen tekemiä käyttöoikeusehtoihin liittyviä sitoumuksia. Sääntelyn tavoitteena on lainkohdasta annetun hallituksen esityksen mukaan varmistaa, että huomattavan markkinavoiman yritys voi osana markkina-analyysia antaa sitoumuksia, joilla se pyrkisi itse korjaamaan markkinoilla esiintyviä kilpailuongelmia ja siten mahdollisesti välttymään Liikenne- ja viestintäviraston huomattavan markkinavoiman perusteella asettamista velvollisuuksista.

Viestintäpalvelulain 81 a §:n mukaan viraston on 52 §:ssä tarkoitettua markkina-analyysia tehdessään huomioitava tämän pykälän mukaisesti sitovaksi määräämänsä sitoumukset. Viestintäpalvelulain hallituksen esityksen¹⁸ mukaan sitoumukset eivät poissulkisi viraston mahdollisuutta asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle 53 §:ssä tarkoitettuja velvollisuuksia. Sitoumukset tulisi kuitenkin ottaa huomioon markkina-analyysia tehdessä, missä tulisi arvioida sitoumusten vaikutusta kehitykseen sekä kuinka asianmukaista olisi asettaa tai pitää voimassa 53 §:n nojalla asetettavia velvollisuuksia sinä ajankohtana, jolla sitoumukset olisivat voimassa.

¹⁵ HE 98/2020.

¹⁶ HE 221/2013 ja HE 98/2020.

¹⁷ Tältä osin asiaa käsitelty tarkemmin päätöksen kohdassa 5.2.3.

¹⁸ HE 98/2020.

Digita jätti virastolle 13.10.2021 sitoumushakemuksen ja uuden päivitetyn sitoumushakemuksen 23.6.2022. Antamillaan sitoumuksilla Digita pyrkii itse korjaamaan markkinoilla esiintyviä kilpailuongelmia. Virasto määrää sitovaksi yhteensä 10 uuden 23.6.2022 jätetyn sitoumushakemuksen mukaista sitoumusta, jotka käyvät tarkemmin ilmi sitoumukset sitovaksi määräävästä päätöksestä. Haetut sitoumukset vastaavat suurelta osin voimassa olevia huomattavan markkinavoiman perustella asettuja velvollisuuksia ja tämän päätöksen yhteydessä viraston harkitsemissa velvollisuuksia, jos sitoumuksia ei olisi viraston päätöksellä määrätty sitoviksi. Virasto poistaa tällä päätöksellä Digitalla aiemmin voimassa olleita, Digitan antamien sitoumusten myötä tarpeettomia huomattavan markkinavoiman velvollisuuksia. Tämän lisäksi Digitan antamien sitoumusten myötä virastolla ei ole ollut tarvetta asettaa uusia käyttöoikeuksien luovuttamista koskevia velvollisuuksia.

Digitan sitoumus kohtuullisista hinnoista ei kuitenkaan kata radiolähetyspalveluiden ja antennikapasiteetin vuokrauspalveluiden hintoja. Näiltä osin sitoumushakemuksessa ei ole esitetty riittävää näyttöä radiolähetyspalvelujen ja antennikapasiteetin vuokrauksen hintoihin liittyvien sitoumusten kohtuullisuudesta, joten Digitalle on tarpeen asettaa lisävelvollisuuksia tältä osin. Digita on sitoutunut julkaisemaan antennikapasiteetin vuokrauksen ja valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden toimitusehdot, hinnastot ja viitetarjoukset internet-sivuillaan ja virasto on näitä koskevat sitoumukset päätöksellään määrännyt sitoviksi. Digita ei ole kuitenkaan liittänyt näistä hinnastoja tai viitetarjousta sitoumushakemukseensa. Näin ollen viraston on tarpeellista valvoa sitoumusjakson aikana, että erityisesti kyseisten radiopuolen palveluiden hinnastojen julkaisun avoimuutta koskeva sitoumus täyttää vaadittavan tason.

Virasto poistaa aiemmin voimassa olleita velvollisuuksia ja asettaa uusia velvollisuuksia vain siinä määrin kuin niitä on markkina-analyysin perusteella tarpeen asettaa korjaamaan markkinoilla esiintyviä kilpailuongelmia Digitan antamien ja sitovaksi määrättyjen sitoumusten lisäksi ja niitä täydentämään. Viraston arvion mukaan sitoumusten ja velvollisuuksien muodostama sääntelykokonaisuus on oikeassa suhteessa ja kohtuullinen tavoiteltuun päämäärään nähden.

5.2.4 Rakennusteknistä infrastruktuuria ja käyttöoikeuden luovutusta koskevat velvollisuudet

Viestintäpalvelulain 56 §:n 1 momentin¹⁹ mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi 53 §:n mukaisella päätöksellä asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden luovuttaa kohtuulliseksi katsottava käyttöoikeus rakennustekniseen infrastruktuuriin, kuten rakennusten, niiden sisääntulojen ja kaapelointien, mastojen, antennien, tornien, muiden tukirakennelmien, kaapelikanavien ja -kaivojen, tyhjiä putkien ja jakamoiden käyttöoikeuden luovuttaminen. Virasto voi asettaa velvollisuuden, jos se on tarpeen kestävien kilpailumarkkinoiden kehittymiseksi tai loppukäyttäjien eduksi. Käyttöoikeuden luovuttaminen rakennustekniseen infrastruktuuriin olisi ensisijainen käyttöoikeusvelvollisuus muihin asetettaviin velvollisuuksiin nähden²⁰, ellei 56 §:n 3 momentin sääntelystä muuta johdu. Kyseisen 56 §:n 1 momentin tarkoittamaksi rakennustekniseksi infrastruktuuriksi voidaan nyt tarkastella markkinoilla katsoa antennipaikka, johon voitaisiin kohdistaa vuokrausvelvollisuus.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että markkina-analyysissä esitetyn selvityksen perusteella televisiolähetyspalveluiden osalta, erityisesti verkkotoimilupasääntelystä

¹⁹ Säännöksellä pantu täytäntöön teledirektiivin 72 artiklan 1 kohta.

²⁰ Teledirektiivin mukaan rakennusteknisen infrastruktuurin käyttöoikeuksiin liittyviä toimia tulisi pitää ensisijaisena, koska ne johtavat yleensä kestävämpään kilpailuun myös infrastruktuurin alalla.

johtuen, markkinoille ei voi tulla Digitan kanssa kilpailevaa verkko-operaattoria tarkastelujaksolla. Aiemman päätöksen²¹ antennipaikan ja -kapasiteetin vuokrausvelvollisuutta ei ole hyödyntänyt kukaan televisiolähetyspalveluiden osalta, koska Norkring AS:n yritys tulla Suomen televisiolähetysmarkkinoille epäonnistui. Televisiolähetyspalveluiden markkinoille ei ole myöskään odotettavissa Digitan lisäksi muita kilpailevia toimijoita toimilupakauden loppuun eli vuoden 2027 alkuun saakka nykyisten toimilupien ollessa yksinomaan Digitalla. Näin ollen pelkän antennipaikan vuokrausvelvollisuus televisiotoimijoille on tarpeeton ja kilpailuongelmien poistamisen kannalta hyödytön. Markkinoilla ei ole eikä sinne ole tarkastelujaksolla tulossa toimijaa, joka voisi hyödyntää pelkkää antennipaikkaa.

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 televisiolähetyspalveluihin 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.

Radiolähetyspalveluiden osalta antennikapasiteettiin pääsyä koskevat hinnoittelu- ja muut velvollisuudet pyrkivät edistämään sekä kilpailevien radiolähetyspalveluita tarjoavien yritysten markkinoille tuloa, että olemassa olevien yritysten radiolähetysverkon laajentamisyrittämiä. Liikenne- ja viestintävirasto tosin toteaa, että myöskään radiolähetyspalveluiden osalta Digitan kanssa kilpailevaa valtakunnallista radiolähetyspalveluiden kattavaa tarjontaa ei ole edellisessä HMT-päätöksessä asetusta antennipaikan enimmäishinnasta ja antennikapasiteettiin pääsyn sääntelystä huolimatta syntynyt laajasti markkinoille. Pelkän antennipaikan vuokraukselle ei ole nykyisen sääntelyjakson aikana syntynyt lainkaan kysyntää eikä ole odotettavissa, että sitä syntyisi. Näin ollen myöskään radiotoimijoille kohdistuvan antennipaikan vuokrausvelvollisuus ei edesauta radiolähetyspalvelumarkkinoiden kilpailuongelmien ratkaisemista.

Valtakunnallisen vaihtoehtoisen tarjonnan syntyminen nykyiselläkin tarkastelujaksolla on aiempaan markkinakehitykseen perustuen epävarmaa²², jolloin voidaan arvioida, että antennipaikkaan ja antennikapasiteettiin pääsyn velvollisuudet eivät yksistään ole riittäviä kilpailun edistämiseksi ja loppukäyttäjien edun turvaamiseksi.

Viestintäpalvelulain 56 §:n 3 momentin mukaan, jos 56 §:n 1 momentin mukaan asetetut velvollisuudet eivät riittävällä tavalla edistä kilpailua ja loppukäyttäjien etuja, Liikenne- ja viestintävirasto voi 53 § mukaisella päätöksellä asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden luovuttaa myös kohtuulliseksi katsottava muu kuin 56 §:n 1 momentissa tarkoitettu käyttöoikeus viestintäverkkoon taikka viestintäverkkoon tai viestintäpalveluun liittyvään liitännäistoimintoon tai liitännäispalveluun. Virasto voi asettaa velvollisuuden käyttöoikeuden luovuttamiseen, jos se on tarpeen kestävien kilpailumarkkinoiden kehittymiseksi vähittäismyynnissä tai loppukäyttäjien edun turvaamiseksi.

Lain perusteluiden²³ mukaan 56 §:n 3 momentissa säädetään niistä käyttöoikeuden luovutukseen liittyvistä velvollisuuksista, joita Liikenne- ja viestintävirasto voi 53 §:n mukaisella päätöksellä asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle, jos 56 §:n 1 momentin mukaan asetetut velvollisuudet eivät riittävällä tavalla edistä kilpailua

²¹ Viraston päätös 24.4.2015, dnro 15/961/2015.

²² Aiemmalla markkinakehityksellä tarkoitetaan markkina-analyysissä tarkemmin kuvattua tilannetta siitä, että Telemast Nordic Oy ei ole tarjonnut maantieteellisesti laajempia verkkojaan ulkopuolisille, vaan näitä verkkoja on hyödynnetty ja käytetty konsernin sisäisesti.

²³ HE 98/2020.

ja loppukäyttäjien etua. Asetettavat käyttöoikeuden luovutukseen liittyvät velvollisuudet ovat kuitenkin toissijaisia 56 §:n 1 momentin nojalla asetettaviin velvollisuuksiin nähden. Kyseisen säännöksen perusteella on kuitenkin mahdollista asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuus luovuttaa myös muu kohtuulliseksi katsottava käyttöoikeus viestintäverkkoon taikka viestintäverkkoon tai viestintäpalveluun liittyvään liitännäistoimintoon tai liitännäispalveluun. Virasto voi asettaa velvollisuuden käyttöoikeuden luovuttamiseen, jos se olisi tarpeen kestävien kilpailumarkkinoiden kehittymiseksi vähittäismyynnissä tai loppukäyttäjien edun turvaamiseksi.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo edellä mainituista perusteluista johtuen, että viestintäpalvelulain 56 §:n 1 momentin nojalla asetettu velvollisuus antennipaikan vuokraamiseksi eli rakennusteknisen infrastruktuurin käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus on tehoton sääntelykeino markkinoilla esiintyviin kilpailuongelmiin puuttumiseksi. Viestintäpalvelulain 56 §:n 1 nojalla asetettavat rakennusteknisen infrastruktuurin käyttöoikeuden luovutusvelvollisuudet eivät myöskään ratkaise markkinoiden kilpailuongelmia, eivätkä ne riittävällä tavalla edistä kilpailua ja loppukäyttäjien etua. Se on myöskin edellä kuvatun mukaisesti tarpeeton keino kilpailuongelmien ratkaisemiseksi ja se ei yksinään ole riittävä kilpailun edistämiseksi ja loppukäyttäjien edun turvaamiseksi. Kuten edellä tässä päätöksessä on todettu sitovaksi määrättyjen sitoumusten osalta²⁴, uusia käyttöoikeuksien luovuttamista koskevia velvollisuuksia ei ole tarpeen asettaa ratkaisemaan kilpailuongelmia, eikä niiden asettaminen olisi ollut oikeasuhtaista ja suhteellisuusperiaatteen mukaista sitovaksi määrättyjen sitoumusten johdosta. Virasto katsoo kuitenkin tarpeelliseksi asettaa velvollisuuksia siinä määrin kuin niitä on markkina-analyysin perusteella tarpeen asettaa korjaamaan markkinoilla esiintyviä kilpailuongelmia, kilpailun edistämiseksi ja kilpailun esteiden poistamiseksi Digitan antamien sitoumusten lisäksi ja niitä täydentämään. Tästä johtuen Digitalle on, huolimatta erillisellä päätöksellä sitovaksi määrätyistä sitoumuksista, tarpeen ja välttämätöntä asettaa viestintäpalvelulain 53 §:n perusteella muita viestintäpalvelulain 10 luvun mukaisia tarkentavia velvollisuuksia antennikapasiteetin vuokrausta ja radiolähetyspalveluita koskien sitovaksi määrättyjen sitoumusten lisäksi, kuten jäljempänä on tässä päätöksessä velvollisuuksien asettamista koskien tarkennettu.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa myös päätöksen liitteenä olevan markkina-analyysin mukaisesti, että Digita ei ole viestintäpalvelulain 53 a §:n mukainen ainoastaan tukkumarkkinoilla toimiva yritys, 54 §:n mukainen vähittäismarkkinoilla toimiva yritys eikä sille voida markkina-analyysissä todetun HMOV-aseman perusteella asettaa viestintäpalvelulain 55 §:n nojalla muun kuin huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettavia velvollisuuksia.

5.3 Hinnoittelua koskevat velvollisuudet

5.3.1 Velvollisuuksien asettamisen lähtökohta

Päätöksen liitteenä olevan markkina-analyysin ja sen johtopäätösten perusteella voidaan todeta, että antennikapasiteettiin pääsyn sekä televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla ei ole todellista kilpailua ja Digitalle on huomattava markkinavoima antennikapasiteetin sekä televisiolähetyspalveluiden ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla. Digitan päälähetysasemien mastot ovat markkina-analyysin perusteella myös korvaamattomia televisio- ja radiolähetystoiminnassa. Digitalle on markkina-analyysin mukaisesti kyseisillä tukkumarkkinoilla sellaista huomattavaa markkinavoimaa, jonka johdosta sillä on mahdollisuus pitää antennikapasiteetin ja sen liitännäistoimintojen sekä televisio- ja radiolähetyspalveluiden hintoja liian kor-

²⁴ Edellä päätöksen kohta 5.2.3.

kealla tasolla tai harjoittaa hintapainostusta loppukäyttäjien haitaksi. Tässä päätöksessä hinnoitteluvollisuuksia asettaessa on otettu huomioon myös Digitan hakemat ja viraston sitovaksi määräämät sitoumukset.

5.3.2 Hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta koskeva velvollisuus

Viestintäpalvelulain 71 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi 53 §:n mukaisella päätöksellä asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle käyttöoikeuden ja yhteenliittämisen hinnoittelua koskevia velvollisuuksia, jos 52 §:n mukainen markkina-analyysi osoittaa, että markkinoilla ei ole todellista kilpailua ja että huomattavan markkinavoiman yrityksellä on sen vuoksi mahdollisuus pitää hintaa liian korkealla tasolla tai harjoittaa hintapainostusta viestintäpalvelujen käyttäjille haitallisella tavalla. Lain perustelujen²⁵ mukaan kilpailun puuttumisella on lisäksi oltava haitallisia vaikutuksia viestintäpalvelujen käyttäjiin.

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 perustelujen²⁶ 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.²⁷ 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 tehokkuus huomioiden perustuu teledirektiivin 74 artiklaan.

Viestintäpalvelulain 71 §:n 5 momentin mukaan hinnoitteluvollisuuksien tulee: 1) edistää viestintämarkkinoiden tehokkuutta ja kestävästä kilpailusta; 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 ottaen huomioon investointiin liittyvät riskit.

Lain perustelujen²⁸ mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle kulloisenkin tuotteen tai palvelun markkinatilanteeseen

²⁵ HE 221/2013.

²⁶ HE 221/2013.

²⁷ Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään vahvistanut kyseisen viraston harkinta- ja määräysvallan, KHO 2018:96, taltionro 3304.

²⁸ HE 221/2013.

ja havaittuihin kilpailuongelmiin nähden tarkoituksenmukaisimmaksi katsomansa hinnoitteluvollisuuden.²⁹

Päätöksen liitteenä olevan markkina-analyysin ja sen johtopäätösten perusteella voidaan todeta, että antennikapasiteettiin pääsyn ja televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla ei ole todellista kilpailua ja Digitalilla on huomattava markkinavoima näillä markkinoilla. Digitalilla on kyseisillä tukkumarkkinoilla sellaista huomattavaa markkinavoimaa, jonka johdosta sillä on mahdollisuus pitää kyseisten palvelujen hintoja liian korkealla tasolla.

Radion antennikapasiteetin vuokrauksessa liitännäistoimintoihin sekä radiolähetyspalveluissa on viraston päätöksellä sitovaksi määrätty käyttöoikeuksien luovutusta, avoimuutta, syrjimättömyyttä ja kustannuslaskentajärjestelmää koskevat Digitalin hakemat sitoumukset kyseisessä päätöksessä tarkemmin määritellyllä tavalla.³⁰ Radion antennikapasiteetin vuokrauksessa liitännäistoimintoihin sekä radiolähetyspalveluissa Digitalin hakemissa sitoumuksissa ei ole esitetty sitoumuksia Digitalin antamien sitoumusten yksityiskohtaisesta hintatasosta (hinnastoja). Myöskin Digitalin antamassa sitoumuksessa hintojen kohtuullisuudesta viitataan ainoastaan TV-lähetyspalveluiden hinnastoihin, joten sitoumus hintojen kohtuullisuudesta radion palveluiden osalta jää epäselväksi. Tämän vuoksi virasto on katsonut tarpeelliseksi asettaa osittain uusia hinnoitteluvollisuuksia siinä määrin kuin niitä on markkina-analyysin perusteella tarpeen asettaa korjaamaan markkinoilla esiintyviä kilpailuongelmia Digitalin antamien ja sitovaksi määrättyjen sitoumusten lisäksi ja niitä täydentämään. Astetuilla vollenisuuksilla täydennetään erityisesti sitoviksi määrättyjä avoimuutta sekä kohtuullisuutta ja syrjimättömyyttä koskevia sitoumuksia.

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoiden kilpailuongelmat sekä sitovaksi määrätty sitoumukset huomioiden ottaen valittavista vaihtoehdoista tarkoituksenmukaisin on kustannussuuntautuneen hinnoittelun vollenisuus antennikapasiteetin vuokrauksessa liitännäistoimintoihin radiolähetyspalveluiden tarjoamista varten ja radiolähetyspalveluissa. Kyseinen vollenisuus asetetaan sitovaksi määrättyjen sitoumusten lisäksi ja niitä täydentämään.

Jos Digitalille olisi asetettu ainoastaan käyttöoikeuksien hinnoittelua koskeva syrjimättömyysvollenisuus tai määrätty sitovaksi ainoastaan Digitalin syrjimättömyyttä koskevat sitoumukset, sillä olisi edelleen mahdollisuus asettaa päälähetysasemien mastojen antennikapasiteetti- ja radiolähetyspalveluiden hinnat yli tason, joka saavutettaisiin kilpailullisilla markkinoilla. Korkea ja tehottomiin kustannuksiin perustuva tukkuhinnoittelu aiheuttaisi huomattavaa haittaa radion ohjelmisto- ja verkko-toimijoille, joka viime kädessä koituisi suomalaisten kuluttajien haitaksi³¹.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että ilman hinnoitteluvollenisuuden asettamista, sitovaksi määrättyistä sitoumuksista huolimatta, Digitalilla olisi mahdollisuus pitää radion antennikapasiteettia koskevien valtakunnallisten palveluiden ja sen liitännäistoimintojen hintoja kohtuuttomalla tasolla. Lisäksi ilman hinnoitteluvollenisuuden asettamista, sitovaksi määrättyistä sitoumuksista huolimatta, kyseisille palveluille Digitalilla olisi käytännössä mahdollisuus ylihinnittelulla estää kilpailevan verkkopalvelutarjonnan muodostumista radiolähetyspalveluiden markkinoilla sekä mahdollisuus estää tai rajoittaa kilpailijalta pääsy verkkoonsa hinnoittelemalla antennikapasiteetin

²⁹ Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään vahvistanut myös tätä koskevan viraston toimi- ja harkintavallan, KHO 2018:96, 5.7.2018, taltionro 3304.

³⁰ Kts. tarkemmin päätös Huomattavan markkinavoiman yrityksen sitoumusten sitovaksi määrääminen, dnro 105/960/2018.

³¹ 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 radion kuulijoiden haitaksi.

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.

Lisäksi huomioon tulee ottaa, että radion antennikapasiteetista valtakunnallista radiolähetyspalveluiden tarjoamista varten maksettavat korvaukset ovat yksi merkittävä kustannuserä radiolähetyspalveluiden tarjonnan kustannusten lisäksi ja siten vähittäismarkkinoilla tarjottavien radio-ohjelmistopalveluiden tuotannossa. Radion ohjelmistotoimijoille tukku tuotteiden korkeat hinnat tarkoittavat sitä, että lähetysten sisältöön on käytettävissä vähemmän rahaa, jolloin lähetysten ohjelmasisällön laatu tai teknisiä ominaisuuksia saatetaan heikentää erityisesti loppukäyttäjien eli radion kuulijoiden haitaksi. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo myös, että radion antennikapasiteetin sekä niiden liitännäistoimintojen tukkuhinnan nousu siirtyy lopulta radio-ohjelmistopalveluja tarjoavien ohjelmistotoimijoiden maksettaviksi sitovaksi määrätyistä sitoumuksista huolimatta, koituen lopulta loppuasiakkaiden haitaksi ohjelmistopalveluiden huonompana laatuna ja saatavuutena.

Esimerkkinä Digitan hinnoittelukäyttäytymisestä radiolähetyspalveluiden markkinoilla voidaan tarkastella radion antennikapasiteettiin vaikuttavien antennipaikkojen hintoja vuodesta 2019 lähtien. Vuonna 2019 kyseisten antennipaikkojen enimmäishinnat olivat lakanneet olemasta voimassa televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla antennipaikkojen enimmäishintojen mentyä umpeen keväällä 2018. Digita uudisti hinnastonsa täysin myöhemmin vuonna 2019 ja tällöin antennipaikkojen hinnat muuttuivat merkittävästi eri paikkakunnilla. Esimerkiksi antennipaikkojen hinnat Vuokatissa, Vuotsossa ja Ylläksellä nousivat merkittävästi. Digita on tämän jälkeen uudistanut hinnastonsa tältä osin myös seuraavina vuosina, viimeisin hinnasto on tullut voimaan 1.1.2021 alkaen. Kulloinkin voimassaolleiden hinnastojen perusteella, voidaan todeta antennipaikkojen hintojen olleen säännöllisesti muutoksessa.

Digitalla olisi ilman hinnoitteluvollisuuksia, sitovaksi määrätyistä sitoumuksista huolimatta, mahdollisuus asettaa myös radiolähetyspalveluiden hinnat yli tason, joka saavutettaisiin kilpailullisilla markkinoilla³². Digitalla olisi siis mahdollisuus pitää myös radiolähetyspalveluiden hintoja kohtuuttomalla tasolla. Kyseisistä palveluista maksettavat korvaukset ovat merkittävä kustannuserä vähittäismarkkinoilla tarjottavien radio-ohjelmistopalveluiden tuotannossa. Korkeiden tukkuhintojen ja tukkuhintojen nousun voidaan olettaa siirtyvän radio-ohjelmistopalveluita tarjoavien ohjelmistotoimijoiden maksettaviksi sitovaksi määrätyistä sitoumuksista huolimatta.

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 laatuna (myös teknisesti) ja saatavuutena. Korkeat lähetyskustannukset vaikuttavat myös ohjelmistotoimijoiden liiketoimintapäätöksiin ja jos 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 ylipäättään. Edelleen korkeat lähetyskustannukset ovat omiaan vaikeuttamaan myös uusien ohjelmistotoimijoiden tuloa markkinoille, minkä seurauksena laadukkaan ohjelmistotarjonnan ei voida olettaa ainakaan lisääntyvän. Liikenne- ja viestintävirasto

³² Kuten päätöksen liitteenä 1 olevasta markkina-analyysistä ilmenee.

katsoo, että kustannussuuntautuneen hinnoitteluvollisuuden asettaminen tuottaa siten myös hyötyä viestintäpalvelujen käyttäjille.

Digitan päälähetysasemien mastot ovat kilpailijan kannalta kriittisin tuotannontekijä maanpäällisen 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 radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoille, radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinan tulee olla tehokkaasti ennakkosäännelty.

Edellä mainittujen seikkojen perusteella Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, sitovaksi määrätyistä sitoumuksista huolimatta, että hinnoitteluvollisuuden asettaminen Digitalle koskien radion antennikapasiteettia liitännäistoimintoihin sekä radiolähetyspalvelua on välttämätöntä kilpailun edistämiseksi ja kilpailun esteiden poistamiseksi sekä se on viestintäpalvelulain suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo lisäksi, että asetettu kustannussuuntautuneen hinnoittelun vullisuus edistää viestintäpalvelulain 71 §:n 5 momentin edellyttämin tavoin viestintämarkkinoiden tehokkuutta ja kestävää kilpailua. Kyseinen hinnoitteluvollisuus edistää osaltaan tosiasiallisen kilpailun muodostumista ja poistaa kilpailun esteitä, jolloin myös Digitan kannustimet minimoida tuotannollisia kustannuksiaan ja kasvattaa tuotannollista tehokkuuttaan kasvavat. Lisääntyvästä tehokkuudesta hyötyvät viime kädessä loppukäyttäjät, joille kilpailun lisääntyminen näkyy monipuolisempina vähittäistuotteina ja -palveluina.

Asetettavien hinnoitteluvollisuuksien tulee myös kannustaa yritystä investointeihin tulevaisuudessa ottaen huomioon myös investointeihin sisältyvät riskit. Lain perustelujen³³ mukaan tehokas ja ennustettava ennakkosääntely mahdollistaa yhdenmukaiset lähtökohdat investointeihin niin sääntelyn kohteena olevalle huomattavan markkinavoiman yritykselle kuin kilpaileville teleyrityksillekin ja on siten omiaan kannustamaan yrityksiä investointeihin. Esimerkiksi markkinoilla, joissa ei esiinny lainkaan kilpailua toimilupajärjestelmän tai muusta vastaavasta syystä aiheutuvan monopolitilanteen takia, hinnoitteluvollisuuksien tulee olla tehokkaita. Koska kustannussuuntautuneen hinnoitteluvollisuuden asettamisen voidaan nähdä lisäävän kilpailua, tuo se mukanaan myös investointikannusteita yrityksille. 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).

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. Erityisesti radiolähetyspalveluiden kilpailevan tarjonnan lisääntymisen voi katsoa kannustavan myös Digitaa investointeihin ja palveluidensa kehittämiseen. Kustannussuuntautuneen hinnoitteluvollisuuden asettamisen voidaan siten katsoa sen kilpailua edistävän vaikutuksen vuoksi myös kannustavan yrityksiä investointeihin, ohjelmistotoimijoiden toimesta monipuolisempiin vähittäistuotteisiin ja -palveluihin ja Digitan osalta tehokkuutta kasvattaviin korjaus- ja ylläpitoinvestointeihin.

Hinnoitteluvollisuuksien kohtuullisuutta ja suhteellisuutta arvioitaessa tulee ottaa myös huomioon se, että hinnoitteluvollisuuksien tulisi olla riittävän tehokkaita kilpailuongelmiin nähden ja arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon muut olosuhteet, kuten huomattavan markkinavoiman yrityksen koko tai kyseisen yrityksen antamat sitovaksi määrätyt sitoumukset. Liikenne- ja viestintävirasto on ottanut huomioon

³³ HE 221/2013.

tässä päätöksessä ja markkina-analyysissä esitetyt seikat koskien radion antennikapasiteetin ja radion lähetysohjelmien markkinoilla vallitsevia kilpailun esteistä. Lisäksi virasto on ottanut huomioon kustannussuuntautuneen hinnoitteluvaihtoehdon asettamisella tavoiteltavat ja saavutettavissa olevat kilpailua edistävät päämäärät. Nämä tekijät huomioon ottaen virasto katsoo, että hinnoitteluvaihtoehdon asettamista Digitalle koskien radion antennikapasiteettia liitännäistoimintoihin ja radion lähetysohjelmia ei ole pidettävä kohtuuttomana eikä viestintäpalvelulain suhteellisuusperiaatteen vastaisena. Velvollisuuden asettamista ei ole pidettävä kohtuuttomana myöskään Digitan kyseisillä markkinoilla vallitsevaan asemaan ja yrityksen kokoon nähden. Kyseisen kustannussuuntautuneisuusvelvollisuuden voidaan katsoa olevan myös kohtuullinen ja edellytys sille, että Suomessa valtakunnallisille radiolähetysohjelmille ei aiheudu haittaa liian korkeista lähetysohjelmien kustannuksista.

Asetettavien hinnoitteluvaihtoehtojen 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 4 momentin 4 kohta edellyttää lisäksi, että velvollisuutta asettaessa otetaan huomioon huomattavan markkinavoiman yrityksen tekemät investoinnit, julkiset investoinnit ja investointeihin liittyvät riskit. Lain perustelujen³⁴ mukaan velvollisuuksia asettaessa 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 katsoo, että kustannussuuntautuneen hinnoittelua koskevan velvollisuuden asettamisessa on otettu huomioon viestintäpalvelulain 71 §:n 5 momentti, erityisesti sen 1 ja 5 kohdat vaatimuksista viestintämarkkinoiden tehokkuuden ja kestävä kilpailun edistämiseksi ja kohtuullisen tuoton sallimiseksi säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle ottaen huomioon investointiin liittyvät riskit, sekä 53 §:n 4 momentin 4 kohdan vaatimukset kohtuullisen tuoton ja investointien huomioon ottamisesta.

Liikenne- ja viestintävirasto on velvollisuutta asettaessaan varmistanut, että se on oikeasuhtainen, kohtuullinen ja asianmukainen toiminnan luonteeseen ja velvollisuuksilla tavoiteltaviin päämääriin nähden ja että se edistää kilpailun syntymistä pitkällä aikavälillä, ottaen samalla myös huomioon Digitan antamat ja sitovaksi määrättyt sitoumukset. Liikenne- ja viestintävirasto on myös arvioinut velvollisuuksia sekä velvollisuuksien kohteena olevan yrityksen (Digita) että radiolähetysohjelmia 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.

Edellä mainittujen seikkojen perusteella Liikenne- ja viestintävirasto katsoo myös tältä osin, että kustannussuuntautuneen hinnoitteluvaihtoehdon asettaminen Digitalle on tarpeen kilpailun edistämiseksi ja kilpailuongelmien poistamiseksi, sitovaksi määrätystä sitoumuksista huolimatta.

Kuten edellä on todettu, Liikenne- ja viestintävirasto voi asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle tuotteen tai palvelun markkinatilanteeseen ja havaittuihin kilpailuongelmiin nähden tarkoituksenmukaisimmaksi katsomansa hinnoitteluvaihtoehtojen ja virastolla on tätä koskeva toimi- ja harkintavaltuus.³⁵ Virastolla on myös toimivalta esittää näkemyksensä markkinoiden hintatasosta.³⁶ Jotta kustannukset

³⁴ HE 221/2013.

³⁵ Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään vahvistanut myös tätä koskevan viraston toimi- ja harkintavallan, KHO 2018:96, 5.7.2018, taltionro 3304.

³⁶ Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään vahvistanut myös tätä näkemyksen ilmaisemista koskevan toimi- ja harkintavallan, KHO 12.11.2020, taltionumero 4199.

määräytyisivät tehokkaalle tasolle, on viraston näkemyksen mukaan kustannussuuntautuneena hintana säännellyille tuotteille pidettävä hintaa, joka huomioi vain ne kustannukset, jotka aiheutuvat nimenomaan kunkin säännellyn tuotteen tai palvelun tuottamisesta tehokkuus huomioiden. Säänneltyjen tuotteiden ja palveluiden hintaan sisältyy aina myös kohtuullinen tuotto sitoutuneelle pääomalle, jolla huomioidaan toimintaan liittyvät riskit. Virasto määrittelee sallitun kohtuullisen tuottoprosentin säännellyille tuotteille ja palveluille säännöllisin väliajoin WACC-menetelmällä³⁷.

6 Velvollisuuksien poistaminen

Liikenne- ja viestintävirasto on vuonna 2015 Digita Networks Oy:lle antamassaan huomattavan markkinavoiman päätöksessä³⁸ asettanut sille useita velvollisuuksia. Virasto poistaa tuolloin asetettuja velvollisuuksia tällä päätöksellä, sillä virasto määrittää erillisellä päätöksellä sitovaksi Digitan antamia sitoumuksia, joiden myötä nyt poistettavat velvollisuudet käyvät tarpeettomiksi. Digita pyrkii antamillaan sitoumuksilla itse korjaamaan markkinoilla esiintyviä kilpailuongelmia ja sitoutuu aiempia velvollisuuksia vastaaviin toimintoihin.

Virasto poistaa aiemman päätöksen velvollisuuden vuokrata päälähetysasemien mastoista antennipaikka, koska antennipaikan vuokraamiseen ei ole kohdistunut lainkaan kysyntää.³⁹ Virasto poistaa myös antennipaikan vuokrausta koskevan enimmäishintavelvollisuuden, koska sen voimassaolo on päättynyt vuonna 2018.

Virasto poistaa velvollisuuden vuokrata päälähetysasemien mastoista antennikapasiteettia liitännäistoimintoihin televisiolähetyspalveluita varten, koska televisiolähetyspalveluissa ainoastaan Digitalla on verkkotoimilupa Suomessa, ja siten antennikapasiteetin vuokraukseen ei kohdistu kysyntää.⁴⁰

Vastaavasti virasto poistaa velvollisuuden vuokrata päälähetysasemien mastoista antennikapasiteettia liitännäistoimintoihin radiolähetyspalveluita varten, koska Digita on antanut vuokraamista koskevan sitoumuksen.

Lisäksi koska Digita on antanut kustannuslaskentajärjestelmää, lähetyspalveluiden tarjoamista, ehtoja ja hinnoittelua ja niiden julkaisemista koskevia sitoumuksia, virasto poistaa seuraavat aiemman päätöksen velvollisuudet:

- Velvollisuus tarjota televisiolähetyspalvelua kanavanipuissa A, B, C, D, E ja H
- Velvollisuus julkaista toimitusehdot, hinnastot ja viitetarjous antennipaikan ja -kapasiteetin sekä näiden liitännäistoimintojen ja televisiolähetyspalvelun kanavanipuissa A, B, C, D, E ja H osalta
- Velvollisuus julkaista radiolähetyspalvelun toimitusehdot ja hinnastot
- Velvollisuus noudattaa syrjimätöntä ja kustannussuuntautunutta hinnoittelua ja muutoinkin käyttää syrjimättömiä ehtoja antennipaikan ja -kapasiteetin sekä näiden liitännäistoimintojen ja televisiolähetyspalvelun kanavanipuissa A, B, C, D, E ja H osalta
- Velvollisuus käyttää kustannuslaskentajärjestelmää

³⁷ Weighted Average Cost of Capital. Viimeisin WACC-menetelmän parametrien päivitys on tehty vuonna 2019 sitoutuneen pääoman tuotto -muistion mukaisesti. https://www.trafficom.fi/sites/default/files/media/file/Sitoutuneen_p%C3%A4%C3%A4oman_tuoton_parametrit_M18.pdf

³⁸ Viraston päätös 24.4.2015, dnro 15/961/2015.

³⁹ Ks. 5.2.4.

⁴⁰ Ks. 5.2.4.

7 Velvollisuuksien vaikutusten arviointi

7.1 Arvioinnin lähtökohta

Viestintäpalvelulain 53 §:n 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 velvollisuudet kannustavat investointeihin. Lisäksi viraston olisi esimerkiksi viestintäpalvelulain 71 §:n mukaista hinnoitteluvollisuutta asettaessaan arvioitava vaikutukset säänneltyjen tuotteiden ja niitä vastaavien vähittäistuotteiden hintatasoon.

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

Liikenne- ja viestintävirasto määrää sitoumusten vahvistamista koskevassa päätöksessä tukkupalveluiden tarjoamista koskevat Digitan sitoumukset sitovaksi. Sitoumusten sitovaksi määräämisen lisäksi virasto asettaa Digitalle velvollisuuden noudattaa kustannussuuntautunutta hinnoittelua radion antennikapasiteettiin pääsyn ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla. Digitalle ei ole edellisellä sääntelykaudella asetettu velvollisuutta noudattaa kustannussuuntautunutta hintaa radiolähetyspalveluissa.

Vaikutusarviossa arvioidaan antennikapasiteettiin pääsyn ja radiolähetyspalveluiden markkinoiden osalta 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.

7.2 Antennikapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinat

7.2.1 Vaikutukset tukku- ja vähittäismarkkinoiden kilpailuun

Antennikapasiteettiin pääsyä koskeva hinnoitteluvollisuus edistää kilpailevien telyritysten tuloa valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen markkinoille. Vollisuus madaltaa kilpailijoiden alalle tulon kynnystä ja helpottaa oman radiolähetysverkon rakentamista sekä laajentamista, koska kilpailijoiden ei tarvitse investoida esimerkiksi omiin antenneihin Digitan päälähetysasemilla hyödyntämällä antennikapasiteettia. Siten vollisuus mahdollistaa vaihtoehtoisen palvelutarjonnan syntyä valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla, ja lopulta myös radiopalvelujen vähittäismarkkinoiden kilpailun toimivuutta sekä monipuolisen vähittäispalvelutarjonnan syntyä. Antennikapasiteettia ja sen liitännäistoimintoja koskeva kustannussuuntautuneisuuden hinnoitteluvollisuus myös edistää kilpailun syntyä tukku- ja vähittäismarkkinoilla varmistamalla, että palvelun vuokraamisen hinnat ovat kustannussuuntautuneella tasolla.

Kilpailevien valtakunnallisten verkkojen toteuttaminen edellyttää sitä, että kilpaileva toimija saa itselleen laajaa verkkoa tarvitsevan asiakkaan ennen investointipäätöksen tekemistä. Ei ole arvioitavissa, kuinka kattavasti ja millaisella aikataululla kilpailevien toimijoiden radiolähetyspalvelujen tarjonta muodostaisi tosiasiallisen vaihtoehdon Digitan radiolähetyspalveluille, esimerkiksi Yleisradiolle, jonka tulee varautua radiotoiminnan jatkumiseen häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Huolimatta antennikapasiteetille edellisessä HMOV-päätöksessä ase-

tetuista vastaavista velvollisuuksista sekä siitä, että radiolähetyspalveluissa verkko-toimiluvat eivät rajoita valtakunnallisille markkinoille laajenemista, esimerkiksi Telemast Nordic Oy:n laajin, konsernin omassa käytössä oleva FM-verkko on ollut vuoden 2020 lopusta lähtien noin 86 prosentin peittoalueen⁴¹ laajuinen. Näin ollen vaihtoehtoisia koko maan kattavia radiolähetyspalvelusverkkoja ei ole markkinoille syntynyt.

7.2.2 Vaikutukset tukku- ja vähittäistuotteiden hintatasoon

Koska antennikapasiteettiin pääsyn ja sen liitännäispalveluille ehdotetun kustannussuuntautuneen hinnan velvollisuus tarkoittaa jälkikäteiseen arviointiin perustuvaa hintojen arviointia, hinnoitteluvollisuuden vaikutuksia antennikapasiteettipalvelun hintatasoon ei tässä vaiheessa voida täsmällisesti arvioida. Hinnoitteluvollisuuden voidaan kuitenkin arvioida rajoittavan Digitan kykyä ylihinnoitella antennikapasiteetista ja sen liitännäistoiminnoista perittäviä maksuja.

Kuten edellä on todettu, on epävarmaa, takaavatko antennikapasiteettiin pääsyn velvollisuus riittävän ja kattavan kilpailun syntymisen valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen markkinoilla. Siten velvollisuuden ei voida arvioida varmuudella johtavan radiolähetyspalvelujen kohtuulliseen hinnoitteluun kilpailun lisääntymisen myötä.

Radiolähetyspalvelujen markkinoihin liittyvät vähittäispalvelut ovat vastaanottajille ilmaisia. Velvollisuudella ei siten voi olla vaikutuksia vähittäispalvelujen hintatasoon.

7.2.3 Vaikutukset huomattavan markkinavoiman yritykseen

Kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvollisuuden asettaminen, jonka valvon- nassa otetaan huomioon toiminnan tehokkuus, voi alentaa Digitan antennikapasi- teetista ja sen liitännäistoiminnoista perimiä hintoja. Siten velvollisuus voi pienentää Digitan antennikapasiteettipalveluista saamia tuloja, jos kysynnässä ei tapahdu muutoksia. Vaikutuksia liikevaihtoon ei kuitenkaan ole mahdollista arvioida tarkasti, sillä hinnoittelun arviointi tapahtuu jälkikäteisesti. Hintojen alenemisen voidaan yleis-esti ottaen arvioida lisäävän palveluiden kysyntää.

Velvollisuuden vaikutukset Digitan liikevaihtoon tai tulokseen riippuvat myös siitä, kykenevätkö vaihtoehtoiset radiolähetyspalveluiden tarjoajat laajentamaan toimin- taansa hyödyntämällä Digitan antennikapasiteettia. Jos kilpailu aidosti lisääntyy kat- tavasti valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden markkinoilla, voi tämä johtaa Digi- tan radiolähetyspalveluista saamien tulojen vähenemiseen ja tuloksen pienenemi- seen. On kuitenkin epävarmaa, lisääntykö kilpailu radiolähetyspalveluissa antenni- kapasiteetin sääntelyn ansiosta.

Digita omistaa jo tällä hetkellä valtakunnalliset radioverkot lähetyksasemineen ja mastoineen. Verkkoinfrastruktuuri on alun perin rakennettu Yleisradiolle julkisin va- roin valtakunnallisia radiolähetyksiä varten. Tähän lähtötilanteeseen perustuen vel- vollisuudella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia Digitan investointeihin. Li- säksi hinnoitteluvollisuus sallii kohtuullisen tuoton säänneltyyn toimintaan sitou- tuneelle investoidulle pääomalle ja ottaa huomioon myös investointeihin liittyvät ris- kit, mikä mahdollistaa erimerkiksi tarvittavien korjaus- ja ylläpitoinvestointien teke- misen kannattavalla tavalla.

Verrattuna aiempaan sääntelyyn, antennikapasiteetin tarjoamista koskeva velvolli- suus ei aikaansaa muutoksia Digitan hallinnollisiin kustannuksiin.

⁴¹ Radio NRJ:n väestöpeitto on tällä hetkellä pienempi kuin toimiluvan mukainen 86 prosenttia.
Liikenne- ja viestintävirasto Traficom • PL 320, 00059 TRAFICOM • p. 029 534 5000 • Y-tunnus 2924753-3 • traficom.fi

7.2.4 Vaikutukset kilpaileviin yrityksiin, muihin yrityksiin ja loppuasiakkaisiin

Velvollisuus edistää kilpailevia radiolähetyspalveluita tarjoavien yritysten liiketoimintamahdollisuuksia ja kannustaa uusiin investointeihin. Halutessaan kilpailevat toimijat voivat pyrkiä laajentamaan toimintaansa ja hankkimaan uusia asiakkaita vuokraamalla Digitalta antennikapasiteettia.

Antennikapasiteettiin asetettava velvollisuus vaikuttaa kilpailevien yritysten investointikustannuksiin laitetalan ja siirtoyhteyden osalta. Kilpailevalle yritykselle tulee kustannuksia laitetalavuokrasta, kun yrityksen tulee viedä oma lähetin laitetalan. Lisäksi kilpailevalle yritykselle tulee kustannuksia siirtoyhteydestä laitetalan ja oman runkoverkon välille. Siirtoyhteyden kustannuksiin vaikuttaa se, rakentaako kilpaileva yritys siirtoyhteyden itse (ml. kaivuukustannukset) vai onko vuokrasiirtoyhteyttä saatavilla.

Kilpailun lisääntyminen voi lisätä radio-ohjelmistotoimijoiden valinnanmahdollisuuksia lähetyspalvelun 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 toimijoiden liiketoimintasuunnitelmista toiminnan laajentamisen suhteen sekä vaihtoehtoisten verkkojen ja niissä tarjottavien lähetyspalvelujen kilpailukykyisyydestä Digitaal nähdessä.

7.3 Radiolähetyspalveluiden markkinat

7.3.1 Vaikutukset tukku- ja vähittäismarkkinoiden kilpailuun

Radiolähetyspalveluihin asetettava kustannussuuntautuneisuuden hinnoitteluvollisuus ei edistä vaihtoehtoisten lähetyspalvelutoimijoiden markkinoille tuloa tukkutasolla, eikä siten lisää kilpailua lähetyspalveluiden markkinoilla. Sen sijaan vaikutukset kohdistuvat Digital tarjoamien lähetyspalveluiden ehtoihin ja velvollisuus edistää sitä, että radio-ohjelmistotoimijat saavat hankittua tarvitsemansa valtakunnalliset lähetyspalvelut Digitalta tasapuolisista ja kohtuullisista ehdoin. Asetettava hinnoitteluvollisuus rajoittaa Digital kykyä ylihinnitella lähetyspalveluista perittäviä maksuja.

Koska asetettava velvollisuus rajoittaa Digital mahdollisuutta käyttää markkinavoimaa lähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla, helpottavat ne radio-ohjelmistotoimijoiden liiketoimintaa sekä mahdollistavat monipuolisten ja laadukkaiden vähittäispalvelujen tarjoamisen loppuasiakkaille. Lisäksi velvollisuus mahdollistaa tasapuolisia kilpailuedellytyksiä eri ohjelmistotoimijoille vähittäispalvelujen tarjoamisessa ja edistää vähittäismarkkinoiden kilpailun toimivuutta.

7.3.2 Vaikutukset tukku- ja vähittäistuotteiden hintatasoon

Digital radiolähetyspalveluihin asetettu kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvollisuus tarkoittaa viraston jälkikäteiseen arviointiin perustuvaa hintojen arviointia. Siksi hinnoitteluvollisuuden vaikutuksia radiolähetyspalvelujen hintatasoon ei voida tässä vaiheessa täsmällisesti arvioida. Hinnoitteluvollisuuksien voidaan kuitenkin arvioida rajoittavan Digital kykyä ylihinnitella lähetyspalveluista perittäviä maksuja.

Ilmaiseksi vastaanotettaviin radiovähittäispalveluihin tukkutasoon hintasääntelyllä ei puolestaan voi olla vaikutuksia hinnoittelun osalta.

7.3.3 Vaikutukset huomattavan markkinavoiman yritykseen

Velvollisuus koskettaa radiolähetyspalveluiden tukkut tuotteita, joiden tarjoaminen on Digitan pääliiketoimintaa. Hinnoitteluvollisuuden soveltaminen, joka ottaa huomioon toiminnan tehokkuuden, voi alentaa Digitan radiolähetyspalveluista perimiä hintoja. Siten Digitan radiolähetyspalveluista keräämät tulot voivat pienentyä, jos kysynnässä ei tapahdu muutoksia. Vaikutuksia liikevaihtoon ei kuitenkaan ole mahdollista arvioida tarkasti, sillä hinnoittelun arviointi tapahtuu jälkikäteisesti. Hintojen alenemisen voidaan yleisesti ottaen arvioida lisäävän palveluiden kysyntää.

Velvollisuudella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia Digitan investointeihin. Digita omistaa jo tällä hetkellä valtakunnalliset radioverkot lähetysasemineen ja mastoineen. Digitan verkkoinfrastruktuuri on alun perin rakennettu Yleisradiolle julkisin varoin valtakunnallisia radiolähetystyksiä varten. Ohjelmistotoimijoita palvellakseen Digitan on jatkossakin tehtävä muun muassa normaaleja korvaus- ja ylläpitoinvestointeja verkkoonsa. Radiolähetyspalveluihin kohdistuva hinnoitteluvollisuus kuitenkin sallii kohtuullisen tuoton säänneltyyn 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 viestintäpalvelulain 281, 282 ja 283 §:n sekä Liikenne- ja viestintäviraston määräyksen 54 mukaisesti.⁴² Asetettavan hinnoitteluvollisuuden ei arvioida vaikuttavan Digitan kykyyn huolehtia säännösten mukaisista varautumisvelvollisuuksista, sillä Digitan tehokkaan toimijan mallin mukaiset olennaiset huoltovarmuuteen liittyvät kustannukset hyväksytään edelleen osaksi säänneltyjen tuotteiden kustannuksia.

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

7.3.4 Vaikutukset kilpaileviin yrityksiin, muihin yrityksiin ja loppuasiakkaisiin

Lähetyspalveluihin asetettava velvollisuus ei edistä kilpailevien lähetyspalvelutoimijoiden tuloa tukkumarkkinoille. Siten niillä ei ole vaikutuksia kilpaileviin teleyrityksiin.

Hinnoitteluvollisuuden soveltaminen, joka ottaa huomioon toiminnan tehokkuuden, voi alentaa Digitan radiolähetyspalveluista perimiä hintoja nykyisestä. Mahdollinen lähetyspalvelukustannusten aleneminen puolestaan edistää monipuolisten ja laadukkaiden vähittäispalvelujen tarjoamista loppuasiakkaille ja varmistaa tasapuoliset kilpailuedellytykset eri ohjelmistotoimijoille vähittäismarkkinoilla.

Asetettava velvollisuus tuottaa hyötyjä radiopalveluja käyttäville loppuasiakkaille. Ohjelmistotoimijoilta perittävät lähetyspalvelujen maksut muodostavat merkittävän osan ohjelmistotoimijoiden kustannuksista, joten lähetysmarkkinoiden tehostuminen ja lähetyspalveluiden hinnan lasku edistävät radio-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 kilpailimia kotimaisia tai eurooppalaisia sekä riippumattomia ohjelmistotoimijoita. Asetettava

⁴² Määräys 54/C viestintäverkkojen ja -palvelujen varmistamisesta sekä viestintäverkkojen synkronoinnista perusteluineen. Määräys perusteluineen löydettävissä sekä viraston että Finlexin internetsivuilta.
Liikenne- ja viestintävirasto Traficom • PL 320, 00059 TRAFICOM • p. 029 534 5000 • Y-tunnus 2924753-3 • traficom.fi

velvollisuus edistää välillisesti myös suomalaisten veronmaksajien maksaman yleisradioveron tehokasta käyttöä. Yleisradion radiojakelu rahoitetaan verovaroin, jolloin veronmaksajat saavat kohtuullisten jakelukustannusten myötä laadukkaampia ja monipuolisempia palveluita vastineeksi maksetuille verorahoille.

7.4 Muut vaikutukset

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

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

8 Julkinen kuuleminen

8.1 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 huomattavan markkinavoiman päätösluonnoksesta.

Liikenne- ja viestintävirasto laittoi televisio- ja radiolähetyspalveluita koskevan markkina-analyyseiluonnoksen kansalliselle kuulemiselle 29.3.2019. Lausuntojen toimittamiselle asetettu määräaika päättyi 30.4.2019. Virastolle toimitettiin määräaikojen puitteissa yhteensä 9 lausuntoa markkina-analyyseistä koskien. Liikenne- ja viestintävirasto on julkaissut kaikkien lausuntojen julkiset versiot kotisivuillaan.⁴³

Liikenne ja viestintävirasto aloitti kansallisen kuulemisen koskien koko huomattavan markkinavoiman päätösluonnosta liitteineen 26.3.2020. Virasto keskeytti kansallisen kuulemisen 12.5.2020 menettelyllisiä oikaisuja varten ja samalla arvioitiin, onko päätösluonnokseen tai sen liitteisiin tarpeen tehdä muita muutoksia.⁴⁴

Liikenne- ja viestintävirasto aloitti uudelleen kansallisen kuulemisen päätösluonnoksesta liitteineen 3.9.2020 päätösluonnokseen ja sen liitteisiin tehtyjen tarvittavien muutosten jälkeen. Lausuntojen toimittamiselle asetettu määräaika päättyi 16.10.2020. Virastolle toimitettiin määräaikojen puitteissa yhteensä 13 lausuntoa päätösluonnosta ja sen liitteitä koskien.⁴⁵

Virasto katsoi 16.10.2020 päättyneen lausuntokierroksen aikana toimitettujen lausuntojen perusteella tarpeellisenä selvittää tarkemmin virastolle lausunnoissa esitettyjä seikkoja.⁴⁶ Viraston tuli lisäksi ottaa huomioon 1.1.2021 voimaan tullut uusi päivitetty viestintäpalvelulaki ja päivittää koko päätösluonnospaketti vastaamaan päivitetyn lain vaatimuksia. Virasto aloitti uuden kansallisen kuulemisen päätösluonnoksesta liitteineen 27.1.2022. Lausuntojen toimittamiselle asetettu määräaika

⁴³<https://www.traficom.fi/fi/saadokset/%7B%22category%22%3A%7B%22name%22%3A%22all%22%7D%22group%22%3A%7B%22name%22%3A%22%22%7D%22filters%22%3A%7B%22s%3A%4%3A%4d%3A%B6ksentyyppi%22%3A%2255B16%255D%22%7D%22query%22%3A%22televisio-%20ja%20radiotukkumarkkinoiden%20markkina-analyyseiluonnoksesta%22%2C%22limit%22%3A20%2C%22sort%22%3A%7B%22title%22%3A%22ASC%22%7D%22offset%22%3A0%7D>

⁴⁴<https://www.traficom.fi/fi/ajankohtaista/liikenne-ja-viestintavirasto-trafficom-keskeytaa-kansallisen-kuulemisen-huomattavasta>

⁴⁵ [Lausuntopyyntö huomattavasta markkinavoimasta televisio- ja radiolähetyspalvelujen markkinoilla | Traficom](#)

⁴⁶<https://www.traficom.fi/fi/ajankohtaista/televisio-ja-radiolahetyspalveluita-koskevan-hmv-paatoslunnonksen-lausuntoaika>

päättyi 28.2.2022. Virastolle toimitettiin määräaikojen puitteissa yhteensä 10 lausuntoa päätösluonnosta liitteineen ja sitovaksi määrättävien sitoumusten päätösluonnosta koskien.⁴⁷

Virasto katsoi 28.2.2022 päättyneen lausuntokierroksen aikana toimitettujen lausuntojen perusteella tarpeellisen selvittää tarkemmin virastolla lausunnoissa esitettyjä seikkoja, erityisesti sitoumusten sitovaksi määräämisen osalta.⁴⁸ Virasto aloitti uuden kansallisen kuulemisen päätösluonnoksesta liitteineen 24.8.2022. Lausuntojen toimittamisella asetettu määräaika päättyi 23.9.2022. Virastolle toimitettiin määräaikojen puitteissa yhteensä 8 lausuntoa päätösluonnosta liitteineen ja sitovaksi määrättävien sitoumusten päätösluonnosta koskien.

Syyskuussa päättyneellä lausuntokierroksella saadut lausunnot olivat televisio-ohjelmistotoimijoiden osalta hieman kriittisempiä sitoumusten suhteen, kuin virastolle aikaisemmin kesäkuussa 2022 toimitetut näkemykset sitoumuksista. Kansallisen kuulemisen perusteella toimitetut lausunnot olivat tietyistä esiin nostetuista sitoumusten puutteista huolimatta pääosin myönteisiä. Myös Kilpailu- ja kuluttajavirasto yhtyi viraston näkemykseen lausuntokierroksella olleen päätöskokonaisuuden osalta. Viraston arvion mukaan lausunnoista ei siten ilmennyt mitään sellaista, jonka perusteella viraston kesäkuussa 2022 arvioimaa etenemistapaa ja lausunnoilla olutta päätöskokonaisuutta tulisi muuttaa. Virasto on tehnyt muutamia yksittäisiä luonteeltaan teknisiä kirjoituksellisia korjauksia ja tarkennuksia, jotka eivät ole muuttaneet itse päätöskokonaisuutta tai sen lopputulosta. Virasto katsoi siten, että syksyllä 2022 kuultavana olleella päätöskokonaisuudella oli mahdollista edetä kansainväliselle kuulemiselle.

Virasto on myös toimittanut kaikkien lausuntojen julkiset versiot⁴⁹ sähköpostitse pyytäneille tahoille, myös Digitalle.

8.2 Kansainvälinen kuuleminen

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

Liikenne- ja viestintävirasto lähetti 7.10.2022 lausuntokierroksella syksyllä 2022 kuultavana olleen päätöskokonaisuuden kansainväliselle kuulemiselle 7.10.2022. Komissio antoi liikenne- ja viestintävirastolle hyväksyvän lausuntonsa päätöskokonaisuudesta 7.11.2022.

8.3 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 16.10.2020 päättyneen kuulemisen jälkeen.

⁴⁷ [Lausuntopyyntö huomattavasta markkinavoimasta \(HMV\) televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla | Traficom](#)

⁴⁸ [Kilpailuongelmat televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla jatkuvat - Traficom on muutettava sääntelyratkaisuehdotusta | Traficom](#)

⁴⁹ 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-
rektiivin 5 ja 6 artiklan sääntelystä sekä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (C-140/13 Altman ym.) tarkoitetusta 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.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom • PL 320, 00059 TRAFICOM • p. 029 534 5000 • Y-tunnus 2924753-3 • traficom.fi

Virasto on analysoinut televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinat uudelleen siten, että markkina-analyysin tarkastelujakso ulottuu viestintäpalvelulain 1.1.2021 voimaan tulleiden muutosten mukaisesti viiden vuoden sääntelykaudelle aiemman kolmen vuoden sijaan. Viraston arvion mukaan markkina-analyysin johtopäätökset eivät muuttuneet sääntelykauden muutoksen myötä.

Virasto on myös soveltanut viestintäpalvelulain 81 a §:n mukaista sitoumusmenettelyä tässä huomattavan markkinavoiman päätöksessä. Digitalle varattiin mahdollisuus jättää sitomushakemus virastolle 3.5.2021 mennessä ja Digitalle annettiin lisäaikaa sitomushakemuksen toimittamiselle 10.5.2021 asti. Digita toimitti virastolle 13.5.2021 sitomushakemuksen, josta virasto teki markkinatestin 31.5.–30.6.2021. Markkinatestin jälkeen Digita teki muutoksia sitomushakemukseen viraston kirjallisen ilmoituksen perusteella ja Digita toimitti muutetun sitomushakemuksen virastolle 13.10.2021, joka oli kansallisella kuulemisella osana koko päätösluonnoskokonaisuutta 27.1.–28.2.2022. Kansallisen kuulemisen jälkeen Digita toimitti uuden sitomushakemuksen 23.6.2022, jossa Digita oli ottanut huomioon toimijoiden lausunnoissaan esittämiä muutostarpeita. Näistä Digitan 23.6.2022 hakemista sitoumuksista määrätään kaikkiaan sitovaksi yhteensä kymmenen (1-10) sitoumusta. Sitovaksi määrättävät sitoumukset vaikuttivat Digitalle aiemmin asetettuihin velvollisuuksiin siten, että Digitalta poistetaan useita aiemmassa HMV-päätöksessä⁵⁰ asetettuja velvollisuuksia, kuten edellä tässä päätöksessä on esitetty.

Kansallisen kuulemiselle asetetun määräajan päättymisen 23.9.2022 jälkeen virasto teki muutamia teknisiä kirjoituksellisia korjauksia ja tarkennuksia päätösasiakirjoihin.

Kansainvälisen kuulemisen jälkeen päätösasiakirjoihin ei tehty muutoksia muutamia teknisiä kirjoituksellisia korjauksia ja tarkennuksia lukuun ottamatta.

9 Sovelletut säännökset

Viestintäpalvelulaki (917/2014) 51 §, 52 §, 53 §, 56 §, 67 §, 68 §, 69 §, 71 §, 74 §, 75 §, 81 a §, 82 §, 83 §, 310 §, 345 §

10 Päätöksen siirtymä- ja voimassaoloaika

Tässä päätöksessä asetetut velvollisuudet tulevat 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.

Yhtiölle 24.4.2015 annetussa päätöksessä⁵¹ asetetut velvollisuudet ovat voimassa tässä päätöksessä asetettujen velvollisuuksien voimaantuloon asti.

⁵⁰ Viraston päätös 24.4.2015, dnro 15/961/2015.

⁵¹ Viraston päätös 24.4.2015, dnro 15/961/2015.

11 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. Valitusosoitus on päätöksen liitteinä.

Päätöstä on noudettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

12 Lisätiedot

Lisätietoja tästä päätöksestä ja asiaa Liikenne- ja viestintävirastossa hoitaa päällikkö Mari Österberg, *puhelin* 0295 390 545, *sähköposti* [mari.osterberg\(at\)traficom.fi](mailto:mari.osterberg(at)traficom.fi) ja erityisasiantuntija Elina Pesonen, *puhelin* 0295 390 641, *sähköposti* [elina.pesonen\(at\)traficom.fi](mailto:elina.pesonen(at)traficom.fi).

Kirsi Karlamaa
Pääjohtaja

Mari Österberg
Päällikkö

Tämä päätös on sähköisesti allekirjoitettu 18.11.2022.

LIITTEET

Liite 1: Markkina-analyysi
Liite 2: Valitusosoitus