

11.12.2015

1 Asia

Digita Oy:n televisio- ja radiolähetyspalveluiden hinnoittelu.

2 Osapuolet

Digita Oy, Helsinki

Toimenpidepyynnön tekijät

MTV Oy, Helsinki

Sanoma Media Finland Oy, Helsinki

Yleisradio Oy, Helsinki

3 Ratkaisu

1. Analogisten ja digitaalisten televisiolähetyspalvelujen sekä digitaalisten radiolähetyspalveluiden osalta asia jätetään tutkimatta.
2. Analogisten radiolähetyspalvelujen osalta asia poistetaan käsittelystä.

11.12.2015

Sisällysluettelo

1 Asia	1
2 Osapuolet	1
3 Ratkaisu	1
4 Asian vireilletulo ja selvittäminen	3
5 Asiaselostus	4
5.1 Televisiolähetyspalveluiden markkinaolosuhteet ja -rakenne	4
5.2 Radiolähetyspalveluiden markkinaolosuhteet ja -rakenne	5
5.3 Televisio- ja radiolähetyspalvelumarkkinoiden erityissääntely	6
5.3.1 Kansallinen ennakkosääntely televisio- ja radiolähetyspalveluissa	6
5.3.2 Viestintäviraston televisio- ja radiolähetystoimintaan kohdistamat valvontatoimenpiteet	7
5.3.3 Toimenpidepyynnössä esiin tuotujen ongelmien suhde Viestintäviraston valvontatoimenpiteisiin	8
6 Oikeudellinen arviointi	8
6.1 Relevantit hyödykemarkkinat ja Digitan markkina-asema	8
6.2 Vaikutus EU-jäsenvaltioiden väliseen kauppaan	9
6.3 Epäilty kilpailulain vastainen kohtuuton hinnoittelu	10
6.3.1 Digitan toiminnan taloudellisesta kannattavuudesta	11
6.3.2 Radiolähetyspalveluiden kannattavuudesta	13
6.3.3 Radiolähetyspalvelun hintatason kehityksestä	15
6.4 Perustelut olla tutkimatta tv-lähetyspalveluiden hintatasoa	15
6.5 Perustelut olla tutkimatta digitaalisten radiolähetyspalveluiden hintatasoa	18
6.6 Ratkaisun perustelut analogisten radiolähetyspalveluiden osalta	18
7 Yhteenveto	20
8 Sovelletut säännökset	21
9 Muutoksenhaku	21
10 Lisätiedot	21

11.12.2015

4 Asian vireilletulo ja selvittäminen

3. Viestintävirasto siirsi 21.4.2008 Kilpailuvirastolle (jäljempänä KKV tai virasto¹) MTV Oy:n², Sanoma Entertainment Finland Oy:n³ ja Yleisradio Oy:n^{4 5} Viestintävirastolle tekemän toimenpidepyynnön siltä osin kuin kyseinen toimenpidepyyntö koski jo tapahtunutta Digita Oy:n⁶ hinnoittelua. Televisioyhtiöt täydensivät ja laajensivat KKV:lle siirrettyä toimenpidepyyntöään 6.5.2010 esittäen Digitan syyllistyneen kilpailulain (948/2011) (ennen 1.11.2011 kilpailunrajoituslain (480/1992, ml. muutossäädös (318/2004)) kieltämään kohtuuttomaan hinnoitteluun.
4. Toimenpidepyynnön tekijät katsovat, että 1) Digitalla on ollut määräävä markkina-asema maanpäällisten analogisten televisiolähetyspalveluiden markkinoilla 31.8.2007 asti, jolloin analogiset tv-lähetykset lopetettiin, 2) Digitalla on ollut ja on yhä määräävä markkina-asema maanpäällisten digitaalisten televisiolähetyspalveluiden markkinoilla ainakin 1.1.2005 alkaen, 3) Digitalla on ollut ja on yhä määräävä markkina-asema maanpäällisten analogisten radiolähetyspalveluiden markkinoilla ja 4) Digitalla on ollut määräävä markkina-asema digitaalisten radiolähetyspalveluiden markkinoilla 10.11.2008 asti. Toimenpidepyynnön tekijät katsovat Digitan syyllistyneen määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön perimällä kohtuuttoman korkeita hintoja kunkin edellä mainitun palvelun osalta ainakin 1.1.2005 alkaen.
5. Toimenpidepyynnön täydentämisen yhteydessä 6.5.2010 Nelonen Media teki lisäksi erillisen toimenpidepyynnön, joka on osaksi päällekkäinen televisioyhtiöiden yhteisen toimenpidepyynnön kanssa ja koskee Nelonen Median Digitalta hankkimia radiolähetyspalveluita. KKV on käsitellyt toimenpidepyynnön omana erillisenä asianaan (dnro 533/14.00.00/2010) ja antanut asiassa 8.4.2013 päätöksen, jossa KKV jätti tutkimatta radiolähetyspalveluiden epäillyn kohtuuttoman hinnoittelun.
6. Viestintäviraston päätös koskien Digitan tv-lähetyspalvelujen hinnoittelua tuli lainvoimaiseksi vasta valitusprosessien jälkeen 7.5.2012.⁷ KKV on käytännössä aloittanut selvitykset asiassa vasta tämän ajankohdan jälkeen, sillä virasto ei pitänyt tarkoituksenmukaiseksi viedä selvityksiä eteenpäin viestintämarkkinalain mukaisten prosessien ollessa kesken.

¹ Kilpailuvirasto on yhdistynyt 1.1.2013 alkaen osaksi Kilpailu- ja kuluttajavirastoa. Nämä jäljempänä yhdessä KKV.

² Jäljempänä MTV.

³ Sulautunut Sanoma Media Finland Oy:öön 1.1.2014, jäljempänä Nelonen Media.

⁴ Jäljempänä Yle.

⁵ Yhdessä jäljempänä toimenpidepyynnön tekijät. Alkuperäisen toimenpidepyynnön ovat allekirjoittaneet MTV Oy, Sanoma Television Oy, Subtv Oy, Suomen Urheilutelevisio Oy ja Yleisradio Oy.

⁶ Jäljempänä Digita.

⁷ KHO taltionumero 1115, 1386/3/10, 7.5.2012.

11.12.2015

7. KKV on tarkastellut tv-lähetyspalveluiden hinnoittelua julkisesti saatavilla olevien tietojen perusteella. Radiolähetyspalveluiden hinnoittelun ja kustannusten osalta KKV on 19.9.2012 pyytänyt Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoa avustamaan asian selvittämisessä. Aluehallintovirasto on vastaanottanut asiassa selvityksiä Digita Oy:ltä 26.6.2013 sekä 30.1.2014.
8. KKV laati tv-lähetyspalveluiden osalta asiassa 25.3.2012 päätösluonnoksen, jossa virasto katsoi alustavasti, että se jättäisi asian tutkimatta tv-lähetyspalveluiden hinnoittelun osalta. Digita antoi vastineensa päätösluonnoksen johdosta 26.3.2013 ja vastaavasti toimenpidepyynnön tekijät antoivat vastineensa 31.5.2013. KKV jatkoi tämän jälkeen asian selvittämistä radiolähetyspalvelujen osalta. KKV laati 19.2.2015 uuden päätösluonnoksen, joka sisälsi arvioinnin sekä tv- että radiolähetyspalveluiden osalta. Edellisestä Digita antoi vastineensa 9.3.2015 ja vastaavasti toimenpidepyynnön tekijät 18.11.2015.

5 Asiaselostus

5.1 Televisiolähetyspalveluiden markkinaolosuhteet ja -rakenne

9. Televisiosignaalin jakelu Suomessa on digitaalista. Analogiset televisiolähetykset lopetettiin maanpäällisessä antenniverkossa 31.8.2007.⁸
10. Televisiopalveluita voidaan toimittaa koteihin eri jakeluteiden kautta. Pääasiallisia jakeluteitä ovat maanpäällinen antenniverkko, kaapelitelevisioverkko, laajakaistaverkko (IPTV) ja satelliittilähetykset. Lisäksi televisiota katsotaan avoimen internetin yli (ns. OTT- jakelu). Maanpäällinen antenniverkko on kattavuudeltaan ylivoimainen jakelutie, sillä se kattaa käytännössä koko maan. Digitan antenni-tv-verkon alueella asuu 99,98% suomalaisista.⁹ Hieman runsas puolet (51 %) tv-talouksista vastaanotti vuoden 2011 puolivälissä televisiolähetykset ensisijaisesti antenniverkon kautta.¹⁰
11. Digita toimittaa maanpäällisten televisiolähetysten kapasiteettia muun muassa MTV:lle, Nelonen Medialle ja Ylelle. Analogisiin televisiolähetysiin liittyvää kapasiteettia Digita on toimittanut toimenpidepyynnön tekijöille 31.8.2007 saakka. Digitaalisiin televisiolähetysiin liittyvää kapasiteettia toimenpidepyynnön tekijät hankkivat Digitalta yhä.¹¹

⁸ Viestintäviraston markkinakatsaus 3/2011.

⁹ <http://www.digita.fi/yritykset/tv-ratkaisut> (27.4.2015).

¹⁰ Viestintäviraston markkinakatsaus 3/2011. Ks. lisää eri jakeluteiden merkityksestä esimerkiksi Viestintäviraston Digita koskeva päätös huomattavasta markkinavoimasta tv- ja radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinalla 1668/934/2008 (10.11.2008) sekä Finnpanelin lehdistötiedote 6.2.2013. Huom. eri jakelutapojen osuudet yhteenlaskettuna ylittävät 100 %, sillä osa kotitalouksista vastaanottaa lähetyksiä useamman kuin yhden jakelutien kautta.

¹¹ Digitaalinen televisiojaku jaetaan verkosta riippumatta yleisesti kolmeen toisistaan erilliseen tekniseen osaan: 1. koostaminen, 2. siirto ja 3. lähettäminen. Käsillä oleva asia koskee digitaalisten televisiolähetyspalveluiden osalta Digitan hallitsemissa kanavanipuissa siirrettävien peruslaatuisten (Standard Definition - SD) televisiokanavien lähetyspalveluita. Näissä kanavanipuissa ohjelmat lähetään DVB-T standardin mukaisena.

11.12.2015

12. Digita toimi ainoana antenniverkon tv-lähetyspalvelujen tarjoajana vuoteen 2010 saakka. DNA Oy laajensi toimintaansa antenni-tv-lähetyspalveluiden markkinoille 2010. Anvia Oyj toimi markkinoilla vuosina 2010–2012. Anvia lakkautti valtakunnallisen antenni-tv-verkkotoimintansa, kun sen palveluoperaattori TDF Entertainment lopetti toimintansa huhtikuun lopussa 2012. Verkkonsa laajuuden vuoksi Digita toimii kuitenkin edelleen käytännössä ainoana täysin valtakunnallisten lähetyspalvelujen tarjoajana.

5.2 Radiolähetyspalveluiden markkinaolosuhteet ja -rakenne

13. Radiolähetysten jakelu Suomessa on analogista. Digitaalisten radiolähetyspalveluiden kaupalliset markkinat eivät ole käynnistyneet.¹² Digitan lisäksi radiolähetyspalveluja tarjoaa Telemast Nordic Oy¹³.
14. Digita toimittaa analogisten radiolähetysten lähetyskapasiteettia MTV:lle, Nelonen Medialle, Ylelle sekä muille radiokanavayhtiöille. Näistä MTV ja Yle ostavat valtakunnallisen kattavuuden radiolähetyspalvelua. Liikenne- ja viestintäministeriön arvion mukaan kaupallisen radion maanpäällisestä jakelusta Digitalla oli noin 70 % markkinaosuus vuonna 2010.¹⁴
15. Radio-ohjelmia toimitetaan käyttäjille maanpäällisen antenniverkon lisäksi myös internetin kautta. Internet- ja mobiilikuuntelu ovat jatkuvasti kasvaneet, mutta pääsääntöisesti radion kuuntelu on kuitenkin tapahtunut maanpäällisen antenniverkon kautta.¹⁵
16. Radio-ohjelmistojen siirto- ja lähetyspalvelujen tarjoamiseen ei tarvita erillistä toimilupaa. Radio-ohjelmalveluita tarjoavat radiotoimijat puolestaan tarvitsevat ohjelmistoluvan, joka oikeuttaa tietyn tyyppisen ohjelman tarjoamiseen tietyllä taajuusalueella, sekä erilliset radioluvat radiolähettimien käyttöön. Ohjelmalveluntarjoajat valitsevat itse käyttämänsä siirto- ja lähetyspalvelun tarjoajan.¹⁶ Ylen FM-radiokanavat eivät tarvitse toimilupaa.
17. Suomessa on kaksi radio-ohjelmatoimijaa, joiden radiokanavien kuulu- vuusalueet kattavat lähes koko väestön: Yle, jolla on useita valtakunnallisia kanavia¹⁷ ja MTV, jolla on yksi valtakunnallinen kanava Radio Nova. Näiden jakelu perustuu pääosin korkeissa mastoissa oleviin lähetysantennei-

¹² Digitalla ja Ylellä on ollut verkot digitaalisia radiolähetystyksiä varten, mutta kyseiset verkot eivät enää ole käytössä. Viestintäviraston Digitaa koskeva päätös huomattavasta markkinavoimasta tv- ja radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinalla 1668/934/2008 (10.11.2008).

¹³ Jäljempänä Telemast.

¹⁴ Liikenne- ja viestintäministeriön selvitys ”Kohti kaupallisen radion seuraavaa toimilupakierrosta. Selvitys vuonna 2012 alkavan toimilupakauden suunnittelun pohjaksi.” LVM:n julkaisuja 13/2010.

¹⁵ Viestintäviraston Digitaa koskeva päätös huomattavasta markkinavoimasta tv- ja radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinalla 1668/934/2008 (10.11.2008), s. 8 sekä KKV:n ja Telemast Nordic Oy:n välinen tapaaminen 28.2.2012.

¹⁶ Viestintäviraston Digitaa koskeva päätös huomattavasta markkinavoimasta tv- ja radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinalla 1668/934/2008 (10.11.2008), s. 4.

¹⁷ Ylen tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Laki Yleisradio Oy:stä 1380/1993, 7 §.

11.12.2015

hin ja suuriin lähetystehoihin. Alueellinen tai paikallinen toimilupa on myönnetty 55 radiolle.¹⁸

5.3 Televisio- ja radiolähetyspalvelumarkkinoiden erityissäätely

5.3.1 Kansallinen ennakkosäätely televisio- ja radiolähetyspalveluissa

18. Viestintävirasto teki 3.9.2004 lähetyspalvelumarkkinoita koskevan päätöksen¹⁹, jossa Digitalilla todettiin olevan televisiolähetyspalveluiden osalta viestintämarkkinalain (393/2003) tarkoittamaa huomattavaa markkinavoimaa sekä digitaalisten että analogisten valtakunnallisten maanpäällisten televisiolähetyspalveluiden markkinoilla Manner-Suomessa.²⁰ Kilpailun esteiden poistamiseksi ja kilpailun edistämiseksi Viestintävirasto asetti Digitalille lähetyspalvelujen toimitusehtoihin ja hinnoitteluun liittyviä ehtoja, mukaan lukien veloitteen noudattaa kustannusvastaavaa hinnoittelua.
19. Analogiset tv-lähetykset loppuivat Suomessa 31.8.2007. Viestintäviraston uudessa, 10.11.2008 tekemässä lähetyspalvelumarkkinoita koskevassa huomattavan markkinavoiman päätöksessä²¹ Digitalilla todettiin olevan edelleen huomattavaa markkinavoimaa digitaalisten valtakunnallisten maanpäällisten televisiolähetyspalveluiden markkinoilla ja aiempien tarjonta- ja hinnoitteluvuoroitteen lisäksi Digitalille asetettiin velvollisuus vuokrata antennipaikkoja.
20. Edellä mainituissa päätöksissä Viestintävirasto on todennut Digitalilla olevan huomattavaa markkinavoimaa myös valtakunnallisten analogisten radiolähetyspalveluiden markkinoilla. Digitaaliset valtakunnalliset radiolähetyspalvelut (DAB) olivat ennakkosäätelyn alla Viestintäviraston vuonna 2004 tehdyllä päätöksellä, mutta vuonna 2008 Viestintävirasto katsoi ennakkosäätelyn tarpeettomaksi, koska digitaalisten radiolähetyspalveluiden kaupallistaminen ei ollut toteutunut Suomessa eikä kyseisiä markkinoita ollut enää olemassa. Analogisten radiolähetyspalvelujen osalta Digitalille asetettuja velvollisuuksia muutettiin vuoden 2008 päätöksessä verrattuna vuoden 2004 päätökseen siten, että veloitteet noudattaa kustannussuuntautunutta hinnoittelua, käyttää kustannuslaskentajärjestelmää sekä eriyttää säännelty toiminto yhtiön muusta palvelun tarjonnasta poistettiin, mutta samalla lisättiin antennipaikan vuokrausvelvollisuus.

¹⁸ <https://www.viestintavirasto.fi/tvradio/jakelujavastaanotto/radio.html> (vierailtu 5.3.2014)

¹⁹ Viestintäviraston Digitalia koskeva päätös huomattavasta markkinavoimasta televisio- ja radiotoiminnan lähetyspalveluiden markkinoilla sisällön lähettämiseksi loppukäyttäjille 183/934/2004 (3.9.2004). Päätöksen voimassaolo alkoi 20.9.2004.

²⁰ Tarkemmin Viestintävirasto oli määritellyt markkinat seuraavasti:

- 1) Digitaalisten valtakunnallisten maanpäällisten televisiolähetyspalveluiden markkinoilla kanavanipun koostamispalveluissa, siirtopalveluissa ja lähetinverkkopalveluissa verkkotoimilupien mukaisissa kanavanipuissa A, B ja C.
- 2) Analogisten valtakunnallisten maanpäällisten televisiolähetyspalveluiden markkinoilla siirtopalveluissa ja lähetinverkkopalveluissa.

²¹ Viestintäviraston Digitalia koskeva päätös huomattavasta markkinavoimasta tv- ja radiolähetyspalvelujen tukkimarkkinalla 1668/934/2008 (10.11.2008).

11.12.2015

5.3.2 Viestintäviraston televisio- ja radiolähetystoimintaan kohdistamat valvontatoimenpiteet

21. Digitan toimenpidepyynnön tekijöille tarjoamat digitaaliset televisiolähetyspalvelut ovat edellisessä luvussa selostetun mukaisesti pääosin olleet Viestintäviraston asettaman hinnoittelun kustannussuuntautuneisuusvelvoitteen alaista toimintaa 20.9.2004 alkaen.²² Viestintävirasto on sille tehdyn toimenpidepyynnön perusteella selvittänyt kanavanippujen²³ A, B ja C osalta, onko Digita noudattanut sille asetettua hinnoittelun kustannussuuntautuneisuusvelvoitetta digitaalisilla televisiolähetysmarkkinoilla. Viestintävirasto teki selvitystensä perusteella 23.5.2008 Digitan digitaalisen televisiolähetyspalvelun hinnoittelua koskevan päätöksen, jonka mukaan Digitan hinnaston mukainen kapasiteetin *all time* -hinta 1 Mbit/s nopeudella ja vähintään vuoden mittaisena sopimuksena oli yhtiölle asetettujen velvoitteiden²⁴ ja viestintämarkkinalain 84 §:n mukaisesti kustannussuuntautunut. Muiden hinnastossa esitettyjen lähetysajankohdasta, lähetysnopeudesta tai sopimuskauden pituudesta riippuvien hintojen osalta Digita ei ollut Viestintäviraston mukaan osoittanut niiden kustannussuuntautuneisuutta tai syrjimättömyyttä.²⁵
22. Digita toimitti Viestintävirastolle edellä mainitussa päätöksessä edellytetyllä tavalla muutetun hinnaston²⁶ perusteluineen. Muutokset koskivat niitä hinnastossa esitettyjä hintoja, joiden kustannussuuntautuneisuutta ja syrjimättömyyttä Digita ei ollut Viestintäviraston mukaan osoittanut. Digita oli poistanut hinnastostaan lähetysnopeuden ja sopimuskauden pituuden mukaan määräytyvät hinnat. Sen sijaan lähetysajankohdasta riippuviin hintoihin Digita oli tehnyt pieniä muutoksia.²⁷ Viestintävirasto totesi kirjeessään 23.9.2008, että uusi hinnasto noudattaa viraston 23.5.2008 antamaa päätöstä.²⁸
23. Radiolähetyspalveluiden osalta Viestintävirasto on selvittänyt Digitan hinnoittelun syrjimättömyyttä ja antanut asiassa päätöksen 18.6.2010.²⁹ Vies-

²² Viestintäviraston 3.9.2004 asettama ja 20.9.2004 voimaantullut velvoite ei koskenut kuitenkaan kanavanippua E, johon Digita sai toimiluvan²² 15.6.2006. Digita koskevassa 10.11.2008 tehdyssä huomattavan markkinavoiman päätöksessä asetettiin velvoite koskemaan myös kanavanippua E. Analogista televisiolähetyspalvelua mainittu velvoite koski 31.8.2007 asti.

²³ TV-kanavat ja muut palvelut on koottu kanavanippuihin. Kanavanippu A on varattu Ylen käyttöön. B- ja C- nipuissa toimii toimiluvanvaraisia kanavia, kuten MTV3, AVA, Sub, Liv ja Nelonen. <http://www.digita.fi/kuluttajille/tv/nakyvyysalueet>.

²⁴ Viestintäviraston päätös 3.9.2004, Dnro 183/934/2004.

²⁵ Viestintäviraston päätös koski pelkästään kanavanippuja A, B ja C. Päätöksen tekohetkellä voimassa ollut huomattavan markkinavoiman päätös ei koskenut edellä kuvatusti kanavanippua E.

²⁶ Hinnasto tuli voimaan 1.10.2008.

²⁷ Esim. Digitan DVB-T-kapasiteetin hinnastot 1.10.2008 ja 1.1.2011 kanavanippu A ja B, kanavanippu C ja kanavanippu E.

²⁸ Korkein hallinto-oikeus kumosi 18.12.2009 edellä viitatus Viestintäviraston digitaalisten televisiolähetyspalveluiden *all time* - hintaa 1 Mbit/s nopeudella ja vähintään vuoden mittaisena sopimuksena koskevan päätöksen ja palautti asian Viestintävirastolle tältä osin uudelleen käsiteltäväksi. Viestintäviraston päätöksen perustelut eivät olleet korkeimman hallinto-oikeuden mukaan riittäviä. Viestintävirasto on tehnyt digitaalisten televisiolähetyspalveluiden hinnoittelua koskien uuden päätöksen 16.3.2010. Sisällöllisesti asian ratkaisu ei muuttunut. Päätöksestä tuli lainvoimainen 7.5.2012, kun korkein hallinto-oikeus hylkäsi asiasta tehdyn valituksen.

²⁹ Viestintäviraston päätös 18.6.2010, dnro 349/9313/2010.

11.12.2015

tintävirasto ei löytänyt huomautettavaa radiolähetyspalveluiden hinnoittelusta eikä toimitusehdoista. Päätöksessä ei kuitenkaan arvioida hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta, koska radiolähetyspalveluita koskeva kustannussuuntautuneisuusvelvoite oli jo aiemmin poistettu.

5.3.3 Toimenpidepyynnössä esiin tuotujen ongelmien suhde Viestintäviraston valvontatoimenpiteisiin

24. Toimenpidepyynnön tekijät ovat KKV:lle osoittamassaan toimenpidepyynnössä kiinnittäneet huomiota muun ohella Digitan toimintaan sitoutuneen pääoman nykykäyttöarvon määrittelyn epäkohtiin koskien pääoman arvostamista ja poistokäytäntöjä. Toimenpidepyynnön tekijät katsovat Digitan ilmoittamien korkeiden operointikustannusten viittaavan tehottomaan toimintaan ja toteavat, ettei määräävässä markkina-asemassa olevalla toimijalla ole oikeutusta perustaa hinnoitteluaan tehottomasta toiminnasta johtuviin kustannuksiin.
25. Viestintävirastolla ei kuitenkaan ollut digitaalisia televisiolähetystyksiä koskevassa päätöksessään³⁰ huomauttamista Digitan esittämistä jälleenhankintahinnoista, poistokäytännöstä eikä käyttö- ja yleiskustannuksista. Viestintävirasto katsoi päätöksessään myös, että Digita on kohdentanut digitaalisista televisiolähetyspalveluista aiheutuneet kustannukset eri kanavanipuille Viestintäviraston hyväksymiä periaatteita noudattaen.
26. Lisäksi tehokkuuden arvioinnin osalta korkein hallinto-oikeus on päätöksessään 7.5.2012 todennut, että Viestintävirastolla on laaja harkintavalta telyrityksen toiminnan tehokkuuden arvioimisessa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan, "kun otetaan huomioon Digita Oy:n käyttö- ja yleiskustannusten arvioimisesta Viestintäviraston päätöksessä esitetyt perustelut, Viestintävirasto on voinut tämän harkintavaltansa perusteella päättää Digita Oy:n hinnoittelun kustannussuuntautuneisuudesta arvioimatta yhtiön hinnoittelun yhteyttä sen toiminnan tehokkuuteen".³¹

6 Oikeudellinen arviointi

6.1 Relevantit hyödykemarkkinat ja Digitan markkina-asema

27. Määräävän markkina-aseman olemassaolon ja sen mahdollisen väärinkäytön arvioinnin perusteena ovat tapauskohtaisesti määriteltävät relevantit hyödyke- ja maantieteelliset markkinat. Sellaiset hyödykkeet, joita asiakkaat pitävät toisiaan kohtuullisesti korvaavina, luetaan mukaan relevantteihin hyödykemarkkinoihin johtuen siitä, että yritys ei voi merkittävästi vaikuttaa hintoihin ja toimitusehtoihin, jos kauppakumppanit voivat siirtyä helposti käyttämään korvaavia hyödykkeitä tai hankkimaan hyödykkeitä muualla sijaitsevilta tavarantoimittajilta. Tarjonnan korvattavuus otetaan relevanttien markkinoiden määrittelyssä huomioon sellaisissa tapauksissa, joissa sen

³⁰ Viestintäviraston päätös 16.3.2010, dnro 249/9313/2008.

³¹ Korkeimman hallinto-oikeuden päätös dnro 1386/3/10.

11.12.2015

vaikutukset ovat yhtä välittömiä kuin kysynnän korvattavuuden. Korvattavuutta arvioitaessa selvitetään, voisivatko muut toimittajat lisätä valmistustaan tai muuttaa tuotantoaan taikka jakeluteitään siten, että ne voisivat valmistaa kilpailevia hyödykkeitä ja saattaa kuluttajan tarjolle näitä vaihtoehtoja suhteellisen vaivattomasti ja nopeasti ilman merkittäviä lisäkustannuksia tai riskiä.

28. Viestintävirasto on edellä mainituissa HMMV-päätöksissään (ks. edellä 5.3.1) määritellyt seuraavat markkinat: 1) valtakunnalliset analogiset maanpäälliset televisiolähetyspalvelut 2) valtakunnalliset digitaaliset maanpäälliset televisiolähetyspalvelut 3) valtakunnalliset analogiset maanpäälliset radiolähetyspalvelut ja 4) valtakunnalliset digitaaliset maanpäälliset radiolähetyspalvelut. Kyseisiä markkinoita voidaan pitää lähtökohtana käsillä olevan asian arvioinnille, mutta asian lopputuloksen kannalta ei ole välttämätöntä ottaa tarkemmin kantaa relevanttien markkinoiden määrittelyyn.
29. Määräävä markkina-asema katsotaan kilpailulain 4 §:n (ennen 1.11.2011 kilpailunrajoituslain 3 §:n) perusteella olevan yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla taikka elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä, jolla koko maassa tai tietyllä alueella on yksinoikeus tai muu sellainen määräävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla, että se tai ne voivat merkittävästi ohjata hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla.³²
30. Koska Digita on ollut käytännössä ainoa täysin valtakunnallisten televisio- ja radio-ohjelmistojen lähetyspalveluiden tarjoaja Suomessa (katso edellä 5.1 ja 5.2) ja liiketoimintaan liittyy merkittäviä alalle tulon esteitä johtuen lähetyspalvelujen vaatimista suurista verkkoinvestoinneista, KKV on arvioinut asian selvittämisen tarvetta ja Digitan menettelyä määräävän markkina-aseman väärinkäytön näkökulmasta. Asian lopputulos huomioon ottaen ei ole välttämätöntä ottaa täsmällisesti kantaa Digitan markkina-asemaan televisio- tai radiolähetysmarkkinoilla.

6.2 Vaikutus EU-jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

31. Kilpailulain 3 §:n mukaan kun kilpailunrajoitus on omiaan vaikuttamaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sovelletaan myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101 ja 102 artiklan säännöksiä. Käsillä olevassa tapauksessa on ollut kyse valtakunnallisesti tarjottavasta palvelusta, jossa Digita on ainoa DVB-T standardilla toimiva palveluntarjoaja. Toisesta EU-jäsenvaltiosta mahdollisesti Suomen markkinoille tuleva televisioyhtiö joutuu ostamaan Digitalta tarvitsemansa kapasiteetin halutessaan DVB-T -standardiin perustuen jakaa televisiokanavaa antenniverkon kautta.

³² Määräävän markkina-aseman olemassaolon ja sen mahdollisen väärinkäytön arvioinnin perusteena ovat tapauskohtaisesti määriteltävät relevantit hyödykemarkkinat ja maantieteelliset markkinat. Käsillä olevan asian lopputulos huomioon ottaen ei tässä ole välttämätöntä ottaa täsmällisesti kantaa relevanttien markkinoiden määrittelyyn.

11.12.2015

32. Siten tapaus voi mahdollisesti vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ja asiaa on siten arvioitu kilpailulain 7 §:n (ennen 1.11.2011 kilpailunrajoituslain 6 §) lisäksi SEUT 102 artiklan näkökulmasta.

6.3 Epäilty kilpailulain vastainen kohtuuton hinnoittelu

33. Kilpailulain 7 §:n mukaan määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kielletty. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä voi kilpailulain 7 §:n ja SEUT 102 artiklan mukaan olla esimerkiksi kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen (kohtuuton hinnoittelu).³³
34. Kohtuuttoman hinnoittelun arvioinnissa voidaan erottaa niin sanottu poisulkeva (*exclusionary*) kohtuuton hinnoittelu, ja suoraan asiakkaisiin kohdistuvat hyväksikäyttävät (*exploitative*) kohtuuttoman korkeat hinnat. Käsillä olevan tapauksen arvioinnissa on kyse jälkimmäisestä. Kohtuuton hinnoittelu voi ilmetä muun muassa tietyn hyödykkeen tai palvelun yleisen hintatason kohtuuttomuutena tai kohtuuttomana hinnankorotuksena. Taloustieteen teorian mukaan yritysten hinnoitteluun puuttuminen voi vähentää yritysten investointikannustimia ja vähentää alalle tulon houkuttelevuutta. EU-tapauskäytännössä on ylipäättäen vain vähäinen määrä sellaisia tapauksia, joissa olisi tarkasteltu yksinomaan hyväksikäyttävää menettelyä. Puuttumiskynnys on tällaisissa tapauksissa ollut erityisen korkea ja tapaukset ovat koskeneet yhtiöitä, joilla on ollut lakiin perustuva monopoliasema, mutta yhtiöt eivät ole olleet alakohtaisen erityissäätelyn alla.
35. Määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen hinnoittelun mahdollista kohtuuttomuutta arvioidaan ensi vaiheessa sen perusteella, onko hyödykkeeseen liittyvien tosiasiallisten kustannusten ja tosiasiallisesti pyydetyn hinnan välillä kohtuuton epäsuhta. Ensimmäisen vaiheen tarkoitus on siis hyödykkeeseen liittyvän taloudellisen kannattavuuden (esimerkiksi voittomarginaalin) arviointi. Jos arvioinnin ensimmäinen vaihe antaa viitteitä mahdollisesta väärinkäytöstä, voidaan yrityksen hinnoittelua ja siihen liittyvää mahdollista väärinkäyttöä arvioida esimerkiksi tarkastelemalla hinnoittelua sellaisenaan absoluuttisella tasolla, suhteessa saman relevantin markkinan kilpaileviin tuotteisiin tai käyttämällä mittatikkuna vertailukelpoisen kilpailullisen markkinan hinnoittelua. Väärinkäytön edellytyksenä on se, että tuotteen hinta ei ole kohtuullisessa suhteessa tuotteen taloudelliseen arvoon.³⁴

³³ Kilpailulain (948/2011) 7 § ja kilpailunrajoituslain (480/1992, ml. muutossäädös 318/2004) 6 § vastaavat sisällöltään ja soveltamiskäytännöltään SEUT 102 artiklaa.

³⁴ Vrt. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (nyk. unionin tuomioistuin) ratkaisut *United Brands Company* 27/76, *General Motors* 26/75 ja *British Leyland* 226/84; tuomioistuimen ennakkopäätökset 30/87 *SA Pompes funères des régions libérées* sekä 110/88, 241/88 ja 242/88 (yhdistetty) *SACEM*; Euroopan komission päätös *Helsingborgin satama* COMP/A.36.568/D3 (23.7.2004).

11.12.2015

36. Kilpailulain tarkoituksena ei ole tietyn hintatason tai tietyn kannattavuustason määrääminen yritysten noudatettavaksi. Kilpailulain ensisijaisena tavoitteena on huolehtia kilpailuprosessin toimivuudesta, eli pitää markkinat sellaisessa tilassa, ettei hintasääntelyä tarvita. Tiukempia hinnoittelua koskevia määräyksiä voidaan kilpailulain estämättä antaa erityislainsäädäntöön perustuvan alakohtaisen sääntelyn nojalla. Näin menetellään erityisesti niillä aloilla, joilla lainsäädäntö tai luonnollinen monopoli estää toimivan kilpailun.³⁵ Tällaisilla aloilla korkeat hinnat eivät toimi alalle tulon houkuttamina, sillä alalle tulo on vaikeaa tai mahdotonta.
37. Kilpailuneuvosto (nykyisin markkinaoikeus) on ottanut kantaa erityissääntelyn alaisen hinnan ja kilpailulain tarkoittaman kohtuuttoman hinnan suhteeseen arvioidessaan sähkö- ja kaukolämpömarkkinoiden hintatasoa kilpailusääntöjen nojalla: "hinta, joka on sähkömarkkinalain mukaan tarkasteltuna kohtuullinen ja siten hyväksyttävä, ei voi olla kohtuuton kilpailunrajoituslain nojalla".³⁶ Kilpailuneuvosto katsoi edelleen, että kilpailunrajoituslaissa tarkoitettua kohtuuttoman korkean hinnoittelukäytännön selvittämisen teki ongelmalliseksi jo itsessään tarkastelujakson (3 vuotta) suppeus liiketoiminnan luonteeseen ja sen vaatimiin pitkäkestoisiin ja huomattavan suuriin investointeihin nähden.³⁷
38. KKV on selvittänyt Digitan väitettyä määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla ensi vaiheessa tarkastelemalla Digitan kokonaisliiketoiminnan taloudellista kannattavuutta. Analogisten radiolähetyspalveluiden osalta KKV on lisäksi selvittänyt radiolähetyspalveluiden kannattavuutta sekä radiolähetyspalveluiden liikevaihdon ja hinnaston mukaisten hintojen kehitystä.

6.3.1 Digitan toiminnan taloudellisesta kannattavuudesta

39. Toimenpidepyynnön tekijöiden mukaan Digitan poikkeuksellisen korkea liikevoittoprosentti on osoitus hinnoittelun kohtuuttomuudesta. KKV on tässä tarkastellut Digitan kannattavuutta kokonaisuutena ja tilinpäätökseen pohjautuvien lukujen perusteella.³⁸ Tarkastelu ei siten suoraan anna tietoa Digitan kannattavuudesta yksittäisillä hyödykemarkkinoilla, ja lisäksi mukana on myös sellaisia Digitan liiketoimintoja, joihin toimenpidepyynnössä esitetyt väärinkäyttöepäilyt eivät kohdistu.
40. Taulukossa 1 on esitetty Digitan liiketulosprosentit ja niiden suhde "televiestintä" -toimialan vertailuyritysten vastaaviin tunnuslukuihin vuosilta 2002–

³⁵ Kilpailuneuvoston päätökset: Helsingin Energia (151/690/1999) ja Kuopion Energia (173/690/2000).

³⁶ Kilpailuneuvoston päätökset: Helsingin Energia (151/690/1999) ja Kuopion Energia (173/690/2000).

³⁷ "Liiketoiminnan luonteen osalta merkitystä on investointien ohella myös jakeluverkon ylläpito- ja kehittämisvelvollisuudella, liittämismuutosten osalta merkitystä on investointien ohella myös jakeluverkon ylläpito- ja kehittämisvelvollisuudella, sekä sähkön toimitusvelvollisuudella. Alueellisen kaiken tyyppisiä käyttäjiä palvelevan energialaitoksen/-yhtiön osalta keskeistä on toimintavarmuus.", asia 173/690/2000, Kuopion Energia.

³⁸ Digitan tilinpäätökset ja Balance Consulting.

11.12.2015

2011.³⁹ Vertailun mukaan Digitan liikevoittoprosentti on jokaisena tarkasteltavana vuonna kuulunut vertailuryhmän yläkvartiiliin. Taulukossa 2 on esitetty Digitan sijoitetun pääoman tuottoprosentit ja niiden suhde vertailuyritysten vastaaviin tunnuslukuihin vuosilta 2003–2011.⁴⁰ Sijoitetun pääoman tuottovertailussa Digita on kuulunut vertailuryhmän yläkvartiiliin neljänä tarkasteltavista vuosista. Kolme viimeistä vuotta eivät lukeudu näihin.

Liiketulos (%)	Digita Oy	Suurin havainto	Yläkvartiili	Mediaani	Alakvartiili	Vertailuyrityksiä
2002	17,4 %	34,0 %	14,0 %	7,9 %	-0,3 %	51
2003	20,1 %	31,6 %	15,5 %	9,0 %	1,2 %	60
2004	22,1 %	42,2 %	15,0 %	8,7 %	0,0 %	65
2005	34,5 %	37,9 %	13,1 %	5,1 %	-0,7 %	75
2006	47,8 %	53,3 %	15,3 %	8,0 %	-0,4 %	96
2007	39,9 %	40,6 %	15,3 %	5,6 %	0,7 %	115
2008	33,8 %	141,3 %	11,9 %	5,1 %	-1,5 %	134
2009	33,4 %	49,4 %	11,8 %	4,7 %	-3,7 %	146
2010	31,5 %	629,9 %	13,9 %	6,1 %	-2,0 %	141
2011	36,1 %	65,9 %	13,3 %	4,8 %	-0,2 %	123

Taulukko 1: Digitan liikeulosprosentti, vertailu televiestintätoimialaan (Lähde: Balance Consulting).

Sijoitetun pääoman tuotto (%)	Digita Oy	Suurin havainto	Yläkvartiili	Mediaani	Alakvartiili	Vertailuyrityksiä
2003	10,2 %	71,3 %	20,2 %	10,7 %	5,6 %	52
2004	11,9 %	260,2 %	14,9 %	10,9 %	3,2 %	61
2005	23,4 %	924,5 %	19,8 %	8,3 %	1,6 %	65
2006	41,4 %	142,5 %	20,5 %	9,2 %	2,0 %	75
2007	29,5 %	462,8 %	19,5 %	10,3 %	1,4 %	96
2008	22,7 %	174,0 %	22,7 %	9,7 %	1,7 %	113
2009	21,1 %	268,1 %	24,3 %	8,8 %	-0,1 %	130
2010	19,6 %	975,5 %	31,4 %	10,2 %	0,7 %	132
2011	22,7 %	264,5 %	30,8 %	8,8 %	1,5 %	122

Taulukko 2: Digitan sijoitetun pääoman tuottoprosentti, vertailu televiestintätoimialaan (Lähde: Balance Consulting).

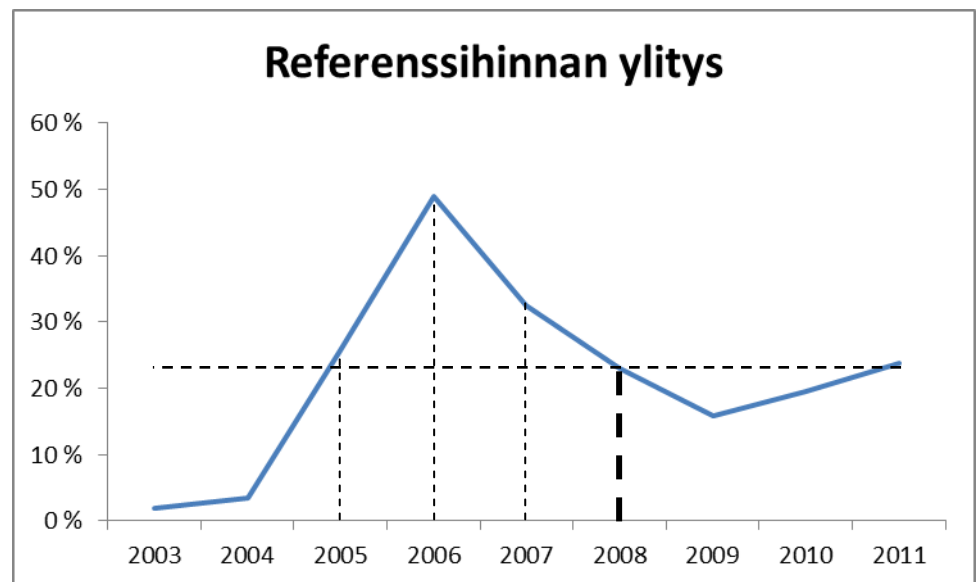
41. KKV on tuottanut Balance Consulting -palvelusta edellä esitettyjen toimialavertailujen lisäksi Digitan taloudellista lisäarvoa mittaavan EVA-

³⁹ Balance Consulting.

⁴⁰ Tunnuslukujen lähde Balance Consulting. Sijoitetun pääoman tuottoprosentti mittaa yrityksen suhteellista kannattavuutta eli sitä tuottoa, joka on saatu yritykseen sijoitetulle korkoa tai muuta tuottoa vaativalle pääomalle. Pääoman tuoton tarkastelu on luonnollinen tapa mitata kannattavuutta pääomavaltaisen liiketoiminnan kohdalla.

11.12.2015

raportin.⁴¹ Taloudellinen lisäarvo on havainnollinen mittari arvioitaessa tarvetta tutkia Digitan hinnoittelun tasoa kilpailulain perusteella. Tarkastelun tuloksia on kuitenkin syytä tulkita varovaisesti, koska tarkastelu mittaa Digitan suorituskykyä suhteessa sen pääoman tasearvoihin, ja lukuisat parametrivalinnat on tehty suoraan Balance Consulting -palvelussa, eikä KKV ole ottanut niihin kantaa. Lisäksi tarkastelu ei suoraan kuvaa minkään yksittäisten hyödykemarkkinoiden kannattavuutta. Erilaiset valinnat pääoman arvostamisen ja parametrien suhteen voivat johtaa merkittäviin eroihin lopputuloksessa. Näillä perusteilla KKV on käyttänyt tarkastelua pelkästään yhtenä lisäinformaation lähteenä. KKV on laskenut EVA-raportin perusteella referenssihinnan ylityksen (kuva 1), joka kuvaa sitä, missä määrin Digitan toteutunut kokonaishinnoittelu on tämän tarkastelun mukaan vuosina 2003–2011 ylittänyt toiminnan riskiä vastaavan vähimmäistason.



Kuva 1: Digitan kokonaishinnoittelu verrattuna toiminnan riskiä vastaavaan vähimmäistason, kun lähteenä on käytetty Balance Consultingin EVA-raporttia. Viestintävirasto on vahvistanut Digitan digitaalisten tv-lähetyspalvelujen hinnoittelun kustannussuuntautuneisuuden vuoden 2008 osalta (Viestintävirasto 16.3.2010, 249/9313/2008, ks. jäljempänä kohdat 56 ja 59).

6.3.2 Radiolähetyspalveluiden kannattavuudesta

42. KKV on Digitan kokonaiskannattavuuden lisäksi selvittänyt Digitan analogisten radiolähetyspalveluiden kustannuksia ja tuottoja.

⁴¹ Amerikkalaisen Stern Stewart & Co:n EVATM (taloudellinen lisäarvo) ilmoittaa yrityksen toteutuneen ja vaaditun tuloksen erotuksen. Pääoman keskikustannus vastaa sijoitetun pääoman tuottoa, jolla saavutetaan toiminnan riskiä vastaava vaadittu tulos. EVA ei suoraan anna tietoa yrityksen omistajien osakkeilleen saamasta tuotosta. Toisin sanoen kun sijoitetun pääoman tuotto-prosenttia verrataan pääoman keskikustannukseen, voidaan arvioida yrityksen suhteellista kannattavuutta siten, että otetaan huomioon toiminnan riskisyys. Taloudellisen lisäarvon tunnusluku mittaa yrityksen kykyä tuottaa tulosta pääomalleen.

11.12.2015

43. Tarkastellakseen alustavasti Digitan analogisen valtakunnallisen radiolähetyspalvelun tuottamisen kokonaiskustannuksia KKV on laatinut palvelun kustannuksia koskevan laskelman. KKV:n laskelmassa on eritelty tilavuokrauspalveluiden ja verkonvalvontapalveluiden radiolähetyspalvelulle kohdentuvat pääomat sekä kustannukset ja kohdennettu ne suoraan radiolähetyspalveluille.
44. KKV on tarkastellut analogisen valtakunnallisen radiolähetyspalvelun kannattavuutta perustuen sekä palvelun tuottamiseen sitoutuneiden omaisuuserien kirjanpidon mukaisiin arvoihin että Digitan ilmoittamiin nykykäyttöarvoihin.
45. Radiolähetyspalveluiden kaltaisen pääomavaltaisen hyödykkeen osalta kannattavuutta arvioitaessa käytetään yleisesti nykykäyttöarvoihin pohjautuvaa pääoman arvostusmenetelmää. Pääomavaltaisessa liiketoiminnassa suuri osa toiminnan tuotosta on sitoutuneena rakennuksiin, mastoihin ja laitteisiin, jotka ovat toiminnan kannalta välttämättömiä. Kirjanpitoarvot eivät välttämättä anna oikeaa kuvaa toimintaan sitoutuneesta pääomasta, sillä kirjanpidon tasearvot on laadittu esimerkiksi verotuksen kannalta optimaalisesti ja kirjanpitokäytänteissä tapahtuu muutoksia. Lisäksi kirjanpidon taseerät poistetaan kirjanpidossa tyypillisesti niiden todellista käyttöikää nopeammin, vaikkakin Digita on siirtynyt poistoaikojen osalta teknis-taloudellisiin pitoaikoihin.
46. KKV:n laskelmien⁴² perusteella kirjanpitoarvopohjaisessa tarkastelussa radiolähetyspalveluiden kannattavuus on ollut huomattavan hyvä vuosina 2005–2009. Digitan määrittämä sitoutuneen pääoman nykykäyttöarvo on selvästi korkeampi pääoman kirjanpitoarvoon nähden. Kannattavuus nykykäyttöarvoisen pääoman perusteella laskettuna onkin huomattavasti alempi.
47. Digita on määritellyt radiolähetyspalvelun sitoutuneen pääoman nykykäyttöarvot vastaavalla tavalla kuin televisiolähetyspalvelun sitoutuneen pääoman nykykäyttöarvot. Viestintävirasto on televisiolähetyspalveluiden hinnoittelua arvioidessaan selvittänyt Digitan yhteisen infrastruktuurin nykykäyttöarvojen laskentaperiaatteita. Viestintävirasto ei ole löytänyt huomautettavaa Digitan tavassa määrittää omaisuuserien nykykäyttöarvot. KKV ei ole alustavassa tarkastelussa löytänyt syitä, joiden perusteella Digitan esittämiä nykykäyttöarvoja ei voitaisi pitää luotettavina.
48. KKV:n ensi vaiheen tarkastelu mahdollistaa radiolähetyspalvelun kannattavuuden alustavan, suuntaa-antavan tarkastelun. Laskelman perusteella ei kuitenkaan voida tehdä vahvoja johtopäätöksiä siitä, ovatko hinnat kilpailulaissa tarkoitettulla tavalla kohtuuttomia. Laskelman lopputulokseen vaikut-

⁴² KKV:n laskelmien ja analyysin perusteena ovat olleet Digitan selvitykset, Viestintäviraston määrittämä WACC, Balance Consulting Oy:n määrittämä WACC ja EVA. Tarkkoja arvoja ei ole esitetty tässä, koska laskelmat sisältävät Digitan liikesalaisuuksia.

11.12.2015

tavat monet eri muuttajat kuten esimerkiksi se, kuinka suurta pääoman keskimääräistä kustannusta (WACC) laskelmassa käytetään.

6.3.3 Radiolähetyspalvelun hintatason kehityksestä

49. Digita on sille asetetun veloitteen mukaisesti julkaissut analogisen valtakunnallisen radiolähetyspalvelun hinnaston ja hintojen muuttuessa myös päivittänyt hinnastoaan. Analogisen valtakunnallisen radiolähetyspalvelun hinta Digitan 38 suurelle lähetysasemalle on 1.3.2009 päivätyn hinnaston mukaan ollut 224 000 euroa kuukaudessa. 1.1.2013 päivätyn hinnaston mukaan hinta on 202 000 euroa kuukaudessa, eli vuoden 2013 hinnasto-hinta on selvästi vuoden 2009 hintaa matalampi.
50. KKV:n selvitykset eivät osoita, että Digitan hinnaston mukaisten hintojen tai Digitan liikevaihdon perusteella Digita olisi nostanut radiolähetyspalveluista perimiään hintoja tarkasteluajanjaksona. Selvitykset eivät osoita myöskään, että kustannussuuntautuneisuusveloitteen poistuminen vuonna 2008 olisi johtanut analogisen valtakunnallisen radiolähetyspalvelun hintatason merkittävään nousuun.

6.4 Perustelut olla tutkimatta tv-lähetyspalveluiden hintatasoa

51. Kilpailulain 32 §:ssä on säännös asioiden tutkimatta jättämisestä KKV:ssa. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan KKV jättää asian tutkimatta, jos ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on lain 5 tai 7 §:ssä tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kilpailunrajoitus.
52. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan asia voidaan jättää tutkimatta, jos asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton. Lakiesitystä koskevien perustelujen mukaan toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton esimerkiksi silloin, jos toimenpidepyyntö ei kuulu KKV:n toimivaltaan tai jos toimenpidepyynnössä esitetyt seikat eivät selvästi liity kilpailun turvaamiseen.
53. Lakiesityksen (HE 88/2010) 32 §:n 2 momenttia koskevien perustelujen mukaan "[o]n myös mahdollista, että toimenpidepyynnössä kuvattuun ongelmaan on jo puututtu tai ongelmat johtuvat markkinoiden murrostilanteesta, eikä asiaa ole sen vuoksi syytä selvittää."
54. KKV on tarkastellut Digitan televisiolähetyspalveluiden väitettyä kohtuutonta hinnoittelua tarkastelemalla Digitan kokonaiskannattavuutta julkisesti saatavilla olevien lähteiden perusteella.
55. Digitan televisiolähetyspalveluiden kohdalla on aikoinaan päädytty markkinoiden hintasääntelyyn, eli yhtiön hinnoitteluun on jo kohdistettu kilpailulain mahdollistamia keinoja tiukempia määräyksiä (katso jakso 5.2).

11.12.2015

56. Asettamiensa velvoitteiden lisäksi Viestintävirasto on selvittänyt Digitan digitaalisen televisiolähetyspalvelun hinnoittelua toimenpidepyynnön pohjalta ja todennut 1.5.2008 voimaan tulleen hinnaston A, B ja C-kanavanippujen hinnat kustannussuuntautuneiksi.⁴³ Viestintävirasto on päätöksessään tarkastellut kaikkia niitä Digitan säännellyn hinnan määrittämisessä käyttämiään menetelmiä, jotka toimenpidepyynnön tekijät ovat KKV:lle osoittamassaan toimenpidepyynnössä esittäneet johtavan kohtuuttomaan hinnoitteluun⁴⁴. Viestintävirasto on todennut päätöksessään Digitan hinnoittelun olevan viestintämarkkinalain ja yhtiölle asetettujen velvoitteiden mukaista, ja perustuvan palvelun tuottamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin. Siten kilpailulain 7 §:n (ennen 1.11.2011 kilpailunrajoituslain 6 §:n) tarkoittama kohtuuton hinnoittelu ei oikeuskäytäntö⁴⁵ huomioon ottaen vaikuttaisi ainakaan Viestintäviraston tutkiman ajan osalta todennäköiseltä.
57. KKV on selvittänyt Digitan digitaalisten televisiolähetyspalveluiden hinnoittelua myös niiden vuosien osalta, joita Viestintävirasto ei ole tutkinut, tarkastelemalla Digitan toiminnan kokonaiskannattavuutta.⁴⁶ Kokonaiskannattavuuteen perustuvan tarkastelun perusteella ei voida suoraan tehdä johtopäätöksiä yksittäisten hyödykemarkkinoiden hinnoittelun kohtuuttomuudesta.⁴⁷ Alhainen kokonaiskannattavuuskaan ei tällaisessa tarkastelussa automaattisesti tarkoittaisi sitä, ettei yksittäisten hyödykemarkkinoiden osalta voisi olla kyse kohtuuttomasta hinnoittelusta.
58. Tilinpäätöksen luvut sisältävät lisäksi epävarmuutta siitä, miten hyvin tarkasteluajankohdan taseen mukaisen pääoman voidaan katsoa kuvaavan yhtiön sen hetkistä tilannetta, vaikka pitkäkö tarkastelu aika pienentääkin tätä epävarmuutta.⁴⁸ Digitan liiketoiminnan kokonaiskannattavuus vaikuttaa tehdyn tarkastelun perusteella suhteellisen korkealta, mutta arviointiin sisältyvät edellä esitetyt epävarmuudet.
59. Viestintävirasto on todennut Digitan hinnoittelun vuonna 2008 digitaalisten televisiolähetyspalveluiden osalta kustannussuuntautuneeksi. Tarkastelemalla edellä kuvaa 1 voidaan todeta, että Digitan hinnoittelu suhteessa toiminnan riskiä vastaavaan minimitasoon on vuosina 2003–2004 ja vuosina 2009–2010 ollut alle vuoden 2008 tason ja vuosina 2005 ja 2011 hinnoittelu on ollut samalla tasolla kuin vuonna 2008. Ottaen huomioon, että Viestintävirasto on todennut vuoden 2008 hinnan kustannussuuntautuneeksi, KKV:lla ei ole nykyinen oikeuskäytäntö⁴⁹ huomioon ottaen lähtökohtaisesti perusteita tutkia, onko Digitan hinnoittelu kilpailulain tarkoittamalla tavalla

⁴³ Viestintäviraston päätös 16.3.2010, dnro 249/9313/2008.

⁴⁴ Ks. edellä jakso 5.3.3

⁴⁵ Ks. edellä kohta 37.

⁴⁶ Ks. edellä jakso 6.3.1

⁴⁷ Digitan tilinpäätöstietojen mukaan sen liikevaihdosta on vuodesta riippuen n. 50–90 % muodostunut jakelu- tai broadcasting liiketoiminnasta.

⁴⁸ Epävarmuuden syynä on erityisesti se, että kirjanpidon tase-erät poistetaan kirjanpidossa tyypillisesti niiden todellista käyttöikää nopeammin.

⁴⁹ Ks. edellä kohta 37.

11.12.2015

kohtuutonta edellä mainittujen vuosien osalta. Näin ollen KKV:n olisi perusteltua tutkia Digitan hinoittelua digitaalisten televisiolähetyspalveluiden osalta ainoastaan vuosina 2006 ja 2007.

60. Digitan kannattavuus vaikuttaisi tarkastelujaksolla olleen korkeimmillaan tilikausina 2006 ja 2007, jolloin digitaalisten televisiolähetyspalveluiden lisäksi Digitan liiketoiminta sisälsi myös analogisen televisiolähetyspalvelun. Korkeimman kannattavuuden vuosien osalta saattaa ainakin jossain määrin olla kyse liiketoiminnan murrosvaiheesta. Oikeuskäytännön⁵⁰ perusteella johtopäätöstä kohtuuttomasta hinnoittelusta ei voida tehdä valitsemalla tarkasteltavaksi pelkästään kahta korkeimman kannattavuuden vuotta, kun kyseessä on pitkäkestoisin investointeihin perustuva tv-lähetyspalvelujen toimiala.
61. Ottaen huomioon edellä esitetyt seikat asia jätetään väitetyin digitaalisten ja analogisten televisiolähetyspalveluiden kohtuuttoman hinnoittelun osalta tutkimatta kilpailulain 32 §:n nojalla seuraavin perustein:
62. Digitaalisten televisiolähetyspalvelumarkkinoiden osalta: 1) Digitan televisiolähetyspalvelun hinnoittelu on ollut erityissääntelyn perusteella kustannussuuntautuneisuusvelvoitteen alaista. 2) Erityissääntelyviranomaisen on selvityspyynnön perusteella tutkinut Digitan hinnoittelua ja hinnoitteluperiaatteita digitaalisen lähetyspalvelun osalta eikä ole todennut niiden osalta moitittavaa. 3) Niiden vuosien osalta, joiden hinnoittelua Viestintävirasto ei ole tutkinut Digitan liiketoiminnan kirjanpidon lukuihin perustuva kokonais-kannattavuuden taso ei anna riittävää syytä pitää kohtuutonta hinnoittelua todennäköisenä näillä hyödykemarkkinoilla, kun otetaan huomioon oikeuskäytännössä esitetyt arviointiperiaatteet ja kriteerit kilpailulain tarkoittaman kohtuuttoman hinnoittelun osalta. Lisäksi toimenpidepyynnössä kuvattuun ongelmaan on jo osin puututtu erityissääntelyllä ja osaltaan ongelmat johtuvat markkinoiden murrostilanteesta siirryttäessä analogisesta lähetyksestä digitaaliseen. Asia jätetään siten tältä osin tutkimatta.
63. Analogisten televisiolähetyspalvelumarkkinoiden osalta: 1) Digitan televisiolähetyspalvelun hinnoittelu on ollut erityissääntelyn perusteella kustannussuuntautuneisuusvelvoitteen alaista. 2) Analogiset televisiolähetykset ovat loppuneet 31.8.2007, joten tämän palvelun osalta toimenpidepyynnössä esitetyt seikat eivät selvästi liity kilpailun turvaamiseen. 3) Ottaen huomioon oikeuskäytännössä esitetyt arviointiperiaatteet ja kriteerit kohtuuttoman hinnoittelun osalta Digitan liiketoiminnan kirjanpidon lukuihin perustuva kokonais-kannattavuuden taso ei anna riittävää syytä pitää kohtuutonta hinnoittelua todennäköisenä näillä hyödykemarkkinoilla. Lisäksi toimenpidepyynnössä kuvattuun ongelmaan on osin voinut olla seurausta markkinoiden murrostilanteesta siirryttäessä analogisesta lähetyksestä digitaaliseen. Asia jätetään siten tältä osin tutkimatta.

⁵⁰ Ks. edellä kohta 37.

11.12.2015

6.5 Perustelut olla tutkimatta digitaalisten radiolähetyspalveluiden hintatasoa

64. Kuten edellä kohdassa 52 on tuotu esille kilpailulain 32 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan asia voidaan jättää tutkimatta, jos esimerkiksi asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton ja toimenpidepyynnössä esitetyt seikat eivät selvästi liity kilpailun turvaamiseen.
65. Viestintävirasto on Digita koskevassa huomattavan markkinavoiman päätöksessä katsonut, että digitaalisten valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden markkinoita ei enää ole olemassa, koska digitaalisten radiolähetyspalveluiden kaupallistaminen ei ole toteutunut. Digitaalisten radiolähetyspalveluiden markkinoiden osalta toimenpidepyynnössä esitetyt seikat eivät siis selvästi liity kilpailun turvaamiseen. Asia jätetään siten myös digitaalisten radiolähetyspalveluiden osalta tutkimatta.

6.6 Ratkaisun perustelut analogisten radiolähetyspalveluiden osalta

66. Kilpailulain 31 §:n (ennen 1.11.2011 kilpailunrajoituslain 12 §:n)⁵¹ mukaan KKV selvittää kilpailunrajoituksia ja niiden vaikutuksia. KKV ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajoituksen tai sen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi, jos se katsoo elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän rajoittavan kilpailua 5 tai 7 §:ssä taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa tarkoitetulla tavalla ja toimenpiteisiin ryhtyminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.
67. KKV on selvittänyt Digitan radiolähetyspalveluiden väitettyä määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä tarkastelemalla Digitan radiolähetyspalveluiden kannattavuutta sekä radiolähetyspalveluiden hintojen ja liikevaihdon kehitystä.
68. Digita on analogisia valtakunnallisia radiolähetyspalveluita hinnoitellessaan käyttänyt vastaavia periaatteita kuin hinnoitellessaan digitaalisia valtakunnallisia televisiolähetyspalveluita. Digitaalisten televisiolähetyspalveluiden hinnoittelun osalta Viestintävirasto ja korkein hallinto-oikeus ovat hyväksyneet Digitan hinnoittelun ja hinnoittelun perusteena olevat laskentamenetelmät. Digitan radiolähetyspalveluiden ja televisiolähetyspalveluiden kustannuksiin ja hinnoitteluun liittyvät yhtäläisyydet huomioiden voidaan katsoa, että jaksossa 6.4 viitatus perustelut vaikuttavat käytännössä myös radiolähetyspalveluita koskevan asian kilpailuoikeudelliseen arviointiin, vaikka sääntelyviranomaisen ei olekaan erikseen tutkinut hinnoittelua radiolähetyspalveluiden osalta.
69. Digitan analogisten valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen hinnoittelu on ollut erityissääntelyn perusteella kustannussuuntautuneisuusveloitteen

⁵¹ Hallituksen esityksen (HE 88/2010 vp) mukaan kilpailulain 31 § vastaa pääosin aiemman kilpailunrajoituslain 12 §:n 1 momenttia.

11.12.2015

alaista 30.11.2008 asti. Kustannussuuntautuneisuusvelvollisuus on poistettu, koska erityissääntelyviranomaisen on arvioinut muiden, lievempien velvoitteiden riittävän kilpailun turvaamiseksi ja läpinäkyvyyden varmistamiseksi analogisten valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden markkinoilla. Myös kustannussuuntautuneisuusvelvoitteen poistumisen jälkeen valtakunnallisiin analogisiin radiolähetyspalveluihin on kohdistunut erityissääntelyyn perustuvia velvoitteita.

70. Kohtuuttoman hinnoittelun arvioimiseksi KKV on tarkastellut Digitan radiolähetyspalveluiden tuottoja ja kustannuksia. Kirjanpitoarvopohjaisessa tarkastelussa radiolähetyspalveluiden kannattavuus on huomattavan hyvä. KKV:ssa laadittu Digitan ilmoittamiin nykykäyttöarvoihin perustuva alustava laskelma analogisen valtakunnallisen radiolähetyspalvelun kustannuksista ja kannattavuudesta ei kuitenkaan anna aihetta epäillä kilpailunrajoituslain tarkoittamaa kohtuutonta hinnoittelua.
71. KKV on selvittänyt Digitan radiolähetyspalveluiden liikevaihdon kehitystä vuosina 2005–2009 sekä hinnastonmukaisten hintojen kehitystä vuosina 2009–2013. Digitan radiolähetyspalvelujen liikevaihdossa tai Digitan radiolähetyspalveluista perimissä hinnoissa ei vaikuta tapahtuneen merkittäviä muutoksia kustannussuuntautuneisuusvelvoitteen poistumisen jälkeen. Myöskään valtakunnallisen analogisen radiolähetyspalvelun kustannusrakenteessa ei vaikuta tapahtuneen erityisen merkittäviä muutoksia.
72. Analogisten radiolähetyspalveluiden osalta KKV on ottanut ratkaisussaan erityisesti huomioon seuraavat seikat:
73. 1) Digitan radiolähetyspalvelun hinnoittelu on ollut erityissääntelyn perusteella kustannussuuntautuneisuusvelvoitteen alaista vuoteen 2008 asti, ja kustannussuuntautuneisuusvelvoitteen poistumisen jälkeenkin valtakunnallisiin analogisiin radiolähetyspalveluihin on kohdistunut erityissääntelyyn perustuvia velvoitteita. 2) Erityissääntelyviranomaisen on selvityspyynnön perusteella tutkinut Digitan hinnoittelua ja hinnoitteluperiaatteita digitaalisen televisiolähetyspalvelun osalta. Digita on määritellyt radiolähetyspalvelun sitoutuneen pääoman nykykäyttöarvot vastaavalla tavalla kuin televisiolähetyspalvelun sitoutuneen pääoman nykykäyttöarvot, joten Viestintäviraston ja korkeimman hallinto-oikeuden arvioita hinnoittelun kustannussuuntautuneisuudesta voidaan soveltaa radiolähetyspalveluihin siltä osin, kun televisio- ja radiolähetyspalvelut käyttävät yhteistä infrastruktuuria. 3) KKV on selvittänyt Digitan radiolähetyspalveluiden kannattavuutta sekä kirjanpito- että nykykäyttöarvoihin perustuen. Digitan radiolähetyspalveluiden nykykäyttöarvoihin perustuva kannattavuuden taso ei merkityksellisellä aikavälillä anna riittävää syytä pitää kilpailulaissa tarkoitettua kohtuutonta hinnoittelua todennäköisenä radiolähetyspalveluiden markkinoilla. 4) Digitan hinnaston mukaiset radiolähetyspalveluiden hinnat ovat laskeneet aikavälillä 2009–2013 ja radiolähetyspalveluiden liikevaihto on vuonna 2009 ollut samalla tasolla kuin vuonna 2005. Ottaen huomioon oikeuskäytännössä esitetyt arviointiperiaatteet ja kriteerit kohtuuttoman hinnoittelun kilpailui-

11.12.2015

keudelliselle arvioinnille asiassa saatu näyttö ei viittaa siihen, että kilpailulain tarkoittamaa kohtuutonta hinnoittelua voitaisiin pitää todennäköisenä radiolähetyspalveluiden markkinoilla eikä siten todennäköisesti ole kyse määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä.

74. KKV:n asiassa tekemät selvitykset eivät viittaa siihen, että Digitan hinnoittelua ja menettelyä analogisten radiolähetyspalveluiden markkinoilla olisi perusteltua selvittää enempää tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin kilpailulain 7 §:ssä (ennen 1.11.2011 kilpailunrajoituslain 6 §) tarkoitetun kohtuuttoman hinnoittelun osalta. KKV katsoo, ettei asiassa ole perusteita ryhtyä toimenpiteisiin terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla. Siten analogisten radiolähetyspalveluiden osalta asia poistetaan käsittelystä.

7 Yhteenveto

75. KKV on arvioinut Digitan televisio- ja radiolähetyspalveluiden hinnoittelun selvittämisen tarvetta kohtuuttoman hinnoittelun näkökulmasta. Digitaalisten ja analogisten televisiolähetyspalveluiden sekä digitaalisten radiolähetyspalvelujen kohtuuttoman hinnoittelun tutkimiselle ei ole ollut perusteita. Asia jätetään näiltä osin kilpailulain 32 §:n nojalla tutkimatta.⁵² KKV:n päätös tutkimatta jättämisestä ei sisällä arviota epäillyn kilpailunrajoituksen lainmukaisuudesta.
76. Digitan analogisten radiolähetyspalveluiden osalta KKV on tutkinut toimenpitepyynnötekijöiden väittämää kohtuutonta hinnoittelua. KKV ei ole selvityksissään saanut näyttöä, jonka perusteella kilpailulain tarkoittamaa kohtuutonta hinnoittelua voitaisiin pitää todennäköisenä analogisten valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden osalta. KKV katsoo, ettei asiassa ole perusteita ryhtyä toimenpiteisiin terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla. Asia poistetaan siten kilpailulain 31 §:n nojalla käsittelystä analogisten radiolähetyspalveluiden osalta.
77. Mikäli virasto saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä asiassa käsitellyn toiminnan olevan kilpailulain vastaista, KKV voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi.

⁵² Nelonen Median Digitalta hankkimien radiolähetyspalveluiden osalta asia on jätetty asiassa dnro 533/14.00.00/2012 tutkimatta.

11.12.2015

8 Sovelletut säännökset

78. Laki kilpailunrajoituksista (480/1992, ml. muutossäädös 318/2004) 6 § ja 12 § sekä kilpailulaki (948/2011) 7 §, 31 §, 32 § ja 50 §.

9 Muutoksenhaku

79. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n perusteella siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

10 Lisätiedot

80. Lisätietoja päätöksestä antavat tutkimuspäällikkö Henrikki Oravainen, puhelin 029 505 3366 ja erikoistutkija Emmi Martikainen, puhelin 029 505 3321. Sähköpostiosoitteet ovat muotoa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Apulaisjohtaja

Valtteri Virtanen

Tutkimuspäällikkö

Henrikki Oravainen