

1 Asia

Digita Oy:n epäilty määrävän markkina-aseman väärinkäyttö valtakunnallisilla maanpäällisen antenniverkon televisiolähetyspalvelujen markkinoilla

2 Osapuolet

Digita Oy, Helsinki

Toimenpidepyynnön tekijä:
DNA Oyj, Helsinki

3 Ratkaisu

1. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä KKV) poistaa asian käsittelystä.

4 Asian vireille tulo ja selvittäminen

2. DNA Oy ("DNA") on tehnyt KKV:lle 25.2.2014 toimenpidepyynnön, jossa se on esittänyt epäilyn, että Digita Oy:n (jäljempänä "Digita") harjoittama Oy Yleisradio Ab:n ("Yle") teräväpiirto- eli HD-kanavien (YLE TV1 HD ja TV2 HD -kanavat) ilmaisjakelu Digitan maanpäällisessä antenniverkossa D-kanavanipussa täyttää saalistushinnoittelun, syrjivän hinnoittelun ja mahdollisesti muun määrävän markkina-aseman väärinkäytön muodon kriteerit.
3. Virasto on saanut asiassa selvityksiä Digitalta, DNA:lta sekä muilta markkinatoimijoilta.

5 Asiaselostus

4. Digita on helmikuussa 2014 ennen Sotshin talviolympialaisia ottanut UHF-antenniverkkoonsa lähetettäväksi Ylen HD-kanavia ilman korvausta. DNA:n mukaan Digitalle on täytynyt syntyä kustannuksia kanavien lähettämisestä, joten se on syyllystynyt saalistushinnoittelemaan tarjoamalla lähetyspalvelunsa Ylelle alle kustannusten. Ottamalla Ylen HD-kanavat verkkoonsa Digita rikkoi myös verkkotoimilunsa ehtoja.¹

¹ Viestintäviraston päätös 7.4.2014

5. Kilpailulain vastaisella menettelyllään Digita on DNA:n mukaan pyrkinyt hidastamaan kilpailevan antenniverkon, eli DNA:n VHF-verkon, kasvua ja kehittymistä Digitan UHF-antenniverkon kilpailijaksi. DNA:n VHF-taajuudet ja HD-lähetykset vaativat asiakkailta investointeja digisovittimiin ja antenneihin, jotka pitää lisäksi suunnata vastaanottamaan DNA:n lähetyksiä. DNA:n antennilähetysten vastaanoton edellyttämä VHF-antenni oli valmiina noin [...] prosentilla kotitalouksista. Jotta taloyhtiö ja pientalojen asukkaat saadaan investoimaan VHF-antenniin vastaanottoa varten tai suuntaamaan olemassa oleva antenni uudestaan, tarvitaan [...]. DNA:n mukaan Ylellä oli vuoden 2014 ensimmäisellä puoliskolla erittäin keskeistä asiakaskysyntää omaavaa sisältöä (mukaan lukien Sotshin olympialaiset), jonka seuraaminen HD-laatusena olisi ollut ratkaiseva houkuttimen, jolla taloyhtiöt olisi saatu tekemään tarvittavat investoinnit tai antennien suuntaukset.
6. DNA katsoo, että Digitan tarjotessa vuoden 2014 ensimmäisen puoliskon aikana antenniverkkokilpailun kannalta keskeistä Ylen sisältöä katsojille HD-versioina, VHF-antennien asennusten ja suuntausten määrä pienentyi [...]. Näin ollen Digitan menettely täyttää markkinoilta sulkevan saalistushinnoittelun tuntomerkit ja on katsottava määräävän markkina-aseman väärinkäytöksi.
7. Digita jatkoi Ylen HD-kanavien veloituksetonta jakelua kanavanipussa D huhtikuuhun 2015 saakka, jonka jälkeen se siirsi Ylen HD-kanavat kanavanippuun H. Tässä kanavanipussa jakelua jatkettiin vuoden 2015 loppuun saakka. Ero kanavanippujen D ja H välillä tulee väestöpeitosta, joka kanavanipun D osalta on 85 prosenttia ja kanavanipun H osalta 60 prosenttia Suomen väestöstä.
8. Digita on esittänyt menettelylleen seuraavat perusteet:
 - Ylen 3.10.2014 julkaisemassa tiedotteessa selostetun periaatepäätöksen mukaisesti sen kanavien HD-versiot ovat kaikkien jakeluoperaattoreiden saatavilla samoin ehdoin, ilman korvausta (eli "Vapaasti Pasilasta").
 - DVB-T2-siirtymän edistämiseksi Digita oli tarjonnut Ylen lisäksi kaikille Digitan asiakkaille niin sanottua ramp-up-hinnoittelumallia, jossa HD-jakelua tarjotaan ensimmäisen vuoden ajan ilmaiseksi, jonka jälkeen hinta kasvaa vuosittain. Digita oli pyrkinyt hinnoittelumallilla luomaan kasvavaa kysyntää HD-kanaville ja siten painetta Ylelle ja muille tv-yhtiöille solmia vastikkeellinen sopimus Digitan kanssa tulevaisuudessa. Tästä huolimatta Digita ei ollut kesällä 2014 saanut yhtään kanavaa DVB-T2 kanavanippuihinsa. TV-yhtiöt eivät olleet Digitan mukaan valmiita maksamaan HD-jakelusta vielä lähivuosiinakaan. Finnpanelin

vuonna 2015 tekemän tutkimuksen² mukaan HD-viritin omistavien talouksien osuus tv-talouksista on kasvanut tasaisesti. Tutkimuksen teko aikaan 53 prosentilla tv-talouksista oli HD-viritin. HD-kanavia tilasi silti alle 10 prosenttia tv-talouksista.

- Digitan mukaan tilanne, jossa julkisen palvelun ohjelmisto olisi saatavilla antenniverkossa vain osalle kotitalouksista ja sen näkeminen edellyttäisi suurelle osalle kotitalouksista antenni-investointeja, ei voi olla pysyvä.
- Digitan mukaan sen julkisuuskuvalle aiheutui vahinkoa siitä, että se alun perin kieltäytyi Ylen HD-kanavien jakelusta. Digitan mukaan ehdoton kieltäytyminen Ylen HD-kanavien jakelusta nyt ja tulevaisuudessa olisi ollut Digitan liiketoiminnan ja julkisuuskuvan kannalta kestäväntöntä.

6 Ratkaisun perustelut

6.1 Digitan asema markkinoilla

9. Kilpailulain (948/2011) 4 §:n 2 kohdan mukaan määräävä markkina-asema katsotaan olevan elinkeinonharjoittajalla tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä, jolla koko maassa tai tietyllä alueella on yksinoikeus tai muu sellainen määräävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimintusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla.
10. Määräävä markkina-asema ilmenee mahdollisuutena estää tehokas kilpailu markkinoilla ja toimia markkinoilla kilpailijoista, asiakkaista ja tavarantoimittajista riippumattomalla tavalla. Määräävässä asemassa oleva elinkeinonharjoittaja voi käyttää markkinavoimaansa hyväksi ilman, että se välittömästi ja merkittävästi menettää markkinaosuuttaan kilpailijoille. Komission tiedonannon mukaan komissio katsoo, että yritykseen, joka voi kannattavasti korottaa hintoja kilpailukykyistä tasoa korkeammiksi huomattavan pitkäksi ajaksi, ei kohdistu riittävästi todellista kilpailupainetta ja sen vuoksi sillä voidaan yleensä katsoa olevan määräävä asema.³
11. DNA:n mukaan antenniverkon lähetyspalveluiden liikevaihto Suomessa on ollut vuosittain noin 60 miljoonan euroa, josta Digitan osuus on ollut noin 98 prosenttia. Digitan mukaan antenniverkon

² TV-taloudet Suomessa -tutkimus, elokuu 2015, 'HD:n yleistymisen, % tv-talouksista'

³ Komission tiedonanto — Ohjeita komission ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista sovellettaessa EY:n perustamissopimuksen 82 artiklaa yritysten määräävän aseman väärinkäyttöön perustuvaan markkinoiden sulkemiseen, EUVL 2009/C 45/02, 24.2.2009, kohta 11.

lähetykspalveluja ei tule tarkastella erillisinä relevantteina markkinoina, sillä TV-ohjelmien jakelu antenniverkossa kilpailee muiden jakeluteiden kuten kaapeli-, satelliitti- ja internet-jakelun kanssa.

12. Vaikka sisällön katseleminen internetistä kasvattaa suosiotaan jatkuvasti, antenniverkko on edelleen ylivoimaisesti suosituin televisiokatselun lähde harvempaan asutulla seudulla, jota kaapeliverkon lähetykset eivät tavoita. Operoimansa UHF-verkon valtakunnallisesta peittoalueesta johtuen Digita on ollut SD antennijakelussa välttämätön kauppakumppani Ylelle ja muille yleisen edun kanavia tuottaville yhtiöille.⁴ Digitalla on myös epäilyyn väärinkäytön alkaessa vuonna 2014 ollut kanavanippujen A, B, C ja E osalta Viestintäviraston määrittelemä huomattava markkinavoima.⁵
13. KKV on ottanut Digitan markkina-aseman tarkastelun lähtökohdaksi yllä kuvatun, Digitan erittäin vahvan aseman antenniverkon lähetykspalveluissa ja arvioinut Digitan toimintaa määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen toimintana. Asian lopputulos huomioiden relevantteja markkinoita ja Digitan markkina-asemaa ei kuitenkaan ole tarpeen määritellä lopullisesti.

6.2 Menettelyyn sovellettavat arviointiperiaatteet

14. Kilpailulainsäädännössä ainoastaan määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kielletty. Määräävässä markkina-asemassa oleva yritys voi toimia markkinoilla ja tarjota palveluitaan, kun se kilpailee omilla ansioillaan. Kaikki markkinoilla toimivat yritykset voivat käyttää sellaisia kilpailukeinoja, jotka perustuvat yrityksen tarjoaman hyödykkeen paremmuuteen verrattuna kilpaileviin vaihtoehtoihin.
15. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö voi muodostua useista eri elementeistä ja toimenpiteistä, joiden yhteisenä tarkoituksena on kilpailun vastainen markkinoiden sulkeminen. Oikeuskäytännössä on katsottu väärinkäyttöä olevan kaikki sellainen määräävässä asemassa olevan yrityksen toiminta, joka on omiaan vaikuttamaan markkinoilla olevan kilpailuasteen säilymiseen ja tämän kilpailun kehittymiseen sen vuoksi, että määräävässä asemassa oleva yritys

⁴ Ks. myös Viestintäviraston päätös 24.4.2015, kohta 7.4.

⁵ Kanavanippu D:n ei vielä tuolloin katsottu kuuluvan samaan relevanttiin hyödykemarkkinaan kanavanippujen A, B, C ja E kanssa (Viestintäviraston päätös 7.4.2014, s. 5(9)), koska päätöksen tekoajanaan vuonna 2008 se oli varattu CVB-H-mobiilitelevisiokäyttöön (<https://www.viestintavirasto.fi/attachments/hmv-paatokset/33916.pdf>, s. 10(40)). Kanavanippujen D ja H osalta Viestintäviraston teki päätöksen huomattavasta markkinavoimasta 24.4.2015, jolloin se totesi, että televisiolähetykspalvelujen tukkumarkkinoilla merkitykselliset hyödykemarkkinat muodostuvat UHF-verkkojen televisiolähetykspalveluista. Merkityksellisiin hyödykemarkkinoihin sisältyy siten Digitan A, B, C, D, E ja H kanavanippujen taajuusalueille rakennettujen televisiolähetyksverkkojen lähetykspalvelut. Televisiolähetykspalvelu sisältää televisio-ohjelmistojen siirto-, lähettämisen- ja koostamispalvelut. Maantieteelliset markkinat ovat kansalliset. (Viestintäviraston päätös 24.4.2015, s. 3(37))

käyttää muita kuin niitä keinoja, joita taloudellisten toimijoiden liiketoimiin perustuvassa tuotteiden tai palvelujen tavallisessa kilpailussa käytetään.⁶

16. Väärinkäyttönä pidetään muun ohella menettelyä, jossa määräävässä asemassa oleva yritys saattaa itsensä alttiiksi tappioille tai luopuu voitosta lyhyellä aikavälillä sulkeakseen markkinoilta kilpailijansa tai vahvistaakseen markkina-asemaansa tai säilyttääkseen sen, ja aiheuttaa näin haittaa kuluttajille.⁷ Tällaista kilpailijoiden pois-sulkemiseen tai niiden kasvun estämiseen tähtäävää alihinnoittelua kutsutaan saalistushinnoitteluksi. Unionin oikeuskäytännön mukaan kyse on saalistushinnoittelusta, jos määräävässä markkina-ase-massa oleva yritys tarjoaa tuotettaan tai palveluaan kustannukset alittavaan hintaan syrjäyttääkseen kilpailijat markkinoilta tai estääkseen kilpailijoiden markkinoille tulon, jolloin määräävässä asemassa oleva yritys voi lisätä markkinavoimaansa.⁸
17. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan määräävässä asemassa olevan yrityksen menettely, joka muutoin katsottaisiin SEUT 102 artiklan kieltämäksi määräävän markkina-aseman väärinkäytöksi, voi kuitenkin olla oikeutettua, jos määräävässä asemassa oleva yritys voi osoittaa objektiiviset perustelut menettelylleen.⁹

6.3 Digitan menettelyn arviointi

18. Arvioidessaan Digitan menettelyä KKV on kiinnittänyt huomiota Digitan hinnoittelun ja sille aiheutuneiden kustannusten väliseen suhteeseen. KKV pitää todennäköisenä, että Digitalle on aiheutunut Ylen HD-kanavien välittämisestä kustannuksia. Tästä seuraa, että on todennäköistä, että Digita ei ole kattanut kustannuksiaan lähettäessään Ylen HD-kanavia veloitusetta.
19. KKV on arviossaan kiinnittänyt huomiota tapauksen erityspiirteisiin. Saalistushinnoittelulla tarkoitetaan menettelyä, jossa määräävässä asemassa oleva yritys tarkoituksella altistaa itsensä tappioille tai luopuu voitosta lyhyellä aikavälillä olemassa olevien tai potentiaalisten kilpailijoiden sulkemiseksi pois markkinoilta. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hinnoittelu alle muuttuvien kustannusten

⁶ Asia 85/76 Hoffman-La Roche Co. AG v. komissio, kohta 91 (ref. valiopäätös, kohta 213)

⁷ Komission tiedonanto 2009/C45/02, kohta 63 (ref. valiopäätös, kohta 214)

⁸ Asia C-62/86 AKZO Chemie v. komissio; Asia C-333/94 Tetra Pak II. (ref. valiopäätös, kohta 214)

⁹ Esim. Asia T-83/91 Tetra Pak II, kohdat 136 ja 207; Asia 27/76 United Brands, kohta 184; Asia T-201/04 Microsoft v komissio, kohdat 319 ja 333.

luo kumottavissa olevan oletaman saalistusstrategian olemassaolosta.¹⁰

20. Nyt selvittävänä olevassa asiassa Ylen HD-kanavien veloituksen jakelu ei ole johtunut Digitan aloitteesta tai hinnoittelupäätöksestä, vaan Ylen tekemästä linjauksesta. Ylen 3.10.2014 julkaiseman periaatepäätöksen mukaisesti sen kanavien HD-versiot olivat kaikkien jakeluoperaattoreiden saatavilla samoin ehdoin, ilman korvausta ("Vapaasti Pasilasta"). Tämän seurauksena Ylen asiakkuudesta Ylen kanavien HD-versioiden lähettämisessä ei ole voitu kilpailulla hinnalla. Yle on ilmoittanut hinnan (tässä tapauksessa nollihinnan), ja kuka tahansa markkinoimija on saanut Ylen asiakkuuden ilmoitetulla hinnalla.
21. DNA:lle koituneet tappiot ilmaisesta antennijakelusta eivät näin ollen ole seurausta Digitan mahdollisesta kustannukset alittavasta hinnoittelusta ja siten epäilyistä saalistusstrategiasta vaan Ylen periaatepäätöksestä olla maksamatta HD-kanavien lähettämisestä ja DNA:n omasta päätöksestä hyödyntää Ylen HD-kanavia oman laajentumisstrategiansa tukena. Asiassa ei ole kertynyt myöskään muuta näyttöä, joka viittaisi siihen, että Digitan menettelyn taustalla olisi kilpailijan syrjäyttämiseen tähtäävä suunnitelma.
22. KKV on arvioissaan ottanut huomioon myös Digitan menettelyn ajallisen ulottuvuuden. Digita aloitti Ylen HD-kanavien lähettämisen UHF-verkossaan helmikuussa 2014 ja jatkoi niiden jakelua kanavanipussa D huhtikuuhun 2015 saakka. Tämän jälkeen Digita siirsi Ylen HD-kanavat kanavanippuun H, jossa jakelua jatkettiin vuoden 2015 loppuun saakka.¹¹ Digitan menettely on siten joka tapauksessa päättynyt viimeistään joulukuussa 2015.
23. Edellä todettu huomioiden Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo, että asiassa ei ole tarpeen ryhtyä jatkotoimenpiteisiin. Virasto poistaa asian käsittelystä. Virasto voi ottaa asian uudelleen arvioitavakseen, mikäli jatkossa ilmenee, että Digitan menettely tai muut sopimusehdot johtavat merkittäviin kilpailunvastaisiin vaikutuksiin.

7 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki (948/2011) 4 §, 7 § ja 31 §

¹⁰ Markkinaoikeuden päätös 26.6.2014 asioissa MAO:467 ja 468/14 koskien Valio Oy:tä, kohta 359 siinä viitattuine oikeustapauksineen.

¹¹ Ero kanavanippujen D ja H välillä tulee väestöpeitosta, joka kanavanipun D osalta on 85 prosenttia ja kanavanipun H osalta 60 prosenttia Suomen väestöstä.

8 Muutoksenhaku

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa haakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n mukaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

9 Lisätiedot

Lisätietoja antaa erikoistutkija Miira Kuhlberg, puh. 029 505 3322, etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Apulaisjohtaja

Valtteri Virtanen

Erikoistutkija

Miira Kuhlberg