

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1
5.7.2018 (345)
Taltionumero
3304
Diaarinumero
1640/3/15 ja
1750/3/15
Vuosikirja

Asia Huomattavan markkinavoiman yritykseksi määraamistä ja huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettavia velvollisuuksia koskevat valitukset

Valittajat 1. Digita Networks Oy (nykyisin Digita Oy)
2. Yleisradio Oy, MTV Oy, Sanoma Media Finland Oy

Päätös, jota valitukset koskevat

Viestintävirasto 24.4.2015 Dnro 15/961/2015

SISÄLLYS

I VIESTINTÄVIRASTON PÄÄTÖS.....	7
1. Digita Networks Oy:n asema ja yhtiölle asetetut velvoitteet.....	7
2. Päätöksen perustelut.....	9
II KÄSITTELY KORKEIMMASSA HALLINTO-OIKEUDESSA.....	41
1. Digita Oy (aikaisemmin Digita Networks Oy).....	41
1.1 Valitus	41
1.1.1 Vaatimukset.....	41
1.1.2 Vaatimusten perustelut.....	43
1.2 Viestintäviraston lausunto 22.7.2015.....	60
1.2.1 Vaatimukset.....	60
1.2.2 Vaatimusten perustelut	60
1.3 Yleisradio Oy:n, MTV Oy:n ja Sanoma Media Finland Oy:n selitys 10.7.2015.....	84
1.4 Digitan vastaselitys 25.9.2015.....	87
1.5 Viestintäviraston lausunto 17.11.2015.....	90
1.6 Digitan vastaselitys 23.12.2015.....	103
1.7 Viestintäviraston lausunto 17.2.2016.....	105
1.8 Digitan vastaselitys 24.3.2016.....	107
2. Yleisradio Oy, MTV Oy ja Sanoma Media Finland Oy.....	108
2.1 Valitus	108
2.1.1 Vaatimukset	108
2.1.2 Vaatimusten perustelut	108
2.2 Viestintäviraston lausunto 10.8.2017.....	115
2.2.1 Vaatimus.....	115

2.2.2 Vaatimuksen perustelut.....	115
2.3 Digitan selitys 30.10.2015.....	122
2.3.1 Vaatimus	122
2.3.2 Vaatimuksen perustelut	122
2.4 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman vastaselitys 20.1.2016.....	124
3. Muut selitykset ja lausunnot sekä tiedoksiannot.....	130
4. Täytäntöönpanoa koskeva ratkaisu	132
5. Suullinen käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa	132
6. Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat lausumat	158
7. Merkintä.....	159
III KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU.....	159
IV KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISUN PERUSTELUT.....	160
1. Tutkimatta jättämistä koskeva ratkaisu.....	160
2. Yleisradion, MTV:n ja Sanoman valituksen tutkiminen.....	161
2.1 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman valitusoikeus.....	161
2.1.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut.....	161
2.1.2 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut.....	161
2.1.3 Sovellettavat oikeusohjeet ja huomioon otettava oikeuskäytäntö.....	162
2.1.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös.....	164
2.2 Viestintäviraston päätöksen tiedoksianto.....	165
2.2.1 Digitan kanta.....	165
2.2.2 Viestintäviraston selvitys ja osapuolten lausumat	165
2.2.3 Sovellettavat oikeusohjeet ja lain esityöt.....	167
2.2.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös	169
3. Pääasia	170
3.1 Kysymyksenasettelu	170
3.2 Asian käsittelyyn sovellettava laki.....	171
3.2.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut.....	171
3.2.2 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut.....	172
3.2.3 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös	173
3.3 Yhteisrakentamislain vaikutus velvoitteiden asettamiseen – oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös.....	174
3.4 Markkina-analyysin ja huomattavan markkinavoiman päätöksen valmisteluun liittyvät valitusperusteet.....	175
3.4.1 Markkina-analyysin laatimisen laiminlyönti kolmen vuoden väliajoin.....	175
3.4.1.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut.....	175
3.4.1.2 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut.....	175
3.4.1.3 Sovellettavat oikeusohjeet.....	175
3.4.1.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös	176
3.4.2 Viestintäviraston yhteistyö Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa.....	178
3.4.2.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut	178
3.4.2.2 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut.....	178
3.4.2.3 Sovellettavat oikeusohjeet ja muu tulkinnassa huomioon otettava aineisto....	179

3.4.2.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös	180
3.4.3 Kansainvälinen kuuleminen.....	180
3.4.3.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut	180
3.4.3.2 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut.....	181
3.4.3.3 Sovellettavat oikeusohjeet.....	181
3.4.3.4 Euroopan komission Viestintävirastolle osoittama lausunto.....	183
3.4.3.5 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös	184
3.4.4 Asianosaisen kuuleminen ja tiedonsaanti	184
3.4.4.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut	184
3.4.4.2 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut	185
3.4.4.3 Sovellettavat oikeusohjeet ja muu huomioon otettava aineisto.....	186
3.4.4.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätökset	190
3.4.5 Huomattavan markkinavoiman päätöksen perusteleminen.....	195
3.4.5.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut	195
3.4.5.2 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut	196
3.4.5.3 Sovellettavat oikeusohjeet ja lain esityöt.....	196
3.4.5.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätökset....	196
3.5 Merkityksellisten markkinoiden määrittely	197
3.5.1 Asian arvioinnin lähtökohdat.....	197
3.5.2 Televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinan (18) sääntelyn tarve.....	198
3.5.2.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut.....	198
3.5.2.2 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut.....	198
3.5.2.3 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut.....	199
3.5.2.4 Sovellettavat oikeusohjeet ja muu huomioon otettava aineisto.....	199
3.5.2.5 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös	201
3.5.3 Kilpailuoikeuden noudattaminen merkityksellisten markkinoiden määrittelyssä .	202
3.5.3.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut	202
3.5.3.2 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut	203
3.5.3.3 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut.....	203
3.5.3.4 Sovellettavat oikeusohjeet ja muu huomioon otettava aineisto.....	204
3.5.3.5 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös	208
3.5.4 Antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinan sekä lähetyspalvelujen tukkumarkkinan korvattavuus.....	210
3.5.4.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut.....	210
3.5.4.2 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut.....	211
3.5.4.3 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut.....	211
3.5.4.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös	212
3.5.4.5 Antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinat.....	218
3.5.4.5.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut.....	218
3.5.4.5.2 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut.....	222
3.5.4.5.3 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut.....	223
3.5.4.5.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös...	227
3.5.5 Televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinat.....	238

3.5.5.1	Digitan kanta ja keskeiset perustelut.....	238
3.5.5.2	Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut	239
3.5.5.3	Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut	240
3.5.5.4	Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös	241
3.6	Huomattavan markkinavoiman yritykseksi määrittäminen.....	245
3.6.1	Digitan kanta ja keskeiset perustelut.....	245
3.6.2	Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut.....	245
3.6.3	Sovellettavat oikeusohjeet ja muu huomioon otettava aineisto.....	245
3.6.4	Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös	248
3.7	Huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettavat muut kuin hinnoittelua koskevat velvollisuudet.....	249
3.7.1	Kysymyksenasettelu.....	249
3.7.2	Kansalliset säännökset	251
3.7.3	Lainvalmisteluaineisto.....	253
3.7.4	Unionin oikeus ja muu asian arvioinnissa huomioon otettava aineisto.....	256
3.7.5	Velvollisuus vuokrata päälähetysasemien mastoista antennipaikka.....	260
3.7.5.1	Valituksenalainen huomattavan markkinavoiman päätös	260
3.7.5.2	Digitan kanta ja keskeiset perustelut	260
3.7.5.3	Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja sen perustelut.....	260
3.7.5.4	Viestintäviraston kanta ja sen perustelut	260
3.7.5.5	Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös.....	261
3.7.6	Velvollisuus vuokrata antennikapasiteettia päälähetysasemien mastoista.....	263
3.7.6.1	Valituksenalainen huomattavan markkinavoiman päätös	263
3.7.6.2	Digitan kanta ja keskeiset perustelut	264
3.7.6.3	Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut	265
3.7.6.4	Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut	265
3.7.6.5	Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös.....	266
3.7.7	Velvollisuus tarjota televisiolähetyspalvelua kanavanipuissa A, B, C, D, E ja H...268	
3.7.7.1	Valituksenalainen huomattavan markkinavoiman päätös.....	268
3.7.7.2	Digitan kanta ja perustelut.....	269
3.7.7.3	Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja perustelut.....	270
3.7.7.4	Viestintäviraston kanta ja perustelut.....	270
3.7.7.5	Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös	271
3.7.8	Analogista valtakunnallista radiolähetyspalvelua koskevat velvollisuudet.....	273
3.7.8.1	Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut.....	273
3.7.8.2	Digitan kanta ja keskeiset perustelut.....	274
3.7.8.3	Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut.....	274
3.7.8.4	Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös	276
3.8	Kustannussuuntautunutta hinnoittelua koskevat velvoitteet.....	277
3.8.1	Kansalliset säännökset ja lain esityöt.....	277
3.8.2	Unionin lainsäädäntö.....	280
3.8.3	Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö	281
3.8.4	Kustannussuuntautuneen hinnan arviointimenetelmä.....	284

3.8.4.1	Digitan kanta ja keskeiset perustelut.....	284
3.8.4.2	Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut.....	284
3.8.4.3	Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös	285
3.9	Kustannussuuntautuneen enimmäishinnan asettamisen edellytykset.....	288
3.9.1	Kansalliset säännökset ja lain esityöt.....	288
3.9.2	Unionin lainsäädäntö.....	289
3.9.3	Valituksenalainen huomattavan markkinavoiman päätös.....	289
3.9.4	Digitan kanta ja keskeiset perustelut.....	290
3.9.5	Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut.....	291
3.9.6	Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut.....	291
3.9.7	Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös	292
3.9.8	Tehokkaan toimijan kustannusten huomioon ottaminen kustannussuuntautuneen enimmäishinnan määrittelyssä	297
3.9.8.1	Tietoyhteiskuntakaaren säännökset ja lain esityöt.....	297
3.9.8.2	Käyttöoikeusdirektiivi ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö.....	299
3.9.8.3	Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut.....	299
3.9.8.4	Digitan kanta ja keskeiset perustelut.....	301
3.9.8.5	Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut	301
3.9.8.6	Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös	302
3.9.9	Kustannussuuntautuneen enimmäishinnan arvioinnissa huomioon otettavat pääomakustannukset.....	305
3.9.9.1	Jälleenhankintahinnan määrittäminen.....	305
3.9.9.1.1	Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut.....	305
3.9.9.1.2	Digitan kanta ja keskeiset perustelut	306
3.9.9.1.3	Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut	307
3.9.9.1.4	Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös...308	
3.9.9.2	Päälähetysasemien mastojen poistoaikojen määrittäminen.....	311
3.9.9.2.1	Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut	311
3.9.9.2.2	Digitan kanta ja keskeiset perustelut.....	312
3.9.9.2.3	Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut.....	312
3.9.9.2.4	Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös ..313	
3.9.9.3	Digitan päälähetysasemien mastoihin sitoutuneen pääoman kohtuullinen tuotto	315
3.9.9.3.1	Sovellettavat kansalliset ja unionin oikeuden oikeusohjeet.....	315
3.9.9.3.2	Sitoutuneen pääoman tuoton laskentamenetelmä.....	316
3.9.9.3.2.1	Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut	316
3.9.9.3.2.2	Digitan kanta ja keskeiset perustelut.....	317
3.9.9.3.2.3	Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut	317
3.9.9.3.2.4	Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös	318
3.9.9.4	Enimmäishinnan määrittäminen.....	320
3.9.9.4.1	Digitan kanta ja keskeiset perustelut.....	320
3.9.9.4.2	Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut.....	321

3.9.9.4.3 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut.....	323
3.9.9.4.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös...	326
3.9.9.5 Velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta hinnoittelua televisiolähetys-	
palveluissa	337
3.9.9.5.1 Valituksenalainen huomattavan markkinavoiman päätös	337
3.9.9.5.2 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut.....	338
3.9.9.5.3 Digitan kanta ja keskeiset perustelut.....	338
3.9.9.5.4 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut	338
3.9.9.5.5 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös ..	339
3.10 Lopputulos	341
4. Vaatimukset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.....	342
5. Täytäntöönpanon kieltämistä koskeva vaatimus.....	343

I VIESTINTÄVIRASTON PÄÄTÖS

1. Digita Networks Oy:n asema ja yhtiölle asetetut velvoitteet

- (1) *Viestintävirasto* on valituksenalaisessa päätöksessään katsonut, että Digita Networks Oy:llä (jäljempänä myös Digita) on tietoyhteiskuntakaaren 52 §:n 3 momentissa tarkoitettu huomattavan markkinavoiman asema antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn, televisiolähetyspalveluiden ja valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla.
- (2) Viestintävirasto on tietoyhteiskuntakaaren 53 §:n nojalla asettanut Digitalle seuraavat velvoitteet:
 1. *Velvollisuus vuokrata päälähetysasemien mastoista antennipaikka*
- (3) Digitalla on velvollisuus vuokrata päälähetysasemien mastoista antennipaikka televisio- ja radiolähetyspalvelujen tarjoamista varten. Antennipaikka tarkoittaa paikkaa antennille ja nousukaapelille mastosta. Digitalla on lisäksi velvollisuus vuokrata antennipaikan hyödyntämiseksi tarvittavia ja välttämättömiä liitännäistoimintoja kuten tilapalvelua (esimerkiksi tila nousukaapelin sisääntulolle, lähettimelle ja yhdyssuotimelle), sähkönsyöttöä ja varavoimaa. Digitalla on lisäksi velvollisuus sallia käyttöoikeuden saaneen teleyrityksen tai tämän edustajan pääsy mastoon ja laitetiloihin tarpeellisia asennuksia ja ylläpitoa varten.
 2. *Velvollisuus vuokrata antennikapasiteettia päälähetysasemien mastoista*
- (4) Digitalla on velvollisuus vuokrata antennikapasiteettia päälähetysasemien mastoista televisio- ja radiolähetyspalvelujen tarjoamista varten. Antennikapasiteetilla tarkoitetaan olemassa olevan antennin ja nousukaapelin ja yhdyssuotimen kapasiteettia. Digitalla on lisäksi velvollisuus vuokrata antennikapasiteetin hyödyntämiseksi tarvittavia ja välttämättömiä liitännäistoimintoja kuten esimerkiksi tilapalvelua, sähkönsyöttöä ja varavoimaa. Digitalla on lisäksi velvollisuus sallia käyttöoikeuden saaneen teleyrityksen tai tämän edustajan pääsy laitetiloihin tarpeellisia asennuksia ja ylläpitoa varten.

3. Velvollisuus tarjota televisiolähetyspalvelua kanavanipuissa A, B, C, D, E ja H

- (5) Digitalla on velvollisuus tarjota televisiolähetyspalvelua kanavanipuissa A, B, C, D, E ja H. Velvollisuus koostuu ohjelmistojen lähettämiseen tarvittavista, kanavanippujen A, B, C, D, E ja H koostamis-, siirto- ja lähettämispalveluista.

4. Toimitusehtojen ja hinnaston julkaisuvelvollisuus sekä velvollisuus julkaista viitetarjous

- (6) Digitalla on velvollisuus julkaista edellä kohdissa 1, 2 ja 3 mainittujen käyttöoikeuksien sekä kyseisten käyttöoikeuksien hyödyntämiseksi tarvittavien kaikkien välttämättömien liitännäistoimintojen toimitusehdot ja hinnastot. Lisäksi Digitalla on velvollisuus julkaista viitetarjous, jonka tulee sisältää vähintään kunkin käyttöoikeuden luovuttamisen kannalta merkitykselliset tiedot. Digitalla on lisäksi velvollisuus julkaista tarjoamaansa valtakunnallista radiolähetyspalvelua koskevat toimitusehdot ja hinnastot. Toimitusehdot ja hinnastot on julkaistava yrityksen internetsivuilla ja pidettävä lisäksi pyynnöstä toisen teleyrityksen saatavissa paperimuodossa.

5. Hinnoittelun ja muiden ehtojen syrjimättömyys

- (7) Digitalla on velvollisuus hinnoitella edellä kohdissa 1, 2 ja 3 mainituista käyttöoikeuksista sekä kyseisten käyttöoikeuksien hyödyntämiseksi tarvittavista kaikista liitännäistoiminnoista perittävät korvaukset siten, että korvaukset ovat syrjimättömiä, sekä muutoinkin noudattaa syrjimättömiä ehtoja.

6. Velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta hinnoittelua

- (8) Digitalla on velvollisuus hinnoitella edellä kohdissa 1, 2 ja 3 mainituista käyttöoikeuksista sekä kaikista kyseisten käyttöoikeuksien hyödyntämiseksi tarvittavista liitännäistoiminnoista perittävät korvaukset siten, että korvaukset ovat kustannussuuntautuneita.

7. Velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa päälähetysasemien mastojen antennipaikkojen vuokrauksessa

- (9) Digitalla on velvollisuus noudattaa päälähetysasemien mastojen antennipaikkojen vuokrauksen hinnoittelussa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa. Antennipaikkojen enimmäishintojen tason määrit-

tämisessä käytetyt periaatteet ja laskentatapa on kuvattu Viestintäviraston päätöksen liitteessä 2.

8. Velvollisuus käyttää kustannuslaskentajärjestelmää

- (10) Digitalla on velvollisuus käyttää kustannuslaskentajärjestelmää. Yrityksen on laadittava ja toimitettava Viestintävirastolle kustannuslaskentajärjestelmästä kuvaus, josta käyvät ilmi vähintään kustannusten pääluokat ja ne säännöt, joiden mukaan kustannukset kohdennetaan.

2. Päätöksen perustelut

- (11) Viestintävirasto on, siltä osin kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa on kysymys, todennut päätöksensä perusteluissa muun ohella seuraavaa (alaviitteitä ei selosteta):

Kansallinen kuuleminen

- (12) Viestintäviraston on tietoyhteiskuntakaaren 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.
- (13) Viestintävirasto lähetti päätösluonnokset kansalliselle kuulemiselle 15.1.2015 ja sai yhteensä kahdeksan lausuntoa, joiden sisältöä on selostettu Viestintäviraston valituksenalaisessa päätöksessä. Päätöksessä on todettu Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) lausunnon osalta seuraavaa:
- (14) Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) katsoi lausunnossaan, että Viestintävirasto on päätenyt perusteltuun lopputulokseen arviossaan ennakkosääntelyn kriteerien täyttymisestä. KKV:n näkemyksen mukaan on kuitenkin epäselvää, kuinka houkuttelevaa alalle tulo olisi uusien televisiolähetyspalvelujen tarjoajien näkökulmasta, kun sekä antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyyllä että televisiolähetyspalvelulle on asetettu kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvoite. Jos alalle tulo ei tosiasiallisesti olisi houkuttelevaa, sääntelyä voisi olla tehokkainta kohdistaa vain lähetyspalvelujen hinnoittelulle. Lisäksi KKV katsoi, että kustannussuuntautuneisuus velvoitteena voi luoda säänneltylle yritykselle kannusteita kasvattaa kokonaiskustannuksia

sen sijaan että se kannustaisi yritystä tehokkuuteen tai kustannusten minimointiin.

(---)

Kansainvälinen kuuleminen

- (15) Viestintäviraston on tietoyhteiskuntakaaren 82 §:n mukaan varattava komissiolle ja Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimelle tilaisuus antaa lausuntonsa kuukauden määräajassa ennen ETA-valtioiden väliseen kauppaan vaikuttavaa markkina-analyysiä ja huomattavaa markkinavoimaa koskevaa päätöstä.
- (16) Viestintävirasto lähetti markkina-analyysiä ja huomattavan markkinavoiman päätöstä koskevan luonnoksen kansainväliselle kuulemiselle 3.3.2015.
- (17) Komissio antoi 7.4.2015 lausuntonsa Viestintäviraston markkina-analyysistä ja päätösluonnoksesta. Komissio kehotti lausunnossaan Viestintävirastoa arvioimaan, voidaanko toisinnettavien ja ei-toisinnettavien mastojen eroa selvittää tarkemmin erityisesti radiolähettyksiin käytettävien mastojen osalta. Komissio kehotti Viestintävirastoa joka tapauksessa seuraamaan kilpailun kehittymistä kyseisillä markkinoilla, jotta Digitalle asetettujen velvoitteiden oikeasuhtaisuutta voitaisiin arvioida tulevaisuudessa.
- (18) Komissio katsoi, että siirtymäkauden asettaminen uusille velvoitteille ja radiolähetyspalvelua koskevien velvoitteiden poistamiselle helpottaisi todennäköisesti sidosryhmien sopeutumista sääntelyjärjestelmän muutoksiin. Tämän vuoksi komissio kehotti Viestintävirastoa harkitsemaan asianmukaisen siirtymäkauden vahvistamista.
- (19) Komissio kehotti Viestintävirastoa vielä seuraamaan merkityksellisten markkinoiden tulevaa kehittymistä ottaen erityisesti huomioon muutokset, joita voi seurata vuoden 2017 toimilupajärjestelmän ja vaihtoehtoisten alustojen käyttöönoton myötä.

Muutokset julkisten kuulemisten jälkeen

- (20) Viestintävirasto on julkisten kuulemisten aikana saatujen lausuntojen ja niissä esitettyjen näkemysten sekä kommenttien perusteella

tehnyt täsmennyksiä niin markkina-analyysiin kuin huomattavan markkinavoiman päätösluonnokseen.

- (21) Viestintävirasto on päättänyt tarkentamaan tarkasteluaan Digitan päälähetysasemien mastojen toisinnettavuuden osalta. Viestintävirasto on tarkastellut kutakin Digitan päälähetysaseman mastoa erikseen selvittääkseen, voisiko näitä mastoja korvata riittävän lähellä olevilla vaihtoehtoisilla mastoilla. Viestintävirasto katsoo myös tämän tarkastelun osoittavan, ettei Digitan päälähetysasemien mastoille ole joko niiden korkeuden tai teknis-taloudellisten syiden vuoksi yhdessä markkina-analyysissä ja Viestintäviraston päätöksessä esitettyjen muiden syiden perusteella korvaavia vaihtoehtoja. Viestintävirasto on laatinut päälähetysasemien mastoista tässä tarkoituksessa listan, joka on markkina-analyysin liitteenä 2.
- (22) Julkisen kuulemisen yhteydessä saadut lausunnot eivät ole kuitenkaan antaneet aihetta arvioida markkina-analyysin johtopäätöksiä tai asetettavien velvoitteiden tarpeellisuutta toisin.
- (23) Lisäksi Viestintävirasto tulee seuraamaan aktiivisesti nyt asetettujen velvollisuuksien vaikutuksia ja tarkoituksenmukaisuutta kyseisillä tukkumarkkinoilla. Mikäli markkinoiden kilpailutilanteessa tapahtuu merkittäviä muutoksia, asetettuja velvollisuuksia muutetaan niiden mukaisesti.
- (24) Viestintävirasto on myös muuttanut päätöksessä asetettujen uusien velvoitteiden voimassaoloaika. Päätöksessä asetetut uudet velvoitteet tulevat voimaan kolmen kuukauden kuluttua päätöksen tiedoksisuudesta. Radiolähetyspalveluja koskevien velvoitteiden poistamiselle Viestintävirasto on puolestaan asettanut kuuden kuukauden siirtymäajan. Lisäksi Viestintävirasto on katsonut virtuaalimastoja koskevan jälleenhankintahinnan olevan julkinen ja on lisännyt tämän enimmäishintaliitteeseen.

Merkitykselliset hyödykemarkkinat

- (25) Viestintävirasto on päätöksensä liitteenä 1 olevassa markkina-analyysissään selvittänyt kilpailutilannetta tietoyhteiskuntakaaren ja komission markkinasuosituksen mukaisesti televisio- ja radiopalvelujen tukkumarkkinoilla.
- (26) Markkina-analyysissä esitetyn mukaisesti televisio- ja radiopalvelujen tukkumarkkinat voidaan jakaa seuraavasti: antennipaikkaan ja

-kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinat, televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinat ja valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinat.

- (27) Markkina-analyysin perusteella antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinoilla merkitykselliset hyödykemarkkinat muodostuvat Digitan päälähetysasemien antennipaikka- ja -kapasiteettipalveluista ja niiden käyttöönottamiseksi tarvittavista liitännäistuotteista riippumatta siitä, käytetäänkö palveluja televisio- vai radiolähetyspalvelujen tarjoamiseen. Maantieteelliset markkinat ovat kansalliset.
- (28) Televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla merkitykselliset hyödykemarkkinat muodostuvat UHF-verkkojen televisiolähetyspalveluista. Merkityksellisiin hyödykemarkkinoihin sisältyy siten Digitan A, B, C, D, E ja H kanavanippujen taajuusalueille rakennettujen televisiolähetysverkkojen lähetyspalvelut. Televisiolähetyspalvelu sisältää televisio-ohjelmistojen siirto-, lähettämisen- ja koostamispalvelut. Maantieteelliset markkinat ovat kansalliset.
- (29) Markkina-analyysissä esitetyn mukaisesti valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla merkitykselliset hyödykemarkkinat muodostuvat FM-verkkojen valtakunnallisista radiolähetyspalveluista. Merkityksellisiin hyödykemarkkinoihin sisältyy siten Digitan FM-verkoissa tarjoamat valtakunnalliset radiolähetyspalvelut. Valtakunnallinen radiolähetyspalvelu sisältää valtakunnallisten radio-ohjelmistojen siirto- ja lähettämispalvelut. Maantieteelliset markkinat ovat kansalliset.

Huomattavan markkinavoiman yrityksen nimeäminen

- (30) Tietoyhteiskuntakaaren 52 §:n mukaan 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.
- (31) Viestintävirasto on katsonut edellisessä, 10.11.2008 antamassaan huomattavan markkinavoiman päätöksessä, että Digita Oy:llä on huomattava markkinavoima digitaalisten valtakunnallisten televisiolähetyspalvelujen ja analogisten valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla.

- (32) Digita-konsernissa on toteutettu yhtiörakenteen muutos 1.6.2013. Muutoksen jälkeen konsernissa toimii kaksi operatiivista yhtiötä: Digita Oy ja Digita Networks Oy.
- (33) Digita Networks Oy omistaa muun muassa televisio- ja radiolähetysinfrastruktuurin, maa-alueet, rakennukset, ja se vastaa verkko-, tila- ja asiantuntijapalvelujen myynnistä. Digita Oy hallinnoi verkko-toimilupia ja vastaa esimerkiksi televisio- ja radiolähetyspalvelujen myynnistä.
- (34) Digita Networks Oy omistaa 100-prosenttisesti tytäryhtiönsä Digita Oy:n, ja sillä on siten täysi määräysvalta tytäryhtiönsä. Yrityksillä on myös sama hallitus ja johto.
- (35) Markkina-analyysin ja siinä esitetyn huomattavan markkinavoiman arvioinnin perusteella Viestintävirasto on katsonut, että Digitalla on huomattava markkinavoima antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinoilla sekä televisio- ja radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla. Siten Digitalla on kaikilla kyseisillä tukkumarkkinoilla sellaista taloudellista vaikutusvaltaa, jonka turvin se voi toimia huomattavassa määrin riippumattomana kilpailijoista, kuluttajista tai muista käyttäjistä.
- (36) Ottaen huomioon yllä esitetyt seikat Digitan konsernirakenteesta ja Digita Networks Oy:n määräysvallasta tytäryhtiönsä Digita Oy:öön Viestintävirasto on katsonut, että huomattavaa markkinavoimaa koskevat velvoitteet on asetettava Digita Networks Oy:lle.

Perustelut Digita Networks Oy:lle huomattavan markkinavoiman yrityksenä asetettaville velvollisuuksille

- (37) Viestintävirasto on, siltä osin kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa on kysymys, esittänyt päätöksensä perusteluissa muun ohella seuraavaa:

Lähtökohdat velvollisuuksien asettamiselle

- (38) Huomattavalla markkinavoimalla (HMV) tarkoitetaan yrityksen kykyä toimia markkinoilla riippumattomasti kilpailijoista ja loppuasiakkaista. Huomattavan markkinavoiman sääntely pohjautuu Euroopan unionin oikeuteen. Puitedirektiivissä [Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (2002/21/EY, sellaisena kuin se on

muutettuna direktiivillä 2009/140/EY] määritetään puitteet sääntelyviranomaisten puuttumiselle sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinahäiriöihin. Käyttöoikeusdirektiivissä [Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä (2002/19/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140/EY] määritetään ne keinot, joilla markkinaongelmat voidaan ratkaista. Euroopan unionin huomattavaa markkinavoimaa koskevat säännökset on saatettu Suomessa voimaan tietoyhteiskuntakaarella.

- (39) Viestintämarkkinoiden huomattavaa markkinavoimaa koskevan Euroopan unionin sääntelyn lähtökohtana on puitedirektiivin 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.
- (40) 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.
- (41) Vaikka huomattavan markkinavoiman sääntely kohdistuu ensisijaisesti tukkumarkkinoihin, sen vaikutukset näkyvät kilpailun lisääntymisenä vähittäismarkkinoilla. Tietoyhteiskuntakaaren perustelujen mukaan viestintäverkkoihin pääsyn syrjimätön ja kohtuullinen hinnoittelu teleyritysten välillä on edellytys uusien vähittäispalvelujen ja tarjoavien yritysten markkinoille tulolle. Huomattavan markkinavoiman sääntelyn perimmäisenä tavoitteena on kilpaillut, kehittyneet ja edulliset viestintäpalvelut käyttäjille.
- (42) Viestintävirasto on viitannut tietoyhteiskuntakaaren 53 §:n 1 ja 2 momenttiin ja niiden perusteluihin sekä todennut, että virasto on päätöksen liitteenä olevassa markkina-analyysissään selvittänyt kilpailutilannetta antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn, televisiolähetyspalvelujen ja valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla. 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 kukin tukkumarkkina täyttää kyseiset ennakkosäätelyn tarpeellisuutta osoittavat kriteerit. Markkina-analyysin perusteella Digitalla on kaikilla kyseisillä tukkumarkkinoilla myös huomattava markkinavoima.

- (43) Markkina-analyysin perusteella valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla on kuitenkin olemassa tiettyjä tekijöitä, jotka rajoittavat Digitan huomattavaa markkinavoimaa ja siten mahdollisuuksia toimia kilpailijoista ja loppuasiakkaista riippumattomasti. Vastaavia tekijöitä ei ole antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn eikä tällä hetkellä myöskään televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla.
- (44) Antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkupalvelut ovat televisio- ja radiopalveluiden arvoketjussa vaikeimmin toisinnettava osa. Tämän vuoksi ennakkosäätelyn tarpeen voi todeta olevan suurin juuri näillä markkinoilla. Antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinoiden tehokkaalla ennakkosäätelyllä mahdollistetaan uusien markkinoille tulevien yritysten mahdollisuus pidemmällä aikavälillä alkaa tarjota televisio- ja radiolähetyspalveluja televisio- ja radio-ohjelmistotoimijoille. Lisäksi näiden tukkumarkkinoiden ennakkosäätelyllä mahdollistetaan markkinoilla jo toimivien yritysten mahdollisuudet laajentaa verkkojensa peittoa. Kyseisille palveluille asetettavat velvoitteet edistävät siten kilpailun syntymistä, kun markkinoille tuleville ja siellä jo toimiville yrityksille syntyy mahdollisuus muodostaa Digitalle kilpailevaa palveluntarjontaa.
- (45) Televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoiden tehokkaalla ennakkosäätelyllä varmistetaan puolestaan se, että televisio-ohjelmistotoimijoilla on mahdollisuus saada televisiolähetyspalveluja hintatasolla, joka saavutettaisiin kilpailullisilla markkinoilla. Antennipaikkaa ja -kapasiteettia koskevat velvoitteet eivät riitä yksinään poistamaan niitä kilpailuongelmia, joita televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla tällä hetkellä on.
- (46) Antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinoiden tehokas ennakkosäätely vähentää kuitenkin tarvetta säännellä valtakunnallista radiolähetyspalvelua. Toisin kuin televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla, valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilta on myös kilpailupainetta, joka rajoittaa Digitan

mahdollisuuksia käyttää huomattavaa markkinavoimaansa ja toimia kilpailijoista riippumattomasti.

- (47) Viestintävirasto katsoo, että tällä päätöksellä Digitalle asetettavat velvollisuudet ovat välttämättömiä kilpailun edistämiseksi ja kilpailun esteiden poistamiseksi, Viestintävirasto on velvoitteita asettaessaan varmistanut, että ne ovat oikeasuhtaisia toiminnan luonteeseen ja velvoitteilla tavoiteltaviin päämääriin nähden ja että ne edistävät kilpailun syntymistä pitkällä aikavälillä.

Velvollisuus vuokrata päälähetysasemien mastoista antennipaikka

- (48) Viestintävirasto on viitannut tietoyhteiskuntakaaren 56 §:n 1 momentin 1–4 kohtaan ja todennut, että käyttöoikeuden luovutusvelvollisuuden tulee aina olla kohtuullinen. Kohtuullista käyttöoikeutta arvioidaan sekä luovutusvelvollisen että käyttöoikeutta tarvitsevan alalle tulevan teleyrityksen kannalta. Lisäksi käyttöoikeuden luovutusvelvollisuuden tulisi aina liittyä siihen merkitykselliseen viestintämarkkinaan, jonka Viestintävirasto on määritellyt ja jossa yritys omaa huomattavan markkinavoiman.
- (49) Päälähetysasemien antennipaikkojen vuokrausvelvollisuus takaa kilpailevalle yritykselle mahdollisuuden alkaa tarjota Digitan kanssa kilpailevaa verkkopalvelua. Markkina-analyysissä esitetyn tarkastelun perusteella Digitan päälähetysasemien mastot muodostavat UHF- ja FM-lähetysten rungon, ja ne ovat kilpailijan kannalta kriittisiä tuotannontekijöitä maanpäällisen television ja radion lähetyspalvelujen tuotannossa. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että kyseiset mastot ovat pääosin poikkeuksellisen korkeita. Korkeisiin mastoihin perustuvassa verkossa on mahdollisuus käyttää suuritehoisia lähettimiä ja saavuttaa siten mahdollisimman laajat lähetinkohtaiset maantieteelliset peitot. Digitan jakeluverkon 38 päälähetysasemalla voidaan kattaa lähes koko maa ja noin 99 prosenttia väestöstä.
- (50) Digitan verkossa on tällä hetkellä myös kaikki UHF-verkon kanavaniput ja lisäksi kaikki merkittävimmät radion lähetyspalvelut, minkä vuoksi Digita hyötyy merkittävistä mittakaavaeduista. Ilman pääsyä Digitan päälähetysasemien mastoihin kilpailija jäisi ilman mittakaavaetuja eikä sillä olisi tosiasiallisia edellytyksiä kilpailla asiakkaista.

- (51) Toiseksi, Digitan omistamien ja niitä vastaavien päälähetysasemien mastojen rakentaminen olisi kilpailijalle erittäin kallista, eikä se käytännössä olisi esimerkiksi rakennuslupiin liittyvien syiden vuoksi mahdollista tarkasteltavalla aikavälillä. Osa päälähetysasemien mastoista sijaitsee myös sellaisilla paikoilla, jonne ei olisi taloudellisesti järkevää tai teknisesti mahdollista rakentaa korvaavaa mastoa. Koska Digitan päälähetysasemien mastot on pystytty sijoittamaan usein optimaalisille paikoille, Digita kykenee myös hyödyntämään tältä osin niin sanottua ensimmäisen markkinoille tulijan etua.
- (52) Digitan päälähetysasemien mastojen korvattavuutta rajoittaa merkittävästi myös kansainvälinen taajuuskoordinaatio. Kansainvälinen taajuussuunnitelma perustuu nimenomaan Digitan verkon parametreihin. Kansainvälinen taajuuskoordinaatio asettaa merkittäviä rajoituksia televisio- ja radiolähettimien sijoittamiselle.
- (53) UHF-lähetysverkossa toteutettavien televisiolähetyspalvelujen tuotannon kannalta keskeinen tekijä on myös se, että valtaosa vastaanottoantenneista on suunnattu juuri Digitan päälähetysasemien mastoja kohti. Maanpäällisen digitaalisen television jakelu perustui vuosia yksinomaan Digitan infrastruktuuriin. Lisäksi sama infrastruktuuri palveli jo analogisen television aikana ja näistä syistä johtuen käytännössä kaikissa maanpäällistä televisiota vastaanottavissa talouksissa ja yrityksissä on Digitan päälähetysasemia kohti suunnattu vastaanottoantenni. Tämän ja Digitan päälähetysasemien avulla tehokkaasti saavutettavissa olevan verkon peiton vuoksi Digitan päälähetysasemien mastojen antennipaikkojen käyttö on käytännössä ainoa nopeasti hyödynnettävissä oleva tapa rinnakkaisen UHF-jakeluverkon rakentamiseksi. Vaikka uusia mastoja rakennettaisiin, näistä valtaosan sijainti poikkeaisi väistämättä Digitan mastojen sijainneista, joita kohti valtaosa tv-vastaanottoantenneista on nyt suunnattu. Kilpailijan markkinoille tulon kannalta keskeisiä tekijöitä ovat siten sekä päälähetysasemien mastot että kotitalouksien ja yritysten vastaanottoantennien suuntaus, ja siten päälähetysasemien antennipaikkoja koskeva vuokrausvelvollisuus edistää kilpailijoiden asemaa kummankin tekijän suhteen.
- (54) Televisiolähetyspalvelujen osalta on myös huomattava, että Digitan päälähetysasemia vastaavien uusien mastojen tulisi sijaita taajuuskoordinaation vuoksi ja häiriötilanteiden välttämiseksi hyvin lähellä olemassa olevia päälähetysasemien mastoja, jotta niissä voitaisiin käyttää samaa taajuutta, lähetyskorkeutta ja tehoa kuin Digitan

mastoissa. UHF-signaalien lähettäminen eri tehoilla ja erilaisista verkkotopologioista voi aiheuttaa häiriöitä.

- (55) Radiolähetyspalvelujen osalta voidaan puolestaan todeta, että Digitan päälähetysasemien mastojen antennipaikkapalveluille ei ole korvaavaa vaihtoehtoa myöskään käytettävissä olevien taajuuksien vähäisyyden vuoksi. Valtakunnallisen FM-radiolähetysverkon rakentaminen ilman pääsyä Digitan päälähetysasemien mastojen antennipaikkoihin ei olisi taajuuksien vähäisyyden vuoksi käytännössä mahdollista. Käytettävissä olevien taajuuksien määrää ei voida kasvattaa kansainvälisen taajuuskoordinaation takia.
- (56) Markkina-analyysissä on tarkasteltu myös kysymystä siitä, voisivatko jo olemassa olevat, muiden toimijoiden päälähetysasemien mastoja lähellä sijaitsevat mastot olla korvaava vaihtoehto Digitan päälähetysasemien mastoille. Viestintävirasto on tässä tarkastelussa päätnyt siihen, että yli 200 metriä korkeat Digitan päälähetysasemien mastot ovat jo korkeutensa puolesta sellaisia, että niille ei yhdessä edellä mainittujen muiden syiden vuoksi ole löydettävissä korvaavia vaihtoehtoisia mastoja. Markkina-analyysissä esitetyn tarkemman selvityksen perusteella vaihtoehtoisia mastoja ei ole puolestaan teknis-taloudellisten ja edellä mainittujen muiden syiden vuoksi pidettävä korvaavina Digitan alle 200 metriä korkeille päälähetysasemien mastoille.
- (57) Kilpailevan verkko-operaattorin tarvitsemien päälähetysasemien antennipaikkojen tarve riippuu sen asiakkaiden tavoittelemasta verkon peittoalueesta. Siten Digitalle asetettavan antennipaikan vuokrausvelvollisuuden tulee olla päälähetysasemakohtainen. Viestintävirasto toteaa tämän myös madaltavan alalle tulon kynnyistä, koska näin myös ei-valtakunnallisia palveluja tarjoavilla yrityksillä on mahdollisuus hyödyntää Digitan mastoja ja päästä tarjoamaan kilpailukykyisiä palveluja. Lisäksi tämä mahdollistaa markkinoilla jo toimivien yritysten verkkojen peiton laajentamisen.
- (58) Digitan jakeluverkossa on päälähetysasemien lisäksi suuri määrä täytelähetysasemia. Niissä mastot ovat kuitenkin pääasiassa tavanomaisia ja kevytrakenteisia telecom-mastoja, eivätkä kaikki mastot edes ole Digitan omistuksessa. Tavanomaisten mastojen antennipaikkoja on saatavilla useilta verkkotoimijoilta eivätkä täytelähettimet ole yhtä kriittisiä tekijöitä kuin päälähettimet. Siksi Viestintävirasto ei näe tarpeen asettaa vuokrausvelvollisuutta täytelähetysasemien mastojen antennipaikoille.

- (59) Päälähetysasemien antennipaikalla tarkoitetaan antennin ja antennin nousukaapelin vaatimaa tilaa mastossa sekä pääsyä välttämättömiin liitännäistoimintoihin lähetysasemalla. Koska päälähetysasema on maston, lähetysasemarakennuksen ja niitä tukevien rakenteiden ja toimintojen muodostama kokonaisuus, pelkkä pääsy mastoon ei vielä mahdollistaisi kilpailijan toimintaa. Antennipaikan lisäksi kilpailijalla on oltava pääsy välttämättömiin liitännäistoimintoihin. Näitä ovat esimerkiksi oikeus asentaa oma lähetin ja yhdyssuodin laitetilaan ja oikeus aktiivilaitteiden vaatimaan sähköön ja varavoimaan. Siten on välttämätöntä, että käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus kattaa varsinaisen antennipaikan lisäksi myös kaikki välttämättömät liitännäistoiminnot, joita kilpailevat yritykset tarvitsevat hyödyntääkseen mastossa olevaa antennipaikkaa.
- (60) Viestintävirasto on viitannut tietoyhteiskuntakaaren 67 §:ään ja todennut, että velvollisuus sallia käyttöoikeuden saaneen teleyrityksen tuoda ja asentaa omat kaapelinsa mastoon ja laitetilaan sekä sallia käyttöoikeuden saaneen teleyrityksen tai tämän edustajan pääsy laitetilaan tarpeellisia asennuksia, huoltoa ja ylläpitoa varten on välttämätön. Verkon ja laitetilän käyttöoikeuksien hyödyntäminen edellyttää, että vuokralle ottava teleyritys voi tarvittaessa asentaa laitteita käyttöoikeuden luovuttajan tiloihin. Vuokralle ottavan teleyrityksen on lisäksi tarpeen päästä huoltamaan ja ylläpitämään edellä mainittuja laitteita. Siten kyseisen velvollisuuden asettaminen on välttämätöntä käyttöoikeuden luovutusvelvollisuuden toteuttamiseksi.
- (61) Käyttöoikeuden luovutusvelvollisuutta asetettaessa tulee ottaa huomioon käyttöoikeuden tekninen ja taloudellinen tarkoituksenmukaisuus sekä käyttöoikeuden laatu ja toteuttamiskelpoisuus. Viestintävirasto katsoo, ettei antennipaikan vuokraukselle ole näistä syistä johtuvia esteitä.
- (62) Edellä mainittujen seikkojen perusteella Viestintävirasto katsoo, että päälähetysasemien mastojen antennipaikkaa ja siihen liittyvien liitännäistoimintojen vuokrausvelvollisuuden asettaminen Digitalle on välttämätöntä kilpailun edistämiseksi ja kilpailun esteiden poistamiseksi. Päälähetysasemien mastoja koskevien antennipaikkojen vuokrausvelvollisuus edistää kilpailun syntymistä mahdollistamalla uusien kilpailijoiden tulon markkinoille ja markkinoilla jo toimivien yritysten mahdollisuuden laajentaa verkon peittoa ja siten Digitalle kilpailevan verkkopalvelutarjonnan muodostumisen. Velvollisuuden asettamista ei ole pidettävä kohtuuttomana ottaen huo-

mioon velvollisuuden asettamisella tavoiteltavat kilpailunedistämispäämäärät sekä Digitan asema kyseisillä markkinoilla.

Velvollisuus vuokrata antennikapasiteettia päälähetysasemien mastoista

- (63) Viestintävirasto on viitannut tietoyhteiskuntakaaren 56 §:n 1 momentin 1 kohtaan ja todennut, että velvollisuus vuokrata päälähetysasemien antennikapasiteettia kattaa Digitalla jo olemassa olevien antennien ja niihin liittyvien välttämättömien liitännäistoimintojen vuokraamisen. Kuten antennipaikkaa vuokraamalla, kilpailevalla yrityksellä on mahdollisuus alkaa tarjota lähetysohjelmaohjelmistotoimijoille myös vuokraamalla antennikapasiteettia.
- (64) Kuten markkina-analyysissä on tuotu esille, kilpailijan oma infrastruktuuri saattaa vaikuttaa siihen, haluaako se vuokrata ensisijaisesti antennipaikkaa vai -kapasiteettia. Esimerkiksi markkinoille pyrkivällä uudella yrityksellä ei välttämättä ole lainkaan omaa infrastruktuuria. Digitalle asetettava velvollisuus vuokrata päälähetysasemien antennikapasiteettia madaltaa tällöin kilpailijoiden alalle tulon kynnystä, koska kilpailijan ei tällöin tarvitse investoida omiin mastoihin, antenneihin tai nousukaapeleihin.
- (65) Lisäksi on huomattava, että pelkkä antennipaikan vuokraus ei aina teknisesti mahdollistaisi kilpailijan tuloa markkinoille. Kaikissa Digitan päälähetysasemien mastoissa ei välttämättä ole vapaana sellaisia antennipaikkoja, joita kilpaileva yritys tarvitsisi tai haluaisi vuokrata. Kilpailijaa kiinnostavat ja sen tarvitsemat antennipaikat saattavat olla esimerkiksi Digitan omassa käytössä. Uuden UHF-lähetyspalvelua tarjoamaan tulevan toimijan näkökulmasta toteuttamiskelpoisin tai kustannustehokkain järjestely voi olla olemassa olevan antennikapasiteetin vuokraaminen, sillä optimaalisimman peiton saaminen edellyttää pääsääntöisesti kaikista korkeimmalla olevan UHF-antennin käyttöä.
- (66) Edelleen on huomattava, että kaikissa mastoissa ei välttämättä ole myöskään tilaa uudelle antennille tai uuden antennin vaatimalle nousukaapelille. Masto kokonaisuudessaan saattaa myös olla runsaan käytön vuoksi niin kuormittunut, ettei se kestäisi uusia antennejä tai nousukaapeleita. Siten antennipaikkaa koskevan vuokrausvelvollisuuden ohella myös antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuuden asettaminen on tarpeen kilpailun esteiden poistamiseksi ja kilpailijoiden markkinoille tulon mahdollistamiseksi.

- (67) Digitan ja kilpailijan erillisten antennien samanaikainen käyttö voisi myös johtaa joissain tilanteissa teknisiin ongelmiin ja taajuushäiriöihin. Koska Digitan olemassa olevien antennien ja nousukaapeleiden käyttöaste on useimmiten alle maksimin, niiden yhteiskäytölle ei ole teknisiä esteitä. Antennipaikan vuokrausvelvollisuuden tapaan myös antennikapasiteetin vuokraus turvaa kilpailijalle nopean mahdollisuuden rakentaa kattava televisiolähetyspalvelujen jakelukanava, koska valtaosa televisiovastaanottoantenneista on suunnattu juuri Digitan päälähetysasemia kohti.
- (68) Mastojen, antennien, nousukaapeleiden ja liitännäistoimintojen muodostaman lähetysasemakohtaisen kokonaisuuden ansiosta Digitaalla on merkittäviä mittakaavaetuja, joita kilpailija ei omilla investoinneillaan voisi saavuttaa. Antennikapasiteettia vuokraamalla kilpailijalla on mahdollisuus hyödyntää olemassa olevan infrastruktuurin tarjoamia mittakaavaetuja, mikä parantaa sen kilpailukykyä ja edistää näin kilpailun syntymistä.
- (69) Päälähetysasemien antennikapasiteetilla tarkoitetaan olemassa olevan antennin, nousukaapelin ja yhdyssuotimen kapasiteettia. Koska päälähetysasema on maston, lähetysasemarakennuksen ja niitä tukevien rakenteiden ja toimintojen muodostama kokonaisuus, pelkkä pääsy antennikapasiteettiin ei vielä mahdollistaisi kilpailijan toimintaa. Antennikapasiteetin lisäksi kilpailijalla on oltava pääsy välttämättömiin liitännäistoimintoihin. Näitä ovat esimerkiksi oikeus asentaa oma lähetin aseman laitetilaan, oikeus yhdistää lähetin Digitan yhdyssuotimeen ja oikeus aseman sähkönsyöttöön ja varavoimaan. Siten on välttämätöntä, että käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus kattaa varsinaisen antennikapasiteetin lisäksi myös kaikki välttämättömät liitännäistoiminnot, joita kilpailevat yritykset tarvitsevat.
- (70) Viestintävirasto on viitannut tietoyhteiskuntakaaren 67 §:ään ja todennut, että velvollisuus sallia käyttöoikeuden saaneen teleyrityksen tuoda ja asentaa omat kaapelinsa laitetilaan sekä sallia käyttöoikeuden saaneen teleyrityksen tai tämän edustajan pääsy laitetilaan tarpeellisia asennuksia, huoltoa ja ylläpitoa varten on välttämätön. Verkon ja laitetilän käyttöoikeuksien hyödyntäminen edellyttää, että vuokralle ottava teleyritys voi tarvittaessa asentaa laitteita käyttöoikeuden luovuttajan tiloihin. Vuokralle ottavan teleyrityksen on lisäksi tarpeen päästä huoltamaan ja ylläpitämään edellä mainittuja laitteita. Siten kyseisen velvollisuuden asettaminen on välttämätöntä käyttöoikeuden luovutusvelvollisuuden toteuttamiseksi.

- (71) Käyttöoikeuden luovutusvelvollisuutta asetettaessa tulee ottaa huomioon käyttöoikeuden tekninen ja taloudellinen tarkoituksenmukaisuus sekä käyttöoikeuden laatu ja toteuttamiskelpoisuus. Viestintävirasto katsoo, että antennikapasiteettia koskevan vuokrausvelvollisuuden asettamiselle ei voida nähdä olevan esteitä silloin, kun kapasiteetin vuokrauksen toteuttamiselle ei ole esimerkiksi antennin kunnosta johtuvia teknisiä esteitä.
- (72) Edellä mainittujen seikkojen perusteella Viestintävirasto katsoo, että antennikapasiteettia koskevan vuokrausvelvollisuuden asettaminen Digitalle on välttämätöntä kilpailun edistämiseksi. Samoin kuin antennipaikkojen vuokrausvelvollisuus, myös antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuus edistää kilpailun syntymistä mahdollistamalla uusien kilpailijoiden tulon markkinoille ja markkinoilla jo toimivien yritysten mahdollisuuden laajentaa verkon peittoa ja siten Digitalle kilpailevan verkkopalvelutarjonnan muodostumisen. Velvollisuuden asettamista ei ole pidettävä kohtuuttomana ottaen huomioon velvollisuuden asettamisella tavoiteltavat kilpailunedistämispäämäärät sekä Digitan asema kyseisillä markkinoilla.

Velvollisuus tarjota televisiolähetyspalvelua kanavanipuissa A, B, C, D, E ja H

- (73) Viestintävirasto on viitannut tietoyhteiskuntakaaren 56 §:n 1 momentin 2 kohtaan ja todennut, että Digitalle asetettava viestintäverkon kapasiteetin luovutusvelvollisuus koskee velvollisuutta luovuttaa maanpäällisen joukkoviestintäverkon kapasiteettia kanavanipuissa A, B, C, D, E ja H. Velvollisuus koostuu ohjelmistojen koostamis-, siirto- ja lähettämispalvelusta.
- (74) Siirtopalvelulla tarkoitetaan televisio-ohjelmiston siirtoa lähetykskeskuksista siirtoverkkoa pitkin lähetyksasemille. Lähettämispalvelulla tarkoitetaan televisio-ohjelmistojen lähettämistä lähetyksasemilta vapaasti etenevillä radioaalloilla loppukäyttäjien vastaanotettavaksi. Koostamispalvelulla tarkoitetaan televisio-ohjelmistojen sekä muun ohjelmasisältöihin liittyvän sisällön yhdistämistä kanavanipuiksi ohjelmistojen siirtoa ja lähettämistä varten. Koostamispalvelut kattavat muun muassa multipleksoinnin (mukaan lukien uudelleen/alueellinen multipleksointi), enkoodauksen ja niin sanotun palveluinformaation (SI, Service Information) lisäämisen.
- (75) Digitan UHF-verkossa toteutettaville televisiolähetyspalveluille ei ole markkina-analyysissä tarkemmin esitetyillä perusteilla kysyn-

nän tai tarjonnan korvattavuuden näkökulmasta vaihtoehtoja televisio-ohjelmistopalvelujen vähittäis- tai tukkumarkkinoilla.

- (76) Julkisen palvelun ja yleisen edun kanavapalveluja tuottavat ohjelmistotoimijat ovat joko lain tai ohjelmistotoimilupaehtojen vuoksi sidottuja jakamaan ohjelmistonsa juuri Digitan verkossa. Näiden toimijoiden ohjelmistoluvat on myönnetty nimenomaan Digitan kanavanippuihin, ja Digitan lähetysverkko on niille ainoa tapa tavoittaa nykyiset katsojansa.
- (77) Uusissa ohjelmistotoimiluvissa tiettyjä kanavanippuja ei enää sidota UHF-verkon lähetyksiin. Tämä muutos avaa osalle ohjelmistotoimijoista mahdollisuuden kilpailuttaa lähetysverkot jatkossa. UHF-verkon lähetykset ovat kuitenkin myös näille ohjelmistotoimijoille edelleen tärkeitä monesta syystä. Ensinnäkin Digitan UHF-verkon väestöpeitto kattaa laajimmillaan koko Manner-Suomen ja lähetyksiä vastaanottaa noin puolet suomalaisista. Lisäksi on huomattava, että verkostovaikutuksen johdosta monelle ohjelmistotoimijalle on olennaisen tärkeää, että ne voivat käyttää samaa lähetystapaa kuin julkisen palvelun ja yleisen edun kanavatkin. Tiettyjen kanavanippujen vapauttamisesta UHF-verkon lähetyksistä ei siten voida katsoa seuraavan, etteivätkö monet ohjelmistotoimijoista olisi käytännössä vielä lähitulevaisuudessa sidottuja jakamaan ohjelmistonsa Digitan verkossa.
- (78) Viestintävirasto katsoo siten, että Digitan UHF-lähetykset muodostavat kokonaisuuden, jolle ei ole nyt tai tarkasteltavalla ajanjaksolla tosiasiallisesti korvaavaa vaihtoehtoa. Tämän vuoksi televisiolähetyspalvelun tarjoamista koskevan veloitteen asettaminen vain osalle Digitan kanavanipuista tai veloitteiden rajaaminen koskemaan vain osaa ohjelmistoista ei olisi perusteltua. Tämä saattaisi myös vääristää ohjelmistotoimijoiden välistä kilpailua.
- (79) Antennipaikan ja -kapasiteetin vuokrausvelvollisuudet eivät riitä yksinään poistamaan televisiolähetyspalveluja koskevien markkinoiden kilpailuongelmia. Antennipaikkaa ja -kapasiteettia koskevat vuokrausvelvollisuudet mahdollistavat ensisijaisesti Digitan verkopalveluille kilpailevan palveluntarjonnan muodostumisen.
- (80) Edelleen on huomattava, että voidakseen tarjota televisiolähetyspalvelua UHF-alueella, verkko-operaattori tarvitsisi kuitenkin antennipaikan tai -kapasiteetin lisäksi verkkotoimiluvan, joita ei tällä hetkellä ole saatavilla. Nopeaa markkinoille tuloa varten toimilupien

tulisi myös olla nimenomaan UHF-alueella, sillä vain UHF-alueen lähetyksillä Digitan infrastruktuuriin tukeutuen kilpaileva verkko-operaattori voisi nopeasti tavoittaa lähes kaikki taloudet Manner-Suomessa. Kaikki UHF-alueen verkkotoimiluvat ovat tällä hetkellä Digitalla, joten kilpailevaa UHF-alueen verkko-operaattoria ei edes voisi tulla markkinoille ennen vuoden 2017 alkua.

- (81) Televisiolähetyspalvelun sääntely on tarpeen myös siitä syystä, että vain tässä palvelussa Digitan kanavanippujen A, B, C, D, E ja H lähetykset tulevat sääntelyn alaisiksi kokonaisuudessaan. Koska antennipaikkaa ja -kapasiteettia koskeva sääntely koskee vain Digitan päälähetysasemia, esimerkiksi A ja B kanavanippujen tarvitsemat noin 150 täytelähetysasemaa jäävät tämän sääntelyn ulkopuolelle. Antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn sääntelyn ulkopuolelle jäävät myös lähettimet, siirtoverkot ja lähetyskeskukset (muun muassa kanavanippujen koostaminen ja enkoodaus), joita muut toimijat eivät välttämättä voi tarjota. Antennipaikkaa ja -kapasiteettia koskeva sääntely olisi siten riittämätön yksistään turvaamaan televisio-ohjelmistotoimijoiden pääsyn niiden tarvitsemiin jakelupalveluihin.
- (82) Edellä mainittujen seikkojen perusteella Viestintävirasto katsoo, että televisiolähetyspalvelun tarjoamista koskevan velvoitteen asettaminen on välttämätöntä kilpailun esteiden poistamiseksi. Velvollisuuden asettamista ei ole pidettävä kohtuuttomana ottaen huomioon velvollisuuden asettamisella tavoiteltavat päämäärät sekä Digitan asema kyseisillä markkinoilla. Velvollisuuden asettamista ei ole pidettävä kohtuuttomana myöskään käyttöoikeuden tekninen ja taloudellinen tarkoituksenmukaisuus, markkinoiden kehitysaste sekä käyttöoikeuden laatu ja toteuttamiskelpoisuus käytettävissä oleva kapasiteetti huomioon ottaen.

Toimitusehtojen ja hinnaston julkaisuvelvollisuus sekä velvollisuus julkaista viitetarjous

- (83) Viestintävirasto on viitannut tietoyhteiskuntakaaren 69 §:n 1 momenttiin ja sitä koskeviin perusteluihin sekä katsonut, että antennipaikkaa ja -kapasiteettia sekä näiden liitännäistoimintoja ja televisiolähetyspalvelua kanavanipuissa A, B, C, D, E ja H koskevien toimitusehtojen ja hinnaston julkaisuvelvollisuus on, kuten lain esitoissa on todettu, tarpeen käyttöoikeuksien luovutusta koskevien sopimusneuvottelujen edistämiseksi sekä luovutusta koskevien ehtojen kohtuullisuuden ja syrjimättömyyden valvonnan mahdollistami-

seksi ja helpottamiseksi. Julkaisuvollisuuden toteuttaminen internetissä lisää hinnoittelun läpinäkyvyyttä ja on tarpeen erityisesti uusien alalle tulevien yritysten kannalta.

- (84) Markkina-analyysissä esitetyn, kilpailutilannetta ja huomattavaa markkinavoimaa rajoittavia tekijöitä koskevan tarkastelun perusteella Viestintävirasto ei ole pitänyt tarpeellisenä asettaa käyttöi-
keuden luovutusvelvollisuuksia koskien valtakunnallista radiolähe-
tyspalvelua. Viestintävirasto katsoo kuitenkin, että kilpailun edistä-
miseksi toimitusehtojen ja hinnaston julkaisuvollisuus on tar-
peen asettaa koskemaan myös Digitan tarjoamaa valtakunnallista
radiolähetyspalvelua. Tämä on tarpeen erityisesti ehtojen ja hinnoit-
telun läpinäkyvyyden edistämiseksi.
- (85) Viestintävirasto on viitannut tietoyhteiskuntakaaren 69 §:n 3 mo-
menttiin ja todennut, että ottaen huomioon Digitalle viraston pää-
töksellä asetetut käyttöoikeuksien luovutusta koskevat velvoitteet,
Digitan tulee toimitusehtojen ja hinnaston lisäksi julkaista viitetar-
joukset päälähetysasemien mastojen antennipaikoista ja -kapasitee-
tista liitännäistoimintoihin sekä kanavanippuja A, B, C, D, E ja H
koskevasta televisiolähetyspalvelusta. Kuten lain perusteluissa on
todettu, viitetarjouksen on oltava niin yksilöity, että käyttöoikeuden
pyytäjät eivät joudu maksamaan tuotteista, jotka eivät ole tarjotta-
van palvelun kannalta välttämättömiä. Näin ollen viitetarjouksen tu-
lee sisältää tarjottava palvelu eriteltynä markkinoiden tarpeiden mu-
kaisiin osatekijöihin, näiden osatekijöiden ehdot ja hinnat mukaan
lukien.

Hinnoittelun ja muiden ehtojen syrjimättömyys

- (86) Viestintävirasto on viitannut tietoyhteiskuntakaaren 68 §:ään ja to-
dennut, että syrjimättömyysvelvollisuudella varmistetaan, että huo-
mattavan markkinavoiman yritys ei vääristä kilpailua tilanteessa,
jossa se on tarjontaketjun monessa osassa toimiva yritys eli tarjoaa
palveluja sellaisille yrityksille, joiden kanssa se kilpailee loppukäyt-
täjää lähellä olevilla markkinoilla.
- (87) Markkina-analyysissä todetun mukaisesti Digita Networks Oy:n ja
sen tytäryhtiön Digita Oy:n muodostama yrityskokonaisuus on ver-
tikaalisesti integroitunut siten, että se käyttää itse ja tarjoaa myös
muille sekä antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn palvelua että
televisio- ja radiolähetyspalveluja. Ilman syrjimättömyysvelvolli-
suuden asettamista Digitalilla olisi huomattavan markkinavoiman

yrityksenä mahdollisuus vaikeuttaa muiden kyseisiä palveluja tarjoavien tai tarjoamaan pyrkivien yritysten toimintaa käyttämällä esimerkiksi syrjiviä toimitusehtoja, hinnoittelemalla palvelut syrjivästi tai soveltamalla muulla tavoin kilpaileviin teleyrityksiin erilaisia ehtoja kuin omaan palveluyritykseensä.

- (88) Viestintävirasto katsoo, että antennipaikkaa ja -kapasiteettia sekä näiden liitännäistoimintoja ja televisiolähetyspalvelua kanavani-
puissa A, B, C, D, E ja H koskevan syrjimättömyysvelvollisuuden
asettaminen Digitalle on tarpeen markkinoilla jo toimivien ja erityi-
sesti sinne pyrkivien yritysten tasapuolisten kilpailuedellytysten
varmistamiseksi. Syrjimättömyysvelvollisuuden asettamista ei ole
pidettävä myöskään kohtuuttomana ottaen huomioon Digitan asema
kyseisillä markkinoilla sekä velvoitteen asettamisella tavoiteltava
kilpailunedistämispäämäärä.
- (89) Viestintävirasto katsoo sen sijaan, että syrjimättömyysvelvollisuutta
ei ole tarpeen asettaa radiolähetyspalveluille. Kyseisten palvelujen
osalta kilpailun edistämistä koskeviin tavoitteisiin päästään toimi-
tusehtojen ja hinnaston julkaisua koskevalla velvoitteella sekä an-
tennipaikkaa ja -kapasiteettia koskevien palvelujen tehokkaalla en-
nakkosäätelyllä.

Hinnoittelua koskevat velvollisuudet

Hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta koskeva velvollisuus

- (90) Viestintävirasto on viitannut tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 1 mo-
menttiin sekä sen perusteluihin sekä todennut, että päätöksen liitteenä
olevan markkina-analyysin ja sen johtopäätösten perusteella voi-
daan todeta, että antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn sekä te-
levisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla ei ole todellista kilpai-
lua. Digitalilla on kyseisillä tukkumarkkinoilla sellaista huomattavaa
markkinavoimaa, jonka johdosta sillä on mahdollisuus pitää kyseis-
ten palvelujen ja niiden liitännäistoimintojen hintoja liian korkealla
tasolla.
- (91) Mikäli Digitalle asetettaisiin ainoastaan käyttöoikeuksien hinnoitte-
lua koskeva syrjimättömyysvelvoite, sillä olisi edelleen mahdolli-
suus asettaa päälähetysasemien mastojen antennipaikka- ja -kapasi-
teettipalveluiden hinnat yli tason, joka saavutettaisiin kilpailullisilla
markkinoilla. Korkea ja kustannuksiin perustumaton tukkuhinnoit-
telu estäisi kilpailijoiksi pyrkivien yritysten markkinoille tulon, kos-

ka tuotantokustannusten nousu heikentäisi näiden mahdollisuuksia tarjota kilpailukykyisiä palveluja kyseisillä markkinoilla.

- (92) Lisäksi huomioon tulee ottaa, että antennipaikka- ja -kapasiteetti-palveluista maksettavat korvaukset ovat yksi merkittävä kustannuserä televisiolähetyspalvelujen tarjonnassa ja siten vähittäismarkkinoilla tarjottavien televisio-ohjelmistopalvelujen tuotannossa. Näin voidaan olettaa, että antennipaikan ja -kapasiteetin sekä niiden liitännäistoimintojen tukkuhinnan nousu siirtyy lopulta televisio-ohjelmistopalveluja tarjoavien ohjelmistotoimijoiden maksettavaksi koituen lopulta loppuasiakkaiden haitaksi ohjelmistopalvelujen huonompana laatuna ja saatavuutena.
- (93) Digitalla olisi samoin mahdollisuus asettaa myös televisiolähetyspalvelujen hinnat yli tason, joka saavutettaisiin kilpailullisilla markkinoilla. Kyseisistä palveluista maksettavat korvaukset ovat merkittävä kustannuserä vähittäismarkkinoilla tarjottavien televisio-ohjelmistopalveluiden tuotannossa. Korkeiden tukkuhintojen ja tukkuhintojen nousun voidaan olettaa siirtyvän televisio-ohjelmistopalveluja tarjoavien ohjelmistotoimijoiden maksettaviksi.
- (94) Mitä korkeammat ohjelmistotoimijoiden lähetyskustannukset ovat, sitä vähemmän niillä on mahdollisuuksia panostaa ohjelmistotarjontaan ja sen laadukkuuteen. Korkeat lähetyskustannukset koituvat siten lopulta loppuasiakkaiden haitaksi ohjelmistopalveluiden huonompana laatuna ja saatavuutena. 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. Edelleen korkeat lähetyskustannukset ovat omiaan vaikeuttamaan myös uusien ohjelmistotoimijoiden tuloa markkinoille, minkä seurauksena laadukkaan ohjelmistotarjonnan ei voida olettaa ainakaan lisääntyvän.
- (95) Viestintävirasto katsoo, että ilman hinnoitteluvälvoitteen asettamista Digitalla olisi mahdollisuus pitää antennipaikkaa ja -kapasiteettia koskevien palvelujen ja niiden liitännäistoimintojen hintoja liian korkealla tasolla. Ilman hinnoitteluvälvoitteen asettamista kyseisille palveluille Digitalla olisi käytännössä mahdollisuus ylihinnittelulla estää kilpailevan verkkopalvelutarjonnan muodostumista.
- (96) Ilman hinnoitteluvälvoitteen asettamista Digitalla olisi mahdollisuus pitää myös kanavanippujen A, B, C, D, E ja H koskevien tele-

visiolähetyspalvelujen hintoja liian korkealla tasolla. Lisäksi on huomattava, että esimerkiksi julkisen palvelun ja yleisen edun kanavien televisio-ohjelmistopalveluja tarjoavilla toimijoilla on nykyisellään joko suoraan laista tai ohjelmistotoimiluvasta tuleva velvoite tarjota televisio-ohjelmistopalveluja koko Manner-Suomen alueella ja käyttää tiettyjen Digitan tarjoamien UHF-verkkojen lähetyspalveluja. Digita on ja tulee myös olemaan vähintään vuoden 2017 alkuun saakka ainoa verkkotoimiluvan omaava yritys. Suurella osalla televisio-ohjelmistotoimijoista ei siten ole mahdollisuutta käytännössä kilpailuttaa televisiolähetyspalvelujen tarjoajaa tai käyttää korvaavaa lähetystekniikkaa ohjelmistopalvelujen tarjoamiseen.

- (97) Edellä mainittujen seikkojen perusteelta Viestintävirasto katsoo, että hinnoitteluvollisuuden asettaminen Digitalle koskien antennipaikkaa ja -kapasiteettia sekä televisiolähetyspalvelua kanavani-
puissa A, B, C, D, E ja H on välttämätöntä kilpailun edistämiseksi ja kilpailun esteiden poistamiseksi.
- (98) Viestintävirasto on viitannut tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 2 momenttiin sekä sen perusteluihin ja todennut, että Viestintävirasto asetti Digita Oy:lle vuonna 2008 antamassaan huomattavan markkinavoiman päätöksessä velvollisuuden hinnoitella radiomaston antennipaikka sekä A, B, C ja E kanavanippujen koostamis-, siirto- ja lähetinverkkopalveluista perittävät korvaukset kustannussuuntautuneesti. Viestintäviraston näkemyksen mukaan kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvollisuus on valittavista vaihtoehdoista edelleen tarkoituksenmukaisin. Viestintävirasto on viitannut tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 3 ja 5 momenttiin ja katsonut, että kustannussuuntautuneen hinnoitteluvollisuuden asettaminen edistää sekä markkinoiden tehokkuutta että kestäväää kilpailua. Kustannussuuntautuneen hinnoitteluvollisuuden asettaminen edistää osaltaan tosiasiallisen kilpailun muodostumista ja poistaa kilpailun esteitä, jolloin myös Digitan kannustimet minimoida tuotannollisia kustannuksiaan ja kasvattaa tuotannollista tehokkuuttaan kasvavat.
- (99) Antennipaikkaa ja -kapasiteettia koskevista palveluista sekä televisiolähetyspalveluista maksettavat korvaukset ovat merkittävä kustannuserä vähittäismarkkinoilla tarjottavien televisio-ohjelmistopalvelujen tuotannossa. Korkeiden tukkuhintojen voidaan olettaa siirtyvän televisio-ohjelmistopalveluja tarjoavien ohjelmistotoimijoiden maksettaviksi. Mitä korkeammat ohjelmistotoimijoiden lähetyskustannukset ovat, sitä vähemmän niillä on mahdollisuuksia pa-

nostaa ohjelmistotarjontaan, sen laadukkuuteen ja monipuolisuuteen. Korkeat lähetyuskustannukset koituvat siten lopulta loppuasiakkaiden haitaksi ohjelmistopalveluiden huonompana laatuna ja saatavuutena. Viestintävirasto katsoo, että kustannussuuntautuneen hinnoitteluvuorotteen asettaminen tuottaa siten myös hyötyä viestintäpalvelujen käyttäjille.

- (100) Asetettavien hinnoitteluvuorollisuuksien tulee myös kannustaa yritystä investointeihin tulevaisuudessa. Lain perustelujen 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. Koska kustannussuuntautuneen hinnoitteluvuorotteen asettamisen voidaan nähdä lisäävän kilpailua, tuo se mukanaan myös investointikannusteita yrityksille.
- (101) 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 kilpailun lisääntymisen televisiolähetykspalvelujen tarjonnassa voi katsoa kannustavan myös Digita investointeihin ja palvelujensa kehittämiseen. Kilpailun lisääntyminen kasvattaa Digitan kannustimia myös lähetyverkkoa parantaviin ylläpitoinvestointeihin.
- (102) Hinnoitteluvuorollisuuksien kohtuullisuutta arvioitaessa tulisi puolestaan ottaa huomioon markkinoilla vallitseva kilpailutilanne ja -ongelmat. Lisäksi arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon muut olosuhteet, kuten huomattavan markkinavoiman yrityksen koko. Ottaen huomioon tässä päätöksessä sekä markkina-analyysissä esitetyt seikat kyseisillä markkinoilla vallitsevista kilpailun esteistä sekä kustannussuuntautuneen hinnoitteluvuorotteen asettamisella tavoiteltavat ja saavutettavissa olevat kilpailua edistävät päämäärät Viestintävirasto katsoo, ettei hinnoitteluvuorotteen asettamista Digitalle ole pidettävä kohtuuttomana. Vuorollisuuden asettamista ei ole pidettävä kohtuuttomana myöskään Digitan asema markkinoilla huomioon ottaen.
- (103) Edellä mainittujen seikkojen perusteella Viestintävirasto katsoo, että kustannussuuntautuneen hinnoitteluvuorotteen asettaminen Digitalle on tarpeen kilpailun edistämiseksi.

Velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa antennipaikan osalta

- (104) Viestintävirasto on viitannut tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 4 momenttiin sekä sen perusteluihin ja todennut, että Suomessa aiemmin voimassa ollut viestintämarkkinalaki ei mahdollistanut radiomaston antennipaikkaa koskevan kustannussuuntautuneen enimmäishinnan velvoitteen asettamista huomattavan markkinavoiman yrityksille.
- (105) Kuten markkina-analyysissä on todettu, vaikeimmin toisinnettava osa televisiopalvelujen arvoketjussa on antennipaikkaan pääsy. Digitan päälähetysasemien mastot ovat kilpailijan kannalta kriittisin tuotannontekijä maanpäällisen television ja radion lähetyspalvelujen tuotannossa. Digitan omistamien ja niitä vastaavien mastojen rakentaminen ei käytännössä ole, ainakaan tarkastellulla aikavälillä, kilpailijalle mahdollista. Jotta kilpailevaa palveluntarjontaa voisi muodostua ja uusien verkkoyritysten pääsy markkinoille olisi mahdollista, antennipaikkaan pääsyn tulee olla tehokkaasti ennakko-säännelty.
- (106) Lain perustelujen mukaan enimmäishinnan asettaminen etukäteen ei edellyttäisi enää sellaista poikkeuksellisuutta kuten viestintämarkkina-laissa oli säädetty. Enimmäishinta olisi yksi käytettävissä olevista hinnoitteluvollisuuksista ja asetettaisiin silloin, kun ottaen huomioon kyseisillä markkinoilla vallitsevat kilpailuongelmat huomattavan markkinavoiman yrityksen hinnoitteluvolvoitteen vastainen hinnoittelu aiheuttaisi vakavaa haittaa kyseisillä markkinoilla kilpailijoille tai muille yrityksen asiakkaille ja jos pelkkää kustannussuuntautunutta hinnoitteluvolvoitetta ei voida pitää riittävänä kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi kyseisillä markkinoilla. Esitöissä todetun mukaisesti enimmäishinnan etukäteinen asettamismahdollisuus yhtenä käytettävissä olevista hinnoitteluvolvoitteista mahdollistaa viranomaisen tehokkaan puuttumisen markkinoilla vallitseviin kilpailuongelmiin.
- (107) Ottaen huomioon markkina-analyysissä ja tässä päätöksessä esitetyt seikat vallitsevista kilpailuongelmista antennipaikkaan pääsyn tukumarkkinoilla Viestintävirasto katsoo, ettei pelkän kustannussuuntautuneen hinnoitteluvollisuuden asettamista antennipaikalle ole yksistään pidettävä riittävänä velvoitteena kilpailun edistämiseksi, ja että hinnoitteluvolvoitteen vastaisesta hinnoittelusta aiheutuisi myös vakavaa haittaa kyseisillä markkinoilla. Digitalla on ollut jo vuodesta 2008 lähtien velvoite hinnoitella radiomaston antennipaik-

ka kustannussuuntautuneesti, mutta antennipaikkoja ei ole tästä huolimatta juurikaan vuokrattu. Mikäli antennipaikkaan pääsyä ei voitaisi taata etukäteen tiedossa olevalla kustannussuuntautuneella hinnalla, tämä estäisi käytännössä kilpailevan palveluntarjonnan muodostumisen. Enimmäishinnan asettaminen antennipaikalle lisää siten sekä ennustettavuutta että kilpailevien yritysten oikeusturvaa.

- (108) Viestintävirasto on viitannut tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 5 momenttiin ja katsonut, että velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa päälähetysasemien mastojen antennipaikkojen osalta edistää kestävästä kilpailusta syntyminen ja lisää markkinoiden tehokkuutta. Enimmäishinnan asettaminen päälähetysasemien mastojen antennipaikoille mahdollistaa käytännössä uusien kilpailijoiden tulon markkinoille. Kilpailun syntyminen lisää puolestaan sekä Digitan että kilpailevien yritysten kannustimia minimoida tuotannollisia kustannuksiaan, ja siten velvoitteen asettaminen edistää myös tuotannollista tehokkuutta.
- (109) Antennipaikasta maksettavat korvaukset ovat yksi merkittävimmistä kustannuseristä televisio- ja radiolähetyspalvelujen tarjonnassa ja siten vähittäismarkkinoilla tarjottavien televisio-ohjelmistopalvelujen tuotannossa. Mitä korkeammat ohjelmistotoimijoiden lähetyskustannukset ovat, sitä vähemmän niillä on mahdollisuuksia panostaa ohjelmistotarjontaan, sen laadukkuuteen ja monipuolisuuteen. Korkeat lähetyskustannukset koituvat siten lopulta loppuasiakkaiden haitaksi ohjelmistopalvelujen huonompana laatuna ja saatavuutena. Etukäteen tiedossa olevat antennipaikkojen hinnat myös mataltavat vähittäismarkkinoille pyrkivien ohjelmistotoimijoiden alalle tulon kynnystä ja siten enimmäishinnan asettamisen voi katsoa osaltaan edistävän uuden ohjelmistopalvelutarjonnan muodostumista. Viestintävirasto katsoo, että kustannussuuntautuneen enimmäishintavelvoitteen asettaminen tuottaa siten hyötyä myös viestintäpalvelujen käyttäjille.
- (110) Edelleen asetettavan hinnoitteluvollisuuden tulee kannustaa yrityksiä investointeihin. Lain perustelujen mukaan tehokas ja ennustettava ennakkosääntely mahdollistaa yhdenmukaiset lähtökohdat investointeihin niin sääntelyn kohteena olevalle huomattavan markkinavoiman yritykselle kuin kilpaileville teleyrityksillekin. Viestintävirasto katsoo, että vastavuoroisesti tehokkaan ennakkosääntelyn puuttuminen voi vaikeuttaa yritysten investointeja, koska ennustettavan ja läpinäkyvän hintasääntelyn puuttuessa yritykset eivät pysty arvioimaan luotettavasti investointien kustannuksia ja tulovirtoja.

Lisäksi mikäli kilpailun paine on heikko, yritysten kannusteet innovaatioiden kehittämiseen ja palvelujen laadun parantamiseen ovat heikot.

- (111) Viestintävirasto toteaa, että enimmäishintasääntelyn hyvinä puolina pidetään yleisesti sen ennakoitavuutta ja siihen liittyviä positiivisia kannustinvaikutuksia, jotka syntyvät siitä, että hintakatto määritetään ennalta määritellyksi ajanjaksoksi. Tällöin yrityksellä on kannusteet toiminnan tehostamiseen ja kustannusten vähentämiseen. Yleisesti ottaen voidaan myös todeta, että lisääntynyt kilpailupaine kasvattaa investointikannusteita monilla tavoin ja vaikuttaa varsinkin tehottomia investointeja ja ylikapasiteettia vähentäen. Kilpailu kannustaa sekä vakiintuneita teleyrityksiä että haastajayrityksiä investointeihin.
- (112) Kustannussuuntautuneen enimmäishintavelvollisuuden asettamisen voidaan siten katsoa sen kilpailua edistävän vaikutuksen vuoksi myös kannustavan yrityksiä investointeihin.
- (113) Viestintävirasto katsoo, ettei enimmäishinnan asettamista Digitalle ole pidettävä kohtuuttomana ottaen huomioon viraston päätöksessä sekä markkina-analyysissä esitetyt seikat antennipaikkaan pääsyn tukkumarkkinoilla vallitsevista kilpailuongelmista sekä enimmäishinnan asettamisella tavoiteltavat ja saavutettavissa olevat kilpailua edistävät ja kilpailun esteitä poistavat päämäärät. Lisäksi huomioon tulee ottaa, että enimmäishinnan noudattamista koskeva velvollisuus on asetettu ainoastaan itse antennipaikalle, eikä sitä ole ulotettu koskemaan esimerkiksi laitetilän vuokrausta, jonka hinnoittelua ei ole aikaisemmin säännelty. Tähänkin nähden Viestintävirasto katsoo, ettei enimmäishintavelvoitteen asettamista ole pidettävä kohtuuttomana Digitan kannalta.
- (114) Velvoitteiden kohtuullisuutta ja suhteellisuutta arvioitaessa huomioon tulee lain perustelujen mukaan ottaa myös se, että hinnoitteluvollisuuksien tulisi olla riittävän tehokkaita kilpailuongelmiin nähden, ja arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon myös muut olosuhteet, kuten huomattavan markkinavoiman yrityksen koko. Viestintävirasto katsoo, ettei enimmäishinnan asettamista ole pidettävä kohtuuttomana myöskään Digitan kyseisillä markkinoilla vallitsevaan asemaan ja yrityksen kokoon nähden.
- (115) Edelleen asetettavien hinnoitteluvollisuuksien tulee sallia kohtuullinen tuotto säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle.

Kohtuullista tuottoa määritettäessä olisi otettava huomioon myös investointeihin mahdollisesti liittyvät riskit.

- (116) Viestintävirasto on viitannut tietoyhteiskuntakaaren 53 §:n 2 momentin 4 kohtaan ja lainkohtaa koskeviin perusteluihin sekä todennut asettaneensa kysymyksessä olevalla päätöksellä Digitalle velvollisuuden noudattaa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa päälähetysasemien mastojen antennipaikkojen osalta. Asetettavat enimmäishinnat ovat tietoyhteiskuntakaaren edellyttämällä tavalla kustannussuuntautuneet ja niiden tasoa määritettäessä huomioon on otettu erityisesti tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 5 momentin 1 ja 5 kohdan sekä 53 §:n 2 momentin 4 kohdan vaatimukset kohtuullisen tuoton ja investointien huomioon ottamisesta. Enimmäishinnan tason määrittämisessä käytetyt periaatteet ja laskentatapa on kuvattu tämän päätöksen liitteessä 2.
- (117) Ottaen huomioon edellä esitetyt seikat Viestintävirasto on katsonut, että antennipaikkoja koskevan kustannussuuntautuneen enimmäishinnan asettaminen Digitalle on tarpeen kilpailun edistämiseksi ja kilpailun esteiden poistamiseksi.

Velvollisuus käyttää kustannuslaskentajärjestelmää

- (118) Viestintävirasto on viitannut tietoyhteiskuntakaaren 74 §:n 1 ja 2 momenttiin ja todennut, että jotta hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta voitaisiin arvioida, Digitan tulee käyttää kustannuslaskentajärjestelmää. Kustannuslaskentajärjestelmän käyttöä koskeva velvoite täydentää kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvoitetta ja on tarpeen kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvoitteen valvomiseksi, kuten lain perusteluissakin on tuotu esiin.
- (119) Viestintäviraston käyttämä arviointitapa päälähetysasemien mastojen antennipaikkojen enimmäishintojen tason määrittämisessä perustuu myös lähtökohdiltaan Digitalle aiheutuneisiin kustannuksiin. Sen vuoksi kustannuslaskentajärjestelmän käyttöä koskevan velvoitteen asettaminen on tarpeen myös enimmäishinnan noudattamista koskevan velvoitteen osalta, jotta virasto pystyy arvioimaan myös antennipaikkojen kustannuksissa mahdollisesti tapahtuvia muutoksia.
- (120) Digitan tulee toimittaa Viestintävirastolle vuosittain kuvaus käyttämästään kustannuslaskentajärjestelmästä, säänneltyjen tuotteiden hinnoittelulaskelmat sekä tilintarkastajan kertomus kustannuslas-

kentäjärjestelmän tarkastuksesta. Viestintävirasto on antanut 1.12.2014 tarkentavat määräykset teleyritysten kustannuslaskenta-järjestelmistä ja järjestelmien kuvauksista sekä kustannuslaskenta-järjestelmien tarkastuksista teleyrityksissä.

Velvoitteiden poistaminen

Analogista valtakunnallista radiolähetyspalvelua koskevien velvoitteiden poistaminen

- (121) Viestintävirasto on vuonna 2008 Digita Oy:lle antamassaan huomattavan markkinavoiman päätöksessä asettanut sille velvollisuuden vuokrata analogista maanpäällistä joukkoviestintäverkkoa, joka on koostunut radio-ohjelmistojen lähettämiseen tarvittavista siirtopalveluista ja lähetinverkkopalveluista. Lisäksi kyseisessä päätöksessä Digita Oy:lle asetettiin velvoite hinnoitella analogisen maanpäällisen joukkoviestintäverkon vuokrauksesta perittävät korvaukset siten, että korvaukset ovat syrjimättömiä, sekä muutoinkin noudattaa syrjimättömiä ehtoja.
- (122) Viestintävirasto katsoo, että kyseisten velvoitteiden asettaminen Digitalle ei ole enää tarpeen huolimatta siitä, että Digitalilla on markkina-analyysin perusteella todettu olevan edelleen huomattava markkinavoima myös valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla.
- (123) Viestintävirasto on kysymyksessä olevassa päätöksessä asettanut Digitalle velvoitteen vuokrata antennipaikkaa ja -kapasiteettia, velvoitteen noudattaa kyseisten palvelujen hinnoittelussa syrjimättömyyttä ja kustannussuuntautuneisuutta sekä velvoitteen julkaista myös valtakunnallista radiolähetyspalvelua koskevat toimitusehdot ja hinnastot. Lisäksi antennipaikalle on asetettu kustannussuuntautuneen enimmäishinnan noudattamista koskeva velvoite. Antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyä koskevia tukutuotteita voidaan käyttää sekä televisio- että radiolähetyspalvelujen tarjoamiseen.
- (124) Koska antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinat on tehokkaasti ennakkosäännelty, valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla ei ole enää tarvetta muiden kuin hinnaston ja toimitusehtojen julkaisua koskevan velvoitteen asettamiselle. Ennakkosääntelyn asettamisen tarvetta radiolähetyspalveluille vähentää myös se, että kyseisillä tukkumarkkinoilla Digitan huomattavaa markkinavoimaa rajoittaa kilpailijan muodostama kilpailupaine.

- (125) Edellä mainittujen seikkojen perusteella Viestintävirasto poistaa Digitalta velvollisuuden vuokrata analogista maanpäällistä joukko- viestintäverkkoa sekä analogista maanpäällistä joukkoviestintäverkon vuokrausta koskevan syrjimättömyysvelvollisuuden.

Velvollisuuksien vaikutusten arviointi

- (126) Viestintävirasto on viitannut tietoyhteiskuntakaaren 53 §:n 3 momenttiin sekä säännöksen esitöihin ja todennut, että televisio- ja radiopalvelumarkkinoiden markkina-analyysissä on erotettu kolmet erilliset markkinat: antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukku- markkinat, televisiolähetyspalveluiden tukkumarkkinat sekä valtakunnalliset radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinat. Näillä kaikilla markkinoilla Digitalla on huomattava markkinavoima. Ilman huomattavan markkinavoiman sääntelyä Digita pystyisi asemansa turvin hinnoittelemaan kyseiset palvelut yli sen tason, joka saavutettaisiin kilpailullisilla markkinoilla. Markkinoilla todetut kilpailuongelmat johtuvat ensisijaisesti siitä, että Digitan omistama mastoinfrastruktuuri ei ole toisinnettavissa eikä lähetysmarkkinoille ole osin tästä syystä syntynyt lainkaan kilpailua.
- (127) Asetettavien velvoitteiden tavoitteena on mahdollistaa toimiva kilpailu televisio- ja radiopalveluiden markkinoilla. Kilpailupaine vahvistuu alalle tuloa helpottamalla, hintoja kohtuullistamalla, tarjontaa lisäämällä ja yleisesti tasapuolisia kilpailuolosuhteita luomalla. Hyvän sääntelyn periaatteiden mukaisesti kyseiset tavoitteet pyritään saavuttamaan mahdollisimman vähäisellä hallinnollisella taakalla, sillä usein hallinnollinen taakka on omiaan rajoittamaan yritysten tehokasta toimintaa markkinoilla.
- (128) Vaikutusarvioinnissa tarkastellaan huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettavien velvollisuuksien vaikutuksia. Näitä arvioidaan suhteessa HMOV-yritykseen itseensä, sen kilpailijoihin ja asiakkaisiin. Lisäksi tarkastellaan tukku- ja vähittäismarkkinoiden kilpailu-, hinta- sekä investointivaikutuksia.

Taloudelliset vaikutukset huomattavan markkinavoiman yritykseen

- (129) Viestintävirasto on katsonut, että suuri osa kysymyksessä olevalla päätöksellä asetettavista velvoitteista säilyy samoina. Seuraavassa arvioidaan vaikutuksia Digitan taloudelliseen toimintaan erityisesti muuttuvien velvoitteiden osalta.

- (130) Antennipaikan ja -kapasiteetin tukkumarkkinoilla Digitalle asetettavat velvoitteet säilyvät osin samoina kuin aiemmin. Suurin muutos on antennipaikalle asetettava kustannussuuntautunut enimmäishinta sekä antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuus. Enimmäishinta on asetettu erikseen kullekin Digitan päälähetysaseman mastolle. Hinnoissa on huomioitu antennipaikkapalveluun kuuluvia kustannuskomponentteja ja pääoman tuottovaade. Kustannussuuntautunutta hinnoittelua koskevat velvoitteet kannustavat Digita tehostamaan toimintaansa. Enimmäishintavelvoitteen asettamisen johdosta huomattavan markkinavoiman yrityksellä ei ole mahdollista asettaa hintaa yli tason, joka saavutettaisiin kilpailullisilla markkinoilla. Lisäksi velvoitteella korjataan Digitan entistä hinnoittelumallia, jossa kustannuksia ei ollut kohdistettu aiheuttamisperiaatteen mukaisesti, vaan televisioantennipaikoille niitä oli kohdistettu liian suuri osuus. Nyt televisio- ja radioantennipaikkojen hinnoittelu tapahtuu aiheuttamisperiaatteen mukaisesti ja tasapuolisuus sekä kilpailuneutraliteetti näiden palveluiden hinnoittelussa paranevat.
- (131) Antennikapasiteettiin pääsyyn liittyvät velvoitteet ovat Digitalle uusia. Ylimääräisen kapasiteetin vuokraaminen kustannussuuntautuneeseen hintaan ja syrjimättömästi tuo lisää liikevaihtoa ja tehostaa kapasiteetin käyttöastetta.
- (132) Radiolähetysmarkkinoilla Digitalle ei enää aseteta muita velvoitteita kuin hinnaston ja toimitusehtojen julkaisuvelvollisuus. Velvoitteiden keventymisen radiolähetysmarkkinoilla voidaan arvioida tasapainottavan niitä hallinnollisia lisäkustannuksia, jotka aiheutuvat muun muassa antennipaikan enimmäishintavelvoitteesta. Digitalle tulevan hallinnollisen taakan arvioidaan näin pysyvän samalla tasolla verrattuna edellisiin velvoitteisiin.

Huomattavan markkinavoiman yritykseen kohdistuvat investointivaikutukset

- (133) Asetettujen velvoitteiden tavoitteena on lisätä kilpailua. Kilpailun myötä yritykset pyrkivät tehostamaan toimintaansa vastatakseen muuttuneeseen tilanteeseen, joten lisääntyvä kilpailupaine on yleisesti yksi selkeimmistä investointeihin kannustavista syistä.
- (134) Digitalle asetettavat hinnoitteluelvoitteet sallivat kohtuullisen tuoton säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle investoidulle pääomalle ja ottavat huomioon myös investointeihin liittyvät riskit. Kustannussuuntautuneet hinnoitteluelvoitteet ja lisääntyvä kilpailupaine pa-

kottavat Digita tehostamaan toimintaansa, mikä näkyy myös muun muassa tehokkaampina investointeina. Investoinnit voivat kohdistua antenni- tai lähetyspalveluihin esimerkiksi ylläpito- ja korjausinvestointeina tai erilaisten lisäpalvelujen muodossa. Asetettavien velvoitteiden ei oleteta vähentävän Digitan muutoin suunnittelemissa investointeja.

Taloudelliset vaikutukset kilpaileviin yrityksiin

- (135) Käyttöoikeuden luovutukseen liittyvät velvollisuudet, syrjimättömyysvelvollisuus sekä avoimuutta ja hinnoittelua koskevat velvollisuudet edesauttavat osaltaan Digitan kilpailijoiden alalle tuloa ja jo markkinoilla olevien yritysten toiminnan laajentamista. Esimerkiksi toimitusehtojen ja hinnaston julkaisuvelvollisuus takaa toimijoille tasapuolisemmat kilpailuolosuhteet ja mahdollistaa pääsyn niin sanottuihin pullonkaulatuotteisiin, kuten päälähetysasemien antennipaikkoihin, läpinäkyvin ehdoin.
- (136) Aitoon ennakkosääntelyyn siirtyminen luo kilpaileville yrityksille paremmat lähtökohdat hinnoittelun arvioimiselle ja lisää siten myös yritysten oikeusturvaa. Mikäli Digitalle ei asetettaisi enimmäishintavelvoitetta kaikista vaikeimmin toisinnettavaan palveluun eli päälähetysasemien mastojen antennipaikkoihin, ei kilpailevilla lähetyspalveluyrityksillä olisi mahdollisuutta arvioida Digitan hinnoittelun kohtuullisuutta sekä kustannussuuntautuneisuutta. Antennipaikalle ei ole saatavissa muualta markkinoilta referenssihintoja, toisin kuin laitetilojen ja liitännäispalvelujen hinnoitteluun. Tieto hintatasosta luo kilpailijoille myös ennustettavuutta omiin investointeihinsa. Enimmäishinnat on asetettu jokaiselle päälähetysaseman mastolle erikseen. Suurin vaikutus kohdistuu televisioantennipaikkojen hintoihin. Vaikka Digitan nykyiset hinnaston mukaiset hinnat ottavat huomioon muitakin kuluja kuin mitä enimmäishinnassa on laskettu mukaan, on hintojen lasku keskimäärin kuitenkin huomattava. Radioantennipaikan hinnoittelussa hintavaikutusta on arvioitu ensisijaisesti niiden mastojen kohdalla, jotka ovat alalle tulijan tai nykyisen kilpailijan kannalta merkityksellisiä, erityisesti valtakunnallisen peiton saamiseksi. Näiden mastojen hinnat myös laskevat enimmäishintavelvoitteen johdosta. Hintojen lasku edesauttaa toimivaa kilpailua lähetyspalvelumarkkinoilla.

Kilpaileviin yrityksiin kohdistuvat investointivaikutukset

- (137) Asetettavilla velvollisuuksilla voidaan kokonaisuudessaan arvioida olevan investointeihin kannustava vaikutus. Velvollisuudet mahdollistavat yhdenmukaiset lähtökohdat investointeihin koko toimialalla. Tätä edesauttavat erityisesti enimmäishintavelvoite, kustannussuuntautuneen hinnan velvoitteet sekä käyttöoikeuden luovutusvelvoite. Pääsy niin sanottuihin pullonkaulatuotteisiin, kuten antennipaikkaan, mahdollistaa investoinnit näitä hyödyntäviin palveluihin, kuten esimerkiksi oman lähetysverkon rakentamiseen. Näin kilpailevalle yritykselle muodostuu mahdollisuus investoida haluamansa peiton omaavaan lähetysverkkoon.

Vaikutukset tukku- ja vähittäismarkkinoiden kilpailuun

- (138) Antennipaikka- ja antennikapasiteettipalvelumarkkinoilla Digita on ainoa toimija, joka pystyy tarjoamaan myös valtakunnallisia lähetysoalveluja mastoinfrastruktuurinsa ansiosta. On hyvin epätodennäköistä, että kukaan toimija voisi tai edes pyrkisi toisintamaan vastaavanlaisen mastoinfrastruktuurin. Siten asetettavat velvoitteet eivät ensi sijassa lisää kilpailua näillä tukkumarkkinoilla, vaan niiden tavoitteena on lisätä tehokkuutta antennipaikka- ja antennikapasiteettipalveluihin. Tämä heijastuu kilpailun intensiteetin lisääntymisenä niin lähetysoalvelun tukkumarkkinoilla kuin vähittäismarkkinoillakin.
- (139) Velvollisuus vuokrata antennipaikkaa ja -kapasiteettia takaa kaikille lähetysoalveluja tarjoaville yrityksille pääsyn Digitan päälähetysoasemien antennipaikka- ja antennikapasiteettipalveluihin. Kilpailevat yritykset pystyvät tasapainottamaan huomattavan markkinavoiman yrityksen hinnoitteluvoimaa lähetysoalvelumarkkinoilla, kun tukkuoalvelua ei voida yllihinnoitella. Syrjimättömyysvelvollisuus varmistaa, että huomattavan markkinavoiman yritys soveltaa palvelujen tarjoamisessa kaikkien kilpailijoiden kohdalla tasapuolisia ehtoja ja että palveluja tarjotaan vastaavin ehdoin ja vastaavanlaatuiseen kuin niitä tarjotaan palveluja tytyryhtiölleen. Toimitusehtojen ja hinnaston julkaisuvelvollisuus edistää läpinäkyvyyttä ja siten yritysten sopimusneuvotteluja.
- (140) Antennikapasiteettiin pääsyyn liittyvät velvoitteet ovat kaikki uusia velvoitteita. Tällä helpotetaan uusien lähetysoalveluja tuottavien yritysten tai toimintaansa laajentavien toimijoiden asemaa markkinoilla. Ostamalla kapasiteettia ei tarvitse investoida omiin antenni-

hin sekä muihin välttämättömiin liitännäistoimintoihin ja näin on mahdollista vähentää erityisesti toiminnan aloittamiseen liittyvää riskiä.

- (141) Pääsy antennipaikka- ja -kapasiteettipalveluihin mahdollistaa kilpailun FM-radiolähetyspalvelumarkkinoilla. Kyky tarjota valtakunnallisia radiolähetyspalveluja on edellytys sille, että radio-ohjelmistotoimijat voivat täysimääräisesti kilpailuttaa lähetyspalveluntarjoajan.

Vaikutukset tukku- ja vähittäispalveluiden hintatasoon

- (142) Viestintäviraston arvion mukaan päälähetysasemien antennipaikkojen hinnat tulevat laskemaan antennipaikkaa koskevan enimmäishintavelvoitteen myötä. Tämä johtuu pääosin palvelun kustannuspohjan erilaisesta rakenteesta ja kustannusten teknologianeutraalista kohdentamisesta, mutta myös käyttö- ja yleiskustannusten arviointitavasta ja siitä, että Viestintävirasto on asettanut enimmäishintavelvoitteessaan pääomalle kohdistuvan tuottovaatimuksen alemmalle tasolle kuin Digita. Suurin alentava vaikutus antennipaikkaa koskevalla enimmäishinnalla tulee olemaan televisioantennipaikan hinnoitteluun. Enimmäishintavelvoitteella korjataan Digitan käyttämää kustannusten kohdentamistapaa siten, että antennipaikan tuulikuormajakoa muutetaan aiheuttamisperiaatteen mukaiseksi kaikkien mastoa hyödyntävien eri palvelujen osalta. Näin televisioantennipaikalle ei jatkossa kohdisteta enää liian suurta osaa kustannuksista.
- (143) Antennipaikan hinta on yksi merkittävimmistä kustannustekijöistä televisiolähetyspalvelun hinnassa. Kun samalla otetaan huomioon, että televisiolähetyspalveluun asetetaan Digitalle kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvoite, on oletettavaa, että lähetyspalvelun hinnat tulevat kokonaisuudessaan laskemaan.
- (144) Radioantennipaikan enimmäishintavelvoite laskee hintoja erityisesti niiden mastojen osalta, jotka ovat valtakunnallisen peiton saamiseksi merkittäviä. Näin kilpaileva yritys voi hankkia valtakunnalliseen peittoon tarvittavat lisäantennipaikat Digitalta hintaan, jota ohjaa asetettu enimmäishinta. Velvoitteiden arvioidaan lisäävän kilpailua valtakunnallisilla radiolähetysmarkkinoilla. Kilpailu on yksi merkittävimmistä tekijöistä, joka ajaa toimijoita tehokkaammiksi ja näin laskee hintoja.

- (145) Asetettavilla velvoitteilla ei ole vaikutusta loppukäyttäjiltä perittävään vähittäishintaan, sillä tarkastellut UHF-verkon televisiolähetykset sekä valtakunnalliset FM-radiolähetykset ovat ilmaisia.

Taloudelliset vaikutukset loppuasiakkaisiin

- (146) Asetettavat velvollisuudet tuottavat hyötyjä radio- ja televisiopalveluja käyttäville loppuasiakkaille. Ohjelmistotoimijoilta perittävät lähetyspalvelujen maksut muodostavat merkittävän osan ohjelmistotoimijoiden kustannuksista, joten lähetysmarkkinoiden tehostuminen ja lähetyspalveluhinnan lasku edistävät radio- ja televisio-ohjelmistotoimijoiden kykyä sekä lisätä tarjontaa että tarjota laadukkaita ja monipuolisia palveluja.
- (147) Nyt asetettavat hinnoitteluvälitteet ja siirtyminen aitoon ennakkosäätelyyn korjaavat huomattavan markkinavoiman asemasta johtuvat kilpailuongelmat aiemmin voimassa olleita velvoitteita nopeammin ja tehokkaammin. Siten televisio- ja radiopalvelumarkkinoiden ennakkosäätelystä koituu jatkossa loppuasiakkaille aiempaa enemmän hyötyä.

Muut vaikutukset

- (148) Taloudellisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä Viestintävirasto on tarkastellut, onko asetettavilla velvollisuuksilla edellä tarkasteltujen lisäksi muita taloudellisia vaikutuksia, kuten vaikutuksia kansantalouteen ja julkistalouteen. Viestintävirasto katsoo, että kilpailun lisääntymisellä on kansantalouteen myönteistä vaikutusta, vaikka kulluttajahinnoissa ei tapahdukaan muutosta. Julkistalouteen velvollisuuksilla ei ole merkittävää vaikutusta.
- (149) Lisäksi Viestintävirasto on arvioinut, onko asetettavilla velvollisuuksilla vaikutuksia viranomaisen toimintaan, vaikutuksia ympäristöön tai muita yhteiskunnallisia vaikutuksia. Viestintävirasto katsoo, ettei merkittävää vaikutusta ole.

Viestintäviraston soveltamat säännökset

- (150) Tietoyhteiskuntakaari 51–53 §, 56 §, 67–71 §, 74 ja 75 §, 82 ja 83 § ja 310 § sekä 345 §

Päätöksen siirtymä- ja voimassaoloaika

- (151) Viestintävirasto on määrännyt, että valituksenalaisessa päätöksessä asetetut velvoitteet tulevat alla olevia poikkeuksia lukuun ottamatta voimaan päätöksen tiedoksisaannista. Päätös on voimassa toistaiseksi, jollei Viestintävirasto muuta päätöstä tietoyhteiskuntakaaren 53 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetuissa seikoissa tai markkinoiden kilpailutilanteessa tapahtuneiden merkityksellisten muutosten vuoksi.
- (152) Viestintävirasto on katsonut kohtuulliseksi asettaa uusille velvoitteille sekä valtakunnallista radiolähetyspalvelua koskevien velvoitteiden poistamiselle siirtymäajan. Siten velvoitteet, jotka koskevat kanavanippuja D ja H, antennikapasiteettia, välttämättömiä liitännäistoimintoja ja viitetarjouksen julkaisemista sekä velvoite noudattaa enimmäishintaa tulevat voimaan kolmen kuukauden kuluttua päätöksen tiedoksisaannista. Velvollisuus vuokrata analogista maanpäällistä joukkoviestintäverkkoa radiolähetyksiä varten ja radiolähetyspalvelua koskeva syrjimättömyysvelvollisuus ovat voimassa kuusi kuukautta päätöksen tiedoksisaannista.
- (153) Velvollisuus noudattaa Viestintäviraston asettamaa enimmäishintaa on voimassa kolme vuotta kysymyksessä olevan päätöksen antamisajankohdasta lukien.

II KÄSITTELY KORKEIMMASSA HALLINTO-OIKEUDESSA

- (154) Asian osapuolten korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittämien vaatimusten perustelut on seuraavassa selostettu pääpiirteittäin. Asian osapuolten esittämiä perusteluja on selostettu tarkemmin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen IV pääjaksossa (korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perustelut).

1. Digita Oy (aikaisemmin Digita Networks Oy)

1.1 Valitus

1.1.1 Vaatimukset

- (155) *Digita Oy* (jäljempänä myös *Digita*) on valituksessaan ensisijaisesti vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kumoaa Viestintäviraston päätöksen ja tekee päätöksen *Digita*a koskevan ennakkosääntelyn lo-

pettamisesta tai lieventää Viestintäviraston päätöksen mukaista enakkosääntelyä seuraavasti:

- 1) poistamalla antennipaikkojen vuokrausta koskevat velvoitteet radiopalvelujen osalta kokonaisuudessaan;
- 2) poistamalla antennipaikkojen vuokrausta koskevat velvoitteet televisiopalvelujen osalta
 - a) kokonaisuudessaan, kun kysymys on alle 90 prosentin väestöpeiton lähetysverkkojen rakentamisesta;
 - b) muiden kuin ei-korvattavien päälähetysasemien mastojen osalta, kun kysymys on yli 90 prosentin väestöpeiton lähetysverkkojen rakentamisesta;
- 3) poistamalla päälähetysasemien antennipaikkojen vuokrauksen kustannussuuntautunutta enimmäishintaa koskevan velvoitteen;
- 4) poistamalla antennikapasiteetin vuokrausta koskevan velvoitteen;
- 5) poistamalla televisiolähetyspalvelujen tarjoamista koskevan velvoitteen kokonaisuudessaan; ja
- 6) oikaisemalla televisio- ja radiolähetysmarkkinoiden kustannussuuntautuneen hinnan arvioimisessa käytettävää menetelmää.

- (156) Digita on luopunut loppulausunnossaan 2.2.2018 toissijaisesta vaatimuksestaan palauttaa asia Viestintävirastolle uudelleen käsiteltäväksi.
- (157) Digita on myös vaatinut, että korkein hallinto-oikeus toimittaa asiassa suullisen käsittelyn.
- (158) Lisäksi Digita on vaatinut, että korkein hallinto-oikeus määrää Viestintäviraston korvaamaan sen oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa viivästyskorkoineen.
- (159) Digita on vielä vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kieltää Viestintäviraston päätöksen täytäntöönpanon siihen saakka, kunnes valitus on lainvoimaisesti ratkaistu.

1.1.2 Vaatimusten perustelut

- (160) Digita on esittänyt vaatimustensa tueksi muun ohella seuraavaa:

Suullinen käsittely

- (161) Suullinen käsittely on tarpeen, koska asian ratkaiseminen riippuu useiden kysymysten osalta televisio- ja radiolähetysverkkojen sekä televisio- ja radiolähetyspalveluiden teknisten yksityiskohtien ymmärtämisestä, joita ei ole mahdollista riittävän kattavasti ja selvästi kuvata kirjallisessa valituksessa ja sen liitemateriaalissa. Henkilötoistajien kuuleminen siten edesauttaa olennaisesti oikean ratkaisun saavuttamista asiassa.

Viestintäviraston menettely

- (162) Viestintäviraston päätös on lainvastainen asiassa tapahtuneiden menettelyvirheiden vuoksi.
- (163) Asiassa olisi tullut tietoyhteiskuntakaaren 352 §:n siirtymäsäännöksen mukaisesti soveltaa viestintämarkkinalakia eikä tietoyhteiskuntakaarta, sillä Viestintävirasto oli aloittanut markkina-analyysiin sekä kustannussuuntautuneen hinnoittelun määrittämistä koskevaan laskentamenetelmään liittyvän selvitystyönsä vuosina 2013 ja 2014. Asia on siten ollut vireillä tietoyhteiskuntakaaren tullessa voimaan 1.1.2015.
- (164) Viestintävirasto ei ole analysoinut markkinoita viestintämarkkinalain 17 §:n mukaisessa aikataulussa. Virasto ei ole ottanut huomioon sääntelyn lieventymistä televisio- ja radiolähetystoiminnan tukkumarkkinoilla. Tämän vuoksi virasto on rikkonut Digitan luotamuksensuojaa.
- (165) Viestintäviraston kustannussuuntautuneen hinnoittelun määrittämiseen liittyvä selvitys on ollut ennenaikainen ja hallintolain 6 §:ssä tarkoitetun objektiviteettiperiaatteen vastainen, sillä virasto on ryhtynyt laskentamenetelmän kehittämistä koskeviin selvitystoimiin markkina-analyysin ollessa vielä kesken.
- (166) Päätös on tehty vastoin viestintämarkkinalain 120 §:ssä ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (2002/21/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140/EY) 16 artiklan

1 kohdassa tarkoitettua yhteistyövelvoitetta Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa.

- (167) Komission päätöstä ei ole otettu huomioon viestintämarkkinalain 21 §:n ja puitedirektiivin 7 artiklan 3 ja 7 kohdan tarkoittamassa laajuudessa erityisesti mastokohtaisessa korvattavuusanalyysissä.
- (168) Hallintolain mukaista kuulemisvelvoitetta ei ole noudatettu täysimääräisesti.
- (169) Digita ei ole saanut Viestintävirastolta tietoa kaikista markkinatoimijoiden lausunnoista eikä siten ole voinut arvioida markkina-analyysin ja sen johtopäätösten perusteita. Asiakirjat, joissa selvitetään markkinatoimijoiden näkemyksiä markkinoiden kehityksestä ja Digitan asemasta markkinoilla, ovat Viestintäviraston markkina-analyysin keskeisin asiakirjamateriaali. Tutustumatta kyseiseen materiaaliin Digita ei ole pystynyt arvioimaan Viestintäviraston markkina-analyysin ja sen johtopäätösten perusteita. Osittain tästä syystä Viestintäviraston päätös ja sen sisältämät tiukentuneet velvoitteet ovat olleet Digitan odotusten vastaisia.
- (170) Digitan kilpailijoiden ja asiakkaiden esittämät näkemykset markkinoiden kehityksestä, Digitan markkina-asemasta tai Viestintäviraston markkinamäärittelystä eivät voi olla liike- tai ammattisalaisuussiksi katsottavia tietoja, eikä niiden myöskään voida katsoa olevan tietoja, joiden antamisesta aiheutuisi kyseisille toimijoille taloudellista vahinkoa. Suhteessa asianosaisen oikeuteen tulla kuulluksi osana puolustautumisoikeuksien toteutumista liike- ja ammattisalaisuuden käsitettä on tulkittava suppeasti.
- (171) Hallintomenettelyssä ei ole muutoinkaan noudatettu hallinnon oikeusperiaatteita eikä hyvää hallintoa. Päätös on myös perustuslain vastainen, sillä perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuja hyvän hallinnon vähimmäistakeita ei ole noudatettu.
- (172) Digitan liikesalaisuuksia ei ole suojeltu lain vaatimalla tavalla.

Markkina-analyysin virheellisyys

- (173) Viestintäviraston päätös perustuu puutteelliseen ja virheelliseen markkinoiden määrittelyyn ja siten virheelliseen markkina-analyysiin. Markkinamäärittelyssä ei ole noudatettu kilpailuoikeudellisia perusperiaatteita. Virheellisen markkinamäärittelyn vuoksi Digitalla

on perusteetta todettu olevan huomattavan markkinavoiman asema ja Digitalle on asetettu perusteettomia ja suhteettomia velvoitteita.

- (174) Viestintävirasto on tarkoitushakuisesti rajannut merkityksellisiksi markkinoiksi nimenomaan Digitan päälähetysasemien antennipaikka- ja antennikapasiteettipalvelut, Digitan kanavanippujen taajuusalueille rakennettujen lähetysverkkojen lähetykspalvelut ja Digitan FM-verkkojen valtakunnalliset lähetykspalvelut voidakseen kohdistaa Digitaan ennakkosäätelyä.
- (175) Viestintävirasto ei ole markkina-analyysissä ottanut huomioon tulevaa verkkotoimilupakierrosta tai taajuusmuutoksia, joilla on kummallakin merkittävä vaikutus Digitan liiketoimintaan ja markkina-asemaan lähitulevaisuudessa.
- (176) Viestintävirasto on virheellisesti määrittänyt Digitan päälähetysasemien mastojen antennipaikkojen vuokrausvelvollisuuden enimmäishinnoilla. Enimmäishinnat koskevat perusteettomasti Digitan 38 päälähetysaseman mastoa. Ne on myös määritetty virheellisesti.

Vaihtoehtoiset jakelukanavat

- (177) Maanpäällisen antenniverkon tarkasteleminen erillisenä markkinana ei ole perusteltua. Radio- ja televisiolähetysissä maanpäällinen antenniverkko kohtaa merkittävää kilpailupainetta muiden, vaihtoehtoisten radio- ja televisiolähetysten jakelualustojen taholta.
- (178) Relevantti hyödykemarkkina käsittää myös satelliitti-, kaapeli-, laajakaista- ja mobiiliverkot. Kuluttajilla on mahdollisuus ja kyky tehokkaasti hyödyntää vaihtoehtoisia jakelukanavia radio- ja televisiolähetysten vastaanottamiseen. Jakelualustojen keskinäinen korvaavuus kuluttajamarkkinoilla merkitsee jakelualustojen korvattavuutta myös tukkumarkkinoilla. Erityisesti laajakaista- ja mobiiliverkot ovat lisänneet suosiotaan ohjelmasisältöjen katselussa ja näiden verkkojen kehittymisen mahdollistamat erilaiset IP-pohjaiset ratkaisut ovat lisänneet televisioyhtiöiden käytettävissä olevia vaihtoehtoja audiovisuaalisten sisältöjen jakelussa.
- (179) Markkina-asema yhdessä verkossa ei heijasta markkina-asemaa radio- tai televisiolähetysten tarjonnassa kokonaisuutena.

Päälähetysasemien mastot

- (180) Potentiaalinen uusi tai toimintaansa laajentava radio- tai televisiolähetyspalvelujen tarjoaja voi antennitilaa vuokraamalla rakentaa lähetysverkon valtaosin ilman Digitan mastoa.
- (181) Antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinoiden toiminnassa on ratkaisevia eroja radiolähetyspalvelujen ja televisiolähetyspalvelujen välillä. Nämä on otettava markkinamäärittelyssä huomioon.
- (182) Viestintävirasto on tarkastellut markkina-analyysissä kysynnän ja tarjonnan korvattavuutta ainoastaan siitä näkökulmasta, onko valtakunnallisen lähetysverkon toteuttaminen tai 99 prosentin väestöpeiton saavuttaminen mahdollista joko vuokraamalla antennitilaa muista kuin Digitan mastoista tai rakentamalla uusi vastaava lähetysmastojen infrastruktuuri.
- (183) Viestintävirasto ei ole selvittänyt, ovatko Digitan päälähetysasemien mastot tai mitkä niistä korvattavissa rakennettaessa väestöpeittoa valtakunnallista suppeampaa lähetysverkkoa, vaikka kaupallisen toiminnan ja siten kysynnän kannalta keskeisiä ovat korkeintaan 90 prosentin väestöpeiton saavuttavat verkot.
- (184) Viestintäviraston olisi tullut markkina-analyysissään määrittää antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinat samoin kuin Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Tällöin relevanttiin mastomarkkinaan kuuluisivat kaikki ne mastot, jotka soveltuvat televisio- ja radiolähetysantennien kiinnittämiseen korkeutensa, sijaintinsa ja muiden ominaisuuksien puolesta. Kysymys on kaikista yli 80 metriä korkeista mastoista.

Päälähetysasemien mastojen korvattavuus radiolähetyspalveluja varten

- (185) Radiolähetyspalveluiden osalta kaikki Digitan päälähetysasemien mastot ovat korvattavissa. Edes valtakunnallisen kilpailevan radiolähetysverkon rakentaminen ei edellytä antennipaikan vuokraamista Digitan mastosta.
- (186) Mainosrahoitteisten radiokanavien, eli kaikkien muiden kuin Yleisradion julkisen palvelun kanavien, kannalta olennaista on saavuttaa vain se asiakaspeitto, jonka tavoittamisesta mainostajat ovat valmiit

ta maksamaan riittävästi suhteessa jakelun aiheuttamiin kustannuksiin. Lähtökohtaisesti yli 90 prosentin väestöpeiton saavuttaminen ei ole kaupallisesti perusteltua, koska viimeisen 10 prosentin tavoittaminen väestöstä maksaa jakelukustannuksina huomattavasti enemmän kuin mitä mainostajat ovat valmiita radiokanaville mainosmaksuina maksamaan. Potentiaalisella radiolähetyspalvelun tarjoajalla on siten merkittävää kysyntää lähinnä sellaisille antennipaikoille, joilla saavutetaan korkeintaan 90 prosentin väestöpeitto. Edellä mainittu 90 prosentin väestöpeitto merkitsee vain pientä osaa Suomen maantieteellisestä alueesta.

- (187) Suomessa ei ole tällä hetkellä Digitan lisäksi muita radiolähetysverkkoja, joiden väestöpeitto olisi yli 90 prosenttia. Alle 90 prosentin väestöpeiton osalta Suomessa on jo olemassa Digitalle vaihtoehtoinen toimija. Telemast Nordic Oy:n radiolähetysverkon väestöpeitto on tällä hetkellä suurimmillaan 86 prosenttia (NRJ). Telemast Nordic Oy:n radiolähetysverkossa hyödynnetään myös Digitan päälähetysasemien mastoja. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei Digitan mastoja voisi täysin kilpailukykyisesti korvata myös muilla markkinoilla saatavilla olevilla mastoilla.
- (188) Radiolähetysverkon rakentamiseen soveltuvat erityisesti alle 90 prosentin väestöpeiton osalta kaikki yli 80 metriä korkeat mastot. Radio-ohjelmien tehokas lähettäminen ei edellytä vastaavaa antennikorkeutta kuin isoilla lähetystehoilla toteutettavat televisiolähetykset, vaan radiolähetystoiminnassa käytettävät ULA-lähettimet voidaan asentaa mastoissa olennaisesti alemmaksi.
- (189) Lähetysasemien ei ole radiopalveluiden osalta tarpeen muodostaa edes yhtä verkkoa, vaan radiotoimija voi jo nykyisin hankkia yksittäisen lähetyspalvelun tai sen osan eri toimijoilta ja osa radiotoimijoista toteuttaa lähetyspalvelunsa jopa itse. Suurin osa tästä lähetyspalvelusta tapahtuukin matalien telecom-mastojen kautta.
- (190) Valtakunnalliset radiolähetystaajuudet ovat käytössä radiolupien myötä pääosin Yleisradiolla ja Radio Novalla, ei Digitalilla eikä muillakaan verkko-operaattoreilla. Radioyhtiöillä on siten päätösvalta siitä, keneltä ne radiolähetyspalvelun ostavat.
- (191) Sikäli kuin lähetyspalveluiden tarjoamiseksi tavoitellaan yli 90 prosentin väestöpeittoa, Digitan mastot ovat korvattavissa tehokkaalla taajuus- ja verkkosuunnittelulla. Joka tapauksessa Digitan päälähetysasemien korvattavuus on yli 90 prosentin väestöpeiton osalta

analysoitava mastokohtaisesti oikeasuhtaisten velvoitteiden asettamiseksi.

- (192) Digita on viitannut esimerkkeihin, joissa se on laskenut vaihtoehtoisen toteutusmallin Telemast Nordic Oy:n nykyisin toteuttamalle NRJ:n verkolle.

Päälähetysasemien mastojen korvattavuus televisiolähetyspalveluja varten

- (193) Televisiolähetyspalveluiden osalta Digitan päälähetysasemien mastot ovat korvattavissa, kun rakennetaan televisiolähetysverkkoa, jonka väestöpeitto on enintään 90 prosenttia. Edes valtakunnallisen kilpailevan televisiolähetysverkon rakentaminen ei edellytä Digitan päälähetysasemien mastojen käyttöä, vaan nämä voidaan yhtä tehokkaasti korvata joko lähietäisyydellä olevilla muiden toimijoiden mastoilla tai vaihtoehtoisilla jakeluteillä. Kun tavoitellaan valtakunnallista väestöpeittoa, turvautuminen Digitan päälähetysasemien mastoihin voi kuitenkin olla kustannustehokas ratkaisu.
- (194) Digitalla ei siten tulisi olla antennipaikan vuokraamisen velvoitetta televisiolähetyspalveluiden tarjoamista varten kuin tavoiteltaessa täysin valtakunnallista, yli 90 prosentin väestöpeittoa ja tarvittavat Digitan päälähetysasemien mastot eivät ole täysin korvattavissa.
- (195) Myös televisiolähetysten osalta keskeinen kysyntä kohdistuu lähetyspalveluihin, jotka kattavat enintään 90 prosenttia Suomen väestöstä. Yli 90 prosentin väestöpeiton lähetysverkon vaatimus koskee ainoastaan Yleisradion julkisen palvelun televisiokanavia sekä yleisen edun mainosrahoitteisia kanavia, joiden on ohjelmistotoimilupiensa nojalla taattava kanavien näkyvyys koko maassa.
- (196) Yli 90 prosentin väestöpeittoa tavoitteleva televisiolähetysten tarjoaja voi rakentaa verkon 90 prosentin väestöpeittoon asti joko Digitan ja/tai muiden toimijoiden mastoja hyödyntämällä ja täydentää verkkoa 90 prosenttia ylittävältä osalta (90–99,96 prosenttia) joko Digitan tai muiden toimijoiden mastoilla ja/tai vaihtoehtoisella jakelutiellä, kuten satelliitilla tai laajakaistaverkolla. Tulevissa television verkkotoimiluvissa täydentävän jakelutien käyttäminen tulee olemaan sallittua ja jopa välttämätöntä. Tällä hetkellä ainoa kustannustehokas tapa kattaa vaadittu 0,04 prosenttia on satelliittijakelu.

- (197) Myös televisiolähetysantennit voidaan sijoittaa mataliin mastoihin. DNA Oyj (jäljempänä DNA) on rakentanut oman 86 prosentin väestöpeiton televisiolähetysverkkonsa käyttämällä 34 telecom-mastoa. Näistä yksikään ei ole Digitan.
- (198) Viestintäviraston esiin tuomat UHF-signaalien lähettämisestä eri tehoilla erilaisesta verkkotypologiasta aiheutuvat häiriöongelmat eivät ole sidoksissa mataliin mastoihin, vaan samankaltainen häiriö televisiovastaanotossa voi tulla myös korkeista mastoista lähetettäessä, jos käytössä olevilla vierekkäisillä kanavilla on erilaiset koordinoititulokset ja sen vuoksi vaaditaan erilainen lähetysantennin säteilykuvio. Nämä häiriöt ovat kuitenkin vältettävissä Viestintäviraston tehtäviin kuuluvalla taajuussuunnittelulla ja ohjeistuksella.
- (199) Kansainvälinen taajuuskoordinaatio ei ole peruste Digitan korkeiden mastojen käyttämiseen. Taajuuksia tulisi tarkastella allotment-alueina, jolloin verkko-operaattori voi vapaasti valita lähetysmastojen lähetysalueen sisällä.

Päälähetysasemien mastojen korvattavuus kustannusten kannalta

- (200) Rakentamalla verkko kattamaan tiheästi asutut alueet saavutetaan kaupallisen toiminnan kannalta keskeinen 90 prosentin väestöpeitto kustannustehokkaasti matalia mastoja hyödyntämällä.
- (201) Televisio- ja radioverkkoja voidaan toteuttaa myös hyödyntämällä erilaisten mastojen yhdistelmiä, mikä voi olla kustannustehokasta myös muiden kuin valtakunnallisten verkkojen rakentamisessa.
- (202) Viestintävirasto ei ole osoittanut, että muiden saatavilla olevien mastojen hyödyntäminen olisi ajallisesti olennaisesti hitaampaa kuin Digitan mastojen hyödyntäminen. Digitan selvitysten perusteella aikataulussa ei olisi merkittävää eroa.
- (203) Digitan infrastruktuuria vastaavien päälähetysasemien mastojen rakentaminen ei ole tarpeellista eikä edes taloudellisesti järkevää, koska Suomessa on jo yli 3 000 televisio- ja radiolähetystoimintaan soveltuvaa mastoa. Tarvittaessa matalampien telecom-mastojen kapasiteettia on myös mahdollista nostaa mastorakenteita muuttamalla tai järjestää pienillä mastokorotuksilla lisää antennitilaa täynnä oleviin mastoihin. Tällaiset muutokset ovat mastomarkkinalla tavallisia eivätkä niihin liittyvät investoinnit ole huomattavia. Muutoksista

ja niiden kustannuksista vastaa maston omistaja. Ei ole siten relevanttia tarkastella sitä, mitä Digitan infrastruktuurin kopioiminen edellyttäisi.

- (204) Viestintävirasto on esittänyt kustannustehokkuutta koskevat perustelemattomat väitteensä ainoastaan päätöksessä, mutta ei markkina-analyysissä. Viestintävirasto ei ole esittänyt näiden tueksi laskelmia tai muuta näyttöä. Ilman huolellista verkko- ja mastokohtaista analyysiä ei ole mahdollista arvioida, mitä mastoja käyttämällä verkon rakentaminen on edullisempaa.

Kuluttajien antennien suuntaaminen

- (205) Korvaavan radiolähetyksen kannalta kuluttajien antennien suuntauksella ei ole merkitystä, sillä kuluttajalta ei edellytetä vastaanottimen sisään rakennetun antennin vuoksi maanpäällisessä antenniverkossa erillistä vastaanottoantennia. Digitan mastoja ei ole siten tarpeen käyttää.
- (206) Televisiolähetyksen osalta vaadittavat antennisuuntaukset riippuvat olennaisesti siitä, mistä mastosta on kysymys. Digitan päälähetysasemien mastojen läheisyydessä on useimmissa tapauksissa vaihtoehtoisia mastoja. Vastaavan maantieteellisen peiton saavuttaminen ei ole korvaavan televisiolähetyksen rakentamisen kannalta kriittistä. Kotitalouksien antennisuuntausta voidaan myös subventoida. Televisiolähetyksen verkko on lisäksi mahdollista suunnitella ja toteuttaa siten, että televisiolähetyksen vastaanottamiseen tarvitaan vain sisäantenni.

Korvattavuusanalyysi on näennäinen ja perustelematon

- (207) Radiolähetyksen verkkojen osalta Digitan mastojen korvattavuus olisi tullut arvioida 90 prosentin väestöpeiton ylittävältä osalta mastokohtaisesti oikeasuhtaisten velvoitteiden asettamiseksi. Televisiolähetykspalveluissa yli 90 prosentin väestöpeiton saavuttamiseksi verkon toteuttamisessa on yleensä tehokasta hyödyntää joko Digitan mastoja tai vaihtoehtoisia jakelutekniikkaa. Kaikki muut mastot on jätettävä ennakkosääntelyn ulkopuolelle lukuun ottamatta niitä, jotka Viestintävirasto voi perustellusti osoittaa korvaamattomiksi rakennettaessa valtakunnallista radio- ja televisioverkkoa.
- (208) Komission kehotuksesta huolimatta Viestintävirasto ei ole tehnyt hienojakoisempaa mastojen korvattavuusanalyysiä eli tutkinut mas-

tokohtaisesti, olisiko yksi tai useampi Digitan päälähetysaseman masto korvattavissa vaihtoehtoisella mastolla.

- (209) Viestintävirasto on vain lisännyt päätökseensä ja markkina-analyysiinsä lyhyen selvityksen asioista, joita korvattavuusanalyysissä tulisi ottaa huomioon, kuten maston korkeus, sen soveltuvuus UHF- tai ULA-antennille, siirtoyhteyksien riittävyys, UHF-antennikapasiteetin olemassaolo ja sijainti. Viestintävirasto ei ole tuonut mastokohtaisesti esiin niitä syitä, joilla se on katsonut, ettei yksikään Digitan päälähetysasemien mastoista ole korvattavissa vaihtoehtoisella mastolla.
- (210) Viestintäviraston näennäinen korvattavuusanalyysi ei ole sisältänyt vertailua siitä, mitkä muut mastot sijaitsevat Digitan päälähetysasemien läheisyydessä, mihin käyttötarkoitukseen kyseiset mastot soveltuvat ja miksi ne eivät olisi korvaava vaihtoehto Digitan mastolle. Näin ollen on epäselvää, millä perusteella Viestintävirasto on katsonut kaikki Digitan päälähetysasemien mastot korvaamattomiksi.
- (211) Digitan päälähetysasemien korvattavuus tulee arvioida erikseen televisio- ja radiolähetystoiminnan näkökulmasta teknologioihin ja markkinoiden kilpailutilanteeseen liittyvien olennaisten erojen vuoksi. Vaikka jokin masto olisi vaikeasti korvattavissa televisiolähetystoiminnassa, se ei ole sitä välttämättä radiolähetystoiminnassa.
- (212) Digitan laatiman korvattavuusanalyysin esimerkit ja vaihtoehtoisten mastojen tarjoamia väestöpeittoja vertailevat kartat osoittavat, että kyseiset Digitan päälähetysasemien mastot ovat korvattavissa ainakin nimetyillä vaihtoehtoisilla mastoilla. Viestintäviraston olisi tullut tehdä vastaava korvattavuusanalyysi jokaisesta Digitan päälähetysaseman mastosta voidakseen perustellusti arvioida, onko kyseinen masto korvattavissa.
- (213) Mastojen korvattavuutta ei tule tarkastella vain mastokohtaisesti, vaan myös kokonaisuutena verkon tai tavoitellun väestöpeiton näkökulmasta.
- (214) Digitalla ei ole ollut mahdollisuutta arvioida Viestintäviraston korvattavuusanalyysin paikkansapitävyyttä ja perusteita, joilla Viestintävirasto on katsonut, että kaikki 38 päälähetysaseman mastoa ovat korvaamattomia. Mastokohtaisen korvattavuusanalyysin laimin-

lyönti ja velvoitteiden asettaminen kaikille Digitan päälähetysasemien mastoille merkitsee väistämättä velvoitteiden lainvastaisuutta.

Televisiolähetyspalvelujen markkinamäärittely on virheellinen

- (215) Maanpäällisen antenniverkon, kuten Digitan UHF-verkon, tarkasteleminen erikseen muista jakelualustoista ei ole perusteltua.
- (216) Antenniverkko, jossa Digita toimii, on enenevästi muiden jakeluteiden kilpailupaineen kohteena. Erityisesti laajakaistayhteyksien ja myös mobiiliverkon kehittyessä ja jatkuvasti nopeutuessa ovat erilaiset IP-pohjaiset ratkaisut lisänneet televisioyhtiöillä ja muilla sisäلتöpalveluiden tarjoajilla käytettävissä olevaa valinnanvaraa televisio-ohjelmien ja muiden audiovisuaalisten sisältöjen jakelussa. Alle 10 prosenttia kotitalouksista kuuluu satelliittiverkon piiriin, mutta maksutelevisioiden sisältöjen osalta satelliitti on laajan tarjontansa vuoksi kilpailukykyinen. Satelliitti on myös ainoa jakelutie, jolla on mahdollista tavoittaa 100 prosentin väestöpeitto Suomessa.
- (217) Kilpailevien jakelukanavien merkitys on korostunut erityisesti mainosrahoitteisten ja maksullisten televisioiden sisältöjen jakelussa. Viestintävirasto ei ole televisiolähetyspalvelujen markkinamäärittelyssä ottanut huomioon eroja markkinan rakenteessa ja kilpailuolosuhteissa, jotka johtuvat eri ohjelmasisältöjen ansaintalogiikasta.
- (218) Olemassa oleva ja potentiaalinen kilpailu rajoittavat Digitan markkinakäyttäytymistä televisiolähetyspalvelujen tarjoamisessa. Digita ei voida katsoa olevan huomattavaa markkinavoimaa televisiolähetyspalveluissa, kun lähetysten haluttu väestöpeitto on alle 90 prosenttia.
- (219) Viestintävirasto on jättänyt kokonaan ottamatta huomioon markkinamäärittelyssä DVB-T1- ja DVB-T2-standardiin perustuvien televisiolähetysten ja kanavanippujen väliset erot kysyntä- ja tarjontaosuhteissa. DVB-T2-kanavanippujen markkinaolosuhteet poikkeavat olennaisesti teknologian, maantieteellisen peiton, kilpailutilanteen ja kysynnän osalta DVB-T1-kanavanipuista.
- (220) Viestintävirasto on katsonut, että monien ohjelmistopalveluita tarjoavien yritysten näkökulmasta on tärkeää käyttää yleisten televisiokanavien kanssa samaa lähetystapaa. Viestintävirasto kutsuu tätä verkostovaikutukseksi. Viestintävirasto ei ole tällä perusteella ar-

voinut, miten kuluttajien käyttäytyminen eroaa erityisesti maksullisten ja maksuttomien televisio-ohjelmistojen kulutuksen suhteen. Tämän vuoksi virasto on virheellisesti päättänyt sääntelemään kaikkia Digitan tarjoamia televisiolähetyspalveluja. Kansallinen ja unionin kilpailuoikeudellinen käytäntö on kuitenkin vakiintuneesti vahvistanut maksuttomien ja maksullisten televisiolähetysten muodostavan erilliset hyödykemarkkinat.

- (221) Yleisradion julkisen palvelun kanavien sekä MTV:n ja Sanoman yleisen edun kanavien osalta vaihtoehtoiset jakelualustat eivät Yleisradiolain ja voimassa olevien ohjelmistotoimilupien vuoksi ole vielä kokonaan korvaavia, vaan ainoastaan täydentäviä jakelukanavia. Muiden kuin julkisen palvelun tai yleisen edun maksuttomien kanavien (esimerkiksi SubTV, JIM, TV5, AVA ja LIV) kannalta ei ole tarpeen saavuttaa laajinta mahdollista väestöpeittoa, vaan olennaista on suurimpien asutuskeskittymien (kaupunkialueiden) kattaminen.
- (222) Koska muiden kuin yleisen edun mainosrahoitteisten kanavien jakelussa keskeistä on korkeintaan 90 prosentin väestöpeiton saavuttaminen, ovat niille vaihtoehtoisia ja toisiaan korvaavia kaikki maanpäällisen antenniverkon kanavaniput (UHF A, B, C, D, E ja H sekä VHF A, B ja C). Kanavien siirtäminen nipusta toiseen on helppoa, mikä korostaa eri verkkojen ja kanavanippujen keskinäistä korvaavuutta. Maksutelevision osalta kuluttajan vaihtoehtoina ovat erityisesti laajakaistan välityksellä vastaanotettavat IPTV- ja OTT-palvelut, satelliittikanavat sekä mobiiliverkon välityksellä vastaanotettavat palvelut.
- (223) Digitalla ei ole huomattavaa markkinavoimaa televisiolähetyspalvelujen tarjoajana erityisesti maksutelevisiokanaville, koska antennilähetysverkkoa ei voida markkinamäärittelyssä erottaa muista jakelualustoista. Vaikka vastoin Digitan näkemystä maksutelevisiokanavien televisiolähetyspalvelujen markkinaa arvioitaisiin erikseen maanpäällisen antenniverkon osalta, Digitalla ei ole huomattavaa markkinavoimaa.
- (224) Viestintävirasto on jättänyt markkina-analyysin ulkopuolelle erot DVB-T1- ja DVB-T2-standardiin perustuvien televisiolähetysten kysynnässä ja tarjonnassa. Viestintävirasto on kuitenkin esittänyt televisiolähetyspalveluja koskevien velvoitteiden laajentamista koskemaan DVB-T2-teknologiaan perustuvia kanavanippuja D ja H. DVB-T2-teknologiaan perustuvat televisiolähetykset eivät muodos-

ta kaupallisesti toimivaa markkinaa kuluttajien laitekannan hitaan kehittymisen ja kuluttajien HD-lähetysten heikon kysynnän vuoksi. Viestintävirastolla ei ole ollut perusteita asettaa Digitalle huomattavan markkinavoiman asemaa tai siihen liittyviä velvoitteita DVB-T2-kanavanippujen osalta.

Viestintäviraston asettamat velvoitteet ovat lainvastaisia

- (225) Euroopan komission ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista antaman suosituksen (2014/710/EU) mukaiset kolme edellytystä eivät täyty. Näiden edellytysten mukaan i) markkinoilla tulisi olla merkittäviä ja pysyväisluontoisia markkinoille tulon esteitä, ii) markkinat eivät kehity kohti kilpailua tarkastelujaksolla ja iii) kilpailuoikeus ei riitä mahdollisten kilpailuongelmien ratkaisemiseen. Velvoitteet ovat joka tapauksessa puutteellisesti perusteltuja ja ristiriitaisia Viestintäviraston markkina-analysissä tekemien johtopäätösten kanssa. Ne ovat myös suhteettomia niillä tavoiteltuihin päämääriin nähden ja näin ollen lainvastaisia.

Antennipaikkaa ja -kapasiteettia koskevat velvoitteet

- (226) Pienimmän puuttumisen periaatteen mukaisesti mahdollinen ennakkosääntelyn mukainen velvoite voidaan asettaa koskemaan enintään niitä mastoja, jotka eivät ole korvattavissa. Digitalle on huomattava markkinavoima mastomarkkinoilla enintään valtakunnallisten (90 prosentin väestöpeitto) radiolähetysverkkojen osalta. Televisiolähetysverkko on toteutettavissa 90 prosentin väestöpeittoon asti ilman Digitalle mastoja ja sääntelyvelvoite voi koskea enintään niitä mastoja, jotka ovat välttämättömiä yli 90 prosentin väestöpeiton saavuttamiseksi. Sääntelyvelvoitteen kohdistaminen kaikkiin mastoihin on lainvastaista, sillä se ei ole tarpeen kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi.
- (227) Antennipaikkojen vuokrausta koskevat velvoitteet tulee poistaa radiopalveluista kokonaan ja televisiopalveluista, kun kysymys on alle 90 prosentin väestöpeiton lähetysverkkojen rakentamisesta ja muiden kuin ei-korvattavien päälähetysasemien mastoista, kun on kysymys yli 90 prosentin väestöpeiton televisiolähetysverkon rakentamisesta.
- (228) Digitalle ei tule asettaa antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuutta. Antennikapasiteetin vuokrausvelvoite on päällekkäinen antennipai-

kan vuokrausvelvoitteen kanssa, koska molemmilla tavoitellaan samaa päämäärää. Viestintäviraston esittämä antennikapasiteetin vuokrausvelvoite on yleinen eikä rajattu niihin nimenomaisiin tilanteisiin, joissa se olisi oletetusti välttämätön. Antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuus on suhteellisuusperiaatteen vastainen.

- (229) Viestintävirasto ei ole analysoinut sopivien antennipaikkojen saatavuutta. Antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuuden asettaminen perustuu Viestintäviraston oletuksiin, joiden oikeellisuutta se ei ole selvittänyt ennen huomattavan markkinavoiman päätöksen antamista.
- (230) Viestintävirasto ei ole perustellut antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuuden asettamista antennipaikan vuokrausvelvollisuuden lisäksi eikä sitä, miten päällekkäisten velvoitteiden asettaminen edistäisi velvoitteille asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Viestintävirasto ei ole osoittanut, että antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuuden väitetyt lisähyödyt ylittävät Digitalle kyseisen lisävelvoitteen asettamisesta aiheutuvan haitan.
- (231) Digitan 38 päälähetysasemalla on vuokrattavissa olevia antennipaikkoja myös korkealla ja nämä mastot kestävät rakenteidensa puolesta uusien antennien asentamisen. Antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuutta ei ole mahdollista perustella antennipaikkaan pääsyn estymisellä.
- (232) Viestintävirasto ei ole osoittanut vertailulaskelmilla tai muutoin, että antennikapasiteetin vuokraamiseen liittyisi sellaisia mittakaava-etuja, joilla edes teoreettisesti voisi perustella antennikapasiteetin vuokrausvelvoitteen asettamisen. Viestintäviraston väittämät mittakaavaedut ovat joka tapauksessa hyödynnettävissä käyttämällä antennipaikan vuokrausmahdollisuutta.
- (233) Antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuutta on pidettävä kohtuuttomana myös siitä syystä, että Digita joutunee 700 MHz:n taajuusalueen vapauttamiseen liittyen uusimaan useita kymmeniä UHF-antenneja vuosien 2015 ja 2016 aikana. Taajuusvaihdossa osa nyt Digitan televisioverkon käytössä olevista UHF-taajuuksista siirretään laajakaistaverkkojen käyttöön.

Enimmäishintavelvoitteen asettamiselle ei ole perusteita

- (234) Digita ei harjoita viestintämarkkinalain 24 ja 25 §:ssä tarkoitettua liiketoimintaa. Digitalle ei siten voida asettaa viestintämarkkinalain 37 §:n mukaista enimmäishintavelvoitetta. Joka tapauksessa tietoyhteiskuntakaaren 71 §:ssä tarkoitettujen enimmäishinnan asettamisen edellytykset eivät ole täyttyneet.
- (235) Enimmäishintojen asettaminen on poikkeuksellisen voimakkaana sääntelytoimenpiteenä ristiriidassa Euroopan komission ilmaiseman sääntelyn vähentämistavoitteen kanssa.
- (236) Viestintävirasto ei ole päätöksessään perustellut, miten kustannussuuntautunut enimmäishinta verrattuna Digitan kustannussuuntautuneeseen hinnoitteluun tulisi edes teoreettisesti lisäämään kilpailevaa palvelutarjontaa. Viestintävirasto ei ole myöskään osoittanut, miksi kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvoite ei ole johtanut riittävän ennustettaviin hintoihin, joiden perusteella potentiaaliset kilpailijat olisivat väitetysti voineet tehdä liiketoimintapäätöksiä.
- (237) Kilpailevan valtakunnallisen lähetysverkon rakentamiselle ei ole kaupallista kysyntää. Toisaalta kilpailevan 90 prosentin väestöpeiton lähetysverkon voi tehokkaasti rakentaa muiden kuin Digitan päälähetysasemien mastojen avulla.
- (238) Enimmäishintojen asettaminen ei lisää antennipaikkojen kysyntää, sillä se ei vähennä kilpailevan lähetyspalvelutoimijan kaupallista riskiä. Kilpailevan palveluntarjonnan lisääminen voidaan saavuttaa ilman enimmäishintavelvollisuutta.
- (239) Digitalla on ollut velvollisuus toimittaa vuosittain Viestintävirastolle kuvaus käyttämästään kustannuslaskentajärjestelmästä, säänneltyjen tuotteiden eriyttämislaskelmat, hinnoittelulaskelmat sekä tilintarkastajan kertomus kustannuslaskentajärjestelmän ja eriyttämislaskelmien tarkastuksesta. Osana lausuntoaan tilintarkastaja on vahvistanut, että Digitan kustannusten ja hinnoittelun välillä on selkeä yhteys. On vaikea ymmärtää, miksi nämä valvontakeinot eivät olisi riittäviä kustannussuuntautuneen hinnoittelun varmistamiseksi.
- (240) Digitalla on ollut vuodesta 2008 lähtien velvollisuus hinnoitella antennipaikan vuokraus kustannussuuntautuneesti ja syrjimättömästi. Digitan velvoitteiden noudattaminen on ollut Viestintäviraston, Kilpailu- ja kuluttajaviraston sekä korkeimman hallinto-oikeuden tar-

kastelun kohteena. Digita ei ole koskaan kieltäytynyt vuokraamasta antennipaikkaa sitä haluavalle.

- (241) Enimmäishinnan asettamista koskeva poikkeuksellisuusvaatimus ei täyty. Enimmäishinta ei edistä viestintämarkkinoiden tehokkuutta ja kilpailua, ei tuota hyötyä viestintäpalvelujen käyttäjille, ei ole suhteessa tavoiteltaviin päämääriin, ei kannusta Digita investointeihin tulevaisuudessa eikä salli kohtuullista tuottoa säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle.

Asetetut enimmäishinnat on määritetty virheellisesti

- (242) Menetelmämuistion mukaiset laskentaperusteet kustannussuuntautuneen enimmäishinnan laskemiselle ovat virheelliset ja johtavat virheellisesti laskettuihin enimmäishintoihin. Menetelmämuistion mukaiset laskentaperusteet eivät ole myöskään riittävän selkeitä. Digita ei ole ollut mahdollista riittävällä varmuudella arvioida omassa hinnoittelussaan, mitä Viestintävirasto pitää kustannussuuntautuneena ja siten Digitalle asetettujen velvoitteiden mukaisena.
- (243) Viestintävirasto on päätenyt enimmäishintoihin, jotka ovat olennaisesti alemmat kuin Digitan nykyiset kustannussuuntautuneet hinnat. Viraston määäämät enimmäishinnat eivät kata edes Digitalle palvelun tuottamisesta aiheutuneita kustannuksia.
- (244) Viestintäviraston määrittelemien enimmäishintojen kohtuuttomuuden osoittaa se, että ne ovat useissa tapauksissa jopa alle sen hintatason, jota Digita itse maksaa vuokratessaan antennipaikkoja omia televisio- ja radioantennejaan varten kolmansien osapuolten omistamista matalista mastoista. Koska Digitan vuokraamat antennipaikat sijaitsevat telecom-mastoissa, olisi siten perusteltua olettaa, että antennipaikka matalassa mastossa olisi selvästi edullisempi kuin Viestintäviraston määrittämä kustannussuuntautunut enimmäishinta Digitan omassa korkeassa ja järeässä mastossa. Telecom-maston rakentaminen maksaa noin 80 000–120 000 euroa, kun Digitan korkean broadcasting-maston rakentaminen maksaa miljoonia euroja.
- (245) Digita on viitannut valituksensa liitteeksi oheistamaansa hintavertailuasiakirjaan.
- (246) Viestintävirasto on virheellisesti katsonut, että päälähetysasemien rakennusten pääomakustannuksia ei tule miltään osin ottaa huomioon mastojen antennipaikan hinnoittelussa. Korkeat mastot ja

niistä aiheutuva jäävaara asettavat kuitenkin erityisvaateita maston, perustusten ja harusten rakenteelle, maa-alueen koolle sekä maston vieressä sijaitsevan asemarakennuksen ja muiden rakennusten rakenteille ja katoille. Päälähetysasemien rakennukset ovat betonirakenteisia. Myös asemarakennuksen, autotallin ja muiden lähetysasemalla sijaitsevien rakennelmien katot ja katokset ovat erityisvahvisteisia. Erikoisrakenteet maksavat enemmän kuin normaalit rakenteet. Kaikki mastosta johtuvat erityisrakenteet ja niistä aiheutuneet kustannukset tulee aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kohdistaa mastolle ja ottaa huomioon antennipaikan hinnoittelussa.

- (247) Digita käyttää asemarakennuksia säänneltyihin ja sääntelemättömiin palveluihin. Digitan tapa kohdistaa mastoa palvelevat osat rakennuksen kustannuksista mastolle ja sitä kautta antennipaikan hintaan on perusteltu ja aiheuttamisperiaatteen mukainen, toisin kuin Viestintäviraston käyttämä laskentamalli.
- (248) Digitan nykyisessä hinnoittelumallissa televisiopalveluille kohdistuu merkittävä osa päälähetysaseman maston kustannuksista, kuten aiheuttamisperiaatteen mukaan kuuluukin. Digitan päälähetysasemien mastot on rakennettu korkeiksi vain televisiolähetysten takia. Pääosa Digitan korkeiden mastojen kustannuksista johtuu televisiolähetystoiminnan tarpeista. Radiolle riittäisi lyhyempi ja kevyempi masto, jonka kustannukset ovat olennaisesti alemmat.
- (249) Viestintäviraston tapa määritellä antennipaikan enimmäishinta on virheellinen. Antennipaikan hinnassa tulee erikseen ottaa huomioon antennin sijaintikorkeus, kuten Digitan nykyisessä hinnoittelumallissa on tehty. Enimmäishintaliitteestä on pääteltävissä, ettei Viestintävirasto ole katsonut tätä tarpeelliseksi, koska tuulikuorma ottaa lähtökohtaisesti huomioon antennin sijaintikorkeuden. Antennin tuulikuorma ei kuitenkaan ota huomioon maston rakennuskustannuksia, jotka kasvavat eksponentiaalisesti sen mukaan, mitä korkeammasta mastosta on kyse. Tämän vuoksi antennipaikan hinnoittelussa antennin sijaintikorkeus tulee ottaa erikseen huomioon, mikä on myös kustannussuuntautuneisuusperiaatteen mukaista.
- (250) Viestintäviraston näkemys samasta enimmäishinnasta sekä televisio- että radiolähetysantennin antennipaikan osalta ei ole kustannussuuntautuneisuusperiaatteen mukainen. Televisiolähetysantennien tulee kantaa radiolähetysantenneja suurempi osa maston kustannuksista. Tämän vuoksi televisio- ja radiolähetyspalveluiden antennipaikoilla tulee olla jatkossakin erilliset hinnastot.

- (251) Viestintäviraston asettama enimmäishinta ei tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 5 momentin mukaisesti edistä viestintämarkkinoiden tehokkuutta ja kestäväää kilpailua, ole kohtuullinen suhteessa tavoiteltaviin päämääriin eikä salli kohtuullista tuottoa säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle.

Televisiolähetyspalveluja koskevat velvoitteet

- (252) Velvoitteiden asettaminen Digitan televisiolähetyspalveluille on perustettonta, koska maanpäällinen antenniverkko kohtaa jakelukanaavana olennaista kilpailupainetta muiden jakeluverkkojen taholta.
- (253) Televisiolähetyspalvelujen erillinen ennakkosääntely on perustettonta myös sen vuoksi, että televisiolähetyspalvelujen markkinoille tulon edellytykset ja siten toimiva kilpailu on mahdollista turvata tehokkaasti jo mastomarkkinoiden ennakkosääntelyllä. Kustannussuuntautuneen hinnoittelun edellytys ei ole televisiolähetyspalveluissa perusteltua erityisesti siinä tapauksessa, että vastaava velvoite asetetaan antennipaikan vuokraukselle.
- (254) Digita ei vastusta antennipaikkojen vuokrausvelvollisuuden asettamista vaikeasti korvattavissa olevissa mastoissa, kun vuokralle tulija rakentaa verkon yli 90 prosentin väestöpeitolle. Ennakkosääntelyn edellytykset eivät täyty muiden kuin korkeintaan Yleisradion ja yleisen edun maksuttomien kanavien suhteen.
- (255) Ennakkosääntely on poistettava kokonaisuudessaan maksutelevision televisiolähetyspalveluilta, joiden osalta jakelualustojen välinen kilpailu on erityisen voimakasta.
- (256) Lainmukaisia perusteita DVB-T2-kanavanippujen ennakkosääntelylle ei ole. Näihin kanavanippuihin ei kohdistu todellista kaupallista kysyntää.
- (257) Digitan verkkotoimilupaehtoihin sisältyy velvollisuus tarjota verkkopalveluja kaikille palveluyrityksille tasapuolisin ja syrjimättömin ehdoin. Tämä tarkoittaa, että Viestintäviraston päätöksessä asetetut televisiolähetyspalveluiden tarjoamisvelvollisuus ja syrjimättömyysvelvollisuus ovat päällekkäisiä Digitaa koskevien verkkotoimilupaehtojen kanssa.

1.2 Viestintäviraston lausunto 22.7.2015

1.2.1 Vaatimukset

- (258) *Viestintävirasto* on lausunnossaan vaatinut, että Digitan valitus ja vaatimus suullisen käsittelyn toimittamisesta hylätään.

1.2.2 Vaatimusten perustelut

Suullinen käsittely

- (259) Kyseessä oleva asia on luonteensa vuoksi parhaiten ratkaistavissa kirjallisessa menettelyssä. Markkina-analyysin tai oikeudenkäynti-kirjelmien ja niiden liiteaineistojen toistaminen suullisessa käsitte-lyssä ei edistä asian selvittämistä. Myös aiemmat huomattavan markkinavoiman päätöksiä koskevat valitusprosessit on käsitelty kirjallisessa menettelyssä ilman suullista käsittelyä.

Yleistä

- (260) Digitan valitus on perusteeton. Viestintävirasto on määritellyt kun-kin tukkumarkkinan merkitykselliset hyödykemarkkinat komission markkinasuosituksen ja komission ohjeiden mukaisesti kysynnän ja tarjonnan korvattavuustarkastelun perusteella.
- (261) Viestintävirasto on merkityksellisiä markkinoita vähittäismarkki-noilla määritellessään ottanut huomioon kaikki mahdolliset televi-sio- ja radio-ohjelmistojen lähetystavat, joiden avulla loppuasiak-kaat voivat vastaanottaa näitä lähetyksiä. Televisio-ohjelmistojen UHF-lähetyksille ja valtakunnallisten radio-ohjelmistojen FM-lähe-tyksille ei ole tarkasteluajanjaksolla koko Manner-Suomen alueella korvaavia lähetys- ja/tai vastaanottotapoja.
- (262) Viestintävirasto on markkina-analyysissään arvioinut komission markkinasuosituksen mukaisesti ennakkosääntelyn edellytysten täyttymistä kullakin merkityksellisellä hyödykemarkkinalla ja to-dennut tämän tarkastelun osoittavan näiden edellytysten täyttyvän kaikilla näillä markkinoilla.
- (263) Huomattavaa markkinavoimaa koskevan tarkastelun johtopäätös on ollut se, että Digitalla on huomattava markkinavoima kaikilla mer-kityksellisillä hyödykemarkkinoilla. Mainituilla merkityksellisillä hyödykemarkkinoilla on kilpailuongelmia ja Digitalla on huomatta-

van markkinavoiman asemansa vuoksi mahdollisuus toimia näillä markkinoilla riippumattomasti kilpailijoista ja loppuasiakkaista.

- (264) Valituksenalaisella päätöksellä Digitalle asetetut käyttöoikeuksien luovutusta ja niiden hinnoittelua, avoimuutta, syrjimättömyyttä ja kustannuslaskentajärjestelmän käyttöä koskevat velvoitteet ovat välttämättömiä kilpailuongelmien poistamiseksi ja kilpailun edistämiseksi. Asetetut velvoitteet ovat myös oikeasuhtaisia velvoitteilla tavoiteltaviin päämääriin nähden. Viestintävirasto ei ole ylittänyt toimivaltaansa velvoitteita asettaessaan.
- (265) Vaikka aiemmin säänneltyt tukkumarkkinat eivät enää kuulu markkinasuositukseen, sääntelyä tulee jatkaa, jos kyseisillä tukkumarkkinoilla on edelleen kilpailuongelmia. 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.
- (266) Digitalle asetetut velvollisuudet ovat välttämättömiä kilpailun edistämiseksi ja kilpailun esteiden poistamiseksi. Viestintävirasto on velvoitteita asettaessaan varmistanut, että ne ovat oikeasuhtaisia toiminnan luonteeseen ja velvoitteilla tavoiteltaviin päämääriin nähden ja että ne edistävät kilpailun syntymistä pitkällä aikavälillä.
- (267) Komissio on hyväksynyt Viestintäviraston kyseistä markkinaa koskevan sääntelyehdotuksen. Mikäli komissio olisi pitänyt Viestintäviraston markkina-analyysiä Euroopan unionin oikeuden vastaisena, se olisi voinut käyttää veto-oikeuttaan asiassa.

Tietoyhteiskuntakaaren siirtymäsäännöksen noudattaminen

- (268) Markkina-analyysejä koskevat prosessit ovat usein hyvin pitkiä ja uusien sääntelykeinojen käyttöönotto edellyttää kilpailutilanteen tarkastelemista ja analysointia jo ennen lain voimaantuloa. Tämä ja tietoyhteiskuntakaaren 352 §:n 4 momentti huomioon ottaen lain-sääntäjän tarkoituksena ei ole voinut olla, että Digitan esittämällä tavalla huomattavan markkinavoiman päätöksiä annettaisiin kumotun viestintämarkkinalain nojalla vielä uuden lain voimaantulon jälkeen.

Markkinoiden analysointi lain vaatimassa aikataulussa

- (269) Viestintävirasto ei ole Digitan esittämällä tavalla loukannut hallintolain 6 §:n mukaista luottamuksensuojan periaatetta. Siitä, että edellisen markkina-analyysin tekemisestä on kulunut enemmän kuin kolme vuotta, ei voida tehdä johtopäätöstä sääntelyn tarpeettomuudesta tulevaisuudessa. Myöskään muiden viranomaisten päätökset eivät hallintolain esitoissa lausutun mukaisesti saa aikaan sellaista oikeudellisesti perusteltua odotusta, johon voitaisiin vedota.
- (270) Viestintävirasto pitää yrityksiä ajan tasalla vuosisuunnitelmistaan ja käy jatkuvaa vuoropuhelua huomattavan markkinavoiman yritysten, myös Digitan kanssa. Markkina-analyysin viivästymisellä ei ole vaikutusta analyysin tai valituksenalaisen päätöksen lopputulokseen. Valituksenalainen päätös ja sen liitteenä oleva markkina-analyysi ovat lainmukaisia.

Kustannussuuntautuneen hinnoittelun määrittämiseen liittyvän selvityksen ajoitus

- (271) Viestintävirasto on kysymyksessä olevan markkinan analysointiprosessista riippumattomasti päivittänyt ja uusinnut säännellyillä markkinoilla käyttämänsä hinnoittelun arviointimenetelmiä. Menetelmän selvitystyössä on tullut lähteä liikkeelle vallitsevasta tilanteesta, joka selvityksen aloitushetkellä on ollut Digitalle asetettu kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvoite.
- (272) Hinnoittelun arviointimenetelmää tarvitaan hinnoittelun kustannussuuntautuneisuuden arvioinnissa ja enimmäishinnan asettamisessa. Päätöksen kohteena olevan yrityksen ja muiden asianosaisten etujen mukaista on, että huomattavan markkinavoiman päätöstä annettaessa on jo selvillä, miten hinnoittelua tullaan arvioimaan ja hinnoitteluvaihtoehtoja soveltamaan.
- (273) Viestintäviraston on tullut varautua siihen, että kyseessä olevilla markkinoilla on edelleen tarvetta ennakkosääntelylle ja hinnoitteluvaihtoehtojen asettamiselle. Menetelmää koskevan selvitystyön käynnistäminen markkina-analyysin ollessa vielä kesken on ollut välttämätöntä. Valituksenalaisessa päätöksessä asetetut velvoitteet perustuvat objektiiviseen tarkasteluun markkinoiden kilpailutilanteesta ja -ongelmista sekä arvioon Digitan huomattavasta markkinavoimasta.

Viestintäviraston yhteistyö muiden viranomaisten kanssa

- (274) Viestintäviraston ei tule lakiin perustuen laatia sen toimivaltaan kuuluvia huomattavan markkinavoiman analyysyjä ja päätöksiä yhdessä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa. Viestintävirasto hoitaa sille laissa säädettyjä ja toimivaltaansa kuuluvia tehtäviä itsenäisesti ja riippumattomana muista tahoista. Näitä tehtäviä hoitaessaan Viestintävirasto tekee säännöllistä ja laaja-alaista yhteistyötä muiden viranomaisten, kuten Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa, jolle virasto lisäksi lähettää huomattavan markkinavoiman päätösluonnoksensa lausuttavaksi.
- (275) Tietoyhteiskuntakaaren 308 §:n ja puitedirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaan kysymys on tarvittaessa tehtävästä yhteistyöstä.
- (276) Viestintävirasto on määritellyt merkitykselliset markkinat tietoyhteiskuntakaareissa säädetyn ja komission markkinasuosituksessa ja suuntaviivoissa ohjeistetun menettelyn mukaisesti. Merkitykselliset hyödykemarkkinat on määritelty kilpailuoikeudellisia periaatteita noudattaen, kysynnän ja tarjonnan korvattavuustarkastelun avulla. Viestintäviraston arvio huomattavasta markkinavoimasta perustuu kilpailuoikeudellisten periaatteiden soveltamiseen.

Komission lausunnon huomioon ottaminen

- (277) Viestintävirasto on varannut komissiolle tietoyhteiskuntakaaren 82 §:n mukaisesti tilaisuuden antaa lausunto sääntelyehdotuskokonaisuudesta.
- (278) Komissio ei ole vaatinut Viestintävirastoa perumaan tai muuttamaan markkina-analyysiä. Virasto on ottanut huomioon komission 1.4.2015 antamassa lausunnossa esittämät huomautukset toisinnettavien ja ei-toisinnettavien mastojen yksilöinnistä, uuteen sääntelyjärjestelmään siirtymisestä sekä markkinoiden seurannasta. Viestintävirasto on tarkastellut markkina-analyysissä Digitan päälähetysasemien mastojen korvattavuutta myös mastokohtaisesti.

Asianosaisen oikeus tulla kuulluksi ja julkisuuslain soveltaminen

- (279) Viestintävirasto on toiminut asiassa julkisuuslain mukaisesti.
- (280) Digitalla ei ole asianosaisasemastaan huolimatta oikeutta saada pyytämäänsä asiakirjoja siltä osin kuin ne sisältävät sellaisia julki-

suuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaisia liikesalaisuuksi katsottavia tietoja, joiden luovuttaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua. Mainittujen tietojen luovuttaminen saattaisi myös vaarantaa Viestintäviraston mahdollisuudet saada jatkossa yksityiskohtaista taloudellislousteista tietoa markkinatoimijoilta markkina-analyysiensä tueksi, minkä perusteella tietojen luovuttaminen yrityksen salassapitotahdon vastaisesti olisi näin ollen myös vastoin erittäin tärkeää yleistä etua.

- (281) Myös Digita on ilmoittanut käsityksensä ja arvionsa muun muassa markkinoiden kehityksestä ja kilpailutilanteesta salassa pidettäviksi niin vastauksessaan Viestintäviraston markkina-analyysiä koskevaan tietopyyntöön, kansallisen kuulemisen yhteydessä virastolle toimittamassaan lausunnossa kuin tätä asiaa koskevassa valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle.
- (282) Vaikka Digita ei ole saanut salassa pidettäviä asiakirjoja itselleen, sen hallintolain 34 §:n mukainen oikeus tulla kuulluksi on silti toteutunut.
- (283) Viestintävirasto on noudattanut tietoyhteiskuntakaassa säädettyä kuulemismenettelyä. Digitalla, kuten muillakin tahoilla, on ollut kuukausi aikaa lausua valituksenalaista päätöstä koskevasta luonnoksesta. Digitalle on myönnetty pyynnöstä lisää aikaa lausunnon antamiselle. Lausunnon antamiselle varattu määräaika on ollut kohtuullinen.
- (284) Markkina-analyysi, päätös tai menetelmämuistio eivät sisällä yhdenkään toimijan liikesalaisuuksia. Enimmäishintaliitteessä Digitan liikesalaisuudet on merkitty salassa pidettäviksi. Asetetut enimmäishinnat eivät voi olla muuta kuin julkista tietoa. Enimmäishintojen taustalla olevat Digitan kustannustiedot ja tietyt kohdistamisperiaatteet Viestintävirasto on merkinnyt salassa pidettäviksi.

Digitan UHF- ja FM-verkkojen lähetysten korvattavuus

- (285) Viestintävirasto on tarkastellut markkina-analyysissään kaikkien eri lähetysten vastaanottotapojen korvattavuutta.
- (286) VHF-verkon televisiolähetykset eivät ole korvaavia UHF-verkon televisiolähetyksille VHF-verkon rajallisen kanavatarjonnan, verkon peiton ja loppuasiakkaille aiheutuvien huomattavien vaihtokustannusten takia. VHF-verkon väestöpeitto on tällä hetkellä noin

85 prosenttia. Ainoastaan noin 15 prosentilla kuluttajista on tällä hetkellä mahdollisuus vastaanottaa VHF-verkon lähetyksiä.

- (287) Kaapelitelevision vastaanoton korvaavuutta rajoittaa verkon peitto. Kaapeliverkon lähetykset ovat ohjelmistotoimijoille ainoastaan tarjontaa täydentävä muoto, ja kaapelitelesioverkossa edelleenläheteään UHF-verkon lähetykset. Muun muassa Yleisradioon kohdistuva jakeluvelvoite sekä kaupallisten kanavien toimilupaehdot määrittelevät sidonnaisuuden UHF-verkkoon, minkä seurauksena UHF-verkon lähetykset muodostavat ensisijaisen lähetyksmuodon. Kuluttajien kokemaa palvelun laatu riippuu siten kaapelitelesiota vastaanotettaessa siitä, kuinka suurilla UHF-verkon lähetyksmaksuja ohjelmistotoimijat joutuvat maksamaan.
- (288) Satelliitti- ja IPTV-verkkojen lähetyksien korvaavuutta rajoittavat kuluttajien näkökulmasta ensisijaisesti suuret vaihtokustannukset. OTT-palvelujen korvaavuutta rajoittavat puolestaan kanavien ja ohjelmien rajallinen tarjonta mutta myös palvelun laatuun ja sen varmistamiseen liittyvät tekijät.
- (289) Satelliitti-, IPTV-verkkojen ja OTT-telesioipalvelujen lähetykset ovat ohjelmistotoimijoiden näkökulmasta UHF-lähetyksiin verrattuna toissijaisia lähetyksmuotoja.
- (290) Markkina-analyysissä esitetyn radiolähetyksiä koskevan tarkastelun perusteella voidaan todeta, etteivät UHF-verkon lähetykset tai OTT-palveluina tarjottavat lähetykset ole korvaavia FM-verkkojen lähetyksille.
- (291) Noin 65–70 prosenttia Suomen väestöstä asuu tiheästi asutuilla alueilla ja on siten kaapelitelesioverkon ja/tai IPTV-lähetyksverkojen tavoitettavissa, mutta etenkin harvaanasutuilla alueilla antenniverkko on olennainen. Harvaanasuttuja alueita on ympäri Suomea, ja ne sijaitsevat osittain tiiviisti asuttujen alueiden sisällä.
- (292) UHF-lähetyksverkko on monilla alueilla ainoa jakelutie telesioohjelmistoille, mikä korostaa valtakunnallisen telesioverkon merkitystä kuluttajien ja ohjelmistotoimijoiden kannalta.
- (293) Erityisesti satelliitti- ja IPTV-verkkojen lähetyksien sekä OTT-telesioipalveluiden voidaan katsoa olevan kuluttajien ja ohjelmistotoimijoiden näkökulmasta lähinnä täydentäviä vastaanottotapoja ja lähetyksmuotoja.

- (294) Viestintävirasto on tarkastellut vaihtoehtoisten lähetystapojen/jakelualustojen korvaavuutta kuluttajien ja ohjelmistotoimijoiden näkökulmasta. Vaikka vaihtoehtoiset televisiolähetysten vastaanottotavat olisivat katsottavissa korvaaviksi kuluttajien näkökulmasta, tämä ei kuitenkaan automaattisesti merkitsisi, että ne olisivat korvaavia lähetysmuotoja ohjelmistotoimijoiden näkökulmasta. Vähittäismarkkinoiden tarkastelu antaa lähinnä viitteitä tukkumarkkinoiden rakenteen tarkastelulle, mutta korvaavuus vähittäistasolla ei automaattisesti merkitse korvaavuutta tukkutasolla.
- (295) Toimiluvat ja kaupalliset intressit ovat merkittävässä roolissa markkinamäärittelyssä. Vaikka ohjelmistojen siirto kanavanippujen sekä UHF- ja VHF-taajuusalueiden välillä on tehty joustavammaksi, Yleisradion ja yleisen edun kanavien ohjelmistotoimiluvat tulevat edelleen olemaan sidoksissa UHF-verkon lähetyksiin markkina-analyysin tarkastelujaksolla. Näin ollen UHF-verkon lähetyksistä maksettu hinta vaikuttaa jatkossakin ohjelmistotoimijoiden kustannuksiin.
- (296) Digitan 18.5.2015 päivätyssä verkkotoimilupahakemuksessa esittämät seikat tukevat Viestintäviraston näkemystä siitä, ettei markkina-analyysin tarkasteluajanjaksolla tule tapahtumaan sellaista muutosta jakelutavoissa, joka merkitsisi maanpäällisen antennitelevisiojakelun merkityksen vähenemistä.
- (297) Viestintävirasto on ottanut analyysissään huomioon tulevan verkkotoimilupakierroksen, mutta sen lopputulosta on luonnollisesti ollut vaikea ennustaa. Viestintävirasto on myös käsitellyt ja ottanut DNA:n aseman ja sen rakentaman VHF-lähetysverkon analyysissään laajasti huomioon.
- (298) Tulevilla taajuusmuutoksilla ei ole merkitystä merkityksellisten hyödykemarkkinoiden määrittelyn tai huomattavan markkinavoiman arvioinnissa. Ei ole näkyvissä merkkejä siitä, että televisioyhtiöt harkitsisivat luopumista valtakunnallisesta jakelusta ja yleisen edun kanavan asemasta.

Kilpailuoikeudellisten periaatteiden huomioon ottaminen merkityksellisten markkinoiden määrittelyssä

- (299) Huomattavan markkinavoiman sääntelyjärjestelmän mukainen markkinoiden määrittely voi perustellusti poiketa kilpailuviran-

omaisten vastaavasta käytännöstä, mikä todetaan myös puitedirektiivissä ja sen nojalla annetuissa komission ohjeissa.

- (300) Digitan viittaama vakiintunut käytäntö mastomarkkinoiden osalta muodostuu Kilpailu- ja kuluttajaviraston kolmesta yrityskaupparatkaisusta, jotka jo luonteensa puolesta eroavat huomattavan markkinavoiman päätöksistä ja niiden taustalla olevista markkina-analyysistä tai määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön liittyvistä tapauksista. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ole ottanut kantaa antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinoiden määrittelyyn televisio- ja radiolähetyspalvelujen toteuttamista varten.
- (301) Viestintäviraston päätös ei ole lainvastainen eikä ristiriidassa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tai komission kilpailuoikeudellisen käytännön kanssa.

Digitan päälähetysasemien mastojen korvattavuus

- (302) Digitan päälähetysasemien mastot muodostavat UHF- ja FM-lähetysten rungon, ja ne ovat kilpailijoiden kannalta keskeisiä tuotantotehtäviä maanpäällisen televisio- ja radiolähetyspalvelujen tuotannossa. Digitan päälähetysasemien mastojen muodostama infrastruktuuri muodostaa ainutlaatuisen kokonaisuuden.
- (303) Mainitut mastot ovat pääosin poikkeuksellisen korkeita. Korkeisiin mastoihin perustuvassa verkossa on mahdollisuus käyttää suuritehoisia lähettämiä ja saavuttaa siten mahdollisimman laajat lähetin-kohtaiset maantieteelliset peitot. Digitan jakeluverkon 38 päälähetysasemalla voidaan kattaa lähes koko maa eli yli 99 prosenttia väestöstä.
- (304) Digita on ainoa toimija, jolla on käytössään korkeisiin mastoihin ja suurteholähettimiin perustuva verkko, ja sen verkko on myös ainoa, jolla voi kattaa lähes koko väestön Suomessa. Digitan päälähetysasemien mastojen muodostama kokonaisuus on näiden seikkojen vuoksi Yleisradiolle ja yleisen edun kanaville ainoa vaihtoehto ostaa lähetyspalvelu.
- (305) Yleisradio on sille säädetyn julkisen palvelun velvoitteen ja yleisen edun kanavat puolestaan niille myönnettyissä ohjelmistotoimiluvissa olevien ehtojen perusteella käytännössä sidottuja jakelemaan sisällönsä Digitan verkossa.

- (306) Korvattavuutta rajoittaa myös se, että Digitan omistamien ja niitä vastaavien päälähetysasemien mastojen muodostaman infrastruktuurin toisintaminen ei ole käytännössä mahdollista eikä toisaalta tarkoituksenmukaista. Vastaavan verkon rakentaminen olisi kallista, eikä se olisi rakennuslupiin liittyvien syiden vuoksi edes mahdollista lähitulevaisuudessa. Osa Digitan päälähetysasemien mastoista sijaitsee myös sellaisilla paikoilla, jonne ei olisi taloudellisesti järkevää tai teknisesti mahdollista rakentaa korvaavaa mastoa. Tällaisia paikkoja ovat esimerkiksi maisema-, luonto- ja kulttuuriarvoiltaan arvokkaat alueet. Digitan päälähetysasemien mastot on pystytty aikanaan sijoittamaan usein myös optimaalisille paikoille.
- (307) Kansainvälinen taajuussuunnitelma perustuu nimenomaan Digitan verkon parametreihin. Kansainvälinen taajuuskoordinaatio asettaa merkittäviä rajoituksia televisio- ja radiolähettimien sijoittamiselle. Tämä seikka yksinään rajoittaa näiden mastojen korvattavuutta merkittävästi.
- (308) Edellä mainitut tekijät muodostavat sellaisenaan merkittäviä rajoituksia Digitan päälähetysasemien mastojen korvattavuudelle televisio- ja radiolähetyspalvelujen toteuttamisessa. Lisäksi näiden mastojen korvattavuutta rajoittavat monet muut tekijät, jotka riippuvat osaksi siitä, onko kyse televisio- vai radio-ohjelmistojen lähettämisestä.
- (309) Tarkasteltaessa kunkin Digitan päälähetysaseman maston korvattavuutta mastokohtaisesti yksikään Digitan päälähetysasemien mastoista ei ole korvattavissa vaihtoehtoisilla mastoilla. Näin ollen Digita pystyy käyttämään huomattavaa markkinavoimaansa myös alueellisesti. Viestintäviraston asettama antennipaikan ja -kapasiteetin vuokrausvelvoite koskee siten jokaista Digitan päälähetysaseman mastoa erikseen.
- (310) Viestintävirasto ei ole menetellyt merkityksellisiä markkinoita määrittellessään tarkoitushakuisesti. Jos kysynnän ja tarjonnan korvattavuustarkastelu osoittaa, että muiden toimijoiden palvelut eivät ole korvaavia tietylle tuotteelle tai palvelulle, merkityksellisiin hyödykemarkkinoihin saattaa tällöin kuulua vain tietyn toimijan verkko/palvelut.

Mastojen korvattavuus radiolähetyspalveluja varten

- (311) Digitan päälähetysasemien mastojen antennipaikoille ei ole korvaavaa vaihtoehtoa radiolähetyspalvelujen toteuttamista varten. Digitan mastot ovat poikkeuksellisen korkeita ja niissä on mahdollista käyttää suurteholähettämiä ja saavuttaa siten mahdollisimman kattava väestöpeitto. Radiolähetyspalvelujen toteuttamisen kannalta korvaavuutta rajoittaa lisäksi merkittävästi käytettävissä olevien taajuuksien rajallinen määrä. Siten valtakunnallisen FM-radiolähetysverkon rakentaminen ilman pääsyä Digitan päälähetysasemien mastojen antennipaikkoihin ei ole mahdollista. Taajuuksien vähäisyys merkitsee sitä, että mikäli pääsyä Digitan korkeisiin mastoihin ei ole ja lähetykset toteutetaan vain matalista mastoista, taajuudet eivät riitä nykyiseen kapasiteettiin. Radiokanavia olisi tällöin huomattavasti vähemmän.
- (312) Suomelle on kansainvälisissä taajuussopimuksissa osoitettu rajattu määrä suuren säteilytehon mahdollistavia taajuuksia, jotka on sijoitettu Digitan päälähetysasemien korkeisiin mastoihin. Näitä suurtehotaaajuuksia Suomen ei ole mahdollista saada lisää. Myös matalamman säteilytehon sallivat taajuudet on pääsääntöisesti koordinoitu naapurimaiden kanssa Digitan päälähetysasemien korkeisiin mastoihin, jolloin taajuuksilla saavutettava peittoalue on suurin mahdollinen.
- (313) Suurtehotaaajuuksia voidaan sijoittaa matalampiin mastoihin, mutta usein säteilytehoa joudutaan tällöin laskemaan. Esteenä ovat tavallisesti matalampien mastojen läheisyydessä oleva asutus eli säteilyturvallisuuskysymykset. Matalissa mastoissa sijaitsee tavallisesti useita muita radiojärjestelmiä, esimerkiksi matkaviestinjärjestelmiä ja erilaisia yksityisiä radiojärjestelmiä, jolloin radio- tai televisio- taajuuden sijoittaminen kyseiseen mastoon voi olla häiriöteknisesti mahdotonta.
- (314) Puolet valta- tai osavaltakunnallisista kaupallisista radioverkoista kattaa 80–95 prosenttia väestöstä. Tällaisen väestöpeiton toteuttaminen Suomen taajuusresursseilla kaikille nykyisille radioverkoille hyödyntämättä Digitan mastoja on mahdotonta. Myös Telemast Nordic Oy joutuu operoimissaan verkoissa hyödyntämään Digitan mastoja.
- (315) Yleisradion jakeluvaikeus aiheuttaa taatun kysynnän valtakunnallisille radiolähetyksille, joten sääntely tältä osin on perusteltua. Digi-

ta ei toimi kuluttajapalveluita tuottavana radio-ohjelmistotoimijana, joten Digitan näkemys siitä, että ohjelmistotoimijoille ei olisi kaupallisesti perusteltua saavuttaa yli 90 prosentin väestöpeittoa, on spekulatiivinen.

Mastojen korvattavuus televisiolähetyspalveluja varten

- (316) Digitan päälähetysasemien mastojen antennipaikoille ei ole korvaavaa vaihtoehtoa televisiolähetyspalvelujen toteuttamista varten. Digitan mastot ovat poikkeuksellisen korkeita ja niissä on mahdollista käyttää suurteholähtettäviä ja saavuttaa siten mahdollisimman kattava väestöpeitto.
- (317) Televisiolähetyspalvelujen toteuttamisen kannalta korvaavuutta rajoittaa pelkästään se, että valtaosa vastaanottoantenneista on suunnattu juuri Digitan päälähetysasemien mastoja kohti. Digitan päälähetysasemien mastojen antennipaikkojen käyttö on käytännössä ainoa nopeasti hyödynnettävissä oleva tapa rinnakkaisen UHF-jakeluverkon rakentamiseksi.
- (318) Korvaavuutta rajoittavat myös mahdolliset häiriöt. UHF-signaalien lähettäminen eri tehoilla ja erilaisista verkkotopologioista voi aiheuttaa kuluttajan vastaanottoon häiriöitä tai vastaanoton antennivahvistimen tukkeutumista, jolloin loppukäyttäjä ei saa vastaanotettua televisiolähetystyksiä. Häiriöitä voi myös aiheutua, jos maston ja loppukäyttäjän välissä on matkaviestinverkon 4G-teknologiaa käyttäviä mastoja. Jälkimmäinen tilanne on todennäköisempi, jos televisioverkko pohjautuu useiden matalien mastojen käyttöön.
- (319) Televisiolähetysantennien sijoittamiselle myös mataliin mastoihin ei ole lähtökohtaisesti mitään teknisiä esteitä, ellei kiinnitetä huomiota kuluttajavaikutuksiin. Tällaisia ovat häiriöt vastaanotossa, jotka yhdessä loppuasiakkaiden vastaanottoantennien määrän ja erilaisten suuntausten perusteella tekevät Digitan päälähetysasemien mastoista käytännössä korvaamattomia.
- (320) Ohjelmistotoimijoiden kannalta UHF-alueen erilaisella verkkotopologialla toteutettu verkko tavoittaisi vain kiinteistöt, joissa olisi asennettu ja suunnattu antennit matalan mastorakenteen verkkoon. VHF-alueelle tarvitaan joka tapauksessa oma antenninsa eli kuluttaja tarvitsisi tällöin jopa kolme antennia vastaanottaakseen koko maanpäällisen antennitelevisiotarjonnan.

- (321) Tehokkaalla taajuussuunnittelulla ei voida Digitan esittämällä tavalla estää häiriöiden aiheutumista ilman, että se edellyttäisi loppuasiakkailta kahden antennin käyttöä ja siten merkittävien lisäkustannusten syntyä.
- (322) Digita on esittänyt esimerkinomaisen UHF-televisiolähetysverkon verkkosuunnitelman, jonka peittoalue on 90 prosenttia Suomen väestöstä. Digitan verkkosuunnitelmassa on jätetty ottamatta huomioon ne ongelmat ja rajoitukset, jotka seuraisivat rinnakkaisten UHF-signaalien lähettämisestä, kuluttajien vastaanottoantennien suuntauksesta tai siitä, että kuluttajat tarvitsisivat tällöin kaksi antennia. Verkkosuunnitelmassa ei ole myöskään otettu huomioon ongelmia ja rajoituksia, jotka aiheutuisivat matalien mastojen muista järjestelmistä tai asutuksen sijainnin läheisyydestä suhteessa mastoon tai mahdollisista tehoista ja niiden eroista.
- (323) Digitan väite kysynnän puuttumisesta on perusteeton, eikä se ole asiaan vaikuttava kysynnän korvattavuuden tai merkityksellisten markkinoiden määrittelyn kannalta. Viestintävirasto on lisäksi markkina-analyyseissään todennut, että televisiolähetyspalveluilla on kilpailuongelmia riippumatta siitä, mikä lähetysten väestöpeitto on. Toimijoiden voidaan olettaa myös pyrkivän tavoittamaan mahdollisimman suuren osan väestöstä.
- (324) Digitan mukaan edes yli 90 prosenttia väestöstä kattavan televisiolähetysverkon rakentaminen ei edellytä Digitan mastojen käyttöä, koska yli 90 prosenttia ylittävältä osalta verkkoa voidaan täydentää joko Digitan tai muiden toimijoiden mastoilla ja/tai vaihtoehtoisilla jakelutekniikoilla.
- (325) Kuitenkaan viimeistä 10 prosenttia ei ole toimilupien perusteella mahdollista toteuttaa vaihtoehtoisin jakelutekniikoin, vaan kysymys on enintään 0,04 prosentin väestöpeitosta. Lisäksi tulee ottaa huomioon Yleisradion hallintoneuvoston ja ylimpien laillisuusvalvojen päätökset, joiden mukaan Yleisradion kanavien nykyistä laajempi osavaltakunnallinen satelliittijakelu ei täyttäisi kansalaisten yhdenvertaisuuden vaatimusta, joten satelliittitelevisio ei ole Yleisradion käytettävissä edes oikeudellisista syistä.
- (326) Televisioverkon suunnitteleminen sisääntennivastaanottoon edellyttäisi verkkosuunnittelun huomattavasti korkeammille signaalitasoille eli nykytopologialla lähetykset huomattavasti suuremmille tehoille. Suomen television taajuussuunnitelma ei tue tällaista verkko-

suunnittelua, vaan taajuuksien käytön on suunniteltu perustuvan kattoantennivastaanottoon. Sisäantennit ovat myös herkkiä häiriöille, huoneessa liikkumiselle ja heijastuksille, joten Viestintävirasto ei suosittelen niiden käyttämistä.

Mastojen korvattavuus kustannusten kannalta

- (327) Digitan olemassa oleva korkeisiin mastoihin perustuva verkko on tarkasteluajanjaksolla kustannustehokkain tapa saavuttaa valtakunnallinen peitto television UHF- ja radion FM-lähetyksiin lähetyspalvelua tarjoavan yrityksen näkökulmasta.
- (328) Jos yhtään valmiiksi hyödynnettävissä olevaa mastoa ei olisi olemassa, ei olisi selkeää näyttöä siitä, olisiko Digitan korkeilla mastoilla vai matalilla mastoilla rakennettava verkko kustannuksiltaan toista tehokkaampi antennipaikka- ja -kapasiteettipalvelua tuottavan yrityksen näkökulmasta.
- (329) Saavuttaakseen valtakunnallisen peiton lähetyspalvelua tarjoava yritys tarvitsee huomattavasti enemmän matalia mastoja kuin korkeita, jolloin kokonaiskustannus nousee huomattavasti korkeammaksi matalia mastoja käytettäessä. Matalien mastojen antennipaikan hintojen tulisi olla yli seitsemän kertaa matalammat kuin yhden korkean maston antennipaikan hinta, jotta matalien mastojen käyttäminen olisi kustannustehokkaampaa.
- (330) Kustannustehokkuuteen liittyy oleellisena osana paitsi hinta myös palvelun ominaisuudet, esimerkiksi saavutettava peitto ja aika, joka palvelun saamiseksi menee.
- (331) Digitan palveluiden voidaan katsoa muodostuvan kustannustehokkaimmiksi, kun otetaan huomioon, että Digitan verkko kattaa käytännössä koko väestön, kuluttajien antennit ovat jo suunnatut valmiiksi sen mastoja kohti ja Digitan mastoista palvelua lähettämällä lähetysten häiriöiden mahdollisuus on hyvin pieni. Näitä etuja ei automaattisesti ole saavutettavissa matalilla mastoilla. Matalien mastojen käyttäminen valtakunnallisen peiton rakentamiseen ei käytännössä olisi edes mahdollista, koska taajuudet eivät riittäisi.
- (332) UHF-verkon rakentaminen eroaa merkittävästi VHF-verkon rakentamisesta. Matalammalla VHF-taajuusalueella peitto on helpompi rakentaa, koska matalammat VHF-taajuudet etenevät pidemmälle kuin UHF-taajuudet. Nykyistä VHF-verkkoa vastaavan verkon to-

teuttaminen UHF-taajuuksilla johtaa maantieteellisesti puolet pienempään peittoalueeseen. DNA:n VHF-verkon rakentaminen ei olisi ollut mahdollista ilman merkittäviä synergiahyötyjä DNA:n matkaviestinverkosta.

Mastojen korvattavuus vaihtoehtoisilla mastoilla

- (333) On epätodennäköistä, että vastaavanlaisen lähetyismastoverkoston rakentamiseen olisi mahdollista saada rakennuslupia Digitan päälähetysasemien mastojen verkoston toisintamiseksi. Korvaavan mastoinfrastruktuurin rakentamisessa tulisi ottaa huomioon lisäksi kuluttajavaikutukset, rakentamisen viemä aika ja se, että uuden toimijan tulisi selvittää mahdolliset radiohäiriöt Digitan lähetysverkon kanssa. Kahden päällekkäisen UHF-verkon olemassaoloa ei voida pitää realistisena, sillä kuluttajilla tulisi tällöin olla kaksi antennia eikä silti voitaisi taata molempien lähetysten samanaikaista vastaanottoa antennivahvistimien mahdollisen tukkeutumisen takia.
- (334) Digitan päälähetysasemien mastojen korvattavuutta yksittäin rajoittaa lähtökohtaisesti jo kansainvälinen taajuuskoordinaatio, joka pohjautuu Digitan mastojen parametreihin. Mastot, joiden käyttöön otto vaatisi uudelleenkoordinointia, eivät ole korvaavia, sillä prosessi vie aikaa ja on riippuvainen naapurimaiden taajuuksien käytöstä.
- (335) Viestintävirasto on ottanut huomioon allotment-alueet. Kansainväliin koordinoiteihin pohjautuvat tarkastelusäteet ovat radion osalta 15 kilometriä, jos säteilyteho on 1 kW tai enemmän, ja 5 kilometriä, jos säteilyteho on alle 1 kW. Televisiolähetin sen sijaan saa olla korkeintaan 20 kilometrin päässä koordinoitusta lähetyspaikasta.
- (336) Vaihtoehtoisten lähetyismastojen käyttö on mahdollista lähetyalueen sisällä. Jos alueelta löytyy vaihtoehtoinen masto, jonka korkeus maanpinnan korkeus huomioon ottaen ei ylitä sovittua maksimia, voidaan maston käyttämistä televisio- tai radiolähetyksiin lähtökohtaisesti tarkastella suhteessa muihin käyttörajoituksiin.
- (337) Mastoja, joita täytyy ottaa käyttöön useampi, jotta voidaan korvata yksi Digitan päälähetysaseman masto, ei voida pitää korvaavina. Tämä aiheuttaa lähetystoimijalle huomattavia lisäkustannuksia, joita kilpailijan ei voida olettaa kantavan, ja lähetyspeiton reunoilla heikon kuuluvuuden katvealueet lisääntyvät, koska peitto rakennetaan monesta pienemmästä lähetyalueesta. Näin ollen useamman

maston käyttäminen saavuttamatta samaa peittoa ei olisi kustannustehokasta.

- (338) Korvaavien mastojen korkeuden tulee olla lähellä Digitan maston korkeutta. Näin voidaan saavuttaa haluttu peittoalue yhdellä korvaavalla mastolla ja käyttää Digitan lähetystehoa vastaavaa lähetystehoa. Lähetysteho on olennaista taajuustehokkuuden ja sitä kautta lähetysverkosta saatavan kapasiteetin näkökulmasta.
- (339) Televisiolähetystoiminnan kannalta vaihtoehtoisten mastojen käyttö aiheuttaisi merkittäviä kuluttajavaikutuksia. Radiolähetystoiminnassa taajuustehokkuus ja siten käytettävissä oleva kapasiteetti eli radiokanavien määrä vähenisi merkittävästi. Saavutettavan väestöpeiton takia jouduttaisiin luopumaan merkittävästä määrästä radiokanavia ja taajuuksien käyttö olisi hyvin tehotonta ilman Digitan mastoja.
- (340) Viestintävirasto on Suomen mastomarkkinoiden erityispiirteiden perusteella katsonut, että yli 200 metriä korkeat Digitan päälähetysasemien mastot ovat jo korkeudeltaan sellaisia, että niille ei ole löydettävissä korvaavia vaihtoehtoisia mastoja. Esimerkiksi Ranskan viranomainen on päättänyt omassa televisiolähetyspalveluiden analyysissään sääntelemään kaikkia yli 100 metriä korkeita mastoja. Digitan 38 päälähetysaseman mastosta 27 on yli 200 metriä korkeita. Viestintävirasto on todennut näiden korkeuden estävän vaihtoehtoisten mastojen käytön. Loput 11 päälähetysaseman mastoa ovat alle 200 metriä korkeita.
- (341) Vuotson, Ähtärin, Kuttasen, Utsjoen ja Karigasniemen mastojen läheltä ei löydy korvaavia mastoja ilman taajuuksien uudelleen koordinoitua. Nämä mastot eivät ole korvattavissa.
- (342) Myöskään Ylläksen, Rukan, Vaasan, Iisalmen, Pernajan ja Kiihtelysvaaran mastoille ei ole löydettävissä tosiasiallisesti korvaavaa vaihtoehtoista mastoa, johon kilpailija voisi siirtyä. Viestintävirasto on tarkastellut mainittujen mastojen lähellä sijaitsevien samassa korkeusluokassa olevien mastojen soveltuvuutta televisio- tai radiolähetyskäyttöön. Tähän vaikuttavat esimerkiksi maston rakenne, vapaana olevat antennipaikat ja -kapasiteetti, korkeus merenpinnasta, maaston muodot, haluttujen antennikuvioiden käyttö, siirtoyhteyksien riittävyys ja asutuksen läheisyys.

- (343) Teknisten parametrien lisäksi Viestintävirasto on arvioinut taloudellista korvattavuutta. Korvaavien antennipaikkojen hintojen lisäksi virasto on selvittänyt kysynnän korvaavuutta asiakkaan kohtaamien kustannusten kannalta ja aiemmalla kysynnän ohjautumisella.
- (344) Komissio on ohjeistanut tiedonannossaan merkityksellisten markkinoiden määritelmästä yhteisön kilpailuoikeuden kannalta (97/C 372/03), että lähimenneisyydessä tapahtuneita todellisia esimerkkejä ja toimijoiden näkemyksiä voidaan ottaa huomioon markkinoita määriteltäessä.
- (345) Viestintävirasto on arvioinut mastojen korvattavuutta ja rajannut sääntelyn koskemaan ainoastaan Digitan päälähetysasemien mastoja. Näin ollen sääntely ei kohdistu muihin Digitan omistamiin mastoihin tai esimerkiksi täytelähettimien antenneihin.
- (346) Mastokohtaista arviointia on tehty yhteistyössä Viestintäviraston Taajuushallinnon kanssa, josta on saatu laskelmia vaihtoehtoisten mastojen käytettävyydestä taajuuksien näkökulmasta. Tässä analyysissä korvattavuus on arvioitu erikseen televisio- ja radiolähetystoiminnan näkökulmasta. Viestintävirasto on myös kysynyt toimijoilta näkemyksiä korvattavuudesta, mastojen yksityiskohdista ja niiden soveltuvuudesta televisio- ja/tai radiotoimintaan.
- (347) Muista kuin Digitan mastoista ei ole saatavilla UHF-antennikapasiteettia.

Televisiolähetyspalvelujen merkitykselliset hyödykemarkkinat

- (348) Vaihtoehtoiset televisiolähetysten vastaanottotavat eivät ole korvaavia UHF-verkon lähetyksille. UHF-lähetysten ja UHF-kanavanippujen tarkasteleminen yhtenä kokonaisuutena on myös perusteltua.
- (349) Viestintävirasto on aloittanut vähittäismarkkinoiden tarkastelun palvelun sisällön osalta niistä kanavista, joita katsotaan eniten. Jos Viestintävirasto sääntelisi pelkästään Yleisradion ja yleisen edun kanavien televisiolähetyspalveluita, se loisi kilpailuneutraliteettiongelman UHF-verkossa toimivien ohjelmistotoimijoiden välille, sillä ohjelmistotoimijat kohtaisivat eri hinnan samasta palvelusta.
- (350) Kaupallisilla vapaasti vastaanotettavilla kanavilla ja maksullisilla kanavilla on kaupalliset motiivit toimia UHF-verkossa. UHF-verkon peitto, UHF-lähetyksiä vastaanottavien kotitalouksien määrä,

UHF-verkon jakelun kustannustehokkuus sekä jakelualustan verkostovaikutus ohjaavat ohjelmistotoimijoita hyödyntämään UHF-verkkoa jakelukanavanaan. UHF-verkon houkuttelevuus jakelualustana on sitä suurempi, mitä enemmän ohjelmistotoimijoita ja lähetyksiä vastaanottavia kotitalouksia sillä on (verkostovaikutus). Yleisradio ja yleisen edun kanavat luovat lähetyksalustalle sen kriittisen massan, joka takaa UHF-verkon lähetyksien houkuttelevuuden lähetyksiä vastaanottaville kotitalouksille ja ohjelmistotoimijoille.

- (351) Riippumatta siitä, onko kysymyksessä vapaasti vastaanotettava kanava tai maksullinen kanava, televisiolähetyspalvelu ei käytännössä eroa Digitan näkökulmasta. Digita hinnoittelee lähetykspalvelunsa kanavaniputtain eikä sen perusteella, mikä ansaintalogiikka kanavalla on. Näin ollen olisi keinotekoisesti erottaa sääntely koskemaan ainoastaan vapaasti vastaanotettavia kanavia.
- (352) VHF-verkon lähetykset eivät ole korvaavia UHF-verkon lähetyksille. DNA:n VHF-verkko kattaa 85 prosenttia väestöstä, mutta tällä hetkellä vain noin 15 prosentilla kuluttajista on mahdollista vastaanottaa näitä lähetyksiä.
- (353) Kaupallisen kysynnän tarkasteleminen ei ole relevanttia arvioitaessa kysynnän ja tarjonnan korvattavuutta. Sääntely, jossa vain osa toimijoista saisi lähetykspalvelut säänneltyyn hintaan, olisi kilpailuneutraliteetin näkökulmasta hyvin ongelmallista.
- (354) Kilpailuoikeuden tarkoituksiin ja ennakkosääntelyn tarkoituksiin määritellyt markkinat voivat poiketa toisistaan. Markkinoiden määrittely ennakkosääntelyn tarpeisiin ei rajoita markkinoiden määrittelyä yksittäisissä kilpailuoikeudellisissa asioissa. Kilpailuoikeudellinen oikeuskäytäntö ei myöskään rajoita viestintäviranomaista ennakkosääntelyssään.
- (355) Myös vuoden 2003 markkinasuosituksen mukaan kysymyksessä ovat televisio- ja radiotoiminnan lähetykspalvelut sisällön lähettämiseksi loppukäyttäjille. Markkinoita ei ole rajattu koskemaan pelkästään vapaasti vastaanotettavia kanavia.
- (356) Suomessa on siirrytty vuoden 2017 alusta alkaen antenniverkon lähetyksissä laajemmin käyttämään DVB-T2-tekniikkaa. Tämä teknologiasiirtymä lisää kanavanippujen lähetykskapasiteettia. Uusi tekniikka mahdollistaa teräväpiirtolähetykset (HD-lähetykset) tai huomattavasti enemmän perustasoisia (SD-lähetykset) TV-kanavia.

Päätöksen tarkastelujaksolle ajoittuva teknologiasiirtymä tulee ottaa huomioon ulottamalla sääntely DVB-T2-tekniikalla toteutettuihin televisiolähetysiin, jottei sääntelyn puuttuminen estä joustavaa teknologiasiirtymää. Teknologiasiirtymä ei riipu kysynnästä, joten tämä ei ole peruste jättää D- ja H -kanavanippuja sääntelyn ulkopuolelle.

Velvoitteiden asettaminen kaikille päälähetysasemien mastoille

- (357) Päälähetysasemien antennipaikkojen vuokrausvelvollisuus antaa kilpailevalle yritykselle mahdollisuuden alkaa tarjota Digitan kanssa kilpailevaa lähetyspalvelua. Yhdellekään Digitan päälähetysaseman mastolle ei ole löydettävissä korvaavaa vaihtoehtoista mastoa. On perusteltua, että Digitalle asetettu antennipaikan vuokrausvelvoite koskee kaikkia Digitan päälähetysasemien mastoja.
- (358) Kilpailevan operaattorin tarvitsemien päälähetysasemien antennipaikkojen tarve riippuu sen asiakkaiden tavoittelemasta peittoalueesta. Digitalle asetettavan antennipaikan vuokrausvelvollisuuden tulee siten olla päälähetysasemakohtainen. Tämä madaltaa alalle tulon kynnystä ja mahdollistaa markkinoilla jo olevien toimivien yritysten verkkojen peiton laajentamisen.
- (359) UHF-lähetyksissä kilpailuongelmat koskevat kaikkia kanavanippuja. Kilpailevan verkko-operaattorin kannalta ei olisi kohtuullista, jos sen pitäisi vuokrata antennipaikka kaikista Digitan päälähetysasemien mastoista tarjotakseen lähetyspalvelua esimerkiksi peittoalueeltaan 80 prosentin kanavanipussa.
- (360) Digitalle asetettu päälähetysasemakohtainen velvoite vuokrata maston antennipaikka on välttämätön kilpailun edistämiseksi. Asetettua velvoitetta ei voida pitää suhteettomana tai kohtuuttomana, kun otetaan huomioon velvollisuuden asettamisella tavoiteltavat kilpailun edistämispäämäärät sekä Digitan asema kyseisillä markkinoilla.

Antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuus

- (361) Antennipaikan ja -kapasiteetin vuokrausvelvoitteet eivät ole päällekkäisiä, vaan molemmille velvoitteille on oma itsenäinen tarpeensa.
- (362) Toisin kuin Digita on esittänyt, Viestintävirasto ei ole valituksenalaisessa päätöksessään katsonut antennipaikan vuokraamisen ole-

van tarpeen vain tilanteissa, joissa antennipaikkaa ei ole tarjolla. Viestintävirasto on päinvastoin tuonut esiin, että kilpailijan oma infrastruktuuri saattaa vaikuttaa siihen, haluaako se vuokrata ensisijaisesti antennipaikan vai -kapasiteettia.

- (363) Digitan velvollisuus vuokrata päälähetysasemien antennikapasiteettia madaltaa kilpailijan alalle tulon kynnystä, koska kilpailijan ei tällöin tarvitse investoida omiin mastoihin, antenneihin tai nousukaapeleihin. Kilpailevan yrityksen tulee itse voida valita, vuokraako se antennipaikan vai -kapasiteettia.
- (364) Mastossa jo sijaitsevilla antenneilla on merkitystä sille, voiko kilpailija vuokrata tarvitsemansa antennipaikan. Digitan päälähetysasemien mastoissa ei välttämättä ole tarjolla sellaisia antennipaikkoja, joita kilpaileva yritys tarvitsisi lähetysverkon rakentamiseen.
- (365) UHF-lähetyspalvelun ja radiolähetyspalvelun toteuttamisen kannalta kilpailijan tulee voida asentaa antenninsa mahdollisimman korkealle Digitan mastossa. Kilpailijaa kiinnostavat ja sen tarvitsemat antennipaikat saattavat olla esimerkiksi Digitan omassa käytössä.
- (366) Televisiolähetyksissä käytettävät Digitan omat UHF-antennit sijaitsevat lähes poikkeuksetta maston korkeimmissa kohdissa. Vaikka Digitan mastossa olisi tilaa kilpailijan antennille, tämä ei riitä aina takaamaan sitä, että kilpaileva yritys voisi tosiasiallisesti hyödyntää vapaana olevia antennipaikkoja televisiolähetyspalvelujen toteuttamisessa. Se, että maston alemmissa kohdissa olisi tilaa, ei siten ole kaikissa tapauksissa riittävää kilpailijan kannalta.
- (367) Antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuus on tarpeellinen myös radiolähetyspalveluissa. Radiolähetyspalveluissa antennien sijoituskorkeudella on merkitystä käytettävän lähetystehon ja saavutettavan peiton näkökulmasta. Mastossa jo sijaitsevien radioantennien takia uudella toimijalla ei aina ole mahdollisuutta sijoittaa omia antenniaan optimaaliselle korkeudelle. Radioantennikapasiteetin vuokraukselle ei ole teknisiä esteitä, ja radioantennien kapasiteetin yhteiskäyttöä esiintyy jo tällä hetkellä.
- (368) Digita on liioitellut antennikapasiteetin vuokraamisesta sille aiheutuvia olennaisia riskejä, kustannuksia ja haittoja. Digitalla ei ole tietoyhteiskuntakaaren 56 §:n 2 momentin mukaisesti antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuutta tilanteissa, joissa käyttöoikeuden luo-

vutus olisi Digitan kannalta teknisesti epätarkoituksenmukaista tai kohtuutonta.

- (369) Digitalle asetettu päälähetysasemakohtainen velvoite vuokrata maston antennikapasiteettia on välttämätön kilpailun edistämiseksi. Asetettua velvoitetta ei voida pitää suhteettomana tai kohtuuttomana, kun otetaan huomioon velvollisuuden asettamisella tavoiteltavat kilpailunedistämispäämäärät sekä Digitan asema kyseisillä markkinoilla.

Antennipaikan enimmäishintavelvoite

- (370) Viestintäviraston Digitalle asettama velvollisuus noudattaa antennipaikkojen hinnoittelussa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa on välttämätön kilpailun edistämiseksi ja kilpailun esteiden poistamiseksi ja se täyttää enimmäishintavelvoitteelle ja hinnoittelovelvoitteille yleisesti asetetut edellytykset.
- (371) Antennipaikkaan pääsy on vaikeimmin toisinnettava osa televisiolähetyspalvelujen arvoketjussa. Digitan päälähetysasemien mastot ovat kilpailijan kannalta kriittisin tuotantotekijä maanpäällisen televisio- ja radiolähetyspalvelujen tuotannossa. Antennipaikasta maksettavat korvaukset ovat yksi merkittävimmistä kustannuseristä televisio- ja radiolähetyspalvelujen tarjonnassa.
- (372) Digitan omistamien ja niitä vastaavien päälähetysasemien mastojen muodostaman infrastruktuurin toisintaminen ei ole käytännössä mahdollista eikä toisaalta myöskään tarkoituksenmukaista. Digitan päälähetysasemien antennipaikkojen kohtuullinen ja kustannussuuntautunut hinnoittelu on näin ollen edellytys sille, että kilpailevaa lähetystoimintaa voisi muodostua ja uusien verkkoyritysten pääsy markkinoille olisi mahdollista.
- (373) Pelkkää kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvollisuutta ei voida pitää riittävänä kilpailun esteiden poistamiseksi. Mikäli antennipaikkaan pääsyä ei voitaisi taata etukäteen tiedossa olevalla kustannussuuntautuneella hinnalla, kilpaileva palvelutarjonta estyisi.
- (374) Mikäli Digitalla ei olisi enimmäishintavelvoitetta päälähetysasemien mastojen antennipaikkoihin, kilpailevilla lähetyspalveluyrityksillä ei myöskään olisi mahdollisuutta arvioida Digitan hinnoittelun kohtuullisuutta eikä kustannussuuntautuneisuutta.

- (375) Digitan pääosin poikkeuksellisen korkeissa päälähetysasemien mastoissa sijaitseville antennipaikoille ei ole saatavissa muualta markkinoilta referenssihintoja, kuten laitetilojen ja muiden liitännäistointojen hinnoille.
- (376) Digitan päälähetysasemien antennipaikoille asetetut enimmäishinnat vaikuttavat välillisesti myös antennikapasiteetin vuokraukseen, sillä antennipaikasta aiheutuvat kustannukset ovat osa antennikapasiteetin kustannuksia. Näin ollen antennipaikan enimmäishinta vaikuttaa myös antennikapasiteetin hintaan ja edistää kilpailun syntymistä vuokrattaessa antennipaikkoja ja antennikapasiteettia.
- (377) Tehokkaan ennakkosäätelyn puuttuminen vaikeuttaisi yritysten investointeja, koska ennustettavan ja läpinäkyvän hintasäätelyn puuttuessa yritykset eivät pysty arvioimaan luotettavasti investointien kustannuksia ja tulovirtoja. Enimmäishintojen asettaminen päälähetysasemien antennipaikoille lisää siten ennustettavuutta ja kannustaa sekä Digitaa että kilpailijoita investoimaan televisio- ja radiolähetysverkkoihin.
- (378) Ohjelmistotoimijoiden lähetysohjelmien maksama hinta vaikuttaa myös ohjelmistotoimijoiden tehokkuuteen ja lopulta loppukäyttäjien kokemaan palvelun laatuun. Korkeat lähetysohjelmien kustannukset koituvat siten lopulta loppuasiakkaiden haitaksi ohjelmistopalvelujen huonompana laatuna ja saatavuutena.
- (379) Etukäteen tiedossa olevat antennipaikkojen hinnat myös madaltavat vähittäismarkkinoille pyrkivien ohjelmistotoimijoiden alalle tulon kynnystä ja siten enimmäishinnan asettamisen voidaan katsoa osaltaan edistävän uuden ohjelmistopalvelutarjonnan muodostumista.
- (380) Viestintävirasto on asettanut enimmäishinnan noudattamista koskevan velvoitteen ainoastaan itse antennipaikalle, eikä sitä ole ulotettu koskemaan esimerkiksi laitetilän vuokrausta.

Enimmäishintojen määrittäminen

- (381) Viestintävirastolla on harkintavaltaa sen suhteen, mitkä kustannukset on kohtuullista sisällyttää säännellyn tuotteen tai palvelun hintaan ja millä tavalla kustannukset määritetään. Viestintävirasto ei ole sidottu yrityksen kustannuslaskennassa käyttämiin periaatteisiin. Se, että Viestintävirasto ei kustannuksia kohdistaessaan ole hy-

väksynyt kaikilta osin Digitan käyttämää tapaa, ei ole osoitus lainvastaisuudesta.

- (382) Määrittäessään enimmäishintoja Viestintävirasto on sisällyttänyt päälähetysasemien antennipaikkojen kustannuksiin alueen aidan, portin ja kaapelikatoksen. Viestintävirasto ei ole ottanut huomioon antennipaikkojen enimmäishinnoissa muiden päälähetysasemien rakennusten kustannuksia, koska niiden kustannukset eivät aiheudu maston antennipaikan tarjoamisesta, vaan sen hyödyntämisen kannalta välttämättömistä liitännäistoiminnoista, sekä muista palveluista, kuten antennikapasiteetin tarjoamisesta ja huoltopalveluista.
- (383) Viestintäviraston tapa kohdistaa kustannuksia ei tarkoita, ettei kyseisiä rakennuskustannuksia oteta huomioon. Viestintävirasto on asettanut Digitalle velvoitteen hinnoitella antennikapasiteetin vuokraamisesta sekä antennipaikan ja -kapasiteetin liitännäistoiminnoista perittävät korvaukset kustannussuuntautuneesti. Kustannussuuntautuneisuuden arviointi on jälkikäteistä eikä Viestintävirasto ole valituksenalaisessa päätöksessään tarkemmin arvioinut kyseisten palvelujen kustannuksia.
- (384) Korkeat mastot aiheuttavat vaatimuksia kaikille maston vieressä sijaitseville rakennuksille. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että kaikkien lähetysasemalla sijaitsevien rakennusten ja rakennelmien kustannuksia tulisi kohdistaa mastolle ja ottaa huomioon antennipaikan hinnoittelussa. Lähetysasemalla sijaitsevia rakennuksia on mahdollista käyttää myös sääntelemättömiin palveluihin, ja Digita voi myös rakentaa sääntelemättömiä palveluja varten lisää rakennuksia maston läheisyyteen.
- (385) Jos kaikkien lähetysasemalla sijaitsevien rakennusten ja rakennelmien kustannuksia kohdistettaisiin aina myös mastolle, sääntelemättömiin palveluihin liittyvät kustannukset kasvattaisivat aina säännellyn antennipaikan vuokrauksen kustannuksia. Tämä ei olisi aiheuttamisperusteen mukaista, koska sääntelemättömät palvelut eivät liity mitenkään säänneltyyn antennipaikan tarjoamiseen.
- (386) Matkaviestinmastot eivät teknisten ominaisuuksiensa takia ole kustannuksiltaan täysin vertailukelpoisia televisio- ja radiolähetyspalvelukäyttöön tarkoitettujen suurten tai keskisuurten mastojen kanssa. Viestintävirasto on ottanut huomioon televisio- ja radioantenneja matalammalla olevien tiedonsiirtoantennien kuormituksesta aiheu-

tuvat kustannukset vähentämällä päälähetysaseman antennipaikan kustannuksista niin sanotun virtuaalimaston kustannukset.

- (387) Määrittäessään enimmäishinnat televisio- ja radiolähetyspalveluiden antennipaikoille Viestintävirasto on käyttänyt kustannusten kohdistamisessa tuulikuormaa, jolla voidaan kuvata yhteyttä antennin ja sen kustannusten välillä. Tuulikuorma ottaa huomioon muun muassa antennin sijaintikorkeuden. Antennin aiheuttama tuulikuorma muodostuu antennin ja nousukaapelin tuulikuormasta. Antennin sijaintikorkeus vaikuttaa erityisesti nousukaapelin tuulikuormaan, joka määritetään antennin sijaintikorkeuden perusteella määräytyvän kaapelin pituuden ja kaapelin läpimitan perusteella. Sijaintikorkeus vaikuttaa merkittävästi antennin aiheuttamaan tuulikuormaan ja siten myös antennipaikalle kohdistettaviin kustannuksiin.
- (388) Viestintävirasto on määrittänyt Digitan päälähetysasemien mastojen antennipaikoille enimmäishinnat, jotka nimenomaan vastaavat kyseisen palvelun tarjoamisesta aiheutuvia kustannuksia.
- (389) Digita ei ole toimittanut tekemänsä hintavertailun taustalla olevia tietoja ja laskelmia. Hintojen vertaileminen ei Digitan esittämällä tavalla käyttämällä yksittäisiä esimerkkejä ole ylipäättään mahdollista jo siitä syystä, että Digitan päälähetysasemien mastojen antennipaikkojen hintojen vaihteluväli on suuri. Viestintäviraston määrittämissä enimmäishinnoissa vaihteluväli on 14,65–107,86 eur/kN/kk. Digitan itse määrittämissä hinnoissa antennipaikan hinta vaihtelee päälähetysasemittain. Digitan toimittamien selvitysten mukaan radion antennipaikkahintojen vaihteluväli on ollut 21,06–179,13 eur/kN/kk ja television 79,18–472,98 eur/kN/kk. Näin ollen Digitan itse määrittelemillä antennipaikkojen hinnoilla vertailun lopputulos riippuisi täysin siitä, mitkä päälähetysasemien mastot Digita valitsee mukaan vertailuun. Digitan tekemä hintavertailu ei ole merkityksellinen.
- (390) Viestintäviraston Digitalle asettamat päälähetysasemien mastojen antennipaikkojen enimmäishinnat ovat kustannussuuntautuneet ja niiden tasoa määritettäessä huomioon on otettu tietoyhteiskuntakaaren vaatimukset kohtuullisen tuoton ja investointien huomioon ottamisesta.

Televisiolähetyspalvelua koskevat velvoitteet

- (391) Digitan UHF-verkossa toteutettaville televisiolähetyspalveluille ei ole kysynnän tai tarjonnan näkökulmasta vaihtoehtoja televisio-ohjelmistopalvelujen vähittäis- tai tukkumarkkinoilla. Digitan UHF-verkon lähetyksiä on arvioitava kokonaisuutena. Sääntely tulee ulottaa DVB-T2-tekniikalla toteutettuihin televisiolähetysiin, jotta sääntelyn puuttuminen ei estäisi joustavaa teknologiasiirtymää.
- (392) Koska Digitan UHF-verkon lähetyksiä on arvioitava kokonaisuutena, velvoitteiden asettaminen vain osalle Digitan kanavanipuista tai velvoitteiden rajaaminen koskemaan vain osaa ohjelmistoista ei olisi perusteltua.
- (393) Televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoiden sääntely on edelleen tarpeen, vaikka antennipaikka- ja kapasiteettipalvelut olisivat tehokkaasti ennakkosäännelty. Antennipaikkaa ja -kapasiteettia koskevat velvollisuudet mahdollistavat ensisijaisesti Digitan verkkopalveluille kilpailevan palveluntarjonnan muodostumisen. Kaikki UHF-alueen verkkotoimiluvat ovat tällä hetkellä Digitalla, joten kilpailevaa UHF-alueen verkko-operaattoria ei edes voisi tulla markkinoille ennen vuoden 2017 alkua. Televisiolähetyspalvelun sääntely on tarpeen myös siitä syystä, että vain tässä palvelussa Digitan kanavanippujen A, B, C, D, E ja H lähetykset tulevat sääntelyn alaisiksi kokonaisuudessaan.
- (394) Koska antennipaikkaa ja -kapasiteettia koskeva sääntely koskee vain Digitan päälähetysasemia, esimerkiksi A- ja B-kanavanippujen tarvitsemat noin 150 täytelähetysasemaa jäävät tämän sääntelyn ulkopuolelle. Antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn sääntelyn ulkopuolelle jäävät myös lähettimet, siirtoverkot ja lähetyskeskukset (muun muassa kanavanippujen koostaminen ja enkoodaus), joita muut toimijat eivät välttämättä voi tarjota.
- (395) Antennipaikan ja -kapasiteetin vuokrausvelvollisuudet eivät riitä yksinään poistamaan televisiolähetyspalvelujen markkinoiden kilpailuongelmia. Televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoiden ennakkosääntelyllä varmistetaan se, että televisio-ohjelmistotoimijoilla on mahdollisuus saada televisiolähetyspalveluja hintatasolla, joka saavutettaisiin kilpailullisilla markkinoilla.
- (396) Televisiolähetyspalveluille asetetut velvoitteet ovat välttämättömiä, eikä niitä ole pidettävä kohtuuttomina, kun otetaan huomioon vel-

vollisuuden asettamisella tavoiteltavat päämäärät sekä Digitan asema kyseisillä markkinoilla.

Oikeudenkäyntikulut

- (397) Viestintäviraston Digitalle antamassa huomattavan markkinavoiman päätöksessä on kyse normaalista, tietoyhteiskuntakaaren mukaisesta päätöksenteosta ja laintulkinnasta. Oikeudenkäynti ei ole johtunut Viestintäviraston virheestä. On kohtuullista, että Digita joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

1.3 Yleisradio Oy:n, MTV Oy:n ja Sanoma Media Finland Oy:n selitys 10.7.2015

- (398) *Yleisradio, MTV ja Sanoma* ovat yhteisessä selityksessään esittäneet muun ohella seuraavaa:
- (399) Asiassa ei ole tapahtunut sellaisia menettelyvirheitä, jonka perusteella valituksenalainen päätös tulisi kumota. Viestintävirasto on soveltanut asiassa voimassa olevaa tietoyhteiskuntakaarta ja noudattanut siinä säädettyä kuulemismenettelyä. Asiassa ei ole tapahtunut muutakaan menettelyvirhettä, jonka perusteella asia tulisi palauttaa Viestintävirastolle uudelleen käsiteltäväksi.
- (400) Tietoyhteiskuntakaarella ei ole säädetty seuraamuksia lain 52 §:ssä säädetyn aikarajan ylittymisestä. Aikarajojen ylittyminen ei estä Viestintävirastoa tekemästä tietoyhteiskuntakaaren mukaista huomattavan markkinavoiman päätöstä. Lainsäätäjän asettama aikaraja on ohjeellinen.
- (401) Vaihtoehtoiset jakelutiet eivät ole kuluttajien kannalta toisiaan korvaavia. Digitan omistuksessa oleva maanpäällinen antenniverkko on ainoa aidosti valtakunnallinen ja kaikki suomalaiset tavoitettava verkko sekä televisio- että radiolähetyspalveluissa. Digitan jakeluverkkoa ei voida tukkumarkkinoilla korvata muilla jakeluverkoilla. Digitan UHF- ja ULA-verkot ovat ainoita, joilla on riittävän suuri väestöpeitto Yleisradion, MTV:n ja Sanoman tarpeisiin. Yksinomaan se seikka, että televisioyhtiöt edelleen ostavat Digitalta jakelupalvelua merkittävillä summilla, osoittaa Digitan väitteet korvaavista jakeluteistä virheellisiksi. Digitan koko maan kattavan ULA-radioverkon merkitystä korostaa myös sen keskeinen asema viranomaisten vaaratiedotteiden jakeluväylänä väestölle koko maassa.

- (402) Merkityksellisen markkinan määrittelyä ei voida perustaa siihen, kuinka laajaa peittoaluetta yksittäinen Digitan lähetysohjelmien osittaja tai mastopaikan vuokraaja haluaa tarjota, koska Digitan asiakkaiden liiketoimintastrategiat ovat keskenään erilaisia ja voivat muuttua jopa vuosittain. Digita ei harjoita kaupallista televisio- tai radiotoimintaa eikä sillä siten voi olla tarkkaa tietoa kaupallisesti kannattavasta väestöpeitosta.
- (403) Kaupallisesti kannattavan jakelupeiton määrittämiselle ei ole huomattavan markkinavoiman päätöksen yhteydessä tarvetta eikä perustetta. Koska markkinoiden merkittävimmät asiakkaat Yleisradio, MTV ja Sanoma on velvoitettu hankkimaan valtakunnallista lähetysohjelmia, asiassa ei ole merkitystä sillä, olisiko korvaava jakelutie mahdollista rakentaa enintään 90 prosentin väestöpeitolla. Digitan oma toiminta ja hinnoittelu vaikuttavat merkittävästi kaupallisten toimijoiden mahdollisuuteen hankkia laajaa koko maan kattavaa jakelua.
- (404) Maksutelevision lähetysohjelmaa ei ole perusteltua käsitellä erillisenä markkinana. Vapaasti vastaanotettavat televisio-ohjelmat ovat maksullisten kanavien tärkein markkinointikeino. Markkinointi toteutetaan vapaasti vastaanotettavilla kanavilla esitettävillä televisio-mainoksilla sekä näillä kanavilla houkuttelutarkoituksissa esitettävillä maksullisten kanavien televisio-ohjelmoilla.
- (405) Digitan päälähetysohjelmia ei voida korvata telecom-mastoilla tai yli 80 metrin mastoilla. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ole yrityskauppapäätöksissään ottanut kantaa televisio- ja radiolähetysohjelmien tarjoamisessa tarvittavien mastojen markkinoihin. Suurin osa Digitan viittaamista yli 80 metrin korkuisista mastoista ei ole relevantteja televisio- ja radioverkkojen rakentamisen kannalta.
- (406) Muiden kuin Digitan korkeiden mastojen käyttöä rajoittaa kansainvälinen taajuuskoordinaatio ja siihen perustuva kansallinen radio- ja televisioverkkojen taajuussuunnittelu, joka tähtää mahdollisimman suuren radio- ja televisio-ohjelmamäärän toteuttamiseen Suomen käytössä olevan taajuusvarannon avulla.
- (407) Suomen käytettävissä oleva UHF- ja ULA-taajuuksien varanto ei mahdollista ehjän peittoalueen rakentamista Digitan viittaamien telecom-mastojen avulla, koska nämä mastot ovat liian matalia tai sijaitsevat väärissä paikoissa.

- (408) Markkina-analyysissä ei ole perustetta tarkastella erikseen radio- ja televisiolähetyspalveluissa käytettäviä mastoja. Valtio jakaa radio-kanavien jakeluun käytettävät ULA-taajuudet suoraan radiotoimijoille ja televisiokanavien jakeluun käytettävät UHF-taajuudet lähetysohjelmien tarjoajalle (tällä hetkellä Digitalla). Radio- ja televisio-kanavien lähetyspalvelu on ostettava käytännössä yhdeltä verkko-operaattorilta koko maahan, jotta kanavien peittoalueen yhtenäisyys voidaan turvata.
- (409) Viestintävirasto ei ole ylittänyt toimivaltaansa eikä tehnyt muutakaan virhettä arvioidessaan Digitan päälähetysasemien mastoja yhtenä kokonaisuutena. Huomattavan markkinavoiman analyysia varten ei ole perusteltua tehdä Digitan vaatimaa mastokohtaista analyysia. Digitan kuvaamat mahdollisuudet 38 päälähettimen korkeiden mastojen korvaamiseksi eivät ole televisio- ja radiokanavien tai kilpailevien verkko-operaattorien kannalta käytännössä mahdollisia. Yksittäisiä Digitan mastoja voidaan ehkä teknisesti korvata muilla mastoilla, mutta ehjä valtakunnallinen peittoalue voidaan toteuttaa käytännössä vain tietyillä radio- tai televisiolähettimien sijainnin ja korkeuden yhdistelmillä eli käytännössä Digitan päälähetysasemien mastoja käyttämällä.
- (410) Lähetyspalvelua ei voida hankkia useammasta eri verkosta samanaikaisesti. Mastokohtaisessa kilpailuttamisessa on oikeudellisia, teknisiä ja kaupallisia ongelmia, jotka käytännössä estävät ohjelmistoyhtiötä hankkimasta palvelua useammalta lähetyspalvelun tarjoajalta. Television ohjelmistotoimiluvat määrittävät ensisijaisesti, mistä kanavanipusta televisioyhtiö voi hankkia lähetyskapasiteetin. Televisiokanavien siirtyminen eri kanavanippujen välillä on mahdollista vain, jos toisessa kanavanipussa on tarjolla sopivaa kapasiteettia.
- (411) Digitalla ei ole velvollisuutta tarjota osittaista lähetyspalvelua eikä se ole suostunut tällaista palvelua tarjoamaan kaupalliselta pohjalta. Alle 100 prosentin väestöpeiton tarjoavaa verkkoa ei voida radio-tekniisesti tai liiketaloudellisesti kestäväällä tavalla täydentää hankkimalla Digitalta puuttuvaa peittoa.
- (412) Televisioverkkoja koskevat ongelmat ovat pääosin samat myös radiolähetyspalvelun osalta. Valtakunnalliset ULA-taajuuskokonaisuudet on suunniteltu Digitan mastojen sijainnin perusteella. Siten jo taajuuskokonaisuuksien muodostamisessa tapahtuva sijaintien ja

lähetystehojen valinta lukitsee radiokanavan Digitan lähetysmastojen käyttämiseen.

- (413) Vaikka televisio- ja radiolähetysoikeuksia koskeva markkina on poistettu komission markkinasuosituksesta, sääntely on Suomessa edelleen perusteltua. Komission kolmen kriteerin testi täyttyy Viestintäviraston osoittamalla tavalla.
- (414) Enimmäishintavelvoite ei ole Digitan väittämällä tavalla lainvastainen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tai Viestintäviraston päätöskäytäntö ei osoita enimmäishintavelvoitteen asettamista tarpeettomaksi.

1.4 Digitan vastaselitys 25.9.2015

- (415) *Digita* on Viestintäviraston lausunnon sekä Yleisradion, MTV:n ja Sanoman yhteisen selityksen johdosta antamassaan vastaselityksessä esittänyt muun ohella seuraavaa:
- (416) Suullinen käsittely on tarpeen erityisesti sen selvittämiseksi, että taajuuskoordinaatio ei ole este Digitan päälähetysasemien korvaamiselle, sekä mastojen rakennus- ja ylläpitokustannusten kohdentamisen ymmärtämiseksi.
- (417) Asiassa on keskeistä sen selvittäminen, voiko kilpaileva verkko-operaattori rakentaa televisio- ja radiolähetysoikeuksia tarjoavan verkon hyödyntämättä kaikkia tai osaa Digitan päälähetysasemien mastoista.
- (418) Kansainvälinen tai kansallinen taajuuskoordinaatio ei ole estänyt Digita siirtämisestä televisio- ja radioantennejaan kolmansien osapuolten mastoihin taikka televisiolähetysoikeusverkon tai radiolähetysoikeusverkon rakentamista käyttämättä lainkaan tai hyvin rajoitetusti Digitan päälähetysasemien mastoja.
- (419) Mastojen korvattavuuteen vaikuttaa olennaisesti myös se, että radioluvat ja radiotaajuudet ovat radioyhtiöiden hallinnassa. Radioyhtiöt päättävät siitä, miten ne radioverkkonsa käytännössä toteuttavat. Masto-, antenni-, antennin sijaintikorkeus- ja lähetinvalinnoilla voidaan olennaisesti vaikuttaa palvelun tuottamiskustannuksiin ja myös verkon peittoalueeseen. Radioyhtiö voi toteuttaa kanaviensa lähetysoikeusverkon kilpailuttamalla mastotoimijoita myös alueittain tai vaikka mastokohtaisesti.

- (420) Viestintävirastolla on toimivalta koordinoida taajuuksia ja niitä koordinoidaan uudelleen myös kesken ohjelmistotoimilupakauden, useimmiten ohjelmistotoimiluvan haltijan tai Yleisradion aloitteesta. Viimeisen kolmen vuoden aikana on tehty ainakin neljä radiolähetyspalveluiden uudelleenkoordinointia. Lisäksi radioyhtiöiden olemassa oleviin verkkoihin on radioyhtiöiden aloitteesta joka vuosi koordinoitu uusia taajuuksia uusille paikkakunnille.
- (421) Televisiolähetyspalveluiden tarvitsemat taajuudet myönnetään verkko-operaattorille. Käytössä olevat taajuudet ovat Digitan, DNA:n ja Anvian hallussa. Taajuuksien allokointi nykyisellä tavalla on ollut mahdollista siitä huolimatta, että kansainvälinen taajuuskoordinatio on alun perin perustunut Digitan verkon parametreihin ja nimenomaan sen päälähetysmastoihin. DNA:n tai Anvian verkkojen rakentamista ei ole estänyt tai vaikeuttanut se, että taajuudet on alun perin allokoitu Digitan päälähetysasemille.
- (422) Viestintävirasto ei ole tehnyt mastokohtaista korvattavuusanalyysiä. Digitan mastokohtainen tarkastelu koskee vain kilpailevan verkko-operaattorin mahdollisuuksia ostaa ja/tai vuokrata pääsy masto-infrastruktuuriin, jonka avulla se pystyy tarjoamaan Digitan lähetykspalvelujen kanssa kilpailevia palveluja. Viestintäviraston esittämät näkemykset mastojen korvattavuudesta ovat virheellisiä.
- (423) Digitan yli 200 metriä korkeiden mastojen toteaminen korvaamattomiksi ei ole perusteltua yksinomaan niiden korkeuden vuoksi. Ratkaisevaa ei ole maston korkeus, vaan antennin sijaintikorkeus merenpinnasta. Tähän taas vaikuttaa maston ja antennin asennuskorkeuden ohella olennaisesti maasto ja sen korkeus. Korkeiden mastojen rakentaminen ja ylläpitäminen on olennaisesti kalliimpaa kuin matalampien ja kevyempien mastojen. Siksi mäkien ja tunturien päällä sijaitsevat mastot ovat olennaisesti tasamaalla sijaitsevia mastoja matalampia. Viraston viittaamat teknis-taloudelliset syyt eivät myöskään estä mastojen korvattavuutta.
- (424) Viestintävirasto ei ole tuonut esille väitetyn mastokohtaisen analyysin osalta, mitä lähistöllä olevia mastoja se on analysoinut, miten analysointi on tehty, miksi se ei ole ottanut analyysissään huomioon Digitan valituksessaan esiin tuomia korvaavia mastoja ja miksi virasto on mastokohtaisia yksityiskohtaisia perusteluja antamatta päättänyt siihen, ettei yksikään mastosta ole korvattavissa yhdellä tai useammalla vaihtoehtoisella mastolla televisio- ja radiolähetyspalveluiden tarjoamista varten.

- (425) Digitan televisio- ja radiolähetysverkkojen suunnitteluun erikoistuneet verkkosuunnittelijat, antennisuunnittelijat, lähetinsuunnittelijat sekä masto- ja laitetilaspesialistit pystyvät osoittamaan, että ainakin osa mastoista on korvattavissa kolmannen osapuolen omistamalla mastolla ilman kansainvälisten taajuuksien uudelleen koordinointia.
- (426) Viestintävirasto on pitänyt näyttönä Digitan päälähetysmastojen väitetystä korvaamattomuudesta sitä, että kilpaileva verkko-operaattori toimii Digitan mastoissa, vaikka peittoalueeltaan korvaavia mastoja olisi lähistöllä olemassa. Viestintävirasto ei ole kuitenkaan täsmentänyt, mitä mastoja tämä toteamus koskee.
- (427) Viestintäviraston korvattavuusanalyysin puutteellisuutta osoittaa myös se, että se on kahden päälähetysaseman maston osalta tarkastellut korvattavuutta väärään mastoon.
- (428) Viestintävirasto ei liene käynyt vaihtoehtoisten mastojen luona selvittämässä mastojen rakennetta, vapaana olevaa tilaa, sähköjärjestelmiä tai siirtojärjestelmiä. Virasto on vertailussaan nojautunut pari päivää ennen huomattavan markkinavoiman päätöksen tekemistä joillekin Digitan mastojen lähistöllä sijaitsevien mastojen omistajille lähettämäänsä summaariseen kyselyyn. Viestintäviraston saamat vastaukset ovat hyvin alustavia ja yleisiä, eivätkä ne riitä huomattavan markkinavoiman päätökseen näytöksi siitä, että kaikki Digitan mastot ovat korvaamattomia, eikä Viestintävirasto ole edes viitanut näihin vastauksiin huomattavan markkinavoiman päätöksensä.
- (429) Kaikki mastojen erityisrakenteista ja viranomaisvaatimuksista asemarakennuksille aiheutuvat kustannukset tulee aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kohdistaa mastoille ja ottaa huomioon antennipaikan hinnoittelussa.
- (430) Digitan hinnoittelumallissa televisiolähetyspalveluille on kohdistunut merkittävä osa päälähetysaseman maston kustannuksista aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Viestintävirasto ei ole lausunnossaan perustellut, miksi olisi aiheuttamisperiaatteen vastaista kohdistaa kustannuksia enemmän televisiolähetyspalveluille Digitan esittämällä tavalla.
- (431) Viestintäviraston määrittelemä enimmäishinta on laskettu käyttäen yksinkertaista tuulikuormajakoa, joka ei ota riittävästi huomioon

sitä, että maston huippu radiolähetysantennin (ULA) yläpuolella on rakennettu vain televisioantenneja varten.

- (432) Digitan mastoasiantuntijat ovat laatineet esimerkkilaskelman siitä, kuinka paljon maston käyttötarkoitus vaikuttaa maston painoon ja näin ollen maston rakennuskustannuksiin. Digitan esimerkkilaskelma ei ole ristiriidassa Viestintäviraston laskelman kanssa. Viestintäviraston laskelma esittää mastokohtaista vertailua ja Digitan laskelma radioantennien yläpuolisten metrien arvoa.

1.5 Viestintäviraston lausunto 17.11.2015

- (433) *Viestintävirasto* on Digitan vastaselitykseen antamassaan lausunnossa esittänyt muun ohella seuraavaa:

Kolmansien osapuolten telecom-mastojen korvaavuus

- (434) Digita hyödyntää kolmansien osapuolten telecom-mastoja pääsääntöisesti vain pienitehoisille täytelähetintyyppisille lähetysasemilleen parantamaan lähetyksen vastaanottomahdollisuuksia päälähetysasemien pienillä katvealueilla.

Kansainvälinen taajuuskoordinaatio

- (435) Kansainvälinen taajuuskoordinaatio rajoittaa merkittävästi Digitan päälähetysasemien mastojen korvattavuutta. Kansainvälinen taajuuskoordinaatio estää laajojen ja väestöpeitoltaan nykyistä vastaavien FM-radioverkkojen toteuttamisen matalammalla mastotopologialla. Vastaavan peiton toteuttamiseksi matalilla mastoilla tarvittaisiin moninkertainen määrä mastoja ja taajuuksia. Suomella ei ole mahdollisuutta kasvattaa radion taajuusresursseja kansainvälisin koordinoinein tässä mittakaavassa. Nykyisiä radiotaajuuksia ei voida ilman uutta koordinointia siirtää kuin lyhyitä etäisyyksiä.
- (436) Televisiotoiminnan osalta merkittävin rajoite liittyy kuluttajien häiriöttömän televisiovastaanoton turvaamiseen, mikä estää sen, että UHF- tai VHF-taajuusalueiden sisällä eri lähetysverkot voitaisiin toteuttaa eri mastotopologioilla.
- (437) Digitan päälähetysasemien mastoihin on koordinoitu nimenomaan suurtehotaajuudet, joita ei pääsääntöisesti voida häiriösyistä sijoittaa mataliin telecom-tyyppisiin mastoihin. Suurtehotaajuuksia ei myöskään saada koordinoitua lisää, jolloin näiden taajuuksien si-

joittaminen mataliin mastoihin heikentäisi Suomen valtakunnallisten verkkojen peittoa ja taajuustehokkuutta huomattavasti matalamman antennikorkeuden ja tehon alentamisen vuoksi.

- (438) Matalien mastojen topologialla Suomen radioverkkojen peittoalueet pienenisivät merkittävästi ja toisaalta valtakunnallisen, vähintään 99,96 prosenttia, väestöpeiton saavuttaminen televisiotoiminnassa olisi hyvin haasteellista.
- (439) Televisiotoiminnan osalta tulee myös huomioida, että vain osaa UHF-alueen lähetyserkkoista ei voida siirtää mataliin mastoihin, vaan tällöin kaikki verkot tulisi kuluttajien televisiovastaanoton turvaamiseksi toteuttaa samalla topologialla, mikä ei olisi myöskään Digitan etu.
- (440) Myös Norkring AS, jolle on 12.11.2015 myönnetty verkkotoimiluvat UHF-lähetyserkon kanavanippuihin B, C ja D, on pitänyt kaikista tarkoituksenmukaisimpana ja käyttökelpoisimpana toteuttaa UHF-lähetyksensä tukeutuen Digitan mastoinfrastruktuuriin.

Päälähetysermien korvaamattomuus radiolähetyserpalveluissa

- (441) Suomelle on kansainvälisissä taajuussopimuksissa osoitettu rajattu määrä suuren säteilytehon, eli 10–60 kilowatin, mahdollistavia taajuuksia, jotka on sijoitettu ja kansainvälisesti koordinoitu juuri Digitan päälähetysermien korkeisiin mastoihin. Suurtehotajuuksia Suomen ei ole mahdollista saada lisää. Myös matalamman säteilytehon sallivat taajuudet on pääsääntöisesti koordinoitu naapurimaiden kanssa Digitan päälähetysermien korkeisiin mastoihin, jolloin taajuuksilla saavutettava peittoalue on suurin mahdollinen.
- (442) Uusien taajuuksien koordinointi kansallisesti varsinkin Etelä-Suomeen ja suurten kaupunkien lähistölle on erittäin vaikeaa. Uusien taajuuksien koordinointi kansainvälisesti on puolestaan erittäin vaikeaa rannikkoseuduille ja raja-alueille.
- (443) Esimerkiksi Viestintäviraston toteuttaman 100 uutta radiotaajuutta koskevan koordinoinnin yhteydessä 50 kilometrin säteelle Helsingistä on onnistuttu koordinoimaan vain yksi uusi taajuus ja 100 kilometrin säteelle ainoastaan 13 taajuutta sadasta. Näiden 100 uuden taajuuden käyttöönotto tulee merkittävästi lisäämään vaikeuksia koordinoida uusia taajuuksia kansallisesti sekä kansainvälisesti var-

sinkin Etelä-Suomeen, jonne kaupallisilla radioilla on suurin kiinnostus.

- (444) On eri asia koordinoida uudelleen 100 uutta alhaisen tehon radio-taajuutta kuin koordinoida uudelleen kaikista merkittävimmät suur-tehotaajuudet. Suomessa käytössä olevien ULA-lähettimien olennaiset sijaintien muutokset ja tehomuutokset vaikuttaisivat domino-efektinä Suomen naapurivaltioihin ja edelleen näiden naapurivaltioiden naapureihin. Tämä tekee olennaisista taajuusmuutoksista ja taajuuksien määrän tarvittavasta kasvattamisesta siten käytännössä mahdottomia. Ei ole syytä, minkä vuoksi Suomessa olisi ylipäänsä tarvetta ryhtyä olennaisiin taajuusmuutoksiin ja koordinoida nämä merkittävimmät taajuudet muihin kuin Digitan päälähetysasemien mastoihin.
- (445) Matalissa mastoissa sijaitsee tavallisesti myös useita muita radiojärjestelmiä, esimerkiksi matkaviestinjärjestelmiä ja erilaisia yksityisiä radiojärjestelmiä, jolloin radiotaajuuden sijoittaminen kyseiseen mastoon voi olla myös häiriöteknisesti mahdotonta.
- (446) Taajuuksien määrällä sellaisenaan ei ole merkitystä tässä asiassa. Käytännössä Telemast Nordic Oy:n toteuttamaa NRJ:n verkkoa lukuun ottamatta kaikkien Suomen valtakunnallisten radioverkkojen (väestöpeitto vähintään 75 prosenttia) pääasiallinen peitto on toteutettu nimenomaan taajuuksien määrä minimoiden Digitan korkeista päälähetysasemien mastoista.
- (447) Korkeista mastoista myös pienemmillä säteilytehoilla on saavutettavissa laajin mahdollinen peittoalue. Pienemmällä määrällä taajuuksia saavutettava peittoalue on käytännössä kuitenkin huomattavasti suurempi kuin vastaavan peiton rakentaminen matalilla mastoilla. Matalamman tehon taajuuksia tarvitaan luonnollisesti myös esimerkiksi paikalliseen radiotoimintaan tai parantamaan kuuluvuutta Digitan päälähetysasemien mastojen peittoalueen ulkopuolisilla pienillä katvealueilla.
- (448) Valtakunnallisen radiokanavan operointi muodostaa jakamattoman kokonaisuuden, jossa verkko-operaattori vastaa eri lähetysasemien peittoalueiden yhteensovittamisesta ja valtakunnallisen radiopalvelun kokonaisuuden toiminnasta muun muassa kuuntelijoiden liikkuessa autolla eri lähetysasemien kuuluvuusalueiden välillä.

- (449) Useamman verkko-operaattorin käyttö vaikeuttaa myös alueellisten sisältöjen lähettämistä. Siten myös radio-ohjelmistotoimijoiden näkökulmasta radiokanavien lähetyspalvelu on käytännössä ostettava yhdeltä verkko-operaattorilta koko maahan.
- (450) Digitan laatimista Telemast Nordic Oy:tä koskevista NRJ:n verkon vaihtoehtoisista toteutusmalleista puuttuvat kaikista olennaisimmat tiedot vaihtoehtoisten mastojen sijainnista, antennien korkeudesta ja käytetyistä tehoista sekä rakentamistavasta, joita ilman toteutusmalleja on mahdotonta analysoida tarkemmin. Lisäksi vaihtoehtoiselle mastolle taajuuksineen tulisi tehdä Viestintäviraston käytännön mukainen häiriötarkastelu ennen kuin voitaisiin varmistua, voisiko taajuutta sijoittaa kyseiseen mastoon ja millä säteilyteholla.
- (451) Digita on tarkoitushakuisesti ottanut esimerkikseen juuri toisen toimijan, Telemast Nordic Oy:n, toteuttaman radioverkon. Digitan esimerkissä verkon kokonaispeittoalueesta muodostuisi hyvin reikäinen. Mikäli Digita tekisi sen sijaan vastaavan vertailun johonkin sen itsensä toteuttamaan radioverkkoon, väestöpeitto pienenesi aivan eri mittakaavassa.
- (452) Nykyinen NRJ:n verkko on toteutettu 47 taajuudella. Digitan jälkimmäinen toteutusvaihtoehto vaatisi mastojen ja taajuuksien lisäämistä, mikä ei olisi mahdollista taajuusresurssien kannalta riippumatta siitä, olisivatko esimerkin mastot ylipäättänsä käyttökelpoisia häiriötarkastelun näkökulmasta.

Päälähetysasemien korvaamattomuus televisiolähetyspalveluissa

- (453) Televisiolähetystoiminnassa osa Digitan päälähetysasemien mastoista voitaisiin teknisesti korvata taajuuskoordinoinnin kannalta esimerkiksi matalampiin mastoihin perustuvalla toteutuksella, mikäli toteutus olisi aiemmin tehtyjen koordinointien häiriövaikutusten puitteissa. Tämä johtuu siitä, että televisiolähetysverkoissa pysytään hyödyntämään, verkkoparametrit sopivasti valitsemalla, samaa lähetyskanavaa usealla vierekkäisellä lähetysasemalla, ja siten lähetystaajuuksien puute ei rajoita Digitan päälähetysasemien mastojen korvattavuutta matalammilla mastoilla samassa määrin kuin FM-radiolähetysverkkojen tapauksessa. Näin toimimalla ei kuitenkaan kuluttajavaikutuksilta voitaisi välttyä eikä kuluttajien vastaanottoedellytyksiä voitaisi turvata.

- (454) Arvioitaessa korvattavuutta erityisesti kansainvälisen taajuuskoordinaation näkökulmasta DNA:n VHF-verkolla ei ole mitään merkitystä. Vertailun tekeminen DNA:n telecom-mastoihin pohjautuvaan VHF-verkkoon ei ole perusteltua, sillä VHF- ja UHF-alueet ovat antennitelevision lähetystoiminnassa täysin erillisiä taajuusalueita ja niiden vastaanottoon vaaditaan erilliset antennit Viestintäviraston määräyksen perusteella. Mikäli kuitenkin VHF-alueella olisi kaksi operaattoria, tulisi myös tällä alueella lähettimet vastaavista syistä sijoittaa samoihin paikkoihin.
- (455) Viestintävirasto on tarkastellut kansainvälisen taajuuskoordinaation merkitystä siitä näkökulmasta, että markkinoilla olisi kaksi tai useampi UHF-lähetyksiä lähettävää toimijaa. Anvian SveaTV:n toiminta UHF-alueella puolestaan on alueellista eikä sitä voida rinnastaa valtakunnalliseen televisiotoimintaan. Se, että DNA on rakentanut VHF-verkkonsa ja Anvia alueellisen UHF-verkkonsa kansainvälisen taajuuskoordinaation estämättä, ei poista sitä, että Digitan päälähetysasemien mastot muodostavat UHF-lähetyksen rungon ja ovat käytännössä korvaamattomia.
- (456) DNA:lla on VHF-verkossaan paljon etua olemassa olevista matkaviestinverkon vaatimista nopeista siirtoyhteyksistä ja synergiaetuja verkohallinnassa ja ylläpidossa. VHF-antennien mastopaikat eivät vaadi ylintä antennipaikkaa, vaan ne voidaan sijoittaa matalammalle. Lisäksi DNA:n laitetilaratkaisu on niin sanottu konttimalli, jossa kustannukset eivät muodostu yhtä suuriksi kuin Digita on antanut ymmärtää.
- (457) Kustannustehokkuuteen, joka on pidettävä erillään puhtaasta kustannuskysymyksestä, liittyy oleellisena osana paitsi hinta myös palvelun ominaisuudet, esimerkiksi saavutettava peitto ja aika, joka palvelun saamiseksi menee.
- (458) Digitan palveluiden voidaan katsoa muodostuvan kustannustehokkaimmiksi, kun otetaan huomioon, että Digitan verkko kattaa käytännössä koko väestön radio- ja televisiotoiminnassa. Televisiolähetysten vastaanoton kannalta kuluttajien antennit on jo suunnattu sen mastoja kohti ja kaikkien UHF-taajuusalueen televisiolähetysten tapahtuessa samalla verkkotopologialla Digitan mastoista ja pääasiasa samoista antennista, vastaanotossa esiintyvien häiriöiden mahdollisuus on hyvin pieni. Näitä etuja ei ole matalilla mastoilla automaattisesti saavutettavissa. Televisio- ja radiotoimijoiden kannalta laajan peiton rakentaminen matalia mastoja käyttäen lisäisi myös

tarvittavien lähettimien lukumäärän moninkertaiseksi ja täten myös jakelukustannuksia.

Vaihtoehtoisten mastojen tarkastelu

- (459) Viestintävirasto ei ole pitänyt vaihtoehtoisia mastoja koskevan tarkastelun erillistä sisällyttämistä markkina-analyysiin olennaisena, koska käytännössä sama tarkastelu on ollut jo kansalliselle kuulemiselle toimitetussa markkina-analyysissä ja sen varsinaisessa korvattavuustarkastelussa.
- (460) Koska komissio on pitänyt myös tällaisen tarkastelun esittämistä tarpeellisenä, Viestintävirasto on päätenyt sisällyttämään vaihtoehtoisia mastoja koskevan erillisen tarkastelunsa lopulliseen markkina-analyysiinsä.
- (461) Viestintävirasto ei ole laatinut vaihtoehtoisia mastoja koskevaa tarkasteluasiota kolmessa viikossa. Puutteelliseksi markkina-analyysiä ei myöskään tee se, että Viestintävirasto on 21.4.2015 tiedustellut tietyiltä yrityksiltä sähköpostitse näiden omistamien mastojen soveltuvuutta televisio- ja radiolähetystoimintaan varmistuakseen aiemmin saamistaan tiedoista.
- (462) Viestintäviraston lähtökohtana vaihtoehtoisia mastoja koskevalle tarkastelulle ovat ne mastot, jotka sijaitsevat kansainvälisen taajuuskoordinaation kannalta riittävän lähellä Digitan päälähetysasemien mastoja, jottei häiriötaso ylitä koordinoituja arvoja. Mikäli kansainvälisen taajuuskoordinaation mahdollistamalta alueelta löytyy vaihtoehtoinen masto, jonka korkeus maanpinnan korkeus huomioon ottaen ei ylitä sovittua maksimia, voidaan maston käyttämistä televisio- tai radiolähetyskäyttöön lähtökohtaisesti tarkastella suhteessa muihin käyttörajoituksiin.

Yli 200 metriä korkeat päälähetysaseman mastot

- (463) Mahdollisella verkko-, lähetin- ja antennisuunnittelulla, maston kapasiteetin nostamisella tai kuormituksen pienentämisellä, antennien järjestelyllä tai laitetilamuutoksilla ei ole mahdollista saavuttaa vastaavaa peittoa kuin mitä Digitan yli 200 metriä korkeiden mastojen avulla saavutetaan. Mastosta saavutettavaan peittoon vaikuttaa käytännössä vain antennin korkeus merenpinnasta ja säteilyteho.

- (464) Digitan laatimat esimerkit kuuden päälähetysaseman, joista neljä on yli 200 metriä korkeita, maston korvattavuudesta ovat hyvin tarkoitushakuisia eivätkä ne vastaa todellisuutta. Digitan Lapuan, Kuopion ja Mikkelin päälähetysasemien mastot eivät ole korvattavissa vaihtoehtoisilla mastoilla, koska niillä saavutettavat väestöpeitot eivät vastaa lähellekään Digitan kyseisillä mastoilla saavutettavaa väestöpeittoa.
- (465) Digitan Jyväskylän päälähetysaseman mastolle esittämä vaihtoehtoinen masto sijaitsee hyvin lähellä asutusta, minkä vuoksi tähän mastoon ei voitaisi myöntää suuren säteilytehon radiolupaa. Todellisten antennikorkeuksien eron vuoksi, mikäli vaihtoehtoista mastoa käytettäisiin Digitan maston sijaan, peittoalue pienenis merkittävästi. Tällä on merkitystä etenkin niiden kanavanippujen osalta, joissa ei ole käytössä vierekkäisiä päälähetysasemia korvaamaan menetettyä peittoa. Joka tapauksessa tämä vaatisi sopimista eri toimijoiden kanssa nykyisten antennien uudelleensijoittelusta mastossa.
- (466) Lisäksi on huomattava, että näiden mastojen etäisyyden vuoksi osassa alueista antennit jouduttaisiin suuntaamaan uudelleen. Mikäli osa kanavanipuista jaettaisiin Digitan Jyväskylän pääasemalta ja osa vaihtoehtoiselta mastolta, voitaisiin joutua tilanteeseen, jossa peittoalueen reunalla vaadittaisiin kaksi erillistä UHF-antennia. Eri mastoista tulevien lähetyssignaalien kentän voimakkuuserot saattaisivat osoittautua hyvin ongelmallisiksi toimivalle vastaanotolle. Peittoalueen rajalla vaadittaisiin siten mahdollisesti kanavakohtaista vahvistinta ja nykyiset, koko UHF-alueen kattavat antennivahvistimet eivät auttaisi vastaanotossa optimaalisella tavalla.
- (467) Digitan Jyväskylän masto ei ole korvattavissa Digitan esittämän vaihtoehtoisen maston avulla, koska sillä saavutettava väestöpeitto ei vastaa Digitan mastolla saavutettavaa peittoa.

Taajuusteknisistä syistä korvaamattomat mastot

- (468) Viestintävirasto on verrannut Digitan alle 200 metriä korkeita mastoja kaikkiin kansainvälisen taajuuskoordinaation kannalta riittävän lähellä sijaitseviin vaihtoehtoisiin mastoihin, mikä on tuotu esiin myös markkina-analyysissä.
- (469) Digitan Vuotson, Ähtärin, Kuttasen, Utsjoen ja Karigasniemen mastot eivät ole korvattavissa vaihtoehtoisilla mastoilla taajuusteknisten

syiden vuoksi. Mastojen lähistöltä ei löydy sellaisia mastoja, joilla saataisiin korvattua Digitan mastoilla saavutettava peitto.

- (470) Vuotson maston läheisyydessä olevat, potentiaalisesti korvaavat mastot sijaitsevat niin matalalla, ettei niillä saada peitettyä samoja asutuskeskittymiä kuin Vuotson mastolla. Edes säteilytehon tuntuva korotus ei auttaisi asiaa.
- (471) Ähtärin masto ei ole korvattavissa, koska korvaaminen vaatisi isoja muutoksia tehoissa ja antennissa, mikä olisi käytännössä mahdotonta toteuttaa.
- (472) Kuttasen mastolla saavutettava peitto on täysin ylivertainen muihin lähistöllä sijaitseviin mastoihin nähden. Kyseinen masto on vaihtoehtoisia mastoja korkeampi ja se sijaitsee paikassa, jossa maankorkeus on myös ylempänä muita. Muilla mastoilla ei pystytä saavuttamaan lähellekään nykyistä peittoaluetta vastaavaa peittoa.
- (473) Utsjoen maston läheisyydessä sijaitsevat potentiaalisesti korvaavat mastot sijaitsevat sellaisissa paikoissa, ettei niillä saada peitettyä samoja asutuskeskittymiä kuin Utsjoen mastolla.
- (474) Karigasniemen masto on muita mastoja paljon korkeampi ja sijaitsee paikassa, jossa maankorkeus on myös ylempänä muita. Vaihtoehtoisilla mastoilla ei pystytä saavuttamaan lähellekään nykyistä peittoaluetta vastaavaa peittoa.
- (475) Verkko-, lähetin- ja antennisuunnittelun tai masto- ja laitetilaosaimisen avulla ei voida muuttaa sitä, että kunkin viiden maston avulla saavutettava peitto on ylivertainen lähistöllä sijaitsevien muiden mastojen avulla saavutettaviin peittoihin nähden.

Teknis-taloudellisista syistä korvaamattomat mastot

- (476) Kuten markkina-analyysissä on tuotu esiin, kuuden Digitan päälähetysaseman maston lähistöltä löytyy potentiaalisesti tarpeeksi korkealla sijaitseva masto, jolla voitaisiin saavuttaa riittävä peitto tiettyin edellytyksin ja kun lähellä sijaitsevien muiden päälähetysasemien mastojen peittoalueet otetaan huomioon tai kun kahta mastoa käytetään yhdessä. Nämä mastot ovat Ylläs, Pernaja, Kiihtelysvaara, Ruka, Vaasa ja Iisalmi.

- (477) Viestintävirasto on verrannut edellä mainittuja mastoja kaikkiin kansainvälisen taajuuskoordinaation kannalta riittävän lähellä sijaitseviin vaihtoehtoihin mastoihin markkina-analyyseissä todetun mukaisesti.
- (478) Viestintävirasto on tarkastellut teknis-taloudellisen korvattavuuden osalta useita eri tekijöitä. Yksi näistä tekijöistä on se, että maston korkeimmat paikat ovat jo maston omistajan omassa käytössä tai vuokrattuina muille toimijoille. Ongelmaksi saattaa myös muodostua mastossa vapaana oleva tila ja mahdolliset neuvottelut antennisiirroista toimijoiden kanssa. Tämä kaikki vie aikaa eikä ole välttämättä toteutettavissa.
- (479) Toinen seikka on mastojen rakenteet, niiden sähköjärjestelmät ja muun muassa televisio- tai radiotoimintaan vaadittavat järjestelmät sekä laittiloihin liittyvät turvallisuusmääräykset ja toimintavarmuus. Mastojen vahvistaminen, järjestelmien muokkaus, vuokrattavien siirtoyhteyksien hankkiminen tai esimerkiksi yhdyssuotimen asennus lisääisivät vaihtokustannuksia ja viivästyttäisivät palvelun käytön aloittamista.
- (480) Kolmantena keskeisenä seikkana on erityisesti televisiotoiminnassa olennainen antennikapasiteetti. Norkring AS on ilmoittanut verkko-toimilupahakemuksessaan tukeutuvansa Digitan päälähetysasemien mastoista saatavaan antennikapasiteettiin aloittaessaan toimintansa Suomen antennitelevisiomarkkinoilla. UHF-antennikapasiteettia ei ole saatavilla mistään muista mastoista kuin Digitan mastoista. Antennikapasiteetilla on merkitystä myös radiotoiminnan näkökulmasta.
- (481) Korvaavuustarkastelu ei perustu aina pelkästään yksittäisen maston taajuustekniseen korvattavuuteen, vaan myös asiakkaalle koituviin vaihtokustannuksiin, palvelun saatavuuteen riittävän nopeasti ja asiakkailta saatuihin näkemyksiin kysynnän kohdentumisesta. Esimerkiksi Norkring AS:llä on noin vuosi aikaa saada UHF-lähetysverkkonsa rakennettua, ja tällöin palvelun saatavuuden aikahorisontti korostuu entisestään.
- (482) Komissio on ohjeistanut, että lähimenneisyydessä tapahtuneita todellisia esimerkkejä ja toimijoiden näkemyksiä voidaan ottaa huomioon markkinoita määriteltäessä. Kuten markkina-analyyseissä on lausuttu, Viestintävirasto pitää merkittävänä näyttönä korvaamattomuudesta sitä, että kilpaileva lähettäjäyritys toimii nimenomaan Di-

gitan mastoissa, vaikka peittoalueeltaan korvaavia mastoja olisi lähistöllä olemassa.

- (483) Vaikka jokin vaihtoehtoinen masto erikseen tarkasteltuna toteuttaisi tiettyjen edellytysten vallitessa suunnilleen saman peittoalueen kuin yksittäinen Digitan päälähetysaseman masto, tämä ei kuitenkaan välttämättä mahdollista kokonaisen ehjän ja saumattoman väestöpeiton rakentamista.
- (484) Digita on perustanut televisio- ja radiolähetysverkkojen suunnitteluun erikoistuneiden asiantuntijoidensa selvityksen Ylläksen ja Iisalmen mastojen korvattavuudesta televisiolähetyspalveluissa ja Kiihtelysvaaran, Pernajan ja Vaasan korvattavuudesta radiolähetyspalveluissa taajuusteknisiin seikkoihin. Myös Viestintävirasto on markkina-analyysissään katsonut, että nämä mastot ovat puhtaasti taajuusteknisessä mielessä lähtökohtaisesti korvattavissa. Viestintävirasto katsoo kuitenkin näiden mastojen olevan korvaamattomia teknis-taloudellisista syistä, mitä Digita ei ole selvityksessään tarkastellut.
- (485) Digitan esiin nostamien viiden maston osalta vastaavan peiton saavuttaminen edellyttäisi, että nimenomaan näiden mastojen huiput olisivat vapaana UHF- ja/tai ULA-antenneille. Kullekin Digitan esittämälle vaihtoehtoiselle mastolle ja siinä käytettävälle taajuudelle tulisi tehdä Viestintäviraston käytännön mukainen häiriötarkastelu ennen mahdollista käyttöönottoa. Erityisesti mastoissa olevat muut järjestelmät voivat rajoittaa televisio- ja radiolähettimille myönnettävää tehoa.
- (486) Häiriötarkastelu tehdään suhteessa lähialueen kotimaisiin ja ulkomaisiin taajuuksiin sekä samassa mastossa oleviin muihin taajuuksiin. Lisäksi tarkastelu pitää sisällään ilmailun VOR- ja ILS-lähestymisjärjestelmälle aiheutuvat häiriöt sekä tarkastelun asutuksen läheisyyden suhteen.
- (487) Viestintävirastolla on ollut käytössään riittävät tiedot korvattavuustarkastelun tekemistä varten, eikä tarkastelu ole siten edellyttänyt katselmusten toimittamista vaihtoehtoisten mastojen luona. Tällaista ei toisaalta voida edes edellyttää, kun otetaan huomioon Digitan päälähetysasemien ja potentiaalisesti korvaavien mastojen määrä. Korvattavuustarkastelu on kattava ja siinä on otettu huomioon myös ne teknis-taloudelliset seikat, jotka Digita on sivuuttanut omista esimerkeistään.

Antennipaikkoja koskevien enimmäishintojen määrittäminen

- (488) Kustannussuuntautunut hinta tai kustannussuuntautunut enimmäishinta ei tietoyhteiskuntakaaren mukaan ole sama asia kuin aiheutuneet kustannukset. Kustannussuuntautuneen hinnan tulee sen sijaan olla kohtuullinen, kun otetaan huomioon tehokkaan toimijan kustannukset. Asetettujen enimmäishintojen ei siten tule ottaa huomioon sellaisia kustannuksia, jotka aiheutuvat tehottomuudesta. Kustannussuuntautuneen hinnan määrittämisessä voidaan ottaa huomioon vain ne kustannukset, jotka aiheutuvat nimenomaan säännellyn tuotteen tai palvelun tuottamisesta.

Päälähetysasemarakennusten kustannusten kohdentaminen

- (489) Kuten enimmäishintaliitteessä on todettu, Viestintävirasto on kohdistanut päälähetysasemarakennusten tiloista mastolle ja siten antennipaikan kustannuksille maa-alueiden, aidan, portin ja kaapelikatoksen kustannukset. Viestintävirasto ei ole ottanut huomioon antennipaikkojen enimmäishinnoissa muita päälähetysasemarakennusten ja rakenteiden kustannuksia mastolle, sillä näiden tilojen ja rakenteiden kustannukset eivät aiheudu maston antennipaikan tarjoamisesta vaan sen hyödyntämisen kannalta välttämättömistä liitännäistoiminnoista sekä muista palveluista, kuten antennikapasiteetin tarjoamisesta ja huoltopalveluista.
- (490) Digitan mainitsemat tilat ovat nimenomaisesti sellaisia tiloja, joita tarvitaan antennipaikan liitännäistoimintoja ja siten antennipaikan hyödyntämiseksi tarvittavia palveluja varten. Näistä tiloista aiheutuvia kustannuksia ei tule siksi kohdistaa antennipaikalle vaan sitä hyödyntäville palveluille. Lisäksi on huomattava, että mainitut tilat on hinnoiteltu erikseen nimenomaan Digitan laitetilahinnastossa.
- (491) Päälähetysasemalla sijaitsevia rakennuksia ja rakenteita käytetään myös sääntelemättömiin palveluihin. Mikäli kaikkien päälähetysasemalla sijaitsevien rakennusten ja rakenteiden kustannuksia kohdistettaisiin aina myös mastolle, sääntelemättömiin palveluihin liittyvät kustannukset kasvattaisivat aina säännellyn antennipaikan vuokrauksen kustannuksia, mikä olisi aiheuttamisperiaatteen vastaista.
- (492) Digita on kohdistanut esimerkiksi lähestymiskatoksista aiheutuvat kustannukset mastolle, mikä merkitsee sitä, että lähestymiskatosten kustannukset on kohdennettu ainoastaan säännellyille palveluille.

Tosiasiassa lähestymiskatos, jonka tarkoituksena on suojata ihmisiä ennen kaikkea mastosta tippuvalta jäältä, palvelee kuitenkin kaikkea päälähetysasemaan liittyvää toimintaa. Siten Viestintäviraston huoli siitä, että sääntelemättömiin palveluihin liittyviä kustannuksia kohdistettaisiin säänneltyihin palveluihin, ei ole perusteeton.

- (493) Merkittävä osa Digitan listaamista tiloista on tehokkaan toimijan näkökulmasta tarpeettomia, riippumatta siitä, mille palvelulle tai palveluille ne kohdistettaisiin.
- (494) Digita on kohdistanut mastolle toisaalta sekä mastojen huoltoon että toisaalta antennien huoltoon liittyvät tilat. Digitan selvityksen mukaan sen päälähetysasemien mastoille tehdään keskimäärin vuosittain maston ja siinä olevien antennien tarkastus sekä mahdollisesti tarvittavat pienkorjaukset. Vuosittaisten ylläpito- ja huoltotoimenpiteiden lisäksi päälähetysasemien mastoissa tehdään viiden vuoden välein laajempi mastohuolto. Tehokkaasti toimiva yritys ei tarvitse huoltotiloja maston huoltoa varten. Mikäli Digita sen sijaan tarvitsee omien antenniensa huoltoa varten huoltotiloja, näistä tiloista aiheutuvia kustannuksia ei tule kohdistaa yksittäiselle antennipaikalle. Näiden seikkojen lisäksi selvää on myös se, että vaikka nämä tilat, mukaan lukien muut tilat kuten Digitan maston yhteyteen sijoittamat toimistotilat, olisi mitoitettu tehokkaan toiminnan mukaisiksi, niitä ei tulisi kohdistaa kilpailijan vuokraamalle antennipaikalle, koska ne eivät sellaisenaan liity yksittäisen antennipaikan vuokraamiseen.
- (495) Erityisvaateista aiheutuvat kustannukset tulee kohdistaa aiheuttamisperiaatteen mukaisesti sille tuotteelle tai palvelulle, joka kustannukset tosiasiassa aiheuttaa, eikä niitä tule ottaa huomioon varsinaisen antennipaikan hinnoittelussa.

Maston kustannusten kohdentaminen televisio- ja radiolähetyspalveluille

- (496) Digitan tapa kohdentaa kustannuksia televisiolähetyspalvelulle on aiheuttamisperiaatteen vastainen. Digitan esittämässä kohdentamistavassa televisiolähetyspalvelun antennipaikalle kohdistetaan kyseisten antennien tuulikuormaa vastaava osuus maston kokonaiskustannuksista ja lisäksi näiden antennien tuulikuormaa vastaava osuus kyseisen kohdistuksen jälkeen jäljelle jäävistä kustannuksista. Tämä johtaa siihen, että paikka televisioantennille olisi kalliimpi kuin samalla korkeudella tai jopa korkeammalla mastossa sijaitseva

antennipaikka radioantennille. Televisioantennille ei voida lähtökohtaisesti kohdistaa kustannuksia enemmän vain siksi, että kyseinen antenni on tarkoitettu televisiolähetystoimintaa varten.

- (497) Viestintävirasto ei kiistä sitä, etteikö korkealla mastossa sijaitseva antennipaikka aiheuttaisi enemmän kustannuksia kuin alempana mastossa sijaitseva antennipaikka. Ylhäällä mastossa sijaitseva antenni kuormittaa mastoa enemmän kuin vastaava antenni alempana. Tämän kuormituseron ja sitä kautta syntyvän kustannuseron Viestintävirasto on ottanut huomioon laskennassaan käyttämässä tuulikuormassa. Antennin tuulikuorman suuruuteen vaikuttaa muun muassa antennin sijoituskorkeus.
- (498) Mastojen niukkana resurssina voidaan pitää sekä tilaa mastorungossa että maston tuulikuorman kestoa. Koska palvelut ja niiden käyttöön tarvittavat eri korkeudella sijaitsevat antennit kuormittavat mastoa eri tavalla, on tuulikuorma tai vastaava antennien mastolle aiheuttamaa rasitusta mittaava suure tarkoituksenmukainen tapa kohdistaa maston kustannuksia eri palveluille. Tuulikuorma itsessään kuvaa yhteyttä antennin ja sen aiheuttamien kustannusten välillä ottaen huomioon antennin sijoituskorkeuden, koon (tuulipinta-ala) ja tuulenpaineen. Maston pääomakustannuksia kohdistettaessa Viestintävirasto määrittää tuulikuorman pääsääntöisesti kaikille maston tuotannollisessa käytössä oleville antennille riippumatta siitä, palvelevatko antennit säänneltyä vai sääntelemätöntä toimintaa. Kaikki mastoa hyödyntävät palvelut kantavat siten oman osuutensa maston kokonaiskustannuksista.
- (499) Antennin aiheuttama tuulikuorma muodostuu antennin ja nousukaapelin tuulikuormasta. Antennin sijaintikorkeus vaikuttaa erityisesti nousukaapelin tuulikuormaan, joka määritetään antennin sijaintikorkeudesta riippuvan kaapelin pituuden ja kaapelin läpimitan perusteella. Näin ollen antennin sijaintikorkeus vaikuttaa merkittävästi antennin aiheuttamaan tuulikuormaan ja siten antennipaikan hintaan. Korkeammalla sijaitsevan antennipaikan hinta on korkeampi kuin matalammalla sijaitsevan antennipaikan. Tämä johtaa myös siihen, että korkeammalla sijaitsevan televisioantennin antennipaikan vuokra on tosiasiassa korkeampi kuin matalammalla sijaitsevan radioantennin, mikä johtuu antennin sijoituskorkeudesta ja sen mastolle aiheuttamasta rasituksesta, ei antennin käyttötarkoituksesta sellaisenaan. Viestintäviraston tapa kohdentaa kustannukset päälähetysmastojen antennipaikoille tuulikuorman perusteella on siten aiheuttamisperiaatteen mukainen.

- (500) Viestintäviraston ei ole mahdollista todentaa Digitan esimerkkilaskelman oikeellisuutta tai ottaa siihen kantaa, koska virastolle ei ole toimitettu laskelman tausta-aineistoa tai laskukaavoja. Digitan Viestintävirastolle toimittamat kustannustiedot ja niistä ilmenevät Digitan määrittämät mastokohtaiset jälleenhankintahinnat eivät tue Digitan väitettä.

Digitan toimittama antennipaikkojen hintoja koskeva vertailu

- (501) Digitan laatimasta vertailutaulukosta ei käy ilmi, miten Digita on laskenut kolmansien osapuolten vertailuhinnat. Siitä käy ilmi vain se, että muita mastoja koskevat vertailuhinnat ovat Digitan tunte-mattomaksi jäävän laskentakaavan avulla muuntamia hintoja.
- (502) Digita on itse tarjonnut aiempien hinnastojen perusteella radion antennipaikkaa monella päälähetysasemallaan huomattavasti edullisemmalla hinnalla kuin Viestintäviraston asettama enimmäishinta. Televisiolähetysten osalta Digitan antennipaikkahinnat ovat olleet vertailuasemien osalta puolestaan moninkertaiset vuonna 2014. Digita on siten aiemmin tarkoitushakuisesti kohdentanut kustannuksia enemmän televisiopalveluille, joille ohjelmistotoimijoilla ei ole aiemmin ollut valittavanaan vaihtoehtoja palveluntarjoajaa.

1.6 Digitan vastaselitys 23.12.2015

- (503) *Digita* on Viestintäviraston lausunnon johdosta antamassaan vastaselityksessä esittänyt muun ohella seuraavaa:
- (504) Digitalle on jäänyt epäselväksi, miksi Viestintävirasto on päättänyt katsomaan 38 Digitan lähetysasemaa päälähetysasemiksi ja kohdistamaan ennakkosääntelyn mainittuihin päälähetysasemien mastoihin. Huomattavan markkinavoiman päätöksen kohteena olevat lähetysasemat eivät ole päälähetysasemia. Kaikilla sääntelyn kohteena olevilla lähetysasemilla ei ole edes Viestintäviraston väittämää päälähetysasemaluokitusta.
- (505) Vasta viimeisimmässä lausunnossaan Viestintävirasto on perustellut, miksi se on päättänyt sääntelemään päätöksen kohteena olevia mastoja, ja näin Digita on saanut ensimmäisen kerran koko menettelyn kuluessa jonkinlaisen käsityksen Viestintäviraston Digitan mastoihin kohdistaman sääntelyn perusteluista. Perustelut ovat kuitenkin edelleen virheelliset ja puutteelliset. Viestintävirasto ei ole

käynyt mastokohtaisesti läpi, miten se on analysoinut korvaavuutta kunkin maston osalta.

- (506) Viestintävirasto on virheellisesti esittänyt, että Digitan jakeluverkon 38 päälähetysasemalla voitaisiin kattaa lähes koko maa eli yli 99 prosenttia väestöstä. Tähän tarvitaan Digitan A- ja B-kanavanippujen näkyvyysaluekartassa yksilöidyt 36 päälähetysasemaa sekä 156 täytelähetinasemaa. Jos otetaan huomioon vain huomattavan markkinavoiman päätöksen kohteena olevat 38 lähetysasemaa, tulee saavutettavissa olevasta verkosta hyvin reikäinen.
- (507) Viestintävirasto on huomattavan markkinavoiman päätöksessä asettanut Digitalle kategorisen velvollisuuden vuokrata päälähetysasemien mastoissa antennipaikkoja ja antennikapasiteettia televisio- ja radiolähetyspalvelujen tarjoamista varten. Velvoitetta ei ole rajoitettu tilanteisiin, joissa kysymys olisi valtakunnallisten UHF-lähetysten tai FM-lähetysten tarjonnasta. Käytännössä Digitan oletetaan ylläpitävän, kunnostavan ja rakentavan kallista infrastruktuuria ja siinä olevia antennejä voidakseen vuokrata siitä antennipaikkaa ja antennikapasiteettia kilpailijalle säänneltyyn hintaan.
- (508) Valtioneuvoston uusissa verkkotoimilupapäätöksissä Norkring AS:lle on myönnetty verkkotoimiluvat kolmeen täysin valtakunnalliseen UHF-taajuusalueen kanavanippuun 10.1.2017 alkavalla toimilupakaudelle. Norkring AS:n kanavanippujen peittoalueet ovat laajempia kuin Digitan 10.1.2017 alkaen hallinnoimien kanavanippujen A, E ja F peittoalueet.
- (509) Digitalle televisiolähetyspalvelujen tarjoamisessa kanavanippuihin B, C, D ja H asetetut velvollisuudet menettävät merkityksensä 10.1.2017 lähtien.
- (510) Viestintäviraston väitteet suurtehotajuuksiin ja niiden koordinointiin liittyen eivät pidä paikkaansa. Vain osassa huomattavan markkinavoiman päätöksen kohteena olevista mastoista on suurtehotajuuksia, eikä mikään estä Viestintävirastoa koordinoimasta suurtehotajuuksia uudelleen mastoissa, joissa ne ovat käytössä. Edelleen suurtehotajuudet voidaan, toisin kuin Viestintävirasto on väittänyt, koordinoida muihinkin kuin poikkeuksellisen korkeisiin mastoihin. Kansainvälinen taajuuskoordinaatio ei siten aseta edes suurtehotajuuksien uudelleen koordinoinnille esteitä.

- (511) Säteilyturvakysymys ei ole merkityksellinen asia niissä mastoissa, joissa ei käytetä suurteholähtimiä. Viestintävirasto käyttää säteilyturvallisuutta virheellisesti antaakseen harhaanjohtavan kuvan, että kysymys olisi jollain tavalla ihmisten turvallisuudesta. Muut kuin mastossa työskentelevät ihmiset eivät missään olosuhteissa pääse niin lähelle antennejä, että säteilyturvallisuusrajat ylittyisivät.
- (512) Viestintäviraston esittämä väite, että matalissa mastoissa sijaitsee tavallisesti useita radiojärjestelmiä, ei Digitan kokemuksen mukaan pidä paikkansa.
- (513) Viestintävirasto on esittänyt virheellisesti, ettei 100 uuden FM-radion lisätaajuuden myöntäminen ole merkityksellistä tarkasteltaessa Digitan lähetysasemien mastojen korvaavuutta. Uusia taajuuksia käyttämällä voidaan rakentaa aivan uusia, merkittäviä verkkoja.
- (514) Digitan huomattavan markkinavoiman päätöksen voimaantulon takia uusittuihin hinnastoihin ei voida viitata osoituksena Digitan aiemmasta hinnoittelusta.
- (515) Viestintäviraston näkemys siitä, mitkä laitetilat ovat tehokkaan toimijan näkökulmasta tarpeellisia, on todellisuudesta vieraantunut. Erityisesti herää kysymys, mihin oletuksiin ja laskelmiin Viestintävirasto on perustanut näkemyksensä hypoteettisesta tehokkaasta toimijasta.
- (516) Viestintävirastolla on verkkotoimilupapäätöksen, yhteisrakentamislain ja tietoyhteiskuntakaaren perustuvien valtuuksiensa nojalla toimivalta määrätä UHF-alueen verkkotoimiluvan haltijat Digita ja Norkring käyttämään samoja mastoja. Yhteisrakentamislaki antaa Viestintävirastolle toimivallan valvoa myös palveluiden hintoja. Näin ollen on kohtuutonta ja suhteellisuusperiaatteen vastaista, että Digitan infrastruktuuria pyritään sääntelemään huomattavan markkinavoiman päätöksellä, verkkotoimilupapäätöksellä, yhteisrakentamislain nojalla ja Viestintäviraston määräyksillä.

1.7 Viestintäviraston lausunto 17.2.2016

- (517) *Viestintävirasto* on Digitan vastaselityksen johdosta antamassaan lausunnossa esittänyt muun ohella seuraavaa:
- (518) Viestintävirasto on joutunut Digitan korkeimmalle hallinto-oikeudelle esittämien väitteiden johdosta ottamaan niihin kantaa täsmen-

tämällä argumentointiaan, mutta tämä ei tee valituksenalaisesta päätöksestä tai markkina-analyysistä puutteellista tai perustelematonta.

- (519) On käsittämätöntä, että Digita esittää 38 päälähetysaseman sääntelyn kohteeksi valikoitumista vasta asian käsittelyn tässä vaiheessa ja antaa lisäksi ymmärtää, ettei se olisi perillä siitä, miksi 38 lähetyssasemaa on määritetty sen päälähetysasemiksi.
- (520) Digitaalisen television taajuuksien jaosta ja taajuussuunnitelmasta ITUn Region 1:n osalta on sovittu Maailman radiokonferenssissa Genevessä vuonna 2006. Viestintävirasto on käynnistänyt keskustelut Suomen taajuudenkäyttöalueista Digitan ja Suomen naapurimaiden kanssa jo noin kaksi vuotta ennen mainittua konferenssia, ja Digita on osallistunut tällöin aktiivisesti kyseiseen työhön. Näiden keskustelujen tulemana on määritetty Suomen digitaalisen television taajuudenkäyttöalueet, eli niin sanotut allotment-alueet, jotka perustuvat valituksenalaisessa päätöksessä nimettyihin 38 Digitan päälähetysasemaan. Näitä allotment-alueita on käytetty Suomen kansainvälisen taajuuskoordinaation perustana Geneven 2006 konferenssin jälkeen ja myös jo ennen sitä. Nämä taajuudenkäyttöalueet on rakennettu Digitan 38 päälähetysasemaan pohjautuen, ja ne vastaavat nyt sääntelyn kohteena olevia 38 päälähetysasemaa.
- (521) Sillä, millä termeillä Digita haluaa itse kutsua omia lähetyssasemiaan tai miten se haluaa niitä luokitella, ei ole asian arvioinnin kannalta merkitystä.
- (522) Viestintävirasto ei ole väittänyt, että kaikissa Digitan 38 päälähetysasemassa olisi käytössä maksimitehoiset taajuudet, vaan tuonut esiin, että vain Digitan päälähetysasemiin on sijoitettu ja kansainvälisesti koordinoitu Suomelle osoitetut suurtehotaajuudet (10–100 kW).
- (523) Digitan vastaselitykseensä oheistama esimerkki uusia taajuuksia käyttäen muodostetusta verkosta on teoreettinen ja todellisuutta vastaamaton.
- (524) Verkkotoimilupapäätökseen sisältyvät velvoitteet tai yhteisrakentamista koskevat mahdolliset velvoitteet eivät poista huomattavan markkinavoiman sääntelyn tarvetta nyt kysymyksessä olevalla markkinalla.

1.8 Digitan vastaselitys 24.3.2016

- (525) *Digita* on Viestintäviraston 17.2.2016 antaman lausunnon johdosta antamassaan vastaselityksessä esittänyt muun ohella seuraavaa:
- (526) *Digita* on osoittanut, että useampi Viestintäviraston päälähetysasemaksi luokittelema asema on korvattavissa lähettyvillä olevalla mastolla niin, että pysytään samalla allotment-alueella. Nämä mastot eivät ole korvaamattomia eikä niihin tule kohdistaa huomattavan markkinavoiman sääntelyä.
- (527) *Digita* on huomattavan markkinavoiman päätösluonnosta kommentoidessaan kyseenalaistanut Viestintäviraston tulkinnan päälähetysasemista. *Digita* on myös osoittanut virheelliseksi Viestintäviraston tulkinnan siitä, että televisio- ja radiolähetyspalveluiden päälähetysmastot olisivat samat. Viestintäviraston näkemyksen virheellisyyttä korostaa erityisesti se, että se on käyttänyt televisiolähetyspalveluiden allotment-alueita perusteena luokitella myös radiopalveluiden päälähetysasemat.
- (528) Vaikka huomattavan markkinavoiman päätöksen kohteena olevien 38 lähetysaseman yhteenlaskettu laskennallinen väestöpeitto on yli 99 prosenttia Manner-Suomen väestöstä, mainittua väestöpeittoa ei saavuteta käyttämällä ainoastaan näitä lähetysasemia.
- (529) Vain *Digitan* yhdessä asiakkaidensa kanssa ja asiakkaiden yksilölliset lähetyspalvelutarpeet huomioon ottaen valitsemat lähetysasemat muodostavat todellisen televisiolähetyspalveluiden rungon, jolla Suomen valtakunnallisen väestöpeiton saa optimaalisimmin katettua.
- (530) Viestintävirasto ei ole käynyt paikan päällä tarkistamassa yhtäkään mastoa. Tämä osoittaa, että Viestintävirasto on tehnyt poikkeuksellisen ankaran sääntelypäätöksensä toimistotyönä ilman todellista pyrkimystä selvittää sääntelyn kohtuullisia ja oikeudenmukaisia rajoja.

2. Yleisradio Oy, MTV Oy ja Sanoma Media Finland Oy

2.1 Valitus

2.1.1 Vaatimukset

- (531) *Yleisradio, MTV ja Sanoma* ovat yhteisessä valituksessaan vaatineet, että korkein hallinto-oikeus

1. kumoaa Viestintäviraston päätöksen ja palauttaa sen Viestintävirastoon uudelleen valmisteltavaksi siltä osin kun päätös koskee

1.1 riittävän ja tehokkaan ennakkosääntelyn, mukaan lukien kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvoitteen asettamista radiolähetyspalveluiden markkinoille;

1.2 enimmäishinnan asettamista televisiolähetyspalveluiden markkinoille;

1.3 enimmäishinnan määrittämistä siten, että se perustuu tehokkaan toimijan kustannuksiin ja riittäviin vertailutietoihin käyttöomaisuuden jälleenhankinta-arvoista; sekä

2. velvoittaa Viestintäviraston korvaamaan valittajien oikeudenkäyntikulut viivästyskorkoineen.

2.1.2 Vaatimusten perustelut

- (532) Yhtiöt ovat esittäneet vaatimustensa tueksi muun ohella seuraavaa:

Radiolähetyspalveluiden markkinat

- (533) Radiolähetyspalveluiden sääntelyn purkamiselle ei ole perusteita. Viestintäviraston Digitalle huomattavan markkinavoiman yrityksenä radiolähetyspalvelujen markkinoilla asettama toimitusehtojen ja hinnaston julkaisuvelvoite ei riitä poistamaan markkina-analyysissä havaittuja kilpailuongelmia.
- (534) Valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla Digitalle ei ole olemassa potentiaalista kilpailijaa nyt tai lähitulevaisuudessa. Digitan huomattava markkinavoima mahdollistaa muun muassa sellaisten sopimusehtojen käytön, jotka haittaavat radiopalveluiden markkinoiden tehokasta toimintaa. Tästä seuraa myös kuluttajahaittaa, sillä ohjelmistopalvelujen tuottajat eivät voi tarjota optimaalisia palveluita kuluttajille.

- (535) Viestintäviraston markkina-analyysissä mainitsema 95 prosentin radiolähetyksen väestöpeitto, johon Telemast Nordic Oy voisi tarkastelujaksolla ylittää, ei ole valtakunnallisesti toimivien kaupallisten radiotoimijoiden eikä Yleisradion toiminnan kannalta riittävän kattava. Yleisradio ja valtakunnallisesti toimivat kaupalliset radiotoimijat eivät voi siirtää radiolähetyksiään verkkoon, joka kattaa ainoastaan 95 prosenttia väestöstä. Käytännössä 95 prosentin väestöpeitto voi jättää esimerkiksi Lapin ja Kainuun kokonaan kuuluvuusalueen ulkopuolelle.
- (536) Yleisradion hankkiman radiolähetyksen palvelun nykyisen peittoalueen saavuttamiseksi tarvitaan useita täytlähetinasemia, jotka eivät sisälly antennipaikan enimmäishintasääntelyn piiriin kuuluviin 38 päälähetinasemaan. Viestintävirasto ei ole perustellut, kuinka Digitan päälähetysmastojen avulla voitaisiin saavuttaa 99 prosentin väestöpeitto.
- (537) Verkkokohtaisessa taajuusjaossa on Yleisradion verkoille sekä osalle kaupallisia radioverkkoja (ensi sijassa Novan verkko) koordinoitu suuritehoisia taajuuksia korkealla sijaitseville antennipaikoille. Näitä taajuuksia ei voida täysimääräisesti hyödyntää ilman Digitan korkeita mastoja.
- (538) Viestintävirasto ei ole perustellut, millä tavalla osavaltakunnallinen toimija luo kilpailupainetta valtakunnallisen palvelun tarjoamisessa. Telemast Nordic Oy:n luoma kilpailupaine ei rajoita Digitan markkinavoimaa radiolähetyksen palveluiden markkinoilla siten, että Digitan markkinavoimasta aiheutuvat kilpailuongelmat voitaisiin poistaa erittäin kevyellä, vain julkaisuvelvoitteen sisältävällä ennakkosääntelyllä.
- (539) Viestintäviraston päätöksen ristiriita korostuu, kun verrataan viraston radiolähetyksen palvelun markkinalla ja televisiolähetyksen palvelun markkinalla tekemiä johtopäätöksiä. Molemmilla markkinoilla on alueellinen kilpailija, joka ei pysty laajentamaan toimintaansa relevanttina ajanjaksona valtakunnalliseksi. Molemmilla markkinoilla Digitan markkinaosuus valtakunnallisista palveluista on 100 prosenttia eikä asiakkaille ole mahdollisuutta hankkia tarvitsemaansa palvelua kilpailevalta palveluntarjoajalta. Kun kilpailuolosuhteet markkinoilla ovat samat, tulee myös markkinoiden sääntelyn olla yhteneväistä. Radiolähetyksen palveluiden markkinoille tulee asettaa samat velvoitteet kuin televisiolähetyksen palveluiden markkinoille.

- (540) Pelkkä sääntelypäättös ei paranna markkinoiden kilpailutilannetta eikä luo riittävää kilpailupainetta Digitalle. Digitalle vuonna 2008 asetettu velvollisuus vuokrata antennipaikkoja kustannussuuntautuneeseen ja syrjimättömään hintaan ei ole tuonut valtakunnallisen lähetyspalvelun markkinoille kilpailevaa yritystä. Valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden markkinoilla kilpailu ei ole lisääntynyt eikä näköpiirissä ole mitään sellaista markkinatilanteen muutosta, joka lyhyellä tai edes keskipitkällä aikavälillä tulisi johtamaan kilpailun lisääntymiseen ja kilpailuongelmien vähentymiseen. Digitan markkinavoima radiolähetyspalveluissa on kasvanut ja kilpailutilanne markkinoilla heikentynyt, mikä näkyy muun muassa siinä, että Telemast Nordic Oy on menettänyt asiakkaitaan Digitalle. Näin ollen perusteita velvoitteiden poistamiselle ei ole. Viestintävirasto ei ole osoittanut, millä tavalla radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinan kilpailutilanne olisi parantunut tai kilpailuongelmat vähentyneet edellisen, vuonna 2008 tehdyn markkina-analyysin jälkeen.
- (541) Viestintävirasto ei ole asettanut Digitalle radiolähetyspalvelun markkinoilla käyttöoikeuden luovutusta, syrjimättömyyttä tai hinnoittelua koskevia velvoitteita. Digita voi siten kieltäytyä tarjoamasta palvelua valittajille tai muille asiakkaille tai tarjota palvelua syrjivällä tavalla ja täysin kohtuuttomin ehdoin ja hinnoin. Tällaisessa tilanteessa hinnaston ja toimitusehtojen julkaisulla ei saavuteta mitään lisäarvoa.
- (542) Ehtoja ja hintoja koskeva julkaisuvelvoite ei edistä sääntelyn tavoitteita, koska julkinen hinnasto ja toimitusehdot voivat sisältää syrjiviä ja kohtuuttomia ehtoja ja hintoja. Julkaisuvelvoite ei anna Viestintävirastolle mahdollisuutta puuttua julkaistun hinnaston ja toimitusehtojen sisältöön. Julkaisuvelvoite ei rajoita Digitan mahdollisuutta hyväksikäyttää markkina-analyysissä todettua huomattavaa markkinavoimaansa palvelun hintojen ja toimitusehtojen asettamisessa.
- (543) Antennipaikkoja ja -kapasiteettia koskevat velvoitteet eivät poista radiolähetysmarkkinan kilpailuongelmia. Viestintävirasto ei ole päätöksessään osoittanut, miten ja millä mekanismilla antennipaikka- ja -kapasiteettia koskevat velvoitteet pystyisivät luomaan kilpailupainetta radiolähetyspalveluiden markkinoille. Antennipaikan ja -kapasiteetin sääntely vaikuttaa parhaimmassakin tapauksessa lähetyspalvelun markkinalla viipeellä ja selvästi hitaammin kuin suoraan lähetyspalvelumarkkinaan kohdistuva sääntely. Antennipaikka- ja -kapasiteettia koskevilla velvoitteilla olisi vaikutusta Digitan

markkinavoimaan ainoastaan siinä tapauksessa, että kilpaileva verkkoyritys pääsisi markkinoille antennisäätelyn avulla.

Televisiolähetyspalveluiden sääntely

- (544) Päätöksessä asetettujen velvoitteiden lisäksi Viestintäviraston olisi tullut asettaa Digitalle velvollisuus noudattaa tehokkaan toimijan kustannuksiin perustuvaa enimmäishintaa televisiolähetyspalveluis-
sa.
- (545) Viestintävirasto ei ole arvioinut, ovatko päätöksessä asetetut hin-
noittelovelvoitteet riittäviä havaittujen kilpailuongelmien ratkaise-
miseen vai olisiko televisiolähetyspalveluille tullut asettaa myös
enimmäishinta. Viestintävirasto on siten laiminlyönyt selvittämis-
velvollisuutensa.
- (546) Tietoyhteiskuntakaassa tarkoitettun enimmäishinnan asettaminen
ei edellytä samanlaista poikkeuksellisuutta kuin mitä viestintämark-
kinalaissa oli edellytetty.
- (547) Koko maan kattava lähetysverkko on luonnollinen monopoli, jota
on käytännössä mahdotonta toisintaa. Enimmäishinnan asettaminen
on perusteltua vaikeimmin toisinnettaville osille.
- (548) Televisiolähetyspalveluille asetetun kustannussuuntautuneen hin-
noittelovelvoitteen vastaisesta hinnoittelusta aiheutuu vakavaa hait-
taa valittajille ja muille televisiotoimijoille sekä myös kuluttajille.
- (549) Asia on palautettava Viestintävirastolle televisiolähetyspalveluja
koskevalta osalta uudelleen käsiteltäväksi tehokkaan toimijan kus-
tannuksiin perustuvan enimmäishinnan asettamista varten.

Antennipaikkaa koskeva enimmäishinta

- (550) Päälähetysasemien mastojen antennipaikkaa koskeva enimmäishin-
ta on lainvastainen, koska enimmäishinnan asettamisessa ei ole
otettu huomioon tietoyhteiskuntakaassa säädetyllä tavalla toimin-
nan tehokkuutta. Viestintävirasto ei ole myöskään käyttänyt käyttö-
omaisuuden jälleenhankinta-arvojen määrittelyssä riittäviä vertailu-
tietoja.
- (551) Ainoa tehokkuutta sivuava kirjaus liittyy korkeiden ja matalien
mastojen infrastruktuurin käyttöön, kun virasto on päätöksessään
todennut, että televisio- ja radiolähetysverkko on mahdollista raken-

taa myös käyttämällä matalia mastoja. Viestintävirasto on käyttänyt arviointinsa perustana Digitan 38 päälähetysasemaan perustuvaa verkkoa perustelematta näkemystään.

- (552) Viestintäviraston olisi tullut tehdä eri operaattoreiden verkkojen kustannustasosta vertailu, johon tehokkuusarvio olisi voitu perustaa. Viestintävirasto ei ole lain edellyttämällä tavalla arvioinut Digitan toiminnan tehokkuutta. Asetetut enimmäishinnat eivät riittävällä tavalla vastaa kilpailtujen markkinoiden hintatasoa.
- (553) Viestintäviraston käyttämä kustannuslaskentamenetelmä ei ole sisältänyt tehokkuusarviointia eikä tehokkuuteen kannustavia elementtejä. Kustannuslaskenta perustuu käytännössä Digitan toteutuneisiin kustannuksiin sellaisinaan. Viestintäviraston käyttämä kustannuslaskentamalli on tyypiltään käytännössä Rate of Return -malli, joka ei kannusta säänneltyä yritystä toimimaan tehokkaasti. Yritys voi aina siirtää kustannukset hintoihin. Operointikustannukset siirtyvät hintoihin suoraan ja investointimenot nykykäyttöarvon ja vuosipoistojen kautta.
- (554) Virasto on asettanut enimmäishinnan kolmeksi vuodeksi Digitan nykyisten kustannusten tasolle. Jos Digita tehostaa toimintaansa seuraavan kolmen vuoden aikana, se saa pitää tehokkuushyödyn itsellään. Kilpailluilla markkinoilla tehokkuushyöty siirtyisi asiakkaille. Sen sijaan Viestintäviraston asettama hintakatto takaa Digitalle nykyisen kustannustason mukaiset hinnat.
- (555) Valituksenalaisessa päätöksessä suurten mastojen jälleenhankintahintojen määrittäminen perustuu Viestintäviraston Digitalta saamiin tietoihin ja erityisesti vuonna 2006 tehtyyn arvioon Jyväskylän 322 metriä korkean maston uusimisesta. Vuoden 2006 jälkeen Digita on oikaissut jälleenhankintahintaa vuosittain rakennuskustannusindeksin kehityksen mukaan. Menetelmä on sama, jota Viestintävirasto on käyttänyt Digitan hinnoittelun arvioinnissa kumotun viestintämarkkinalain nojalla. Malli ei ota huomioon tehokkuutta, mikä on todettu Viestintäviraston vuonna 2010 antamassa päätöksessä ja sitä koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä (KHO 7.5.2012, taltionumero 1115).
- (556) Viestintäviraston 26.5.2011 pitämän tiedotustilaisuuden materiaalis-
sa on todettu Pöyry Telecom Oy:n asiantuntijaselvityksen johtopäätöksenä, että ”jälleenhankintahinnan tarkka määrittely on vaikeaa tai miltei mahdotonta (infrastruktuuri on osin vanhaa, kertaluonte-

siin rakennusprojekteihin perustuvaa infrastruktuuria, jolle ei löydy luotettavia hintareferenssejä lähivuosilta)” ja että ”jälleenhankintojen määrittelyyn liittyy paljon epävarmuutta ja tulkinnanvaraisuutta”. Pöyry Telecom Oy on todennut myös, että ”indeksien käyttö jälleenhankintahintojen määrittelyssä voi kasvattaa jälleenhankintahintaa perusteettomasti”. Samassa tilaisuudessa Viestintävirasto on todennut, että ”jälleenhankintahintojen määrittämisessä on havaittu lukuisia epäkohtia”.

- (557) Valituksenalaisessa päätöksessä Viestintävirasto on tarkemmin perustelematta käyttänyt samaa mallia, joka on vuonna 2011 havaittu ongelmalliseksi.
- (558) Digitan perusinfrastruktuuri on vanhaa ja sen rakentamisen jälkeen maanpäällinen television ja radion jakelutoiminta on muuttunut merkittävästi. Viestintävirasto on hyväksynyt Digitan tavan indeksoida vuoden 2006 hinta nykyhetkeen rakennuskustannusindeksillä. Indeksointia ei tarkemmin perustella, vaikka Viestintäviraston menetelmämuistiossa virasto on todennut indeksoinnin olevan ”vasta viimeinen keino” ja että ”indeksin ... on otettava huomioon teknologinen kehitys” ja ettei indeksointia tule käyttää ”juuri viittä vuotta vanhempien hankintojen yhteydessä”.
- (559) Valituksenalaisessa päätöksessä indeksointijakso on mastorungon osalta lähes kymmenen vuotta ja maston perustusten ja turvallisuuteen liittyvien osien kohdalla jopa yli 20 vuotta. Rakennuskustannusindeksin käyttäminen johtaa tietoyhteiskuntakaaren vastaiseen lopputulokseen, koska se ei ota huomioon jakeluverkon tai edes mastojen toteutustavan tehokkuutta. Rakennuskustannusindeksi ei ota huomioon teknologista kehitystä eikä sen vuoksi vastaa tehokkaan toimijan kustannusten kehitystä. Mastot ovat rakenteina poikkeuksellisia, mikä edelleen heikentää keskiarvoisen indeksin soveltuvuutta jälleenhankintahintojen määrittämisessä. Esimerkiksi vuodesta 2006 vuoteen 2014 indeksi on noussut yli 20 prosenttia.
- (560) Viestintäviraston laskentamallissa ei ole käsitelty Digitan tekemien poistoaikojen muutosten vaikutusta jälleenhankintahintaan, laskennallisiin poistoihin ja nykykäyttöarvoon. Valituksenalaisesta päätöksestä käy ilmi, että laskelmassa käytetyt teknis-taloudelliset poistoajat vastaavat Digitan kirjanpidossa käyttämiä suunnitelman mukaisia poistoja.

- (561) Digita on valittajien käsityksen mukaan vuosien 2008 ja 2013 välisenä aikana pidentänyt mastojen poistoaikoja 50 vuodesta 80 vuoteen. Poistojen pidentäminen johtaa siihen, että vuosipoistojen määrä laskee, mutta poistot jatkuvat 30 vuotta aikaisempaa pidempään, jolloin pääoma tulee lopulta poistetuksi useampaan kertaan. Laskentamalli, joka sallii pääoman poistamisen moneen kertaan, ei perustu tehokkaan toimijan kustannuksiin. Malli ei johda kilpailullisen markkinan hintatasoon ja on siten tietoyhteiskuntakaaren vastainen.
- (562) Viestintävirasto on käyttänyt enimmäishinnan määrittelyssä kohtuullista tuottoa, jonka se on laskenut käyttämällä WACC-mallia. Mallin parametrit on määritetty vanhan viestintämarkkinalain aikana eivätkä ne ota huomioon uuden tietoyhteiskuntakaaren edellyttämää tehokkuutta.
- (563) Viestintävirasto ei ole arvioinut Digitan esittämien käyttö- ja yleiskustannusten tehokkuutta. Käyttö- ja yleiskustannusten osuus Digitan kokonaiskustannuksista on merkittävä. Viestintäviraston olisi tullut arvioida Digitan käyttö- ja yleiskustannuksia aiheuttavan toiminnan tehokkuutta ennen enimmäishinnan asettamista.
- (564) Digitalla on jo vuodesta 2008 saakka ollut velvollisuus vuokrata päälähetysasemien antennipaikkoja kustannussuuntautuneeseen hintaan. Viestintäviraston valituksenalaisessa päätöksessä käyttämä enimmäishinnan määrittämistapa vastaa pitkälti Viestintäviraston aiempaa Digitan hintojen sääntelyssä käyttämää laskentamenetelmää, jossa ei ole huomioitu toiminnan tehokkuutta.
- (565) Aiemmin käytetty hintasääntelymalli ei ole pystynyt lisäämään verkkokilpailua. Ainoa televisiolähetysmarkkinalla toimiva kilpailuva verkko-operaattori DNA on päättänyt sääntelystä ja yhteiskäytön ilmeisistä mittakaava- ja muista eduista huolimatta rakentaa verkkonsa rinnakkaiseen infrastruktuuriin tukeutuen. DNA on kyennyt tuomaan omalla toimintatavallaan markkinoille vain osavaltakunnallisen verkon, joka ei ole valtakunnallisten lähetyspalveluiden markkinoilla Digitan verkon kilpailija. Tämä on vahva näyttö Viestintäviraston käyttämän hintasääntelymenetelmän tehottomuudesta. Käytetyllä sääntelymallilla hinnat eivät asetu kilpailullisten markkinoiden tasolle.

- (566) Asia on palautettava Viestintävirastolle uudelleen käsiteltäväksi tehokkaan toimijan kustannuksiin perustuvan enimmäishinnan asettamista varten.

Oikeudenkäyntikulut

- (567) Oikeudenkäynti on aiheutunut Viestintäviraston virheestä ja hyvän hallintotavan vastaisesta menettelystä. Virasto on tehnyt valituksenalaisen päätöksen lainvastaisesti, laiminlyönyt selvitysvelvollisuutensa ja ylittänyt harkintavaltansa. Näin ollen olisi kohtuutonta, jos valittajat joutuisivat pitämään oikeudenkäyntikulut vahinkonaan.

2.2 Viestintäviraston lausunto 10.8.2017

2.2.1 Vaatimus

- (568) *Viestintävirasto* on vaatinut, että valitus hylätään.

2.2.2 Vaatimuksen perustelut

- (569) Viestintävirasto on esittänyt vaatimuksensa tueksi muun ohella seuraavaa:

Valtakunnalliset radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinat

- (570) Valittajien väite riittämättömien velvoitteiden asettamisesta valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla on perusteton. Sääntelyn painopiste televisio- ja radiolähetyspalvelujen sääntelyssä on siirtynyt arvoketjussa vaikeimmin toisinnettavan osan eli antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn sääntelyyn. Kyseisille palveluille asetettavat velvoitteet edistävät kilpailun syntymistä, kun markkinoille tuleville ja siellä jo toimiville yrityksille syntyy mahdollisuus muodostaa Digitalle kilpailevaa palveluntarjontaa.
- (571) Aiemman vuonna 2008 asetetun antennipaikkojen sääntelyn perusteella ei ole mahdollista tehdä johtopäätöksiä nyt asetettujen velvoitteiden tehokkuudesta.
- (572) Viestintävirasto on ensimmäistä kertaa asettanut Digitalle velvollisuuden noudattaa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa päälähetysasemien antennipaikkojen vuokrauksessa. Enimmäishinnan asettaminen antennipaikan vuokraukselle lisää sääntelyn tehokkuutta ja ennustettavuutta myös uusien markkinoille tulevien yritysten näkökulmasta ja poistaa siten kilpailun esteitä.

- (573) Digitalle ensimmäistä kertaa asetetut antennikapasiteetin vuokrausta koskevat velvoitteet madaltavat kilpailijoiden alalle tulon kynnystä, koska kilpailijan ei tällöin tarvitse investoida omiin antenneihin. Antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuus myös mahdollistaa Digitan päälähetysasemien mastojen hyödyntämisen radiolähetyspalvelujen tarjonnassa tilanteessa, jossa päälähetysasemien mastoissa jo sijaitsevien radioantennien takia uudella toimijalla ei ole mahdollisuutta sijoittaa omia antenniaan tarvitsemalleen optimaaliselle korkeudelle.
- (574) Viestintävirasto on asettanut Digitalle sekä antennipaikan ja -kapasiteetin hyödyntämiseksi välttämättömien liitännäistoimintojen, kuten laitetilän ja sähkönsyötön, vuokraukseen liittyvät velvoitteet.
- (575) Antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tehokkaan sääntelyn ansiosta toimitusehtojen ja hinnaston julkaisuvelvollisuus riittävät kilpailun edistämiseen ja markkina-analyysissä todettujen kilpailun esteiden poistamiseksi valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla.
- (576) Radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinat eroavat merkittävästi televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoista, sillä toimilupasääntelyllä ei ole radiolähetyspalvelujen tarjonnassa niin merkittävää vaikutusta kuin televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla. Radiolähetyspalveluille ei tule asettaa samanlaisia velvoitteita kuin televisiolähetyspalveluille.
- (577) Radiotoimintaan tarvittavissa ohjelmistotoimiluvissa on erikseen määrätty FM-taajuuskokonaisuus, jolla luvanhaltijalla on oikeus harjoittaa valtakunnallista radiotoimintaa maanpäällisessä joukko- viestintäverkossa. Radiolähetyspalvelut ovat erillisestä verkkotoimilupasääntelystä vapaat, ja kilpailijoiden tulo valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoille on sen vuoksi huomattavasti televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoita joustavampaa.
- (578) Viestintäviraston markkina-analyysissä esitetyllä tavalla vahvemman ennakkosääntelyn asettamisen tarvetta radiolähetyspalveluille vähentää myös se, että kyseisillä tukkumarkkinoilla Digitan huomattavaa markkinavoimaa rajoittaa Telemast Nordic Oy:n muodostama kilpailupaine.
- (579) Mikäli Digita kieltäytyisi tarjoamasta radiolähetyspalveluja tai nostaisi merkittävästi valtakunnallisen radiolähetyspalvelun hintoja,

kilpailevan toiminnan laajentaminen voisi olla kannattavaa markkina-analyysissä esitettyä nopeammin. Tämä on mahdollista, koska antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinat on tehokkaasti ennakkosäännelty ja koska verkkotoimiluvat eivät rajoita markkinoille tuloa radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla.

Televisiolähetyspalveluiden sääntely

- (580) Enimmäishinnan asettamiselle laissa asetetut edellytykset eivät täyty televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla. Televisiopalvelujen sääntelyn painopistettä on siirretty lähetyspalvelujen sääntelystä arvoketjussa vaikeimmin toisinnettavan osan eli antennipaikkaan ja kapasiteettiin pääsyn sääntelyyn.
- (581) Keväällä 2015 järjestetty maanpäällisen television verkkotoimilupia koskeva hakumenettely on osoitus siitä, että antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinoiden tehokas sääntely mahdollistaa kilpailun syntymisen myös televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla. Norkring AS on 12.5.2015 jättämällänsä hakemuksella hakenut toimilupaa UHF-alueen kanavanippuihin A, B, C ja D. Yritys on esittänyt toimilupahakemuksessaan, että se tulisi toteuttamaan lähetysverkkopalvelunsa tukeutuen Digitan verkkoon, erityisesti Digitan päälähetysasemien mastojen antennien antennikapasiteettiin.
- (582) Koska televisiolähetyspalvelujen tarjoaminen maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa edellyttää verkkotoimilupaa ja koska kaikki UHF-alueen verkkotoimiluvat ovat tällä hetkellä Digitalla, kilpailevaa televisiolähetystoimintaa UHF-lähetysverkossa ei voi kuitenkaan syntyä ennen vuoden 2017 alkua.
- (583) Televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoiden ennakkosääntelyn tavoitteena on varmistaa, että televisio-ohjelmistopalveluja tarjoaville yrityksille on tarjolla televisiolähetyspalveluja kohtuulliseen hintaan. Viestintävirasto on siten asettanut Digitalle velvollisuuden tarjota televisiolähetyspalveluja kaikissa UHF-alueen kanavanipuissa kustannussuuntautuneeseen ja syrjimättömään hintaan. Kanavanipuissa D ja H kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvoite on uusi ja siten niiden osalta sääntelyä on tiukennettu aikaisemmasta.
- (584) Antennipaikka on osa televisiolähetyspalvelun tarjontaa ja siten antennipaikan vuokraukselle asetettu enimmäishinta toimii pohjana myös koko televisiolähetyspalvelun kustannussuuntautuneelle hin-

noittelulle. Digitalle asetettu kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvoite yhdessä antennipaikkaan pääsyn tehokkaan ennakkosääntelyn kanssa riittää varmistamaan sen, että televisio-ohjelmistopalveluja tarjoavat yritykset pystyvät ostamaan televisiolähetyspalveluja hinnoilla, jotka saavutettaisiin kilpailluilla markkinoilla.

Antennipaikan enimmäishinta

- (585) Viestintävirastolla on 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.
- (586) Hintojen kustannussuuntautuneisuutta voidaan arvioida teleyritykselle aiheutuneiden kustannusten perusteella. Käytettäessä kustannussuuntautuneen hinnan määrittämisessä teleyritykselle aiheutuneita kustannuksia voidaan toiminnan tehokkuutta tarvittaessa arvioida esimerkiksi vertailemalla vastaavissa olosuhteissa toimivien teleyritysten kustannuksia.
- (587) Mastomarkkinoilta ei löydy sellaisia vastaavissa olosuhteissa toimivia yrityksiä, joiden kustannusten perusteella voitaisiin tehdä johtopäätöksiä Digitalin toiminnan tehokkuudesta. Digitalta ja muilta toimijoilta saatujen tietojen perusteella matalammat, pääasiassa matkaviestinverkon käyttöön rakennetut mastot eivät ole teknisiltä ominaisuuksiltaan tai kustannuksiltaan täysin vertailukelpoisia televisio- ja radiolähetyspalvelukäyttöön tarkoitettujen suurten tai keski suurten mastojen kanssa. Digitalin päälähetysasemien mastojen jälleenhankintahintojen määrittämistä ei olisi voitu perustaa matalien mastojen rakentamiskustannuksiin.
- (588) Viestintävirasto on arvioinut myös teoreettisesti mallinnetun tehokkaan toimijan kustannuksiin perustuvaa menetelmää, mutta ei ole pitänyt sitä tarkoituksenmukaisena näillä markkinoilla. Hinnoittelun arvioinnin perustumista teoreettisen tehokkaan toimijan kustannuksiin ei ole suositellut myöskään NAG Oy, joka on tehnyt Viestintävirastolle selvityksen kustannussuuntautuneen hinnan määrittelyyn sovellettavasta menetelmästä Suomen maanpäällisen television lähetysmarkkinoilla.
- (589) Enimmäishintojen määrittäminen Digitalle päälähetysasemiin perustuvasta verkosta aiheutuneiden kustannusten perusteella on pe-

rusteltua myös sen vuoksi, että Digitalle asetettu antennipaikkojen vuokrausvelvollisuus on päälähetysasemakohtainen ja enimmäishinta on määritetty jokaiselle päälähetysaseman mastolle erikseen.

- (590) Antennipaikkojen enimmäishintojen määrittäminen ei ole perustunut yksinomaan Digitan toteutuneisiin kustannuksiin. Viestintävirasto on hyväksynyt antennipaikkojen hintojen perusteiksi vain sellaiset Digitan kustannukset, joiden se on todennut aiheutuvan säännellyn palvelun tuottamisesta ja ottavan huomioon tehokkaan toimijan kustannukset.
- (591) Antennipaikkojen hinnoittelun perusteeksi hyväksytyjen käyttö- ja yleiskustannusten osuutta päälähetysasemien mastojen antennipaikkojen kokonaiskustannuksista ei ole pidettävä poikkeuksellisen korkeana verrattuna esimerkiksi matkaviestinverkon laskevan liikenteen markkinoihin tai kiinteään verkkoon pääsyn markkinoihin.
- (592) Viestintäviraston käyttämä kohtuullisen tuoton laskentatapa ei ole poikkeuksellinen eikä sitoutuneen pääoman tuottoprosentti hyvin korkea. Määrittäessään kohtuullista tuottoa säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle Viestintävirasto käyttää WACC-menetelmää, jota Viestintävirasto on käyttänyt useiden vuosien ajan. Koska WACC-menetelmän parametrit ovat muuttuvia, Viestintävirasto määrittää sallitut tuottoprosentit uudelleen säännöllisin väliajoin. Viestintävirasto on päivittänyt sitoutuneen pääoman tuoton määrittämisessä käytettävät WACC-parametrit vuonna 2012 KPMG Oy Ab:n tekemään asiantuntijaselvityksen perusteella.
- (593) Viestintävirasto on päivittänyt myös kohtuullisia tuottoprosentteja vuosittain riskittömän koron osalta. Enimmäishintojen laskemisessa on käytetty toukokuussa 2014 määritettyä tuottoprosenttia 10,2. Viestintäviraston käyttämä tuottoprosentti ei ole poikkeuksellinen myöskään verrattuna muissa jäsenmaissa digitaalisten televisiolähetyspalvelujen markkinoilla käytettyihin tuottoprosentteihin. Esimerkiksi Espanjassa tuottoprosentti on 11,19, Puolassa 11,69, Ranskassa 10,4 ja Itävallassa 10.
- (594) Huomattavan markkinavoiman yritys saa pitää tehokkuushyödyn itsellään, jos se pystyy tehokkaalla toiminnallaan alittamaan enimmäishinnan perusteeksi lasketut kustannukset. Tämä kannustaa huomattavan markkinavoiman yritystä tehostamaan toimintaansa, mikä hyödyttää pitkällä aikavälillä myös säänneltyjä palveluja ostavia toimijoita. Mikäli enimmäishinnan voimassaolon päätyttyä hinta-

sääntelylle on edelleen tarvetta, kustannusten lasku otetaan huomioon kustannussuuntautunutta hintaa määritettäessä.

- (595) Enimmäishintojen määrittämisessä on perusteltua käyttää arvioinnin lähtökohtana Digitalle aiheutuneita kustannuksia. On perusteltua käyttää mastokohtaisten jälleenhankintahintojen määrittämisessä lähtökohtana arviota referenssimaston jälleenhankintahinnasta. Varsinaista markkinahintaa suurille ja keskisuurille mastoille ei ole olemassa, koska Digitan päälähetysasemien mastot on rakennettu pitkän ajan kuluessa ja viimeisin suuri masto on rakennettu vuonna 1994 eli yli 20 vuotta sitten.
- (596) Jälleenhankintoja ei tee lainvastaisiksi se, että ne perustuvat Digitan esittämään referenssimaston hinta-arvioon tai että Digita on oikaisut vuonna 2006 määrittämänsä mastokohtaiset jälleenhankintahinnat vuosittain rakennuskustannusindeksin kehityksen mukaan.
- (597) Korkein hallinto-oikeus on vuonna 2012 antamassaan päätöksessä (KHO 7.5.2012, taltionumero 1115) todennut Viestintäviraston käyttämän arviointitavan, jossa Jyväskylän mastoa on käytetty referenssinä, lainmukaiseksi. Myös Pöyry Telecom Oy:n vuonna 2011 Viestintäviraston toimeksiannosta tekemä selvitys puoltaa referenssimaston käyttämistä jälleenhankintahintojen määrittämisessä.
- (598) Päälähetysasemien mastojen jälleenhankintahintojen määrittämisessä on perusteltua käyttää indeksointia, vaikka sitä tulisi vanhempien hankintojen yhteydessä käyttää vain harkiten. Viestintävirasto on käyttänyt arvioinnissaan maanrakennusindeksiä (oikeastaan rakennuskustannusindeksiä), koska vertailukelpoisia uusia mastoja ei ole rakennettu useisiin vuosiin. Myös korkein hallinto-oikeus on hyväksynyt rakennuskustannusindeksin käyttämiseen vuonna 2012 antamassaan päätöksessä.
- (599) Viestintävirasto on selvittänyt enimmäishintojen määrittämisessä käytettyjen jälleenhankintahintojen luotettavuuden riittävällä tavalla. Digitan toimittamat selvitykset mastoihin liittyvistä viimeaikaisista hankinnoista, kuten mastojen perustusten, harusten ja lentoestevalojen uusinnoista, tukevat Digitan arvioita mastojen jälleenhankintahinnoista. Myös mastojen kirjanpitoarvoihin verrattuna Digitan määrittämiä mastojen jälleenhankintahintoja voidaan pitää perusteltuina.

- (600) Viestintäviraston tapa määrittää Digitan päälähetysasemien mastojen poistokustannukset on tietoyhteiskuntakaaren ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön (KHO 7.5.2012, taltionumero 1115 ja KHO 27.7.2012, taltionumero 2074) mukainen. Viestintävirasto on laskenut Digitan päälähetysasemien mastojen vuosittaiset poistot tasapoistoina jälleenhankintahintaisesta verkon arvosta. Poistoaikoina on käytetty Digitan Viestintävirastolle ilmoittamia teknis-taloudellisia pitoaikoja.
- (601) Viestintävirasto on käyttänyt laskelmissaan poistoaikoina Digitan toimittamia päälähetysasemittain ja käyttöomaisuusryhmittäin eriteltyjä keskimääräisiä poistoaikoja. Poistoajat ovat todennettavissa ja niitä voidaan pitää luotettavina. Digita käyttää vastaavia poistoaikoja myös kirjanpidossaan. Viestintävirasto on myös varmistanut, että Digitan esittämät muutokset poistajoissa ovat perusteltuja ja johtuvat muutoksista omaisuuserien arvioiduissa teknis-taloudellisissa pitoajoissa.
- (602) Kaikki poistoaikojen muutokset perustuvat todennettuun teknis-taloudellisen pitoajan pidentymiseen. Digita ei myöskään ole pidentänyt mastojensa pitoaikaa yleisesti 80 vuoteen, vaan Viestintäviraston laskelmassa käytetyt poistoajat vaihtelevat lyhyempien ajanjaksojen välillä. Lainvastaiseen lopputulokseen ja moninkertaisiin poistokustannuksiin johtaisi päinvastoin tilanne, jossa poistoaika olisi määritetty merkittävästi omaisuuden teknis-taloudellista pitoaikaa lyhyemmäksi, mutta poistokustannukset laskettaisiin aina koko käytössä olevasta verkosta.

Oikeudenkäyntikulut

- (603) Viestintäviraston Digitalle antamassa huomattavan markkinavoiman päätöksessä on kyse normaalista, tietoyhteiskuntakaaren mukaisesta päätöksenteosta ja laintulkinnasta. Oikeudenkäynti ei ole johtunut Viestintäviraston virheestä. Tämän vuoksi on kohtuullista, että korkein hallinto-oikeus määrää valittajat pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

2.3 *Digitan selitys 30.10.2015*

2.3.1 *Vaatimus*

- (604) *Digita* on Yleisradion, MTV:n ja Sanoman yhteiseen valitukseen ja Viestintäviraston lausuntoon antamassaan selityksessä vaatinut, että yhtiöiden valitus hylätään.

2.3.2 *Vaatimuksen perustelut*

- (605) *Digita* on esittänyt vaatimustensa tueksi muun ohella seuraavaa:

Valitusoikeus

- (606) *Digita* on Viestintäviraston päätöksen välitön kohde. Yleisradio, MTV ja Sanoma eivät ole asiassa asianosaisia eikä niillä siten ole valitusoikeutta. Yleisradion, MTV:n ja Sanoman valitusoikeus edellyttäisi, että Viestintäviraston päätöksellä olisi niihin välittömiä oikeusvaikutuksia. Valitusoikeus ei synny sillä perusteella, että valituksen kohteena olevalla päätöksellä on valittajan kannalta haitallisia tai kielteisiä vaikutuksia.
- (607) Yleisradio, MTV ja Sanoma eivät ole unionin tuomioistuimen (C-426/05) tai korkeimman hallinto-oikeuden (KHO 25.5.2012, talionumero 1360) oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla valituksessaan esittäneet valitusoikeutensa tueksi sellaisen oikeuden tai etuuden olemassaoloa, jonka loukkausta valituksenalainen päätös merkitsisi tai johon se vaikuttaisi epäedullisesti.
- (608) Viestintäviraston hallintomenettelyssä ei ole ollut kyse asiasta, joka koskisi Yleisradion, MTV:n tai Sanoman oikeutta, etua tai velvollisuutta. Mikäli edellä mainituilla *Digitan* asiakkailla katsottaisiin olevan muutoksenhakuoikeus huomattavan markkinavoiman päätökseen, syrjimättömyysperiaatteen mukaan valitusoikeus tulisi olla myös muilla *Digitan* asiakkailla.

Radiolähetyspalveluiden markkinat

- (609) Vaatimukset sääntelyn lisäämisestä radiolähetyspalveluiden markkinoilla ovat perusteettomia.

- (610) Digitan päälähetysmastoja vuokraa tällä hetkellä lähes valtakunnallisia radiolähetyspalveluita tarjoava Telemast Nordic Oy, jonka tarjoama väestöpeitto olisi kohtuullisin toimin ja kustannuksin laajennettavissa. Käytännössä yli 90 prosentin väestöpeiton kattavia verkkoja käyttävät Suomessa vain Yleisradio ja Radio Nova, mikä osoittaa, että Telemast Nordic Oy on pystynyt tarjoamaan riittävää kysyntää vastaavaa palvelua valtaosalle radiokanavista.
- (611) Yleisradio, MTV ja Sanoma ovat perusteettomasti väittäneet, että tulevaisuudessa ei olisi Digitan lisäksi toista täysin valtakunnallista radiolähetyspalveluiden tarjoajaa.
- (612) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman näkemykset valtakunnallisen radiolähetyspalveluverkon rakentamisesta ovat tarkoituksenhakuisia ja liittyvät vain täysin uuden fyysisen verkkoinfrastruktuurin rakentamiseen, mikä ei ole Telemast Nordic Oy:lle tai millekään muulle kilpailijalle tarpeen.
- (613) Radiolähetyspalveluiden sääntelyssä on toteutunut ja toteutuu komission asettama tavoite sääntelyn asteittaisesta keventämisestä. Vuoteen 2008 asti Digitalilla on ollut velvollisuus hinnoitella radiolähetyspalvelut kustannussuuntautuneesti. Siitä huolimatta, että Viestintävirasto on poistanut tämän velvollisuuden vuonna 2007 tekemänsä markkina-analyysin perusteella, Digitan radiolähetyspalveluiden hinnat ovat laskeneet aikavälillä 2009–2013. Vastaavasti Digitalilla on huomattavan markkinavoiman päätöksen voimaantuloon asti ollut radiolähetyspalveluita koskeva syrjimättömyysvelvoite, eikä Digita ole sen poistamisesta huolimatta muuttanut toimitusehtojaan. Yleisradion, MTV:n ja Sanoman oletus, että Digita ryhtyisi soveltamaan syrjiviä ja/tai sisällöltään kohtuuttomia ehtoja uuden huomattavan markkinavoiman päätöksen myötä, on perusteeton.
- (614) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman väitteet siitä, että Digitan markkinavoima radiolähetyspalveluiden tarjoamisessa on edellisen huomattavan markkinavoiman päätöksen tekemisen jälkeen kasvanut ja että Telemast Nordic Oy on menettänyt asiakkaitaan Digitalle, ovat virheellisiä. Radioyhtiöt kilpailuttavat Digitalia ja Telemast Nordic Oy:tä aktiivisesti ja radioasiakkaita siirtyy yhtiöltä toiselle.

Televisiolähetyspalveluiden markkinat

- (615) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman vaatimus sääntelyn tiukentamiselle asettamalla enimmäishinta televisiolähetyspalveluille on perusteton.
- (616) Viestintäviraston olisi tullut keventää Digitaan kohdistuvaa sääntelyä televisiolähetyspalvelumarkkinalla samalla tavalla kuin radiolähetyspalvelumarkkinalla. Televisiolähetyspalveluiden sääntely on jo sellaisenaan tarpeetonta markkinalla vallitsevan ja lisääntyvän kilpailun vuoksi.

Antennipaikkojen enimmäishinnat

- (617) Viestintävirasto on enimmäishintojen laskennassa jättänyt ottamatta huomioon antennipaikan hintaan tosiasiallisesti merkittävästi vaikuttavia kustannuseriä, kuten päälähetysasemien huoltotilat sekä välttämättömät turvallisuusrakenteet (lähestymiskatokset).
- (618) DNA on toteuttanut verkkonsa mataliin, edullisempiin telecom-mastoihin perustuen, eivätkä DNA:n ja Digitan palveluiden tuotantokustannukset ole vertailukelpoisia Yleisradion, MTV:n ja Sanoman esittämällä tavalla. Yleisradion, MTV:n ja Sanoman käsitys DNA:n televisiolähetystoiminnan kustannuksista ei todennäköisesti vastaa sen todellisia kustannuksia.

2.4 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman vastaselitys 20.1.2016

- (619) *Yleisradio, MTV ja Sanoma* ovat Viestintäviraston lausunnon ja Digitan selityksen johdosta antamassaan yhteisessä vastaselityksessä esittäneet muun ohella seuraavaa:

Valitusoikeus

- (620) Yleisradion, Sanoman ja MTV:n valitusoikeus Digitan huomattavan markkinavoiman sääntelyä koskevissa asioissa on ratkaistu korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä 18.12.2009 taltionumero 3603. Edellä mainittu korkeimman hallinto-oikeuden päätös on perustunut puitedirektiivin 4 artiklaan ja sen soveltamista koskevaan unionin tuomioistuimen tuomioon C-426/05.
- (621) Unionin oikeudessa tai kotimaisessa lainsäädännössä ei ole tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka antaisivat aiheen muuttaa korkeimman hallinto-oikeuden linjausta Yleisradion, MTV:n ja Sanoman

valitusoikeudesta huomattavan markkinavoiman sääntelyä koskevissa asioissa.

- (622) Viestintäviraston valituksenalainen päätös vaikuttaa puitedirektiivissä tarkoitettulla tavalla Yleisradion, MTV:n ja Sanoman oikeuksiin Digitan tarjoamien lähetyspalveluiden käyttäjinä ja Digitan suorina asiakkaina. Päätös vaikuttaa epäedullisesti Yleisradion, MTV:n ja Sanoman oikeuksiin erityisesti siltä osin, kun päätöksellä on poistettu Digitan velvollisuus vuokrata asiakkailleen analogista radiolähetysverkkoa sekä velvollisuus hinnoitella radiolähetysverkon vuokrauksesta perityt korvaukset syrjimättömästi ja noudattaa muutoinkin syrjimättömiä ehtoja. Päätös loukkaa Yleisradion, MTV:n ja Sanoman etua ja vaikuttaa niihin epäedullisesti myös siltä osin, kun Viestintävirasto on jättänyt asettamatta televisiolähetyspalveluille tietoyhteiskuntaaressa tarkoitetun enimmäishinnan.

Radiolähetyspalvelut

- (623) Valtakunnallisena palveluna voidaan pitää vain sellaista palvelua, joka on aidosti valtakunnallinen, eli kattaa vähintään 99,96 prosenttia väestöstä. Telemast Nordic Oy:n radiolähetysverkot ovat alle 86 prosenttia ja suurimmalta osin alle 60 prosenttia väestöstä eikä yhtiö siten voi tarjota valtakunnallista palvelua.
- (624) Yleisradio pystyy täyttämään lakisääteisen palveluvelvoitteen ainoastaan käyttämällä Digitan koko maan kattavaa radiolähetyspalvelua. Telemast Nordic Oy:n tarjoama osavaltakunnallinen radiolähetyspalvelu ei ole Yleisradion kannalta Digitan palvelua korvaava palvelu.
- (625) Sillä seikalla, että Telemast Nordic Oy saattaisi ehkä kyetä laajentamaan lähetysverkkoaan nykyisestä, ei ole vaikutusta Yleisradion tai muiden tällä hetkellä valtakunnallista radiopalvelua tarvitsevien toimijoiden asemaan Digitan asiakkaina. Riittävää potentiaalista kilpailua ja sen Digitalle tuomaa kilpailupainetta ei siten ole olemassa.
- (626) Siitä, että Digita ei ole nostanut valtakunnallisen radiolähetyspalvelun hintoja, ei voida tehdä johtopäätöstä, jonka mukaan Digita kohtaisi valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden markkinoilla hintakilpailua.
- (627) Paikallisella markkinalla Digita kohtaa kilpailua Telemast Nordic Oy:n taholta, mikä on omiaan pitämään paikallisten radiolähetys-

palveluiden hinnat kilpailullisella tasolla. Valtakunnallisella markkinalla vastaavaa kilpailutilannetta ei ole, eikä Telemast Nordic Oy:n toiminta rajoita Digitan hinnoitteluvapautta valtakunnallisissa palveluissa. Syrjimättömyysvelvoitteen poistaminen on omiaan entisestään lisäämään Digitan hinnoitteluvapautta valtakunnallisten palveluiden markkinoilla.

- (628) Viestintävirasto luottaa siihen, että markkinoiden kilpailuongelmat voidaan poistaa antennipaikkoja ja -kapasiteettia koskevan sääntelyn avulla. Viestintävirasto ei kuitenkaan pysty antennipaikkoja ja -kapasiteettia koskevan ennakkosääntelyn avulla takaamaan, että markkinoille todellisuudessa syntyy riittävästi kilpailevaa toimintaa.
- (629) Yritykset tekevät markkinoille tuloa koskevat päätökset omista liiketoimintalähtökohdistaan, eikä antennipaikkasääntely itsessään tuo markkinoille kilpailijaa. Pidemmällä aikavälillä mahdollisesti syntyvä kilpailu ei turvaa Digitan asiakkaiden asemaa tällä hetkellä eikä lähitulevaisuudessa, kun markkinoilla ei vielä ole kilpailevia valtakunnallisia palveluntarjoajia. Vaikka Digitalla on ollut velvoite vuokrata kilpailijoilleen antennipaikkoja kustannussuuntautuneeseen hintaan jo vuodesta 2008 alkaen, ei valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden markkinoille ole syntynyt kilpailua.
- (630) Viestintävirasto ei ole esittänyt selvitystä siitä, että antennipaikkaa ja -kapasiteettia koskeva huomattavan markkinavoiman velvoite olisi viraston esittämällä tavalla huomattavasti tehokkaampi kuin aiempi sääntely ja riittäisi tuomaan markkinoille uusia valtakunnallista palvelua tarjoavia toimijoita edes pidemmällä aikavälillä.
- (631) Enimmäishintasääntely koskee vain antennipaikkoja. Antennikapasiteetin tarjoamiseen ei ole asetettu enimmäishintaa, vaan antennikapasiteetin hintasääntely vastaa käytännössä epäonnistuneeksi osoittautunutta antennipaikkojen jälkikäteistä hintasääntelyä.
- (632) Digita saa merkittäviä mittakaavaetuja, kun se toimii valtakunnallisesti televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla ja pystyy molemmilla markkinoilla hyödyntämään samaa infrastruktuuria, henkilöstöä ja muita resursseja. Telemast Nordic Oy:llä ei ole toimilupaa televisiolähetyspalveluiden tarjoamiseen eikä se siten pysty saavuttamaan vastaavia mittakaavaetuja kuin Digita. Kun vielä otetaan huomioon, että valtakunnallista radiolähetyspalvelua ostavia asiakkaita on tällä hetkellä Yleisradion lisäksi vain yksi (Radio

Nova) ja kun palvelun tarjoaminen Yleisradiolle edellyttää täysin kattavaa väestöpeittoa, on uuden markkinoille tulijan hyvin vaikea saavuttaa taloudellisesti kannattavaa markkinaosuutta. Yleisradiolla ei ole mitään muuta vaihtoehtoa kuin jäädä Digitan asiakkaaksi.

Televisiolähetyspalvelut

- (633) Avautuvan uuden palvelun eli DVB-T2-kanavanippujen D ja H sääntely ei ole kohtuutonta eikä Digitalle ole asetettu näissä kanavanipuissa kohtuuttomia velvoitteita. Digitalilla on oikeus periä tarjoamistaan palveluista kustannussuuntautunut hinta, mikä sisältää kohtuullisen tuoton sitoutuneelle pääomalle, kuten DVB-T2-teknoлогияan tehdyille investoinneille.

Enimmäishinnat

- (634) Koska Digitalilla ei ole kilpailutilanteesta johtuvaa kannustetta tehokkuuteen, tehokkaan toiminnan mukainen kustannustaso on varmistettava sääntelyllä. Viestintäviraston mallissa Digitan enimmäishinta on asetettu tasolle, joka kattaa käyttökustannukset, Digitan säänneltyyn toimintaan kohdistamat yleiskustannukset sekä erittäin suuren tuoton toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Tehokkuutta ei ole otettu riittävällä tavalla huomioon minkään kustannuserän osalta.
- (635) Viestintäviraston mukaan sen käyttämä enimmäishinta parantaisi tehokkuutta pitkällä aikavälillä. Kustannusten paisuttamiseen kannustanut sääntelymalli on ollut voimassa vuodesta 2004 ja tätä ennen toiminta on ollut sääntelemätöntä monopolitoimintaa. Nyt asetettu kolmen vuoden hintakatto on kestoaltaan niin lyhyt, ettei sillä todennäköisesti ole juurikaan vaikutusta Digitan investointeihin. Sillä ei ole vaikutusta jo tehtyihin, mutta teknisen kehityksen myötä vanhentuneisiin investointeihin.
- (636) Tehokkaan toimijan kustannuksina ei voida ottaa huomioon sitä osaa käyttöomaisuudesta, joka on tullut tarpeettomaksi televisio- ja radiolähetysteknologioiden kehityksen myötä. Riskin teknologian kehityksestä kantaa Digita verkko-operaattorina, eivät Digitan kilpailijat tai lähetyspalveluiden ostajat. Yleisradion osalta asiaan liittyy myös julkisten varojen tehokas käyttö. Julkisen mediapalvelun rahoittamiseksi kerättävää Yle-veroa ei tule käyttää tehottoman ja vanhentuneen Digitan infrastruktuurin kustantamiseen.

- (637) Päälähetysasemien rakennukset ovat nykyisiin vaatimuksiin verrattuna täysin ylimitoitettuja. Asemat on rakennettu erilaiseen toimintaympäristöön ja -malliin perustuen. Aikanaan asemilla on ollut pysyvää henkilöstöä ja siksi asemille on rakennettu työhuoneita, sosiaali-tiloja, kahvioita ja saunoja, joita nykyään ei enää tarvita. Myös nykyiset laitteistot vaativat merkittävästi vähemmän tilaa kuin analogisen ajan laitteistot. Teknologinen kehitys on tehnyt suuren osan asemarakennusten tiloista tarpeettomiksi, eikä tällaisia tiloja ole perusteltua ottaa huomioon enimmäishintojen määrittelyssä.
- (638) Jos tehokkaan toimijan kustannuksia määritettäessä ei voida ottaa huomioon muita kuin Digitan omat mastot, muita mastoja ei vastavasti tule ottaa huomioon myöskään markkinoiden kilpailutilannetta arvioitaessa.
- (639) Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään 7.5.2012 pitänyt indeksoinnin käyttöä jälleenhankintahintojen määrittämisessä hyväksyttävänä, koska tuolloin ei ole ollut käytettävissä varteenotettavaa vaihtoehtoja ja luotettavampaa arvostamismenetelmää. Indeksoinnin käytössä on niin merkittäviä ongelmia, että Viestintäviraston olisi tällä sääntelykierroksella tullut hankkia jälleenhankintahinoista aiempaa luotettavampaa tietoa.
- (640) Matalimpien päälähetysasemamastojen jälleenhankintahinnat olisi tullut määrittää todellisten markkinahintojen perusteella, koska markkinoilta on saatavilla runsaasti vertailutietoja tämän tyyppisten mastojen rakentamisesta. Korkeampien mastojen osalta Viestintäviraston olisi tullut tilata ammattimainen ja riippumaton kustannuslaskelma korkean maston rakentamisesta ja pystyttämisestä.
- (641) Toisin kuin Viestintävirasto on esittänyt, Digitalle hyväksytty yhdeksän prosentin tuotto on erittäin korkea ja se ylittää selvästi muiden Viestintäviraston sääntelemien viestintämarkkinoiden hyväksytyt tuotot.
- (642) Tuottoprosentin suuruus johtuu tuoton laskemisessa käytetyn WACC-mallin keskeisen parametrin, toiminnan riskiä kuvaavan beta-kertoimen virheellisestä määrittämisestä. Viestintäviraston näkemyksen mukaan televisiolähetystoiminnassa beta-kerroin on selvästi suurempi kuin muilla säännellyillä viestintämarkkinoilla. Viestintävirasto on KPMG Oy Ab:n konsulttiselvityksen perusteella päättänyt toteamaan, että televisiolähetyspalveluiden riskiä kuvaava oman pääoman beta-kerroin olisi 1,3.

- (643) Viestintäviraston käyttämä beta-arvo poikkeaa eurooppalaisesta linjasta. Euroopan unionissa muut sääntelyviranomaiset, kuten Ruotsin PTS ja Irlannin Comreg, ovat tulleet analyysissään päinvastaiseen tulokseen ja katsoneet, että televisiolähetyspalveluihin sisältyvä riski on muita säänneltyjä viestintämarkkinoita pienempi.
- (644) Viraston päätöksen taustalla oleva KPMG Oy Ab:n analyysi on huomattavan suppea verrattuna eräiden muiden unionin jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisten, kuten Ruotsin PTS:n, Irlannin Comregin ja Ranskan ARCEPin analyysihin.
- (645) Televisiolähetyspalveluiden oman pääoman beta-kertoimeksi tulisi perustellusti hyväksyä enintään PTS:n laajaan analyysiin perustuva 0,89. Kyseinen beta-kerroin on lähellä Viestintäviraston kiinteän verkon markkinoilla käyttämää beta-arvoa 0,9. Viestintäviraston kiinteälle verkolle hyväksymä kohtuullinen tuotto on 6,7 prosenttia. Tämän suurempaa tuottoa ei voida pitää kohtuullisena Digitan säänneltyjen palveluiden hinnoittelussa.
- (646) Päätöksen ja perustelumuistion tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle annettujen selvitysten julkisissa versioissa ei ole tarkemmin selvitetty, miten teknis-taloudellisia pitoaikoja ja niiden muutoksia on arvioitu. Päätöksessä tai perustelumuistiossa ei myöskään oteta huomioon, että pidennetty poisto aika johtaa saman pääoman poistamiseen useaan kertaan, jos malliin ei samalla tehdä muita muutoksia.
- (647) Viestintävirasto on esittänyt, että poistoajan pidennys olisi korkeimman hallinto-oikeuden linjauksen mukainen. Korkein hallinto-oikeus ei ole päätöksissään 7.5.2012 tai 27.7.2012 hyväksynyt sitä, että huomattavan markkinavoiman yhtiö saisi laskea poistoja samasta säännelystä omaisuuserästä useaan kertaan tai muutoin käyttää poistojen laskennassa mallia, joka johtaa ylikompensatioon. Päätöksessä 7.5.2012 korkein hallinto-oikeus on todennut, että ”[l]yhyempää poistoaikaa käytettäessä teleyritys saa siten investointinsa katettua etupainotteisemmin kuin pitempää poistoaikaa käytettäessä, mikä saattaa merkitä teleyritykselle taloudellista etua”.
- (648) Etupainotteisesti kertyneet korvaukset on otettava huomioon silloin, kun yritys myöhemmin pidentää poistoaikaansa. Poistoajan pidentämisen yhteydessä sääntelymalliin on tehtävä tarvittavat muutokset, joilla varmistetaan, ettei poistoajan muutos johda ylikompensatioon. Huomattavan markkinavoiman sääntelyn perusteeksi ei

voida hyväksyä mallia, joka johtaa omaisuuden nykykäyttöarvon ylittäviin poistokustannuksiin. Koska Viestintäviraston sääntelymallissa ei tarvittavia muita muutoksia ole tehty, se johtaa lainvastaiseen ylikompensatioon.

(649) Vastaselitys on lähetetty tiedoksi *Viestintävirastolle* ja *Digitalle*.

3. Muut selitykset ja lausunnot sekä tiedoksiannot

- (650) *Digita* on Yleisradion, MTV:n ja Sanoman 20.1.2016 toimittaman vastaselityksen johdosta antanut 24.3.2016 lisäkirjelmän.
- (651) *Viestintävirasto* on 16.5.2016 ilmoittanut, ettei se lausu *Digitan* 24.3.2016 toimittamasta lisäkirjelmästä. Virasto on viitannut asiassa jo aiemmin lausumaansa ja valituksenalaiseen päätökseensä liitteineen.
- (652) *Yleisradio*, *MTV* ja *Sanoma* ovat 24.3.2016 ilmoittaneet, etteivät ne anna vastaselitystä Viestintäviraston 17.2.2016 antaman lausunnon johdosta.
- (653) *Yleisradio*, *MTV* ja *Sanoma* ovat *Digitan* 24.3.2016 toimittaman lisäkirjelmän johdosta 16.5.2016 antaneet yhteisen vastaselityksen (asioissa 1640/3/15 ja 1750/3/15), jossa ne ovat todenneet muun ohella seuraavaa:
- (654) Huomattavan markkinavoiman päätöksellä on tarkoitus turvata markkinoiden kilpailullinen toiminta päätöksen voimassaoloaikana. Markkina-analyysia ja huomattavan markkinavoiman päätöstä ei voida perustaa spekulatioihin mahdollisista tulevaisuudessa tapahtuvista markkinamuutoksista.
- (655) Valtioneuvosto on marraskuussa 2015 myöntänyt uudet UHF- ja VHF-toimiluvat 10.1.2017 alkavalle toimilupakaudelle. Myönnettyissä toimiluvissa vain kanavanipuille A ja B on asetettu 100 prosentin peittoaluevaatimus. Toimilupa kanavanippuun A on myönnetty *Digitalle*. Toimilupa kanavanippuun B on myönnetty *Norkring AS:lle*, joka on 15.4.2016 hakenut toimilupaechtoihin muutosta siten, että kanavanipun B peittoaluevaatimus pienennettäisiin 85 prosenttiin. On siten todennäköistä, ettei Suomeen ole syntymässä *Digitan* kanssa kilpailevaa koko valtakunnan kattavaa televisiolähetysverkkoa.

- (656) Yleisradio on järjestänyt hankintalain mukaisen tarjouskilpailun televisiolähetyspalveluista tammikuussa 2017 alkavalle sopimuskaudelle. Yleisradio on saanut valtakunnallista DVB-T-lähetyspalvelua koskevan tarjouksen vain Digitalta.
- (657) Norkring AS:lle myönnetty toimiluvat eivät myöskään muuta Digitan asemaa lähetyspalveluissa käytettävän infrastruktuurin markkinoilla. Digita on edelleen ainoa toimija, jolla on hallussa UHF-lähettimet ja niiden vaatimat korkeat mastot. Tämä on otettu huomioon myös valtioneuvoston 12.11.2015 tekemässä UHF-alueen kanavanippuja A, B, C, D ja F koskevassa toimilupapäätöksessä.
- (658) Digita on itse määritellyt päälähetysasemat yhdenmukaisesti sekä radio- että televisiolähetyspalveluidensa hinnastoissa ja toimitusehdoissa.
- (659) *Viestintävirastolle* ja *Digitalle* on lähetetty tiedoksi Yleisradion, MTV:n ja Sanoman vastaselitys.
- (660) *Digita* on Yleisradion, MTV:n ja Sanoman 16.5.2016 antaman vastaselityksen johdosta antanut 7.6.2016 lausuman.
- (661) Lausuma on lähetetty tiedoksi *Viestintävirastolle* sekä *Yleisradiolle*, *MTV:lle* ja *Sanomalle*.
- (662) *Yleisradio*, *MTV* ja *Sanoma* ovat 21.6.2016 ilmoittaneet, että Norkring AS on ilmoittanut luopuvansa maanpäällisen televisioverkon toimiluvista, mikä tarkoittaa sitä, ettei yhtiö tule rakentamaan Digitan kanssa kilpailevaa lähetysverkkoa.
- (663) Edellä mainittu kirjelmä on lähetetty tiedoksi *Viestintävirastolle* ja *Digitalle*.
- (664) *Digita* on 12.12.2016 toimittanut lisäkirjelmän.
- (665) Digitan lisäkirjelmä on lähetetty tiedoksi *Viestintävirastolle* sekä *Yleisradiolle*, *MTV:lle* ja *Sanomalle*.
- (666) *Merkittään*, että korkein hallinto-oikeus on pyytänyt 15.6.2015 päivätyllä sähköpostilla Viestintävirastoa antamaan selvityksen Viestintäviraston 24.5.2015 tekemän päätöksen tiedoksiantamisesta. Osapuolille on varattu tilaisuus lausua päätöksen tiedoksiannosta. Asiassa on myös täytäntöönpanokieltovaatimuksen yhteydessä käy-

ty kirjeenvaihtoa Yleisradion, MTV:n ja Sanoman valitusoikeudesta ja Yleisradion väliintulo-oikeudesta.

4. Täytäntöönpanoa koskeva ratkaisu

- (667) Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 6.7.2015 taltionumero 1928 hylännyt Digitan täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen.

5. Suullinen käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

- (668) Korkein hallinto-oikeus on järjestänyt suullisen käsittelyn valmisteluneuvottelun 8.1.2018. Korkein hallinto-oikeus on toimittanut asiassa suullisen käsittelyn 25.1. ja 26.1.2018.
- (669) Suullinen käsittely toimitettiin selvityksen saamiseksi markkinamäärittelyyn liittyvästä mastojen korvattavuudesta sekä antennipaikkojen vuokrauksen kustannussuuntautuneesta enimmäishinnittelusta.
- (670) Suullisen käsittelyn valmisteluneuvottelusta ja suullisesta käsittelystä on laadittu pöytäkirjat, jotka on liitetty esillä olevien valitusasioiden asiakirjoihin.
- (671) Suullisessa käsittelyssä on 25.1.2018 kuultu Digita Oy:stä liiketoimintajohtaja Henri Viljasjärveä, kehityspäällikkö Matti Jokisaloa ja pääsuunnittelija Mika Hirviniemeä sekä Viestintävirastosta radioverkkoasiantuntija Markus Mettälää. Lisäksi suullisessa käsittelyssä on kuultu Digitan Vice President (Legal and Regulation) Sanna Tuomista ja Yleisradion puolesta mediasääntelyn päällikkö Janne Holopaista.
- (672) Edelleen suullisessa käsittelyssä 26.1.2018 on kuultu Yleisradion, MTV:n ja Sanoman nimeäminä todistajina Finnmast Oy:n toimitusjohtaja Pekka Riisiötä, Telemast Nordic Oy:n toimitusjohtaja Rose-Marie Skogsteria ja Yleisradio Oy:n teknologiapäällikkö Olli Sipilää sekä JM Economics Oy:n toimitusjohtaja Ari Ojaniemeä. Lisäksi suullisessa käsittelyssä on kuultu Sanoma Media Finland Oy:n Senior Vice President Marcus Wiklundia ja Viestintäviraston viestintämarkkina-asiantuntija Elina Pesosta.

- (673) Henkilötodistelu on tallennettu.
- (674) Liiketoimintajohtaja **Henri Viljasjärvi** Digita Oy:stä on kertonut toimivansa liiketoimintayksikössä radio- ja asiantuntijapalveluissa. Viljasjärvi on ollut Digitan palveluksessa noin 18 vuotta useissa erilaisissa teknisissä ja liiketoiminnallisissa sekä myynnin tehtävissä. Viljasjärvi arvioi tuntevansa radio- ja televisiotoimialan sekä tekniikan asiakkaat ja toimijat kohtuullisen hyvin.
- (675) Viljasjärvi on kertonut muun ohella seuraavaa:
- (676) Verkkosuunnittelussa määritetään tekniset parametrit ja valitaan teknologiat, joilla radiotaajuuksilla toimiva langaton viestintä tapahtuu ja samalla päätetään ne pisteet, joihin langattoman verkon lähettimet tai tukiasemat kartalla asetetaan, jotta haluttu vaikutus saadaan aikaan. Verkon väestöpeitto on keskeinen verkkosuunnittelussa ja mastojen valinnassa. Kaupallisilla radioyhtiöillä ei ole välttämättä tarvetta tavoitella 90 prosentin ylittävää väestöpeittoa taloudellisista syistä. Yli 90 prosentin väestöpeittoon tarvitaan lähetyspisteitä ja mastoja huomattavasti enemmän eikä kaupallisten toimijoiden näkökulmasta liiketoiminta tätä kata. Sen lisäksi myös yli 90 prosentin verkkoihin kohdistuu Viestintäviraston määräyksistä varmuusvaatimuksia, jotka lisäävät verkon rakentamisen kustannuksia merkittävästi.
- (677) Kun rakennetaan väestöpeitoltaan noin 90 prosentin lähetysverkkoa, siihen ei tarvita Digitan mastoja, vaan se voidaan toteuttaa kokonaan muiden mastoilla.
- (678) Televisiolähetysohjelmien osalta väestöpeitto on hyvin samanlainen kuin radiolähetysohjelmien osalta. Harvat televisiokanavat hakevat yli 90 prosentin peittoa, ja valtaosa on alle 90 prosentin peitolla. Digitan antennitelevisioverkossa yli 90 prosentin peitto on 12 kanavalla ja enintään 90 prosentin peitto 44 televisiokanavalla. Kaupallisten kanavien ja maksutelevisiokanavien osalta kaupallisesti kestävä malli on enintään 90 prosentin väestöpeitto. DNA:n verkko ja Anvian televisioverkko on toteutettu ilman Digitan mastoja.
- (679) Masto-operaattoreilla on tiedossa muiden toimijoiden mastot ja niiden parametrit. Tämä on tavoiteltava tilanne, koska masto-operaattorit haluavat tarjota mastojaan vuokraliiketoimintaan. Alan toimijoilla on myös julkiset hinnastot mastopaikoille. Mastopaikkoja on

hyvin saatavilla. Maston valintaa ohjaa enemmän tarkoituksenmukaisuus kuin se seikka, kuka maston omistaa.

- (680) Digita käyttää matalia mastoja ja vuokraa antennipaikkoja muilta toimijoilta. Digitan mastojen korvattavuutta ei rajoita mikään. Digita käyttää muiden mastoja sen mastokantaan nähden merkittävästi. Digitalla on radiotoiminnassa puolet mastoista omia eli noin 65 mastoa ja vastaava määrä on vuokramastoja. Televisiotoiminnassa omia mastoja on käytössä noin 80–90 kappaletta ja vuokrattuja mastoja television tarpeisiin on yli 100.
- (681) Maston valinta ja sen selvittäminen vaatii verkkosuunnittelu- ja antennisuunnitteluosaamista. Lähtökohta yksittäisen lähetyksen suunnitteluun ja toteutukseen on loppukäyttäjän tai asiakkaan tarve eli se, mitä langattomalla viestinnällä tavoitellaan. Suomessa on noin 7 500 mastoa, joita voidaan hyödyntää televisio- ja radiotoiminnassa. Mastojoukosta valitaan lähetyksen sijoituksen kannalta sopivimmat mastot. Sen jälkeen ollaan yhteydessä maston omistajaan ja tehdään paikan päällä yhdestä kahteen ennakkokäyntiä tai katselmusta (niin sanottu *site survey*), jossa kartoitetaan maston ja siihen liittyvien tilojen toimivuus. Maston ja laitetilojen kartoittamiseen menee noin viikko. Mastojen korvattavuutta ei ole mahdollista selvittää luotettavasti ilman katselmusta. Jos mastossa ei esimerkiksi ole halutulla korkeudella tilaa antennin sijoittamiselle, prosessi alkaa alusta.
- (682) Digitan ajantasainen mastotietokanta sisältää tietoja muun muassa maston omistajasta sekä maston sijainnista ja korkeudesta. Masto-operaattori ei kuitenkaan pysty arvioimaan, miten asiakkaan laitteisto voidaan asentaa tai soveltuu kyseiseen mastoon. Katselmuksessa arvioidaan, miten Digitan suunnitelma sopii teknisesti mastoon.
- (683) Viestintävirasto ei ole huomattavan markkinavoiman päätöstä valmistellessaan tehnyt edellä mainittua alan käytännön mukaista mastojen korvattavuusanalyysiä. Virasto ei ole edellä mainitulla tavoin käynyt Digitan tai muiden mastotoimijoiden mastoissa tai laitetoissa arvioidessaan Digitan mastojen korvaavuutta.
- (684) Viljasjärvi ei osannut arvioida, kuinka kauan verkkosuunnittelijalta menisi sellaisen korvaavan verkon suunnitteluun, jonka väestöpeitto on lähes 100 prosenttia ja jossa kaikki Digitan päälähetyksasemat on korvattu muilla mastoilla.

- (685) Muilla Suomen masto-operaattoreilla ei ole samanlaista mastokantaa tai vastaavan väestöpeiton verkkoa kuin Digitalla. Korkeiden mastojen verkkotopologialla lähetyksasemia on lukumääräisesti vähemmän, mutta tällaisen verkkotopologian toteuttaminen on huomattavasti kalliimpaa kuin toisenlaisen verkkotopologian toteuttaminen.
- (686) Verkkoteknisesti DNA:n verkko on toteutettu matalammista niin sanotuista telecom-mastoista. DNA:n verkko perustuu sen omiin mastoihin, jotka on alun perin rakennettu tele- tai mobiilitoimintaa varten, sekä muiden masto-operaattoreiden vastaavaa käyttöä varten tarkoitettuihin mastoihin. Mastoihin on asennettu televisiolähetyks-antenneja. Taajuudet, jotka DNA:lla on käytössä, ovat entisen analogisen toiminnan jäljiltä koordinoituina Digitan lähetyksmastoihin.
- (687) DNA toimii VHF-verkossa eri taajuusalueella kuin Digita UHF-taajuusalueen verkossa. DNA:n verkon peitto asettunee alle 90 prosenttiin, johon myös Digitan verkon kaupallisen ja maksutelevisio-toiminnan pääasiallinen kanavatarjonta asettuu.
- (688) DNA ei ole kaupallisista syistä laajentanut verkkoaan. DNA voisi halutessaan laajentaa verkon telecom-mastojensa avulla kattamaan 100 prosenttia Suomen väestöstä. DNA:lla on ollut vaihtoehtoina joko rakentaa lähetyksverkko Digitan mastojen avulla osittain tai käyttämättä Digitan mastoja.
- (689) Viestintävirasto voi taajuuskoordinaatiota koskevalla päätöksenteollaan vaikuttaa siihen, miten Suomessa mastoja voidaan käyttää televisiolähetyksverkkojen ja radiolähetyksverkkojen rakentamisessa.
- (690) Kehityspäällikkö **Matti Jokisalo** Digita Oy:stä on kertonut työskennelleensä noin 25 vuotta ensin Yleisradiossa, josta Digita on eriytetty. Jokisalo on ollut Digitassa tehtävissä, jotka ovat liittyneet verkkosuunnitteluun, ensin tutkimusinsinöörinä kehittämässä peitto-alueiden laskentamenetelmiä sekä taajuuksien ja niiden aiheuttamien häiriöiden käsittelyä. Jokisalo on osallistunut myös kansainvälisiin tehtäviin laskentamenetelmien kehittämässä. Nykyisin Jokisalo tekee työssään säännöllisesti verkkosuunnittelua. Suunnittelu-tehtävät sisältävät analyysien tekemistä eri mastojen korvattavuudesta televisio- ja radiolähetyksverkkojen rakentamisessa.

- (691) Jokisalo on kertonut muun ohella seuraavaa:
- (692) Mastojen valinta lähtee aina asiakkaan tarpeesta. Radion osalta otetaan huomioon Viestintäviraston myöntämä taajuuskokonaisuus, joka ohjaa peiton valintaa. Jos verkko suunnitellaan hyvin, asiakkaan kannalta ei ole merkitystä, käytetäänkö korkeita vai matalia mastoja. Usein maston sijainti on tärkeämpi kuin maston korkeus. Merkitystä on myös sillä, minkälaiset ominaisuudet taajuudella on. Digitalla on kattavat tiedot Suomen mastoista.
- (693) Televisioantenni on mastossa aina ylimpänä, koska se kärsii eniten siitä, jos se asennetaan alemmas. Televisiolähetysantennit sijaitsevat Digitan korkeissa mastoissa noin 260 metrin korkeudessa. Radiomastojen mediaanikorkeus on 120 metriä.
- (694) Mastojen korvattavuutta arvioitaessa kutakin Digitan 38 mastoa tulee tarkastella yksittäin.
- (695) Varsinkin kaupallisen radion puolella on lukuisa määrä verkkoja, jotka on rakennettu ilman Digitan isoja mastoja. Television puolella DNA:n kolme verkkoa on tehty ilman Digitan mastoja.
- (696) Taajuuskoordinaatio ja -suunnittelu on lähes ensimmäinen lähtökohta verkon suunnittelussa. Kansainvälinen taajuussuunnittelu ei estä Digitan mastojen käyttöä. DNA:n VHF-verkon taajuudet on alun perin koordinoitu käyttäen lähtökohtana Digitan korkeisiin mastoihin perustuvaa lähetysverkkoa. Taajuuskoordinaatio ei ole estänyt DNA:n verkon rakentamista.
- (697) Digitan Ylläksen masto on 126 metriä maanpinnasta ja 700 metriä merenpinnasta. Ylläksen huipulla on kaksi muutakin mastoa, joista toinen on Telian masto, joka sijaitsee 50 metriä maanpinnasta. Telian masto sijaitsee korkeuskäyrällä hieman edullisemmassa asemassa kuin Digitan masto, joten se on korkeammalla kuin Digitan masto. Digitan masto ja Telian masto sijaitsevat toisistaan noin 600 metrin etäisyydellä. Telian masto on varsin hyvin korvaava masto Digitan mastolle. Koska etäisyys Digitan mastosta on lyhyt, antennisuuntausta ei tarvittaisi.
- (698) Viestintävirasto ei ole kysynyt Digitalta tai muilta mastotoimijoilta Ylläksen maston korvattavuudesta valmistellessaan huomattavan markkinavoiman päätöstä. Jos Viestintävirasto olisi käyttänyt Telian

mastoa lähtökohtana ja tehnyt tutkimuksia, Viestintävirasto olisi todennäköisesti päätenyt samaan tulokseen kuin Digita.

- (699) Suunnittelulla ja katselmuksella pyritään välttämään mahdolliset häiriötilanteet. Telecom-mastoihin pohjautuen voidaan rakentaa valtakunnallinen UHF- tai FM-verkko, ei kuitenkaan vastaavalla määrällä taajuuksia.
- (700) Suurtehotaaajuudet on koordinoitu Digitan käyttämiin isoihin mastoihin. Suomella ei ole mahdollista saada lisää suurtehotaaajuuksia tai se on hyvin vaikeaa. Digita ei ole toistaiseksi sijoittanut suurtehotaaajuutta telecom-mastoihin.
- (701) Suurtehotaaajuuksien koordinointi muihin kuin Digitan mastoihin on mahdollista, mutta tällöin tulee punnita, mikä on järkevää ja mitä halutaan tehdä. Koordinointiin liittyy kansainvälisiä ja ITUn välisiä sopimuksia. Esimerkiksi, kun 700 MHz:n taajuusmuutos on tehty, se on sisältänyt taajuuskoordinaatiota ja Viestintävirasto on tehnyt paljon töitä, jotta Suomelle on saatu hyvät taajuudet. Taajuuskoordinaatio pitää tehdä hallitusti. Kaikkia taajuuksia ei voida kuitenkaan laittaa uusiksi.
- (702) Digitan ja DNA:n verkot toimivat eri taajuusalueilla, mutta se ei estä taajuuksien uudelleen koordinointia. Se, miten paljon suurtehotaaajuuksien uudelleenkoordinointi veisi aikaa, riippuu verkoista ja teknologiasta sekä siitä, miten isoa muutosta ollaan tekemässä. Jos masto sijaitsee 600 metrin päässä, siirrolle ei tarvita naapurivaltioiden suostumusta. Jos joudutaan neuvottelemaan naapurimaiden kanssa, prosessi taajuuskoordinaatiosta veisi kuukausia.
- (703) Pääsuunnittelija **Mika Hirviniemi** Digita Oy:stä on kertonut aloittaneensa Digitassa vuonna 2001. Hänen työhönsä kuuluvat muun muassa mastojen lukuuslaskenta ja mastojen ylläpitosuunnittelu.
- (704) Hirviniemi on kertonut muun ohella seuraavaa:
- (705) Mastojen korvattavuutta ei ole mahdollista selvittää muilla tavoin kuin käymällä paikan päällä. Mikään tietokanta ei pysy ajan tasalla siitä, mitä mastosta löytyy ja miten antennit sinne on asennettu. Tämän vuoksi asiakkaan on välttämätöntä käydä kuvaamassa masto. Viestintävirasto ei ole selvittänyt mastojen korvattavuutta.

- (706) Jos mastossa ei ole tilaa uudelle antennille, antennoja voidaan siirtää metri tai pari joko ylös- tai alaspäin. Jos masto on täynnä antennoja ja jos siirtämällä tilaa ei saada, mastoa voidaan jatkaa lisäämällä huippuun metri tai muutama metri mastotilaa. Jos kaapelitila näyttää ahtaalta, kaapeleita voidaan niputtaa laittamalla kaapeleita toistensa taakse. Laitetilaa voidaan järjestää, sitä voidaan tiivistää ja sen lisäksi sähkölaitteita ja varmistuksia voidaan kasvattaa ja ostaa uusia.
- (707) UHF-antennin asentamisesta matalaan telecom-mastoon aiheutuvat vahvistustoimenpiteet riippuvat siitä, minkä kokoista UHF-antennia ollaan asentamassa.
- (708) Perusmaston harusten vaihtamisesta aiheutuvat kustannukset maksaa pääsääntöisesti aseman omistaja, koska näin halutaan saada asiakkaita. Kustannuksia ei oteta huomioon vuokrassa.
- (709) Mastorungon vahvistus edellyttää suunnitelman, tarvikkeet ja työn. Runkoa ei yleensä tarvitse vahvistaa kuin paikoista, joissa vahvistusta tarvitaan. Mastojen vahvistuksia tehdään muiden töiden yhteydessä. Joitakin mastoja jopa rakennetaan uusiksi, jos kapasiteetti on käytetty.
- (710) Pääosa Digitan päälähetysasemien mastoista on 200–300 metriä korkeita ja 2,4 metriä leveitä. Korkein masto on 327 metriä. Korkea masto on järeä tyvestä lähtien. Järeys näkyy myös maston perustuksissa. Kaarteet ovat noin 200 millia halkaisijaltaan ja seinämän vahvuudet ovat 20 millimetriä. Mastot on harustettu eli niihin on laitettu teräsköydet, jotka tukevat maston pystyssä pysymistä. Haruksia on pääsääntöisesti mastosta riippuen 4–6 tasoa kolmeen suuntaan. Haruskoko vaihtelee noin 37 millistä noin 50 millimetriin. Suurimmillaan osassa on jopa 55 millimetriä paksua harusta.
- (711) Päälähetysasemien mastot ovat Yleisradion ajoilta eikä niistä luopuminen ole perusteltua.
- (712) Maston lähellä, sen alapuolella olevat rakenteet pitää suunnitella putoavaa jäätä varten kestäämään 1 000 kilon neliöpaino. Kevyemmät mastosta tai haruksesta lähtevät jäät saattavat lentää hyvinkin pitkälle maston rungosta. Digitalla on mastopaikan jäävaaran mukaan määritelty jäävaara-alue. Päälähetysasemalle on päästävä myös jäävaaran aikaan ja suojaus on järjestettävä sen mukaisesti. Asemalle on rakennettu lähestymiskatos, jotta asemalle pääsee tur-

vallisesti jäävaaran aikaan. Jos jäävaaraa ei olisi, ei olisi katosta. Lähestymiskatoksen kustannukset kohdistuvat mastolle.

- (713) Vaatimukset, jotka liittyvät maston korkeuteen, vaikuttavat kustannuksiin. Rakennuskustannukset eivät kasva tasaisesti suhteessa maston korkeuteen. Mitä korkeammalle mastoa rakennetaan, sitä järeämmäksi maston tyvi rakennetaan. Viestintävirasto ei ole ottanut huomioon kaikkia maston korkeudesta johtuvia kustannuksia. Viestintäviraston olisi tullut ottaa huomioon jäävaarasta johtuvat lähestymiskatokset sekä maston huoltoon ja ylläpitoon liittyvät tilat.
- (714) Maston järeä rakenne vaatii, että ylläpito- ja huoltotilat ovat käytössä, jotta mastossa pystytään tekemään työtä järkevällä tavalla. Huoltotila on olemassa maston ylläpidon takia. Huoltorakennukset ovat kooltaan ehkä 10–15 neliömetriä. Asemalla tehdään pientä konepajatyötä, esimerkiksi muokataan rakenteita ja rautoja mastoon. Asentajat pitävät työpisteenään asemaa. Useimmat huoltotyöt kestävät pari päivää ja joskus useita viikkoja. Mastossa käydään ainakin kerran vuodessa tekemässä tarkastuksia. Pienhuoltoa tehdään joka vuosi. Keskimääräisissä 260 metrin mastoissa tehdään isompaa huoltoa viiden vuoden välein.
- (715) Viestintävirasto ei ole selvittänyt huomattavan markkinavoiman päätöstä valmistellessaan, mitkä tilat tosiasiallisesti palvelevat mastoa. Digitalle aiheutuu lähetysasemilla kustannuksia mastopalvelusta, joita ei huomattavan markkinavoiman sääntelystä johtuen ole mahdollista kohdistaa millekään toiminnalle.
- (716) Harusten käyttöikä on 30–50 vuotta. Sen jälkeen ne vaihdetaan uusiin ja käyttöikä on jälleen 50 vuotta.
- (717) Televisiomastot sijaitsevat mastossa ylimpänä. Maston radioantennin yläpuolella oleva osa palvelee siten televisiolähetystoimintaa. Suuri osa korkeiden mastojen kustannuksista aiheutuu televisioantennien tarpeista. Viestintävirasto ei ole ottanut tätä huomioon, vaan on jakanut kustannukset tasan radiolle ja televisiolle.
- (718) Tuulikuormaan vaikuttavat rakenteen koko ja muoto sekä korkeus maanpinnasta. Tuulikuorma kuvaa sitä, kuinka paljon tietyt kuormat aiheuttavat rakenteille räsitusta. Jos mastoa lyhennetään tai tuodaan samankokoinen esine ylhäältä alas, tuulikuorma pääsääntöisesti pienenee. Muutos ei ole lineaarinen tai eksponentiaalinen, vaan logaritminen 200 metrin korkeuteen asti. Sen jälkeen tuuli-

kuorma ei muutu, vaan se jatkuu pystysuoraan vakiona ylös. Maston rakennus- ja ylläpitokustannukset kasvavat 200 metristä ylöspäin, vaikka tuulikuorma ei kasva. Tuulikuorma kasvaa ainoastaan, jos rakenne kasvaa. Jos rakenne pysyy samana, tuulikuorma pysyy samana. Kuitenkin maston rakennus- ja ylläpitokustannukset kasvavat. Rakentaminen ylöspäin on aina hitaampaa ja kalliimpaa. Viestintäviraston yksinkertaiseen tuulikuormaan perustuva laskentamalli ei ota huomioon televisioantennin kustannuksia 200 metriä ylittävältä osalta.

- (719) Viestintäviraston radioverkkoasiantuntija **Markus Mettälä** on kertonut valmistuneensa diplomi-insinööriksi vuonna 2009, jonka jälkeen hän oli vuosina 2009 ja 2010 työskennellyt Digitassa, jossa hän oli hoitanut FM- ja televisioverkkojen taajuussuunnittelua. Digitasta Mettälä oli vuonna 2010 siirtynyt Oy Omnitele Ab -nimiseen konsulttiyritykseen, jossa hänen keskeisimpinä työtehtävinään olivat olleet DNA:n VHF-televisioverkon suunnittelu ja lisäksi DNA:n matkaviestinverkon suunnittelu. Vuonna 2014 Mettälä on siirtynyt Viestintävirastoon televisioverkkojen taajuussuunnittelu-tehtäviin. Hän on hoitanut myös kansainvälistä taajuuskoordinointia. Vuoden 2016 Mettälä on ollut kiinteiden radioverkkojen ryhmäpäällikkönä. Kiinteisiin radioverkkoihin kuuluu FM-radion taajuussuunnittelu ja televisioverkkojen taajuussuunnittelu sekä satelliitti-, radiolinkki- ja kaukokäyttöjärjestelmät. Vuoden 2017 alusta lukien Mettälä on työskennellyt ryhmässä, jossa pohditaan muun muassa taajuuskäyttöä tuleville matkaviestintäjärjestelmille, kuten 5G.
- (720) Mettälä on kertonut muun ohella seuraavaa:
- (721) Digitan verkko on rakennettu joukkoviestintään eli televisio- ja radioviestintää varten. Mastot ovat pääsääntöisesti täysin uniikkeja eikä tällaista mastoinfrastruktuuria ole Suomessa kenelläkään toisella toimijalla.
- (722) Suurtehotajuudet on koordinoitu kansainvälisessä taajuuskoordinaatiossa Digitan korkeisiin mastoihin. Suurtehotajuuksilla pystytään saavuttamaan laajat peittoalueet, mikä mahdollistaa taajuustehokkuuden Suomen verkkojen suunnittelussa. Suurtehotajuuksia ei voida käyttää muissa mastoissa. Kyseisissä joukkoviestintäverkoissa käytetään korkeita antennikorkeuksia ja suuria lähetystehoja.
- (723) Digitan päälähetysasemainfrastruktuuri on Suomen joukkoviestintän selkäranka. Suomessa on muitakin mastotoimijoita. Kysymys

on kuitenkin näiden osalta pääsääntöisesti telecom-tyyppisistä matalista mastoista, joihin ei voida laittaa kuormitusta niin paljon kuin Digitan korkeisiin pääasemamastoihin. Telecom-mastot on pääsääntöisesti suunniteltu matkaviestinverkon tarpeita varten.

- (724) Korkeiden mastojen toisintaminen on hankalaa, kallista ja vie paljon aikaa. Korkeille mastoille on erittäin vaikea saada rakennuslupaa varsinkin, kun infrastruktuuri on jo olemassa. Myös maise-mointiin kiinnitetään paljon huomiota.
- (725) Digitan verkolle televisiolähetyspalveluissa kilpailijana on DNA:n VHF-taajuuksille rakennettu televisioverkko, mutta sen peitto on vain 85 prosenttia. DNA:n verkko on rakennettu verrattain matalilla tehoilla telecom-mastoihin ja mastot on sijoitettu suurimpiin kaupunkeihin. DNA:n verkkoa ei voida verrata Digitan koko Suomen kattaviin UHF-alueen lähetysverkkoihin. VHF-verkossa tarvitaan erillinen antenni, joita on ollut noin 15 prosentilla kaikista kotitalouksista.
- (726) Telemast Nordic Oy tarjoaa radiolähetyspalvelua, mutta yhtiön laajin verkko, jossa lähetetään NRJ:n sisältöä, kattaa noin 85 prosenttia. Verkko pohjautuu telecom-mastoihin, mutta Telemast Nordic Oy hyödyntää myös Digitan korkeita päälähetysasemamastoja.
- (727) Maston korkeudella on merkitystä yksittäisen maston korvattavuuteen sikäli, että Digitan korkeilla mastoilla saavutetaan suuri taajuustehokkuus. Mitä korkeammalle lähetysantenni sijoitetaan ja mitä suurempi lähetysteho sillä on, sitä suurempi peittoalue saadaan aikaan esimerkiksi radiolähetyksille. Jokainen lähetin tarvitsee oman taajuuden eli mahdollisimman suuri peittoalue saavutetaan nimenomaan Digitan korkeista mastoista, ja se on taajuustehokkuuden kannalta kriittinen tekijä.
- (728) Digitan mastoista 27 on yli 200 metriä korkeita. Mastot eivät ole korkeutensa perusteella korvattavissa. Taajuustehokkuuden kannalta on olennaista, että Suomessa pystytään säilyttämään nykyisen radiokentän laajuinen tarjonta radiopalveluissa. Myöskään alle 200 metriä korkeat mastot eivät ole korvattavissa. Näistä viisi mastoa on sellaisia, joille ei ole löytynyt korvaajaa eli ne ovat taajuusteknisesti korvaamattomia. Kuuden maston osalta voisi teoreettisella tasolla löytyä mahdollinen vaihtoehto, mutta taajuustehokkuuden kannalta on vaikea nähdä, että matalampiin mastoihin sijoitettaisiin suurtehotajuuksia.

- (729) Suurtehotaajuuksia on hankalaa sijoittaa Digitan mastoja matalampiin mastoihin jo sen vuoksi, että suurtehotaaajuudet vaativat ison lähetyssantenniryhmän. Antenniryhmät voivat olla kooltaan 10–15 metriä. Niiden paino on satoja kiloja, jollei yli tuhat kiloa. Matkaviestinverkossa antenni painaa joitakin kymmeniä kiloja tai hieman yli sata kiloa, ja se on kooltaan ehkä metrin ja kahden välillä.
- (730) Taajuuskoordinaatiota tehdään sen vuoksi, että naapurimaissa erilaiset järjestelmät eivät häiriintyisi. Viestintävirasto vastaa Suomen osalta taajuuksien koordinoinnista ja hallinnoinnista. Naapurimaiden kanssa sovitaan tietyt reunaehdot, joita on noudatettava tietyllä taajuuskaistalla. Esimerkiksi joukkoviestinnässä taajuuksien käyttöoikeudet ovat sellaisia, että niissä on maston koordinaattipiste, sallittu maksimisäteilyteho, antennikorkeus ja muita teknisiä parametreja. Tällaisella tiedolla pystytään käyttämään taajuuksia ja Viestintävirasto pystyy myöntämään radiolupia.
- (731) Taajuustiedot on viety kansainvälisellä tasolla kansainvälisen televiestintäliiton ITUn tietokantoihin. Jos suurtehotaajuuksia Suomessa ryhdyttäisiin muuttamaan, sillä olisi merkittäviä vaikutuksia myös naapurimaiden taajuuskäyttöön. Jos esimerkiksi Etelä-Suomessa haluttaisiin lähteä muuttamaan tai koordinoimaan uutta suurtehotaaajuutta tai muuttamaan olemassa olevia oikeuksia, se vaatisi lähimmiltä naapurimailta hyväksynnän ja yhteensopivuuden naapurimaiden taajuussuunnittelun ja taajuuksien käyttöoikeuksien kanssa. Suomen pitäisi saada hyväksyntä Ruotsista, Virosta, Venäjältä, Latviasta ja Liettuaista, mutta jopa Puolasta ja Saksasta. Uusien suurtehotaaajuuksien koordinointi ei ole käytännössä mahdollista. Usein tällainen kansainvälisiin taajuuksiin tehty muutos aiheuttaa dominoefektin.
- (732) Suuren lähetyssäteilytehon sijoittaminen asutuksen läheisyyteen aiheuttaa kuluttajavaikutuksia. Viestintävirastolla on esimerkiksi FM-radion osalta suunnitteluohjeistus, jonka mukaan tietyn suuruisia säteilytehoja ei voida sijoittaa tiettyä etäisyyttä lähemmäksi asutusta. Lähettimien määrät luonnollisesti vaikuttavat etäisyyteen eli mitä enemmän lähettäjiä on kyseisessä mastossa, sitä kauemmas se tulee viädä asutuksesta. Tällä on vaikutuksia vastaanottoon. Jos FM-radiossa kentän voimakkuus on liian suuri, radiopalvelut eivät kuulu läheisessä asutuskeskuksessa.
- (733) Radiolähetysspalveluissa Digitan päälähetysasemien mastojen korvaaminen muilla mastoilla on hankalaa. Jos pelkästään Yleisradion

laajat verkot siirrettäisiin matkaviestinverkon mataliin mastoihin, siihen kului si paljon Suomen taajuusresursseja, että kaupalliseen radiolle ei välttämättä jäisi taajuuksia lainkaan tai ainakin si ne jäisi vähemmän taajuuksia. Radiokokonaisuuksien määrä Suomessa vähenisi huomattavasti nykyiseen verrattuna, mikä ei olisi tietoyhteiskuntakaaren tavoitteiden mukaista.

- (734) Telemast Nordic Oy:n rakentamalla lähetyksverkolla ei saavuteta samaa peittoaluetta kuin Digitan korkeilla päälähetyksasemilla. Yleisradio ei voi nojautua tällaiseen verkkototeutukseen.
- (735) Televisiolähetykspalveluissa Digitan päälähetyksasemien mastojen korvattavuuteen vaikuttavat kuluttajavaikutukset. Jos lähetykset tulevat eri suunnista, tarvitaan kaksi vastaanottoantennia, koska antennitelevisio vastaanotetaan suuntaavalla antennilla eli harava-antennilla, jotka pääsääntöisesti on suunnattu kohti Digitan mastoja. Jos UHF-alueella olisi toinen verkkototeutus, vaadittaisiin kaksi antennia, mikä aiheuttaisi sen, että kovin moni ei pystyisi antenniasennusta itse tekemään. Antennista ja antenniasentajan työstä aiheutuisi siten kustannuksia. UHF-signaalin lähettäminen eri tehoilla ja erilaisista lähetyksverkoista tai verkkotopologioista UHF-alueen sisällä on hankalaa, jos alueelle tulisi kaksi toisistaan poikkeavaa verkkoa kuluttajan antennivaatimusten vuoksi, mutta myös sen vuoksi, että hyvin todennäköisesti syntyisi sellainen tilanne, että eri verkoista tulevat signaalit ovat eri voimakkuuksilla.
- (736) Jos ollaan Digitan pääaseman peittoalueen reunalla kaukana lähetyksasemasta, lähetyksen katsomiseen tarvitaan signaalin vahvistus. Jos samalla taajuusalueella olisi rinnakkainen verkko, joka olisi lähempänä, olisi todennäköistä, että näiden signaalien erot, jotka vastaanottopisteessä ovat, poikkeaisivat toisistaan huomattavasti. Toista signaalia mahdollisesti pitäisi vahvistaa ja toinen signaali voisi olla mahdollisesti vastaanotettavissa ilman mitään vahvistinta. Tällä hetkellä ei ole tiedossa sellaisia vahvistimia, jotka pystyisivät kanavakohtaisesti UHF-alueen sisällä vahvistamaan yhtä signaalia ja olemaan vahvistamatta toista signaalia. Viestintävirasto ei voisi myöntää radiolupaa asentaa tällaisia lähettämiä kahteen eri verkkoon, jotka poikkeavat toisistaan yhden UHF-taajuusalueen sisällä.
- (737) Viestintävirasto on voinut myöntää DNA:lle radioluvat, koska kysymyksessä on eri taajuusalueet ja näiden taajuusalueiden vastaanottamiseen tarvitaan kaksi erillistä antennia. Tämä on muun muassa

Viestintäviraston määräyksessä mainittu. Antennivastaanotto tulee hoitaa siten, että VHF-alueelle ja UHF-alueelle on omat antenninsa.

- (738) Matalalla topologialla on hankalaa saavuttaa televisiolähetysverkolle riittävä kattavuus. Jos laaja peittoalue halutaan korvata matalammilla mastoilla ja pienemmillä lähetystehoilla, on todennäköistä, että matalammat mastot eivät ole kestävyydeltään sellaisia, että niihin voidaan isoja antennoja sijoittaa. Lisäksi tarvitaan useampi masto korvaamaan yhtä Digitan päälähetysaseman tuottamaa peittoaluetta. Taajuuskoordinaation osalta se tarkoittaa, että korkealla mastossa sijaitsevia suurtehotaajuuksia on helpompi koordinoida ja pystytään saavuttamaan paljon kattavampi peitto. Taajuuskoordinaation kannalta tällaisen topologian koordinoiminen naapurimaiden kanssa on hankalampaa.
- (739) Valtakunnallisella tasolla UHF-alueen sisällä toisen verkon toteuttaminen on lähes mahdotonta tai ainakin äärettömän vaikeaa. SveaTV:n verkossa on kuitenkin kysymys alueellisesta verkosta, jossa jaetaan lisäpalvelua kyseiselle alueelle.
- (740) Kokonaisuudessaan kuluttajavaikutukset antennitelevisiion puolella ovat niin suuria, että UHF-alueen sisällä valtakunnallista tai siihen verrattavaa tai ei niin kattavaa uutta verkkoa on vaikea lähteä rakentamaan. Jos UHF-alueen sisällä olisi kaksi erilaista verkkotopologiaa, tällä olisi myös Digitan sisältöjen kannalta vaikutuksia. Television puolella kuluttajavaikutukset ovat niin suuret, että 80–90 prosentin väestöpeiton tyyppistä verkkoa ei mittavassa määrin pystytä toteuttamaan UHF-alueen sisällä.
- (741) Myös digisiirtymän jälkeen antennit on edelleen suunnattu Digitan lähetysverkkoon ja vastaanotto-olosuhteita on optimoitu. Osa antennitelevisiion käytöstä olevista taajuuksista on siirretty langattoman laajakaistan käyttöön ja tällöin vaaditaan siihen suodin, joka poistaa antennitelevisiion vastaanottolinjasta LTE-signaalin. Suotimia on asennettu Suomen mittakaavassa kymmeniätuhansia ja ne on nimenomaan tehty referenssinä Digitan verkkoa kohti. Digita tietää tämän ongelman itsekkin, koska yhtiö osallistuu antennisuotimien asentamiseen.
- (742) Digitan korkeilla mastoilla saavutetaan kattava peittoalue. Jos vastaavantyyppisiä ja -kokoisia radioverkkoja, joita tällä hetkellä radiotoimialalla on, lähdetäisiin toisintamaan, matalissa mastoissa tarvittaisiin huomattavasti enemmän taajuuksia. Mikään maa ei voi

saada kaikkia FM-taajuuksia, vaan tasapuolinen pääsy tällaiseen ”luonnonvaraan” tulee säilyttää kansainvälisellä tasolla ja naapurimaiden välillä.

- (743) On olemassa paikallisia radioasemaverkkoja, joissa ei hyödynnetä Digitan päälähetysaseman mastoja. Suurin osa näistä on paikallisradioita, jotka toimivat yhden kaupungin tai tietyllä alueella, eikä tarkoitukseen ole rakentaa kattavaa verkkoa.
- (744) Digitan Vice President (Legal and Regulation) **Sanna Tuominen** on kertonut muun ohella, että liitännäispalveluita ovat laitetila, sähkö ja varavoima. Liitännäispalvelut eivät liity mastoon. Digita ei voi kohdistaa laitetila-asiakkaille maston tai antennin huoltoon liittyviä kustannuksia, eikä mainittuja kustannuksia voida kohdistaa millekään palvelulle. Isot varavoimageneraattorit ja isot yhdyssuotimet vievät tilaa satoja neliöitä. Digita ei ole ottanut hinnoittelussaan huomioon käyttämättömiä toimistotiloja.
- (745) Yleisradion mediasäätelyn päällikkö **Janne Holopainen** on kertonut muun ohella, että Yleisradion kaudella lähetysasemat olivat jatkuvasti miehitettyinä. Lähetysasemille oli rakennettu pysyvää henkilökuntaa varten asianmukaiset työskentelytilat, jotka ovat jo pitkään olleet täysin käyttämättöminä. Mainitut asemat ovat suurimman osan vuodesta täysin miehittämättömiä.
- (746) Todistajana kuultu Finnmast Oy:n toimitusjohtaja **Pekka Riisiö** on kertonut, että hänen työhistoriansa kytkeytyy Yleisradion televisiomastojen rakentamiseen ja Imatran Voima Oy:hyn. Riisiö on toiminut Suomen edustajana kansainvälisissä ja kansallisissa alan järjestöissä ja standardointikomiteoissa. Nykyisen yrityksensä Riisiö on perustanut vuonna 2000.
- (747) Riisiö on kertonut muun ohella seuraavaa:
- (748) Säätelyn kohteena olevien 38 maston voidaan katsoa muodostavan televisio- ja radiolähetyspalvelujen runkoverkon. Televisiolähetysten osalta on vaikea kuvitella, että 38 päälähetysmaston tilalle ryhdyttäisiin rakentamaan muuta.
- (749) Yli 200 metriä korkeat mastot on uusittu ja vahvistettu. Mastoja ei tarvitsisi vaihtaa sen vuoksi, että olisivat liian heikkoja. Televisioantenneja ei voida kovin paljon matalampiin ja heikompiin mastoihin laittaa. Telecom-masto ei kestäisi isojen mastojen antennikoko-

naisuutta. Radioantenneja voidaan laittaa pienempiin mastoihin, jos ne kattavat riittävän alueen.

- (750) Maston suunnittelussa olennaista ovat tuuli- ja jääkuormat. Jokaiseen mastoon kertyy jäätä, mutta jäätyminen alkaa pahentua noin 200 metrin korkeudessa ympäröivän maaston tasolta. Mastot sijaitsevat yleensä kukkuloilla ja jopa tuntureilla, jolloin mastot voivat jäätyä tyvestä lähtien. Myös harukset jäätyvät. Jäävaaran huomioon ottaminen on tärkeää rakenteiden kannalta. Jääkuorma lisää maston tuulikuormaa. Niillä asemilla, joissa masto jäätyy vahvasti, on pakko olla lähestymiskatos jäävaaran vuoksi.
- (751) Maston korkeimmalla kohdalla olevan antennin tuulikuorman vaikutus maston tyveen riippuu sen omasta tuulikuormasta ja siitä, miten korkealla antenni on. Kysymyksessä on momenttivaikutus, joka kohdistuu maston tyveen. Televisiomastoilla on maston korkeudesta ja sijainnista johtuen maksimaalinen tuulikuorma lähes koko mastossa, koska tuulikuorma kasvaa logaritmisesti, kun lähdetään alhaalta ylöspäin ja 200 metrin korkeudessa tuulikuorma jatkuu vakiona. Mitä korkeammalla antenni on, vaikka tuulikuorma säilyisi samana, vaikutus tyveen kasvaa korkeuden myötä. Televisioantenni on yleensä maston korkeimmalla huipulla ja se ratkaisee lopputuloksen rakenteiden ja hintojen osalta.
- (752) Mastojen kuormissa painolla ei ole suurtakaan merkitystä, vaan tuulipinnoilla.
- (753) Mastot suunnitellaan periaatteessa 50 vuoden käyttöajalle. Kuormat, joita mastoon suunnitteluvaiheessa asetetaan, ovat kuormia, jotka esiintyvät keskimäärin kerran 50 vuodessa. Mastoihin liitetään varmuuden vuoksi luotettavuustasoon liittyvät kuormituskertoimet, joilla katetaan mahdolliset maksimikuormaylitykset. Jos masto on hyvin huollettu eikä sen rakenteessa ole mitään muuttunut, se on käyttökelpoinen seuraavat 50 vuotta.
- (754) Todistajana kuultu Telemast Nordic Oy:n toimitusjohtaja **Rose-Marie Skogster** on kertonut muun ohella seuraavaa:
- (755) Telemast Nordic Oy tarjoaa radioille kokonaisvaltaista ohjelman-siirtoa ja lähetyspalveluja. Palvelu sisältää suunnittelua, rakentamista ja ylläpitoa. Yhtiö käyttää palvelun tuottamiseen seitsemää omaa mastoa (100–150 metriä). Loput antennipaikat ja antennikapasiteetin yhtiö vuokraa muilta toimijoilta.

- (756) Yhtiön suurin operoima verkko kattaa tällä hetkellä 86 prosenttia väestöstä. Yhtiö käyttää suurimman verkon tarjoamiseen 48 mastoa, mutta kokonaisuudessaan yhtiöllä on yli 50 mastoa käytössä ympäri Suomen. Vuokratuista mastoista 15 on Digitan omistuksessa ja loput ovat telecom-yritysten mastoja.
- (757) Yhtiö on tällä hetkellä vuokralaisena Digitan yhdeksässä pääasemastossa ja kuudessa pienemmässä mastossa. Yhtiö on vuokrannut Digitalta yhden suurtehotajuuden ja kahdeksasta mastosta tai kahdeksalla paikkakunnalla antennikapasiteettia sekä laitetilaa ja varavoimaa.
- (758) Väestöpeitto on osa asiakkaalle tarjottavaa laatua. Yhtiö kilpailee Digitan kanssa nimenomaan peittoalueella. Jotta ollaan kilpailukykyisiä, yhtiön pitää olla samassa paikassa, missä Digita on. Koko maan kattavan lähes 100 prosentin väestöpeiton palvelun tarjoaminen esimerkiksi Yleisradiolle vaatisi pääsyä Digitan mastoihin markkinaehtoiseen hintaan. Yhtiö on Digitan korkeissa mastoissa vuokralaisena, koska Viestintävirasto on määritellyt tekniset parametrit telecom-mastot poissulkeviin korkeuksiin. Yhtiö ei voi korvata Digitan isoja mastoja muiden toimijoiden mastoilla, mutta yhtiö ei olisi Digitan mastoissa, jos sillä olisi vaihtoehtoja.
- (759) Valtakunnalliset ja osavaltakunnalliset toimijat kilpailevat samalla markkinalla. Ratkaisevaa on radion sisältö, formaatti. Radiokanaville on tärkeää, että niillä on samanlainen väestöpeitto kuin kilpailijalla.
- (760) Telemast Nordic Oy on pyytänyt vuonna 2016 tarjousta Digitalta antennipaikan ja laitetilan vuokraamisesta. Antennipaikka olisi ollut hinnaltaan moninkertainen verrattuna muiden markkinoilla olevien matalammalla antennikorkeudella oleviin mastoihin. Yhtiö on vuokrannut Digitalta tuolloin antennikapasiteetin laitetiloihin, koska sen hinta on ollut alempi. Jos yhtiö olisi vuokrannut Digitalta antennipaikan, yhtiö olisi joutunut vuokraamaan myös liitännäispalvelua. Yhtiö tarvitsee laitetilaa ja antennipaikkaa, mutta ei välttämättä varavoimaa. Sitä on kuitenkin yhtiölle tarjottu automaattisesti osana palvelua, vaikka kaupalliset radiot eivät varavoimaa tarvitse.
- (761) Yhtiön käyttämät laitteet ovat kooltaan alle metrin eikä niille tarvita suurta tilaa. Se, kuinka monta telecom-laitetilaa yhtiö saisi yhdellä Digitan laitetilan hinnalla, riippuu paikkakunnasta, ehkä kaksi tai kolme.

- (762) Jos yhtiö siirtyisi pois Digitan mastoista käyttämään pieniä mastoja, siitä aiheutuisi muitakin oheiskustannuksia. On helpompaa johtaa verkkoa, jos mastojen määrä on pienempi.
- (763) Telemast Nordic Oy on vuonna 2016 siirtänyt tuottamiaan radiopalveluita pois Digitan mastoista. Kysymys on ollut kaupallisista kanavista. Yhtiö on siirtynyt yli 170 metrin mastosta alle 100 metrin mastoihin, mikä on vaikuttanut väestöpeittoon alentavasti. Yhtiölle on löytynyt vaihtoehtoiset matalammat mastot, joilla on saavutettu riittävän hyvä peitto.
- (764) Huomattavan markkinavoiman päätös ei ole vaikuttanut yhtiön Digitalle maksamiin hintoihin. Yhtiön ei ole ollut helppo saada Digitalta tietoa antennipaikkojen ja -kapasiteettipalvelun hinnoista. Hinnottelu on jatkuvasti muuttunut, ja se on ollut hyvin ennalta arvaamatonta. Hintojen saatavuus ja ennakoitavuus on toimivan liiketoiminnan perusta. Yhtiölle on tärkeää tietää, minkälainen kustannuspohja yhtiöllä on, koska marginaali alalla on erittäin alhainen.
- (765) Suurten mastojen antennipaikan enimmäishintasäätely ei ole riittävää sille, että markkinoille voisi tulla uusia kilpailijoita tarjoamaan valtakunnallisia radio- tai televisiolähetyspalveluita. Enimmäishinnottelua koskeva velvollisuus tulisi laajentaa laitetilaa ja varavoimaan sekä kapasiteettihinnoitteluun. Antennipaikka- ja -kapasiteettikustannusten tulisi olla alemmalla tasolla radion osalta.
- (766) Todistajana kuultu Yleisradio Oy:n teknologiapäällikkö **Olli Sipilä** on kertonut, että hänen tehtäviinsä on kuulunut vuodesta 2006 lukien vastata Yleisradiossa jakelusta ja jakelupalveluiden hankinnasta. Sipilä johtaa Yleisradion ja Digitan välisen liikesuhteen hoitamista toimimalla asiakasohjausryhmän puheenjohtajana.
- (767) Sipilä on kertonut muun ohella seuraavaa:
- (768) Yleisradio ostaa Digitalta television ja radion lähetyspalveluita ja niihin liittyviä lisäpalveluita. Yleisradion tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Tätä on tulkittu hallintoneuvostossa ja yhtiön johdossa siten, että tekninen tapa, jolla jakelu voidaan tehdä, on antenniverkko.

- (769) Television osalta Digitan nykyinen A-MUX peittää 99,96 prosenttia kotitalouksista. Televisiolähetyspalveluissa Yleisradiolla ei ole vaihtoehtoa Digitan mastoille tai vaihtoehtoista palvelun toimittajaa Digitan rinnalle. Antenniverkon pitää kattaa 99,96 prosenttia väestöstä. Digitan isojen mastojen infrastruktuuri on yhteiskunnallisesti äärettömän merkittävä. Yleisradio on kilpailuttanut televisiojakelupalvelut vuonna 2016. Tuolloin tarjouskilpailuun ovat osallistuneet Digita, Norkring AS ja DNA, joista Digita on ollut ainoa, joka on tarjonnut perusjakelun osalta 99,96 prosentin väestöpeittoa.
- (770) DNA:n nykyinen verkko kattaa 85 prosenttia. Teknisesti saattaisi olla mahdollista jakaa yhtä televisiokanavaa DNA:n ja Digitan verkoissa. Se voi kuitenkin tarkoittaa kuluttajalle sitä, että palvelut eivät toimi tai palvelut näkyvät epämääräisesti.
- (771) Antenniverkon näkökulmasta televisiolähetyspalveluiden markkinoille on vaikea nähdä, että lähitulevaisuudessa olisi tulossa kilpailua. Verkkotoimilupa on ohjaava tekijä siinä, kuka markkinalla voi toimia. Vuoteen 2027 alkuun saakka verkkotoimiluvat UHF-alueella ovat Digitalla ja VHF-alueella ne ovat DNA:lla.
- (772) Yleisradio on syksyllä 2013 tiedustellut Viestintävirastolta, voisiko radiolähetystoiminnalle löytyä vaihtoehtoisia ratkaisuja siten, että tehtäisiin vaihtoehtoinen taajuussuunnitelma, jossa ei käytettäisi korkeita mastoja ja isoja tehoja, vaan siirryttäisiin matkaviestinmastoihin ja sen kaltaiseen infrastruktuurirakenteeseen. Viestintäviraston vastauksena on ollut, että jos Yleisradion radiokanavien jakelu siirrettäisiin muiden omistajien mataliin mastoihin siten, että Yleisradion väestöpeitto säilyisi samana, kuuluvuusalueissa ei tapahtuisi suuria muutoksia tai muutoksia ylipäättänsä. Käytännössä se tarkoittaisi, että suurin osa suomalaisista radiotaajuuksista pitäisi siirtää Yleisradion palveluihin, mikä johtaisi suomalaisen radiokentän rakennemuutokseen. Suomessa olisi Yleisradion palvelut eikä kovinkaan montaa kaupallista palvelua. Taajuusvaranto menisi Yleisradion käyttöön.
- (773) Yleisradiolla on voimassaoleva radiolähetyspalvelusopimus Digitan kanssa vuoden 2019 loppuun. Yleisradiossa tutkitaan, onko radiolähetyspalveluita mahdollisuutta kilpailuttaa. Edellisen kerran, kun radiolähetyspalveluita on kilpailutettu, vaihtoehtoja ei ollut. Yleisradiota ei ole kukaan vakavasti otettava toimija eikä kukaan muukaan lähestynyt siltä pohjalta, että se olisi halukas osallistumaan

mahdolliseen kilpailuun, jos sellaista ylipäättään pystytään järjestämään.

- (774) Ainakaan tällä hetkellä ei vaikuta siltä, että sääntely olisi riittävän tehokasta televisiolähetyspalveluissa. Yleisradio on valtion omistama yhtiö, jonka rahoitus tulee käytännössä kokonaan verorahoitteisena. Yhtiön tehtävänä on pääsääntöisesti sisältöjen tekeminen ja sisältöjen jakaminen kansalaisille. Mitä enemmän maksetaan jakelusta, sitä vähemmän jää rahaa sisällön tuotantoon ja tekemiseen.
- (775) Digitan asemarakennukset on rakennettu aikana, jolloin lähettimet ovat olleet isoja ja vaatineet paljon tilaa. Tekniikka on kehittynyt ja laitekoot ovat pienentyneet. On todennäköistä, että tyhjää tilaa on alkanut syntyä. DNA on esittänyt vuonna 2015 verkkotoimilupahakemuksen yhteydessä vaihtoehtoisen ratkaisunsa siitä, miten tehokas toimija käyttää asemiaan. Rakentamisfilosofia on ollut erilainen, mutta voidaanko ajatella, että Digitan rakennuksesta ainakaan televisio- ja radiopalveluihin ei sitä suurinta osaa laitettaisi.
- (776) Digita on tehostanut henkilöstönsä käyttöä vuosien aikana kohtuullisen paljon. Henkilöstömäärä on vähentynyt. Suurta hintatason muutosta ei ole tapahtunut muutoin kuin kilpailutuksen kautta. Radiolähetys hinnat on hieman nousseet. Vanhalla infrastruktuurilla ja henkilöstöllä tarjotaan yhä enemmän palveluita, joista uudet palvelut ovat sääntelyn ulkopuolella, mutta Yleisradiolle säännellyn toiminnan hinta on jäänyt sille vanhalle tasolle. Digitan toiminnassa ei kovin suuria muutoksia noin yleisesti ottaen ole tapahtunut huomattavan markkinavoiman päätöksen voimassaolon aikana vuodesta 2015 lähtien.
- (777) Todistajana kuultu JM Economics Oy:n toimitusjohtaja *Ari Ojaniemi* on kertonut, että hänellä on viime kolme vuotta ollut oma konsultointiyritys, jonka toimialaan kuuluvat erityisesti investoinnit ja sääntely tietoliikennealalla. Ojaniemen koulutus on kaupallinen. Ennen yrittäjyyttä Ojaniemi on ollut Viestintävirastossa reilun vuoden ja sitä ennen yli 10 vuotta konsulttina konsulttiyrityksessä.
- (778) Ojaniemi on kertonut muun ohella seuraavaa:
- (779) Ojaniemi on Viestintävirastossa projektin jäsenenä eniten osallistunut kustannuslaskentamallin tekemiseen. Ojaniemi on ollut laatimassa menetelmämuistiota, joka on huomattavan markkinavoiman päätöksen liitteenä. Ojaniemi ei ole ollut Viestintävirastossa siinä

vaiheessa, kun valituksenalainen päätös on annettu. Lopullinen menetelmämuistio on Ojaniemen käsityksen mukaan suurin piirtein siinä muodossa kuin Ojaniemi on ollut asiaa valmistelemassa. Ojaniemi ei muistanut, että virastossa olisi enimmäishinnan laskennassa ollut sisäisiä ristiriitoja.

- (780) Viestintäviraston laskentamalli ei kannusta tehokkuuteen. Malli saattaa kannustaa tehottomuuteen eli hankkimaan pääomaa enemmän kuin on tarpeen tai ylläpitämään pääomakantaa, joka ei ole tarpeellinen tai hyödyllinen. Viestintäviraston käyttämä enimmäishinnan Rate of Return -laskentamalli on tunnettu, mutta se ei ole laajassa käytössä mallin sisältämien puutteiden vuoksi.
- (781) Antennipaikkojen osalta kysymys on poikkeuksellisista rakenteista. Ei ole selvää, että poikkeukselliset rakenteet ja niiden kustannukset seuraisivat yleisen indeksin kustannuskehitystä. Ne eivät välttämättä ole enää lähelläkään toisiaan, kun indeksointia on jatkettu kaksikymmentä vuotta. Indeksoinnin keskeinen ongelma on siinä, että indeksi perustuu keskimääräiseen toteutumaan.
- (782) Päälähetysasemien raskaille mastoille jälleenhankintahinta on määritetty Jyväskylän maston tietojen perusteella. Jyväskylän masto on yksi suurimmista, yli 300 metriä korkea. Muut raskaat mastot eivät ole 300 metriä korkeita. Indeksoinnin lähtöpisteenä on tarjous vuodelta 2006. Se ei ole toteutunut jälleenhankintahinta tai toteutunut hankintahinta. Jyväskylän mastoa ei voida käyttää referenssinä kaikille isoille mastoille. Mastoille olisi voitu hakea referenssi muualta. Telecom-masto ja 200 metriä korkea masto ovat luultavasti lähempänä toisiaan kuin 200 metriä ja 300 metriä korkea masto. Keskiraskaista mastoista kahdeksan pienintä mastoa on lähellä telecom-mastoa, josta referenssejä olisi saatavilla.
- (783) Kirjanpidossa poistoaikojen asettaminen on säänneltyä. On noudatettava kirjanpitolain ja -asetuksen ohjeita. Lisäksi täytyy noudattaa varovaisuuden periaatetta. Poistoaikojen pidennyksiin tulee suhtautua varovaisesti. Poistoaikojen pidentäminen 50 vuodesta 80 vuoteen kuvaa uskoa siihen, että omaisuusmassan odotetaan tuottavan tuloa vielä 30 vuotta. Poistoajan muutos voi johtaa siihen, että poistetaan enemmän kuin omaisuuden koko arvo. Se johtuu Viestintäviraston laskentamenetelmästä. Jos poistoaikojen pidentäminen yhdistetään jälleenhankintahinnan indeksointiin ja koska poistot lasketaan jälleenhankintahinnasta, voidaan olla hyvinkin kaukana alkuperäisestä hankintahinnasta.

- (784) Viestintäviraston lähestymistapa kustannusten kohdistamisesta on perusteltu, kun enimmäishinnassa ei ole otettu huomioon rakennusten kustannuksia. Antennipaikat vastaavat maston kustannuksista ja laitetilaa käyttävät palvelut vastaavat rakennuksen kustannuksista. Kysymys ei ole ollut kustannusten leikkaamisesta. Kustannukset eivät ole poistuneet, vaan ne on allokoitu uudelleen.
- (785) Digitan asemarakennukset tai monet niistä vaikuttavat tarpeettoman suurilta nykyiseen käyttöön nähden. Työtilat eivät ole tarpeen eivätkä laitteet vaadi suuria tiloja. Markkinoilta voisi hakea tehokkaan toimijan referenssiä, mutta toisaalta voisi vertailla Digitan asemien toteutuksia.
- (786) Enimmäishinnan asettaminen kolmeksi vuodeksi on heikko kannuste. Kustannusten enimmäishinta on määritetty laskentamallin mukaan toteutuneiden nykyisten kustannusten perusteella ja sille saa kohtuullisen tuoton. Digitan ei ole pakko ainakaan tehostaa toimintaansa pysyäkseen kannattavana.
- (787) Sanoma Media Finland Oy:n Senior Vice President **Marcus Wiklund** on kertonut olevansa koulutukseltaan elektroniikkainsinööri. Hän on ollut Sanoman palveluksessa noin 25 vuotta. Wiklund toimii konsernin viestintä- ja yhteiskuntasuhdejohtajana.
- (788) Wiklund on kertonut muun ohella seuraavaa:
- (789) Sanoma ei voi tällä hetkellä ostaa UHF-jakelua muualta kuin Digitalta, koska Digita on ainoa UHF-jakelua Suomessa tarjoava verkko-operaattori. Sanoman televisiokanavia jaellaan lineaarisesti Digitan UHF-antenniverkossa ja pääasiassa Elisan, DNA:n ja Telian kaapelitelevisioverkoissa, ja siltä osin kuin näillä operaattoreilla on omaa IPTV-jakelua, IPTV-verkoissa. Sanoman muutama maksutelevisiokanava toimii kaapelissa ja IP:ssä.
- (790) Sanomalla ei ole teknisesti tai kaupallisesti mahdollista siirtää televisiokanavien jakelua DNA:n verkkoon. Digitan verkko muodostuu korkeista asemista, jotka maantieteellisesti kattavat koko maan. DNA:n verkko perustuu telecom-verkkoon, jossa lähettimet tai mastot ovat matalia ja antennit ovat matalalla. Ne kattavat pääosin vain tiiviisti asutut taajamat.
- (791) Sanoman ei ole teknisesti ja kaupallisesti mahdollista kilpailuttaa televisiojakelua mastokohtaisesti, jos infrastruktuurin omistaa yksi

toimija, joka käytännössä myös operoi verkkoa. Sellaista mallia ei ole syntynyt, jossa joku toinen sitä pystyisi operoimaan.

- (792) Antennipaikan enimmäishinnalla ei voida luoda pysyvällä tavalla riittävästi kilpailua televisiolähetyspalvelumarkkinaa. Tämän on osoittanut Telenorin (Norkring AS) tapaus. On epätodennäköistä, että laskevalle markkinalle tulisi uusi toimija. Seuraavan kerran toimilupaa on mahdollista hakea vuonna 2027.
- (793) Digitalle asetettu huomattavan markkinavoiman sääntely on toiminut aika huonosti. Sanoma on vuosien varrella lukemattomia kertoja keskustellut asiasta Viestintäviraston kanssa. Julkiset eriyttämislaskelmat ovat yleisluontoisia ja niihin sisältyy suuria sisäisiä laskutuseriä. Sanoma on keskustellut asiasta myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa. Keskustelujen jälkeen Sanomassa ollaan päädytty, että ainoa tehokas tapa ohjata markkinaa on asettaa enimmäishinta jakelupalvelulle, ei antennipaikalle.
- (794) Kaikki Sanoman vapaat varat käytetään kotimaisen uuden ohjelmiston tuottamiseen, koska sitä suomalaiset haluavat katsoa.
- (795) Huomattavan markkinavoiman sääntelyssä on muutama valuvika. Sääntelymallissa lähdetään liikkeelle uushankinta-arvoista, joita arvioidaan ja niihin kohdennetaan suunnitelman mukaisia poistoja.
- (796) Digitan infrastruktuuri on pääosin 50 vuotta tai jopa vanhempaa. Sääntelymalli ei ota huomioon tehokkaan toimijan mallia.
- (797) Lähetyskustannukset kasvavat tavoitettavuuden osalta loppua kohden eksponentiaalisesti. Jakelu tulee kalliimmaksi mitä kauemmaksi ja mitä pienemmille alueille väestötiheydeltään mennään.
- (798) Televisioliiketoiminnan kannalta järkevä väestöpeitto on yleisesti ottaen 95–100 prosentin välillä. On niin kutsuttuja koko kansan kanavia, joiden on oltava kaikkien saatavana. Pienemmät kanavat voivat pärjätä vähemmällä. Olennaista ei ole kanavakohtainen ohjelmisto, vaan kanavien välinen yhteistyö. Kysymys on portfolion hallinnasta enemmän kuin yksittäisistä neljästä kanavasta. Suomessa on 600 000 vapaa-ajan asuntoa, joissa aikaa viettää yli miljoona henkilöä melko suuren osan vuodesta. Jos Sanoma jättäisi nämä henkilöt vaille televisiosisältöä, tämä näkyisi välillisesti yleisenä kiinnostuksen vähenemisenä lineaariseen televisiotoimintaan.

- (799) Jos televisiotoiminnalle allokoitaisiin enemmän kustannuksia, syrjäytettäisiin radiomarkkinoilta toinen kilpailija ja turvattaisiin verkoyhtiön tulot sillä, että nostettaisiin televisiotoimintaan kohdennettavaa kustannusosuutta. Tämä olisi hyvin epäedullinen ratkaisu Sanomalle.
- (800) Viestintäviraston viestintämarkkina-asiantuntija *Elina Pesonen* on kertonut olevansa kauppätieteiden maisteri (laskentatoimi). Pesonen on työuransa ensimmäiset vuodet toiminut controllerin tehtävissä yksityisellä sektorilla. Viestintävirastossa Pesonen on ollut vuodesta 2011 alkaen. Hänen tehtäviinsä kuuluu muun ohella säänneltyjen tuotteiden hinnoittelun valvonta ja hinnoittelumenetelmien kehittäminen.
- (801) Pesonen on kertonut muun ohella seuraavaa:
- (802) Antennipaikka on Digitan televisio- ja radiolähetysverkoston kaikista vaikeimmin toisinnettava osa eikä sille ole löydettävissä markkinoilta korvaavaa palvelua. Näin ollen on katsottu sääntelyn kannalta välttämättömäksi asettaa antennipaikkaan kustannussuuntautunut enimmäishinta.
- (803) Viestintävirasto on antennipaikkojen enimmäishintoja määritellesään hyödyntänyt Digitalta saatuja kustannustietoja. Käytännössä antennipaikan perusteena olevien kustannusten lähtökohta on Digitalta saadut kustannukset. Virasto on käyttänyt harkintavaltaansa sen osalta, miten kustannuksia on kohdennettu. Kustannuksia on kohdennettu eri tavalla kuin, mitä Digita on aiemmin voimassa olleessa antennipaikkojen hinnastoissa kohdistanut.
- (804) Säännellyille tuotteille tai palveluille voidaan kohdistaa sellaisia kustannuksia, joita säännelty tuote tai palvelu tosiasiasa aiheuttaa. Näin ollen on tärkeää pystyä erottelemaan kunkin tuotteen tai palvelun aiheuttamat kustannukset. Olennaista on se, että kukin kustannuserä tulee kohdennetuksi vain kerran.
- (805) Viestintävirasto on käyttänyt Digitan asiassa top-down-mallia, jossa lähtökohtana ovat yritykselle aiheutuneet kustannukset. Pääomapohjana käytetään jälleenhankintahintoja. Viestintävirasto on arvioinut, että top-down-malli on televisio- ja radiolähetyspalvelujen markkinalla ainoa järkevällä tavalla toteutettavissa oleva malli.

- (806) Jälleenhankintahintoja voitaisiin käyttää myös bottom-up-mallissa pääomapohjana. Bottom-up-mallin kehittäminen vaatii kuitenkin vuosia aikaa ja ja on hyvin kallis toteuttaa. Viestintävirasto on tilaa-jayhteysmarkkinoilla ottamassa käyttöön LRIC-laskentamallia, jonka kehittämisen kustannukset ovat olleet noin 400 000 euroa. Mallin laatimisessa on tehty toimialan kanssa yhteistyötä vuosia. Mallin laatiminen on hyvin haastavaa.
- (807) Televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoille ei ole yhdessäkään Euroopan unionin jäsenmaassa rakennettu bottom-up tehokkaan toimijan laskentamallia. Ruotsin sääntelyviranomaisen PTS on arvioinut, että se ei ole voinut ajatella LRIC-mallin käyttämistä Ruotsissa televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla, koska yksikään tehokas toimija ei pystyisi toisintamaan Teracomin infrastruktuuria.
- (808) Tietoyhteiskuntakaari on mahdollistanut tehokkaan toimijan kustannusten ajattelumallin. Viestintävirasto on arvioinut Digitan toiminnan tehokkuutta vertaamalla vastaavissa olosuhteissa toimivia yrityksiä keskenään. Tällä markkinalla sellaisia ei juurikaan ole löydettävissä. Vertailun kohteena voi siten olla säännelty yritys itse.
- (809) Suurten mastojen jälleenhankintahinnan laskentatapa on ollut se, että Jyväskylän maston metrihinta on monistettu. Viestintävirasto on pyytänyt Digitalta tietoja tarjouspyynnön liitteistä. Viestintävirasto on verrannut Digitan toimittamia tietoja alan toimijoiden ja viraston käytettävissä olevaan tietoon muun ohella maston osien, harusten, hissien ja lentoestevalojen osalta. Jyväskylän maston tarjous on ollut komponenttikohtainen. Keskisuurten mastojen osalta laskennassa on käytetty Hämeenlinnan Painokankaan mastoa.
- (810) Viestintävirasto on arvioinut, että jälleenhankintahinnat ovat relevantteja, koska markkinoilta ei ole saatavissa referenssihintaa mastoille. Pöyry Telecom Oy:n selvityksessä on todettu, että mastojen osalta jälleenhankintahinnat on asianmukaisesti laskettu. Korkeimman hallinto-oikeuden aikaisemmassa päätöksessä on myös arvioitu Jyväskylän mastoa siten, ettei se ole epätavanomainen ja etteikö sitä voisi käyttää referenssinä korkeille mastoille.
- (811) Viestintävirasto on tunnistanut indeksoinnin käyttöön liittyvän epävarmuuden, mutta indeksointi on kuitenkin ollut perusteltua markkinahinnan puuttuessa.

- (812) Digitan ilmoittamia kustannuksia ei ole hyväksytty sellaisenaan. Virasto on arvioinut Digitan toimittamia kustannuseriä ja käyttänyt harkintavaltaansa esimerkiksi sen suhteen, mitä kustannuksia kohdennetaan antennipaikalle. Antennipaikan enimmäishintaan sisältyviin kustannuseriin on sisällytetty antennipaikan tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia, joita antennipaikan ja nousukaapelin tarjoaminen mastossa aiheuttaa.
- (813) Digitan toiminnan tehokkuutta on pystytty tarkastelemaan lähinnä rakennusten kustannusten osalta. Digitan päälähetysasemien asemarakennusten pääomakustannuksissa on maa-alueiden jälleenhankintahinnoissa huomioitu maa-alueen aita, portti ja kaapelikatot ja nämä on aiheuttamisperiaatteen mukaisesti allokoitu mastolle. Näiden rakennusten osuus kustannuksista on hyvin marginaalinen, noin prosentti. On arvioitu, että ne voidaan jättää pääomapohjaan siltä osin kuin Digitalla on omistuksessaan maa-alue. Muut rakennukset on jätetty mastojen jälleenhankintahintapohjan ulkopuolelle, koska ne tulevat katetuksi antennipaikkaa vuokraavan yrityksen tarvitsemien liitännäispalvelujen kautta.
- (814) Antennipaikan tarjoaminen ei vaadi rakennusta. Antennipaikkaa vuokraava yritys vuokraa aina liitännäispalvelun, yleisimmin laite-tilan, johon lähettimet asennetaan. Rakennusten pääomakustannuksia on huomioitu liitännäispalveluiden osana. Liitännäispalveluilla on kustannussuuntatuneisuuden velvoite. Viestintävirasto arvioi jälkikäteen, ovatko niiden kustannukset olleet aiheellisia. Liitännäispalveluita ei ole tyhjentävästi avattu tai määritelty huomattavan markkinavoiman päätöksessä, vaan päätöksessä mainitaan esimerkiksi laitetilapalvelu, varavoima ja yhdyssuodin. Säännelty yritys itse nimeää nämä tuotteet.
- (815) Antennikapasiteetin vuokraaminen ei ole liitännäispalvelu. Se on säännelty tuote ja sillä on kustannussuuntatuneisuuden velvoite. Antennikapasiteetin hinnoittelusta on Digitan kanssa sovittu huomattavan markkinavoiman päätöksen antamisen jälkeen, että kapasiteetin hinnoitteluun saa sisällyttää sellaisia rakennusten tiloja, joita antennikapasiteetin tarjoaminen vaatii, muun muassa pienen osan huoltotiloista.
- (816) Lähestymiskatoksen kustannukset voi kohdentaa liitännäispalveluun. Antennipaikkaa vuokraava yritys vuokraa liitännäispalvelua, jotta se voi hyödyntää antennipaikkaa. Virasto ei ole päätenyt siihen, etteikö lähestymiskatoksen kustannuksia saisi miltään osin si-

säilyttää säännellylle toiminnalle. Kustannussuuntautuneisuuden velvoitetta valvotaan jälkikäteen. Antennipaikan enimmäishintaan lähestymiskatoksen kustannukset eivät kuulu. Mastojen kustannuksiin on sisällytetty maston huoltokustannukset, ei rakennusten huoltokustannuksia. Maston huollon kustannukset ovat täysimääräisesti antennipaikan enimmäishinnassa eli enimmäishintaliitteen laskelmassa rivillä käyttökustannukset.

- (817) Antennipaikan kustannuksen perustana ovat maston huoltoon liittyvät kustannukset maston käyttökustannuksissa. Viestintävirasto on käynyt läpi, mitä kustannuksia maston käyttökustannuksiin sisältyy. Suuri osa kustannuksista muodostuu huoltohenkilöstön palkoista ja varaosista. Maston huoltokustannukset on sisällytetty antennipaikan enimmäishinnan kustannusperusteeseen. Huoltotilat eivät sisälly antennipaikan enimmäishintaan, koska huoltotilat ovat rakennuksia. Viestintäviraston lähtökohta on ollut, että tehokas toimija ei vaadi huoltotiloja, jos mastoa huolletaan kerran vuodessa tai viiden vuoden välein. Varaosat ovat tilattavissa siihen tilanteeseen eikä niitä tarvitse säilyttää mastolla.
- (818) Päälähetysasemien lähestymiskatoksen kustannuksia ei ole otettu huomioon Viestintäviraston mallissa määritettäessä antennipaikan enimmäishintaa. Lähestymiskatoksen kustannukset ovat osa rakennuksia, joita puhtaana antennipaikan tarjoaminen ei vaadi. Lähestymiskatos palvelee säänneltyä ja sääntelemätöntä toimintaa eli joista mastokävijää. Lähestymiskatoksia ei ole kaikilla päälähetysasemilla. Lähestymiskatoksen kustannukset voidaan ottaa huomioon liitännäiskustannusten osana. Viestintävirasto on käynyt asiasta keskusteluja Digitan kanssa pitkään. Huomattavan markkinavoiman päätöksen antamisen jälkeen virasto ja Digita ovat päässeet yhteisymmärrykseen siitä, miten kustannuksia tulisi kohdentaa kaikille niitä käyttäville palveluille, esimerkiksi tilapalvelulle.
- (819) Päälähetysasemien mastojen rakentamiskustannukset kasvavat lineaarisesti. Mastojen jälleenhankintahintojen tulee kuvastaa maston rakentamiskustannuksia.

- (820) Maston kustannusten kohdentaminen radio- ja televisioantennipaikoille on tehty tuulikuorman avulla. Digita on esittänyt virastolle tuulikuormalaskelmakaavan ja virasto on sen hyväksynyt. Viestintävirasto on pitänyt tuulikuorman käyttöä perusteltuna, koska se kuvaa yhteyttä antennin ja sen aiheuttamien kustannusten välillä. Kysymyksessä on vakiintunut kaava, joka on käytössä alalla laajemminkin. Korkeammalla mastossa sijaitseva antenni kuormittaa mastoa enemmän kuin matalalla sijaitseva. Malli ottaa tämän huomioon. Tuulikuorma ei ota huomioon yli 200 metriä korkeiden antennipaikkojen kustannuksia.
- (821) Samalla korkeudella oleva antennipaikka ei voi olla kalliimpi vain sen takia, että se on television antennipaikka. Samalla korkeudella tulisi olla tasahinta, oli kysymys radiosta tai televisiosta. Televisiolle jaetaan kustannuksista television tuulikuormaa vastaava osuus. Radiolle ja kaupalliselle radiolle jaetaan kustannuksista niiden tuulikuormaa vastaavat osuudet. Antennin koolla on merkitystä tuulikuormassa.
- (822) Kustannussuuntautuneella hinnalla ja yritykselle aiheutuneilla kustannuksilla voi olla eroa. Valvontakokemus on osoittanut, että säännellyillä yrityksillä on usein taipumus esittää korkeampia kustannuksia säännellyille tuotteille kuin, mitä ne tosiasiassa aiheuttavat. On viraston harkintavallassa arvioida, mitä tietyn säännellyn tuotteen tai palvelun kustannuksen tulisi olla. Virasto päätyy lähes poikkeuksetta erilaiseen lopputulokseen kuin mitä yritys on alun perin esittänyt.

6. Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat lausumat

- (823) *Korkein hallinto-oikeus* on pyytänyt osapuolia toimittamaan suullisen käsittelyn jälkeen erittelyt oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevista vaatimuksistaan.
- (824) *Digita* on ilmoittanut oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksensa määräksi yhteensä 284 059 euroa (alv 0 %). *Digita* on vaatinut, että korkein hallinto-oikeus velvoittaa Viestintäviraston korvaamaan tästä summasta 173 920 euroa (alv 0 %) ja Yleisradion, MTV:n ja Sanoman 110 139 euroa (alv 0 %).
- (825) *Yleisradio*, *MTV* ja *Sanoma* ovat ilmoittaneet oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksensa määräksi, yhteensä

95 594,49 euroa (alv 0 %). Asioiden käsittelyssä syntyneet oikeudenkäyntikulut jakautuvat suhteessa 50/50 asioiden dnrot 1640/3/15 ja 1750/3/15 kesken. Puolet kuluista on aiheutunut Digitan valitukseen vastaamisesta. Sama koskee myös suullisen käsittelyn aiheuttamia kuluja.

- (826) *Viestintävirasto* on lausunut Digita Oy:n sekä Yleisradio Oy:n, MTV Oy:n ja Sanoma Media Finland Oy:n esittämistä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevista vaatimuksista.
- (827) *Digita* sekä *Yleisradio*, *MTV* ja *Sanoma* ovat lausuneet toistensa oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevista vaatimuksista.
- (828) *Digitalle* on lähetetty tiedoksi Viestintäviraston sekä Yleisradion, MTV:n ja Sanoman lausumat.
- (829) *Yleisradiolle*, *MTV:lle* ja *Sanomalle* on lähetetty tiedoksi sekä Viestintäviraston että Digitan lausuma.

7. Merkintä

- (830) Lailla tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta (68/2018), joka on tullut voimaan 1.6.2018, tietoyhteiskuntakaaren nimike on muutettu *laiksi sähköisen viestinnän palveluista*. Nimikkeen muutoksesta huolimatta tässä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä käytetään lain nimikkeenä tietoyhteiskuntakaarta.

III KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

1 Tutkimatta jättäminen

- (831) Korkein hallinto-oikeus ei tutki Digita Oy:n valitusperustetta, jonka mukaan Viestintävirasto ei ole selvittänyt yhtiön salassapitotahtoa valituksenalaista päätöstä valmisteltaessa.

2 Tutkimatta jättämistä koskevien väitteiden hylkääminen

- (832) Korkein hallinto-oikeus hylkää Digita Oy:n väitteen Yleisradio Oy:n, MTV Oy:n ja Sanoma Media Finland Oy:n valitusoikeuden puuttumisesta ja yhtiöiden yhteisen valituksen myöhästymisestä.

3 Pääasia

- (833) Korkein hallinto-oikeus on muutoin tutkinut asian.
- (834) Digita Oy:n valitus hylätään valtaosin. Siltä osin kuin kysymys on lähestymiskatoksiin ja huoltotiloihin sitoutuneen pääoman kohdentamisesta Digitan enimmäishintavelvoittein säänneltyyn antennipaikan vuokraamiseen liittyvään toimintaan, lausuminen raukeaa.
- (835) Yleisradio Oy:n, MTV Oy:n ja Sanoma Media Finland Oy:n valitus hylätään.

4 Oikeudenkäyntikulut

- (836) Digita Oy:n sekä Yleisradio Oy:n, MTV Oy:n ja Sanoma Media Finland Oy:n yhteisten oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat vaatimukset hylätään.

5 Täytäntöönpanon kieltämistä koskeva vaatimus

- (837) Lausuminen täytäntöönpanon kieltämistä koskevasta Digita Oy:n vaatimuksesta raukeaa.

IV KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISUN PERUSTELUT

1. Tutkimatta jättämistä koskeva ratkaisu

- (838) Digitan mukaan Viestintävirasto ei ole valituksenalaista päätöstä valmistellessaan suojannut Digitan liikesalaisuuksia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai hallintolaissa säädetyllä tavalla. Viestintävirasto ei ole selvittänyt ennen kansallista kuulemistä yhtiön salassapitotahtoa markkina-analyysistä, huomattavan markkinavoiman päätösluonnoksesta, enimmäishintaliitteestä ja menetelmämuistiosta, vaan virasto on itse päätellyt, mitkä tiedot tulee katsoa yhtiön kannalta luottamuksellisiksi. Viestintäviraston olisi tullut kuulla Digita ja ottaa sen salassapitotahto huomioon ennen julkisen lausuntokierroksen aloittamista. Menettelyvirhe on vakava Viestintäviraston julkaisemien enimmäishintaehdotusten osalta, sillä nämä on julkaistu Digitan kilpailijoille ja asiakkaille, joilla on intressi edistää mahdollisimman raskaiden hinnoitteluvelfvoitteiden asettamista Digitalle.

- (839) Viestintäviraston mukaan markkina-analyysi, päätös tai menetelmämuistio eivät sisällä toimijoiden liikesalaisuuksia. Enimmäishintaliitteessä Digitan liikesalaisuudet on merkitty salassa pidettäväksi. Asetetut enimmäishinnat ovat julkisia. Enimmäishintojen taustalla olevat Digitan kustannustiedot ja tietyt kohdistamisperiaatteet Viestintävirasto on merkinnyt salassa pidettäväksi.
- (840) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että edellä mainituissa Digitan salassapitotahdon selvittämistä valituksenalaista päätöstä valmisteltaessa koskevissa vaatimuksissa on kysymys hallintokantelun luonteisista viranomaisten menettelyä koskevista moitteista, joiden tutkiminen ei kuulu korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 2 §:n nojalla lainkäyttöasiana korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan. Tämän vuoksi Digitan esittämä valitusperuste on jätettävä tutkimatta.

2. Yleisradion, MTV:n ja Sanoman valituksen tutkiminen

2.1 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman valitusoikeus

2.1.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (841) Digitan mukaan Yleisradion, MTV:n ja Sanoman yhteinen valitus tulisi jättää tutkimatta, sillä mainitut yhtiöt eivät ole asiassa asianosaisia eikä niillä siten ole valitusoikeutta. Yhtiöt eivät ole Viestintäviraston päätöksen välittömiä kohteita eikä päätöksellä ole niihin välittömiä oikeusvaikutuksia.

2.1.2 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut

- (842) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman mukaan Viestintäviraston päätös vaikuttaa yhtiöiden oikeuksiin Digitan tarjoamien lähetysoikeuksien käyttäjinä ja Digitan asiakkaina, erityisesti siltä osin kuin päätöksellä on poistettu Digitan velvollisuus vuokrata asiakkailleen analogista radiolähetysoikeutta sekä velvollisuus hinnoitella radiolähetysoikeuden vuokrauksesta perityt korvaukset syrjimättömästi. Päätös loukkaa yhtiöiden etua ja vaikuttaa niihin epäedullisesti myös siltä osin kuin Viestintävirasto on jättänyt asettamatta televisiolähetysoikeuksien käyttäjien tietoyhteiskuntakaassa tarkoitettua enimmäishinnan.

2.1.3 Sovellettavat oikeusohjeet ja huomioon otettava oikeuskäytäntö

- (843) *Hallintolainkäyttölain* 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.
- (844) *Euroopan unionin perusoikeuskirjan* 47 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.
- (845) Teleyritysten huomattavan markkinavoiman sääntely pohjautuu unionin oikeuteen. *Puitedirektiivillä eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä* (2002/21/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140/EY) on perustettu yhdenmukaistettu järjestelmä muun ohella sähköisten viestintäpalvelujen, sähköisten viestintäverkkojen, niiden liitännäistoimintojen ja -palvelujen sääntelylle sekä säädetty kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävistä.
- (846) *Käyttöoikeusdirektiivillä eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä* (2002/19/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140/EY) on yhdenmukaistettu tapa, jolla jäsenvaltiot sääntelevät sähköisten viestintäverkkojen ja niihin liittyvien toimintojen käyttöoikeuksia ja yhteenliittämistä.
- (847) Euroopan unionin huomattavaa markkinavoimaa koskevat säännökset on pantu Suomessa täytäntöön ensin viestintämarkkinalailla (393/2003) ja 1.1.2015 viestintämarkkinalain kumonneella tietoyhteiskuntakaarella.
- (848) *Puitedirektiivin* johdanto-osan 12 perustelukappaleen mukaan kaikilla osapuolilla, joita kansallisen sääntelyviranomaisen päätös koskee, olisi oltava oikeus hakea siihen muutosta elimeltä, joka on asian osapuolista riippumaton.
- (849) *Puitedirektiivin* 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisella tasolla on käytössä tehokkaat järjestelmät, joiden avulla jokainen käyttäjä tai sähköisiä viestintäverkkoja

ja/tai -palveluja tarjoava yritys, johon kansallisen sääntelyviranomaisen tekemä päätös vaikuttaa, voi hakea muutosta päätökseen muutoksenhakuelimeltä, joka on riippumaton asianomaisista osapuolista. Tällä elimellä, joka voi olla tuomioistuin, on oltava tehtäviensä tehokkaan hoitamisen edellyttämä asiantuntemus. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tapaukseen liittyvät tosiseikat otetaan asianmukaisesti huomioon ja että käytettävissä on toimiva muutoksenhakujärjestelmä.

- (850) *Tietoyhteiskuntakaaren 53 §:ssä säädetään Viestintäviraston velvollisuudesta asettaa päätöksellään huomattavan markkinavoiman yritykselle muun ohella lain 56 §:ssä tarkoitettuja käyttöoikeuden luovutukseen liittyviä velvollisuuksia.*
- (851) *Tietoyhteiskuntakaaren säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 221/2013 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on 53 §:n kohdalla lausuttu muun ohella, että muutoksenhakuoikeus on hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan jokaisella, jonka oikeutta tai etua asia koskee. Myös muilla teleyrityksillä kuin päätöksen kohteena olevalla teleyrityksellä on siis muutoksenhakuoikeus Viestintäviraston velvollisuuden asettamista koskevaan päätökseen, jos päätöksellä on vaikutusta muutoksenhakijan oikeuksiin tai etuihin.*
- (852) *Unionin tuomioistuin on arvioinut puitedirektiiviin perustuvaa muutoksenhakuoikeutta ja teleyrityksen asemaa kansallisen sääntelyviranomaisen hallinnollisessa menettelyssä. Unionin tuomioistuin on asiassa C-282/13, T-Mobile Austria, EU:C:2015:24, antamassaan tuomiossa lausunut, että puitedirektiivin 4 artikla on tehokkaan oikeussuojan periaatteen, jonka mukaan jäsenvaltioiden tuomioistuinten on varmistettava yksityisillä oikeussubjekteilla unionin oikeuden perusteella olevien oikeuksien oikeussuoja, ilmentymä (tuomion 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).*
- (853) *Unionin tuomioistuin on edelleen todennut, että käyttäjien ja merkityksellisillä markkinoilla huomattavaa markkinavoimaa omaavan yrityksen kilpailijoina olevien yritysten on katsottava olevan niiden oikeuksien potentiaalisia edunsaajia, jotka vastaavat kansallisen sääntelyviranomaisen kyseiselle huomattavaa markkinavoimaa omaavalle yritykselle käyttöoikeusdirektiivin 16 artiklan ja siinä mainittujen televiestintädirektiivien nojalla asetettuja erityisiä sääntelyvelvollisuuksia. Unionin tuomioistuin on katsonut, että kansallisen sääntelyviranomaisen tekemän päätöksen voidaan katsoa vaikuttavan teleyritykseen puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa tar-*

koitetulla tavalla, kun tällainen yritys, joka tarjoaa sähköisiä viestintäverkkoja tai -palveluja, on kansallisen sääntelyviranomaisen tekemän päätöksen adressaattiyrityksen tai -yritysten kilpailija, kun kansallinen sääntelyviranomainen antaa ratkaisun menettelyssä, jolla pyritään turvaamaan kilpailu, ja kun asianomainen päätös voi vaikuttaa ensiksi mainitun yrityksen asemaan markkinoilla (ks. asia C-282/13, T-Mobile Austria, EU:C:2015:24, tuomion 35, 37 ja 39 kohta sekä asia C-426/05, Tele2 Telecommunication GmbH vastaan Telekom-Control-Kommission, EU:C:2008:103, tuomion 32 ja 36 kohta).

- (854) *Korkein hallinto-oikeus* on vuosikirjapäätöksellään KHO 2014:157 tutkinut teleyrityksen kilpailijan valituksesta asian, jossa on ollut kysymys muun ohella siitä, että Viestintävirasto on tukkutason laajakaistapalvelujen markkinoita koskevassa päätöksessään määritellyt merkitykselliset hyödykemarkkinat sekä maantieteelliset markkinat ja katsonut, että teleyritystä ei ollut enää pidettävä huomattavan markkinavoiman yrityksenä pääkaupunkiseutua koskevalla markkina-alueella.

2.1.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (855) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintävirasto ei ole osoittanut valituksenalaista päätöstä Yleisradiolle, MTV:lle ja Sanomalle eivätkä sanotut yhtiöt näin ollen ole Viestintäviraston päätöksen välittömiä kohteita. Asiassa on tämän vuoksi edellä viitattu oikeuskäytäntö huomioon ottaen arvioitava, voiko Viestintäviraston päätös puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on mainittua säännöstä tulkinnut, vaikuttaa mainittujen yhtiöiden asemaan ja onko päätöksellä siten katsottava olevan hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukainen välitön vaikutus niiden oikeuksiin tai etuihin.
- (856) Viestintävirasto on valituksenalaisella päätöksellään asettanut Digitalle huomattavan markkinavoiman yrityksenä antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn sekä televisiolähetyspalvelujen ja valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla velvollisuuden vuokrata päälähetysasemien mastoista antennipaikka ja -kapasiteettia liitännäistoimintoihin, velvollisuuden tarjota televisiolähetyspalvelua kanavanipuissa A, B, C, D, E, H sekä muun ohella hinnoittelun kustannussuuntatuneisuutta ja syrjimättömyyttä koskevan velvollisuuden.

- (857) Yleisradio, MTV ja Sanoma ovat Digitan asiakkaita. Yhtiöt vuokraavat Digitalta antennipaikkaan pääsyyn liittyviä palveluita ja ostavat Digitalta radio- ja televisiolähetyspalveluita. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintäviraston Digitalle osoittama huomattavan markkinavoiman päätös voi vaikuttaa mainittujen yhtiöiden asemaan televisio- ja radiolähetyspalvelujen markkinoilla puitedi-
rektiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on mainittua säännöstä tulkinnut. Valituksen-
alaisen päätöksen voidaan siten katsoa vaikuttavan välittömästi mainittujen yhtiöiden oikeuksiin ja etuihin hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaisesti.
- (858) Kun otetaan vielä huomioon unionin oikeudessa turvattu oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin, mitä unionin perusoikeuskirjan 47 artikla osaltaan ilmentää, ja edellä kuvattu huomattavan markkinavoiman yrityksen kilpailijoiden ja käyttäjien muutoksenhakuoi-
keutta koskeva kansallinen ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, Yleisradiolla, MTV:llä ja Sanomalla on katsottava olevan oi-
keus valittaa Viestintäviraston tekemästä huomattavan markkina-
voiman päätöksestä.
- (859) Digitan vaatimus Yleisradion, MTV:n ja Sanoman valituksen tutki-
matta jättämisestä asianosaisaseman ja valitusoikeuden puuttumisen
vuoksi on näin ollen hylättävä.

2.2 Viestintäviraston päätöksen tiedoksianto

2.2.1 Digitan kanta

- (860) Digitan mukaan Yleisradion, MTV:n ja Sanoman yhteinen valitus tulisi jättää tutkimatta, koska valitus on pantu vireille valituksen vi-
reillepanolle säädetyn määräajan päätyttyä.

2.2.2 Viestintäviraston selvitys ja osapuolten lausumat

- (861) Korkein hallinto-oikeus on pyytänyt 15.6.2015 päivätyllä sähköpos-
tilla Viestintävirastolta selvityksen valituksenalaisen päätöksen tie-
doksiannosta Yleisradiolle, MTV:lle ja Sanomalle.
- (862) Viestintäviraston selvityksestä käy ilmi, että Viestintävirasto on an-
tanut 24.4.2015 tekemänsä valituksenalaisen päätöksen tiedoksi
Yleisradiolle, MTV:lle ja Sanomalle 24.4.2015 lähettämällä maini-
tuille yrityksille sähköpostiviestin, jossa on ilmoitettu, että päätös

on annettu ja julkaistu 24.4.2015 Viestintäviraston internetsivuilla. Mainittu viesti on sisältänyt linkin Viestintäviraston internetsivuilla julkaistuu päätökseen ja sen liitteisiin. Viestintäviraston 24.4.2015 internetsivuillaan julkaisema päätös ei kuitenkaan ole sisältänyt valitusosoitusta, jonka Viestintävirasto on lisännyt internetsivuilleen päätöksen liitteeksi vasta 6.5.2015.

- (863) Viestintävirasto on 6.5.2015 vastauksenaan Yleisradion edustajan valitusosoitusta koskevaan tiedusteluun ilmoittanut sähköpostitse, että ”valitusosoitus lisätään nyt myös viraston sivuille päätöksen yhteyteen. Viraston sivuilla julkaistava valitusosoitus on myös päivitetty–se sisältää nyt myös kohdan sähköisestä tiedoksiannosta”.
- (864) Viestintävirasto ei ole erikseen ilmoittanut MTV:lle tai Sanomalle valitusosoituksen puuttumisesta eikä sen lisäämisestä Viestintäviraston internetsivuille 6.5.2015.
- (865) Viestintävirasto on 7.5.2015 vastauksenaan Yleisradion edustajan tiedusteluun päätöksen tiedoksiantoajankohdasta Yleisradiolle, ilmoittanut viraston kantana muun ohella seuraavaa: ”Viestintäviraston käsityksen mukaan tässä tapauksessa asiakirja katsottaisiin annetuksi tiedoksi Ylelle kolmantena päivänä viestin lähettämisestä.”
- (866) *Yleisradio*, *MTV* ja *Sanoma* ovat Viestintäviraston selvitykseen antamassaan yhteisessä selityksessä 18.6.2015 esittäneet muun ohella, että päätös vaikuttaa niin merkittävästi valittajien oikeusasemaan, että se olisi tullut antaa niille tiedoksi todisteellisesti. Koska päätöstä ei ole annettu tiedoksi todisteellisesti, yhtiöiden valitusaika ei ole alkanut kulua.
- (867) Joka tapauksessa päätös on yhtiöiden mukaan annettu niille tiedoksi puutteellisesti. Viestintävirasto ei ole erikseen ilmoittanut MTV:lle tai Sanomalle valitusosoituksen puuttumisesta eikä siitä, että valitusosoitus on lisätty Viestintäviraston internetsivuille 6.5.2015. Valitusosoitusta ei ole annettu MTV:lle ja Sanomalle tiedoksi hallinto-laissa tai sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetussa laissa säädetyllä tavalla. Valitusosoituksen lisääminen viraston internetsivuille ei ole lain tarkoittama tiedoksianto.
- (868) Koska Yleisradio ei ole antanut suostumustaan sähköiseen tiedoksi-antoon eikä Viestintävirasto ole toimittanut valitusosoitusta Yleisradion ilmoittamaan osoitteeseen, valitusosoitusta ei ole Yleisradion mukaan annettu sille tiedoksi lain edellyttämällä tavalla. Viestintä-

virasto on ilmoittanut kantanaan 7.5.2015, että valitusaika alkaa kulua Yleisradion osalta kolmantena päivänä valitusosoituksen tiedoksiannosta. Valitus on toimitettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle 6.6.2015 ja se on siten Yleisradion mukaan tehty Viestintäviraston Yleisradiolle vahvistamassa valitusajassa.

- (869) *Digita* on Viestintäviraston selvitykseen antamassaan selityksessä 23.6.2015 esittänyt, että Yleisradio, MTV ja Sanoma eivät ole asiassa asianosaisia eivätkä nämä yhtiöt asemaltaan poikkea muista Digitan asiakkaista, joille Viestintävirasto ei ole antanut päätöstä erikseen tiedoksi. Yleisradio, MTV ja Sanoma ovat siten saaneet Viestintäviraston päätöksestä tiedon asianmukaisesti. Viestintävirasto on lähettänyt päätöksen valitusosoituksineen sähköpostitse asiassa ainoana asianosaisena olevalle ja muutoksenhakuun oikeutetulle Digitalle.

2.2.3 Sovellettavat oikeusohjeet ja lain esityöt

- (870) *Hallintolain* 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.
- (871) *Hallintolain* 47 §:n 1 momentin mukaan päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus.
- (872) *Hallintolain* 49 §:n 1 momentin mukaan, jos valitusosoitusta ei ole annettu tai päätöksessä on virheellisesti ilmoitettu, ettei siihen saa hakea muutosta valittamalla, viranomaisen on annettava uusi lainmukainen valitusosoitus. Pykälän 3 momentin mukaan valitusaika alkaa kulua uuden valitusosoituksen tiedoksiannosta.
- (873) *Hallintolain* 54 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla.
- (874) *Hallintolain* 57 §:n 1 momentin mukaan tavallinen tiedoksianto yhteisölle tai säätiölle toimitetaan sen ilmoittamaan osoitteeseen. Todisteellinen tiedoksianto yhteisölle tai säätiölle toimitetaan henkilölle, jolla on oikeus ottaa vastaan sen puolesta tiedoksiantoja.
- (875) *Hallintolain* 60 §:n 1 momentin mukaan tiedoksianto on toimitettava postitse saantitodistusta vastaan, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai

muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Saantitodistusta voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Saantitodistuksesta on käytävä ilmi tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksisaannin ajankohta.

- (876) *Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:n 1 momentin mukaan asiakirja, joka lain mukaan toimitetaan postitse saantitodistusta vastaan tai muuten todisteellisesti, voidaan asianosaisen suostumuksella antaa tiedoksi myös sähköisenä viestinä, ei kuitenkaan telekopiona tai vastaavalla tavalla. Viranomaisen on tällöin ilmoitettava, että asiakirja on asianosaisen tai tämän edustajan noudettavissa viranomaisen osoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta. Pykälän 3 momentin mukaan asiakirja katsotaan annetun tiedoksi, kun asiakirja on noudettu viranomaisen 1 momentin mukaisesti osoittamalta yhteydeltä. Jos asiakirjaa ei ole noudettu seitsemän päivän kuluessa viranomaisen ilmoituksesta, tiedoksiannossa noudatetaan, mitä siitä muualla laissa säädetään.*
- (877) *Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:n 1 momentin mukaan muu kuin 18 §:ssä tarkoitettu asiakirja voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan. Jos kuitenkin asianomaisen yksityisyyden suojaaminen, muu erityinen suojan tai suojelun tarve taikka oikeuksien turvaaminen sitä edellyttää, asiakirjan tiedoksiantoon on sovellettava, mitä 18 §:ssä tai tiedoksiannossa muutoin säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä.*
- (878) *Tietoyhteiskuntakaaren 312 §:n 1 momentin mukaan Viestintäviraston toimivaltaan kuuluva asia voidaan asianosaisen suostumuksella käsitellä ja päätös antaa tiedoksi sähköpostilla. Päätös tai muu asian käsittelyyn liittyvä asiakirja katsotaan annetun tiedoksi silloin, kun asianosainen lähettää Viestintävirastolle kuittauksen viestin lukemisesta. Jos kyse on asiakirjasta, jota lain mukaan ei tarvitse toimittaa tiedoksi todisteellisesti, asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä.*
- (879) *Tietoyhteiskuntakaaren säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 221/2013 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on 312 §:n kohdalla todettu muun ohella, että ehdotettua 1 momenttia esitetään tarkennettavaksi tiedoksiantoajankohdan osalta niissä tapauksissa, kun kyseessä on asiakirja, jota lain mukaan ei tarvitse toimittaa tiedoksi*

todisteellisesti. Ehdotetun säännöksen mukaan, mikäli kyseessä on sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 19 §:n mukainen tavallinen tiedoksianto, tiedoksisaantiin sovellettaisiin edellä mainitun 19 §:n 2 momentin kolmen päivän tiedoksiantoaikaa, jollei muuta näytetä.

- (880) *Hallintolainkäyttölain* 22 §:n mukaan valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun.
- (881) *Hallintolainkäyttölain* 26 §:n 1 momentin mukaan valituskirjelmä on toimitettava valitusajan kuluessa valitusviranomaiselle.

2.2.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (882) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Yleisradio, MTV ja Sanoma eivät ole Viestintäviraston Digitalle osoittaman valituksenalaisen päätöksen suhteen sellaisia hallintolain 11 §:ssä tarkoitettuja asianosaisia, joille Viestintäviraston päätös olisi tullut antaa hallintolain 60 §:n 1 momentin nojalla todisteellisesti tiedoksi noudattaen tietoyhteiskuntakaaren 312 §:n 1 momentin mukaista asianosaisen kuitausta edellyttävää menettelyä.
- (883) Kun valituksenalaista päätöstä ei ole ollut tarpeen toimittaa Yleisradiolle, MTV:lle ja Sanomalle tiedoksi todisteellisesti, päätös katsotaan tietoyhteiskuntakaaren 312 §:n 1 momentin mukaisesti annetun yhtiöille tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä.
- (884) Viestintävirasto on 24.4.2015 lähettänyt Yleisradion edustajalle sähköpostiviestin, jossa on ollut linkki Viestintäviraston internetsivuilla julkaistuun valituksenalaiseen päätökseen liitteineen. Viestintävirasto ei ole toimittanut päätöstä Yleisradion virastolle ilmoittamaan osoitteeseen. Päätöstä koskeva valitusosoitus on liitetty Viestintäviraston valituksenalaisen päätöksen yhteyteen viraston internetsivuille vasta 6.5.2015. Valitusosoituksen lisäämisestä on ilmoitettu Yleisradion edustajalle mainittuna päivänä.
- (885) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että jo sen vuoksi, että Viestintävirasto ei ole toimittanut valituksenalaista päätöstä eikä valitusosoitusta tai tietoa siitä Yleisradiolle tiedoksi Yleisradion virastolle ilmoittamaan osoitteeseen, viraston menettelyssä on valituksenalaista päätöstä tiedoksiannettaessa ollut puutteita.

- (886) Kun otetaan huomioon, että Viestintävirasto on ilmoittanut Yleisradiolle 6.5.2015 valitusosoituksen lisäämisestä Viestintäviraston internetsivuille valituksenalaisen päätöksen yhteyteen, Yleisradion on katsottava saaneen valituksenalaisen päätöksen liitteineen tiedoksi kolmantena päivänä Viestintäviraston mainitusta ilmoituksesta eli 9.5.2015.
- (887) Yleisradion on siten tullut toimittaa valituskirjelmänsä korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa 9.5.2015 tapahtuneesta päätöksen tiedoksisaannista eli viimeistään maanantaina 8.6.2015.
- (888) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman yhteinen valitus on korkeimmassa hallinto-oikeudessa kirjattu vireille tulleeeksi 8.6.2015 ja siten Yleisradion osalta valitusajassa.
- (889) Kun otetaan huomioon, että Viestintävirasto ei ole erikseen ilmoittanut MTV:lle eikä Sanomalle valitusosoituksen puuttumisesta eikä siitä, että valitusosoitus on 6.5.2015 lisätty Viestintäviraston internetsivuille, valitusaika mainittujen yhtiöiden osalta ei ollut alkanut kulua vielä 8.6.2015.
- (890) Näin ollen Digitan väite Yleisradion, MTV:n ja Sanoman valituksen tutkimatta jättämisestä valituksen tekemiselle asetetun määräajan jälkeen saapuneena on hylättävä.

3. Pääasia

3.1 Kysymyksenasettelu

- (891) Digita on esittänyt, että Viestintäviraston olisi tullut soveltaa asiaan viestintämarkkinalakia tietoyhteiskuntakaaren 352 §:n mukaisesti. Viestintäviraston päätös on Digitan mukaan väärän lain soveltamisen vuoksi lainvastainen ja se pitäisi sen vuoksi kumota.
- (892) Asiassa on Digitan vaatimuksen perusteella ensin ratkaistava, onko Viestintäviraston tullut soveltaa asiaan viestintämarkkinalakia (393/2003), kuten Digita on esittänyt, vai Viestintäviraston sekä Yleisradion, MTV:n ja Sanoman käsityksen mukaisesti tietoyhteiskuntakaarta (917/2014).
- (893) Mikäli Viestintäviraston valituksenalaista päätöstä ei kumota väärän lain soveltamisen perusteella, asiassa on ensin Digitan valituksen

johdosta arvioitava Viestintäviraston menettelyn lainmukaisuutta valituksenalaista päätöstä tehtäessä.

- (894) Siinä tapauksessa, että Digitan esittämät valitusperusteet Viestintäviraston menettelyvirheistä eivät johda Digitan esittämällä tavalla Viestintäviraston päätöksen kumoamiseen, asiassa tulee arviotavaksi Viestintäviraston markkina-analyysissään tekemän markkinoiden määrittelyn ja Digitalle huomattavan markkinavoiman yrityksenä asetettujen velvoitteiden lainmukaisuus.
- (895) Asiassa on siten Digitan valituksesta kysymys siitä, onko Viestintävirasto voinut valituksenalaisessa päätöksessään esittämillään perusteilla katsoa, että Digitallla on huomattavan markkinavoiman asema päätöksestä ilmi käyvillä tukkumarkkinoilla ja onko Viestintävirasto voinut valituksenalaisen päätöksen mukaisesti määrätä velvoitteita Digitalle huomattavan markkinavoiman yrityksenä, vai ovatko velvoitteet päällekkäisiä verkkoinfrastruktuurin yhteisraken- tamisesta ja -käytöstä annetussa laissa tarkoitettujen velvoitteiden kanssa.
- (896) Asiassa tulee lisäksi Yleisradion, MTV:n ja Sanoman yhteisen vali- tuksen johdosta ratkaistavaksi, onko Viestintäviraston päätös lain- mukainen siltä osin kuin siinä on Digitalle asetettu radiolähetyspal- veluiden markkinoilla antennipaikkaa ja -kapasiteettia koskevien velvoitteiden lisäksi ainoastaan velvoite julkaista radiolähetyspalve- luiden toimitusehdot ja hinnastot, eikä Digitalle ole asetettu televi- siolähetyspalveluille enimmäishintavelvollisuutta.
- (897) Sekä Digitan että Yleisradion, MTV:n ja Sanoman yhteisestä vali- tuksesta asiassa tulee vielä ratkaistavaksi, ovatko Viestintäviraston päälähetysasemien mastojen antennipaikkojen vuokraukselle mää- rittämät enimmäishinnat lainmukaisia.

3.2 Asian käsittelyyn sovellettava laki

3.2.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (898) Digitan mukaan Viestintäviraston olisi tullut soveltaa asiaan tietoyhteiskuntakaaren 352 §:n nojalla viestintämarkkinalakia tietoyhteiskuntakaaren asemesta, sillä virasto oli aloittanut markkina-analyysiin ja kustannussuuntautuneen hinnoittelun määrittämistä koskevaan laskentamenetelmään liittyvän selvitystyönsä vuosina 2013 ja 2014. Asia on siten ollut vireillä ennen tietoyhteiskuntakaaren

voimaantuloa 1.1.2015. Viestintämarkkinalaki ei mahdollista enimmäishinnoitteluvollisuuden asettamista Digitalle, mikä taas on tietoyhteiskuntakaaren mukaan mahdollista. Viestintävirasto on erottanut huomattavaa markkinavoimaa televisio- ja radiopalvelujen tukkumarkkinoilla koskevan päätösluonnoksen keinotekoisesti päätökseen liittyvistä markkina-analyysiä ja laskentamenetelmää koskevista hallintoasioista kiertääkseen tietoyhteiskuntakaaren siirtymäsäännöstä.

- (899) Yhtiöllä on ollut perusteltu syy olettaa, että asiaan sovelletaan viestintämarkkinalakia, mikä on ollut omiaan olennaisesti vaikuttamaan Digitan menettelyyn yhtiön puolustaessa lainmukaisia oikeuksiaan asian käsittelyssä. Viestintävirasto on menetellyt vastoin hallintolain 6 §:ssä tarkoitettua luottamuksensuojan periaatetta.
- (900) Myös Viestintäviraston 24.4.2015 julkaisema muistio kustannussuuntautuneen hinnan arvioimiseksi televisio- ja radiolähetysmarkkinoilla (menetelmämuistio) perustuu Viestintäviraston tietoyhteiskuntakaaren voimaantulon jälkeisiin huomattavasti laajennettuihin toimivaltuuksiin.

3.2.2 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (901) Viestintäviraston mukaan asiassa on tullut soveltaa tietoyhteiskuntakaarta. Lainsäätäjän tarkoituksena ei ole voinut olla, että huomattavan markkinavoiman päätöksiä annettaisiin kumotun viestintämarkkinalain nojalla vielä sen jälkeen, kun tietoyhteiskuntakaari on tullut voimaan.
- (902) Nyt kysymyksessä olevassa asiassa markkina-analyysiin valmistautuminen on aloitettu marraskuussa 2013 lähetetyillä tietopyynnöillä. Päätösluonnoksen kansallinen kuuleminen on aloitettu 15.1.2015 ja lopullisen päätöksen Viestintävirasto on tehnyt 24.4.2015.
- (903) Menetelmämuistion selvitys- tai kehittämistyön aloitusajankohdalla ei ole merkitystä asiassa. Markkina-analyysejä koskevat prosessit ovat usein hyvin pitkiä ja uusien sääntelykeinojen käyttöönotto edellyttää kilpailutilanteen tarkastelemista ja analysointia jo ennen lain voimaantuloa.

3.2.3 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (904) *Tietoyhteiskuntakaari* on lain 351 §:n 1 momentin mukaisesti tullut voimaan 1.1.2015, ja mainitulla lailla on saman pykälän 2 momentin 6 kohdan nojalla kumottu viestintämarkkinalaki (393/2003).
- (905) Tietoyhteiskuntakaaren 352 § sisältää lain siirtymäsäännökset. Pykälän 1 momentin mukaan lain voimaan tullessa vireillä olleen hallintoasian käsittelyyn sovelletaan mainitun lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Pykälän 4 momentin mukaan viestintämarkkinalakiin perustuvat teleyritysten oikeudet ja velvollisuudet jäävät voimaan, kunnes Viestintävirasto on ensimmäistä kertaa tehnyt tietoyhteiskuntakaaren 52 §:n mukaisen päätöksen huomattavasta markkinavoimasta ja sen seurauksena asettanut teleyrityksille tietoyhteiskuntakaaren mukaiset oikeudet ja velvollisuudet. Tarvittaessa teleyrityksen viestintämarkkinalakiin perustuvien velvollisuuksien päättymisen vahvistetaan Viestintäviraston erillisellä päätöksellä.
- (906) Valituksenalaisesta Viestintäviraston päätöksestä käy ilmi, että Viestintävirasto on vuonna 2008 tehnyt Digita koskevan päätöksen huomattavasta markkinavoimasta televisio- ja radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla ja asettanut päätöksellään yhtiölle muun ohella velvollisuuden vuokrata teleyrityksille radiomaston antennipaikka ja velvollisuuden hinnoitella radiomaston antennipaikka sekä A, B, C ja E-kanavanippujen koostamis-, siirto- ja lähetinverkopalveluista perittävät korvaukset kustannussuuntautuneesti.
- (907) Esillä olevassa asiassa Viestintävirasto on aloittanut markkina-analyysin valmistelun ennen tietoyhteiskuntakaaren voimaantuloa. Päätösluonnoksen kansallinen kuuleminen on aloitettu ja lopullinen päätös on tehty tietoyhteiskuntakaaren voimaantulon jälkeen.
- (908) Asiassa on kysymys Viestintäviraston viestintämarkkinalain kumoamisen jälkeen ensimmäistä kertaa tekemästä huomattavaa markkinavoimaa koskevasta päätöksestä ja siinä asetetuista velvoitteista.
- (909) Kun otetaan huomioon tietoyhteiskuntakaaren 352 §:n 4 momentti, jonka mukaan viestintämarkkinalakiin perustuvat teleyritysten oikeudet ja velvollisuudet jäävät voimaan, kunnes Viestintävirasto on ensimmäistä kertaa tehnyt tietoyhteiskuntakaaren 52 §:n mukaisen päätöksen huomattavasta markkinavoimasta ja sen seurauksena

asettanut teleyrityksille tietoyhteiskuntakaaren mukaiset oikeudet ja velvollisuudet, Viestintäviraston on tullut soveltaa valituksenalaista päätöstä tehdessään ja sen osana olevaa menetelmämuistiota laatiessaan tietoyhteiskuntakaaren säännöksiä. Viestintäviraston päätös ei ole asiaan sovellettavan lain osalta lainvastainen. Digitan valitus on siten tällä perusteella tehtynä hylättävä.

3.3 Yhteisrakentamislain vaikutus velvoitteiden asettamiseen – oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (910) Digitan mukaan sen toimintaan kohdistuu kahdenkertaista sääntelyä yhtäältä huomattavan markkinavoiman päätöksen mukaisista velvoitteista sekä toisaalta yhteisrakentamislain mukaisesta sääntelystä.
- (911) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja -käytöstä annettu laki (yhteisrakentamislaki) on tullut voimaan 1.7.2016. Yhteisrakentamislaille on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/61/EU toimenpiteistä nopeiden sähköisten viestintäverkkojen käyttöönoton kustannusten vähentämiseksi.
- (912) Mainitun direktiivin 1 artiklan 4 kohdan mukaan, jos jokin direktiivin säännös on ristiriidassa muun ohella puitedirektiivin 2002/21/EY tai käyttöoikeusdirektiivin 2002/19/EY säännöksen kanssa, näiden direktiivien asiaan liittyvät säännökset ovat ensisijaisia. Yhteisrakentamislain 3 §:n 1 momentin mukaan verkkotoimija on velvollinen luovuttamaan käyttöoikeuden fyysiseen infrastruktuuriinsa oikeudenmukaisin ja kohtuullisin ehdoin verkkotoimijan kirjallisesta pyynnöstä. Yhteisrakentamislakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 116/2015 vp) on lausuttu, että huomattavan markkinavoiman sääntely on ensisijaista suhteessa yhteisrakentamislain mukaisiin velvollisuuksiin. Jos huomattavan markkinavoiman päätöksessä yritykselle on asetettu käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus toiselle teleyritykselle, yritystä ei voida velvoittaa luovuttamaan vastaavaa käyttöoikeutta yhteisrakentamislain nojalla.
- (913) Koska Digitaan ei näin ollen kohdistu kahdella eri perusteella velvoitetta luovuttaa käyttöoikeutta nyt kysymyksessä olevaan infrastruktuuriinsa, Digitan valitus on tällä perusteella tehtynä hylättävä.

3.4 Markkina-analyysin ja huomattavan markkinavoiman päätöksen valmisteluun liittyvät valitusperusteet

3.4.1 Markkina-analyysin laatimisen laiminlyönti kolmen vuoden väliajoin

3.4.1.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (914) Digitan mukaan Viestintävirasto on laiminlyönyt viestintämarkkina-lain 17 §:stä ja puitedirektiivin 16 artiklan 6 kohdasta johtuvan velvollisuutensa määrittellä merkitykselliset televisio- ja radiolähetystoiminnan tukkumarkkinat (markkina 18) kolmen vuoden väliajoin tai hakea tämän ajan pidentämistä Euroopan komissiolta. Kun Viestintävirasto on viimeksi vuonna 2008 tehnyt kysymyksessä olevaa markkinaa 18 koskevan markkina-analyysin, uusi markkina-analyysi olisi tullut tehdä viimeistään vuonna 2011. Viestintäviraston markkina-analyysi ja päätös eivät siten täytä lain vaatimuksia.
- (915) Määräaikojen noudattaminen on ollut erityisen tarpeellista markkinalla 18 tapahtuneiden muutosten huomioon ottamiseksi. Digitan oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia on lisännyt se, että komissio on luopunut markkinaa 18 koskevasta sääntelystä sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätöskäytäntö. Viestintävirasto on laiminlyönyt suojata Digitan oikeutettuja odotuksia siitä, että Viestintävirasto tulee purkamaan tai ainakin lieventämään ennakkosääntelyä.

3.4.1.2 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (916) Viestintäviraston mukaan markkina-analyysin tekemisen viivästyminen ei ole vaikuttanut analyysiin tai valituksenalaisen päätöksen lopputulokseen. Digitalle ei ole voinut syntyä sen väittämällä tavalla oikeudellisesti perusteltuja oikeutettuja odotuksia. Markkinoiden analysointitiheydestä ei voida tehdä johtopäätöstä sääntelyn tarpeettomuudesta tulevaisuudessa. Myöskään muiden viranomaisten päätökset eivät saa aikaan oikeudellisesti perusteltuja oikeudellisia odotuksia. Viestintävirasto pitää yrityksiä ajan tasalla vuosisuunnitelmistaan ja käy jatkuvaa vuoropuhelua huomattavan markkinavoiman yritysten, kuten Digitan, kanssa.

3.4.1.3 Sovellettavat oikeusohjeet

- (917) *Puitedirektiivin* 16 artiklan 6 kohdan a alakohdan mukaan kansalliset sääntelyviranomaiset laativat markkina-analyysin asianomaisista

markkinoista ja ilmoittavat niihin liittyvän toimenpide-ehdotuksen-
sa 7 artiklan mukaisesti kolmen vuoden kuluessa edellisen kysei-
seen markkinaaan liittyvän toimenpiteen hyväksymisestä. Poikkeuk-
sellisesti tätä ajanjaksoa voidaan vielä pidentää enintään kolmella
vuodella, jos kansallinen sääntelyviranomainen on tehnyt komis-
siolle ilmoituksen perustellusta ehdotetusta pidentämisestä eikä ko-
missio ole esittänyt eriävää mielipidettä kuukauden kuluessa piden-
tämistä koskevan ilmoituksen tekemisestä.

- (918) *Tietoyhteiskuntakaaren 52 §:n 1 momentin mukaan Viestintäviras-
ton on kilpailutilanteen selvittämiseksi tehtävä merkitykselliseksi
määritellyistä tukku- ja vähittäismarkkinoista säännöllisin väliajoin
markkina-analyysi. Markkina-analyysi on tehtävä vähintään kolmen
vuoden välein, jos kyseessä ovat jo aiemmin määritellyt markkinat.
Kolmen vuoden määräaikaa voidaan pidentää enintään kolmella
vuodella, jos Viestintävirasto pyytää sitä komissiolta, eikä komissio
kiellä sitä kuukauden kuluessa pyynnöstä.*
- (919) Mainitun pykälän 4 momentin mukaan Viestintäviraston on muutet-
tava huomattavaa markkinavoimaa koskevaa päätöstä, jos markki-
na-analyysin perusteella markkinoiden kilpailutilanteessa havaitaan
tapahtuneen merkityksellisiä muutoksia. Viestintäviraston on pää-
töksellään poistettava yritykseltä huomattavan markkinavoiman
asema tietyillä markkinoilla, jos markkina-analyysin perusteella ha-
vaitaan, ettei yrityksellä enää ole 3 momentissa tarkoitettua huo-
mattavaa markkinavoimaa.
- (920) Mainittu pykälä vastaa, siltä osin kuin täällä on kysymys, aiemmin
voimassa olleen viestintämarkkinalain (393/2003) 17 §:ää
(363/2011).
- (921) *Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa
asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan
lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on
oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään
nähdén. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeu-
tettuja odotuksia.*

3.4.1.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (922) Viestintäviraston 10.11.2008 tekemän huomattavan markkinavoi-
man päätöksen mukaan Digitalalla on huomattava markkinavoima di-

gitaalisten valtakunnallisten televisiolähetyspalvelujen ja analogisten valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla.

- (923) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että kun kysymyksessä ovat jo aiemmin määritellyt merkitykselliset markkinat, Viestintäviraston olisi tullut tehdä markkina-analyysi puitedirektiivin 16 artiklan 6 kohdan ja tietoyhteiskuntakaaren 52 §:n 1 momentin sekä viestintämarkkinalain 17 §:n 1 momentin mukaisesti kolmen vuoden väliajoin eli vuoden 2008 jälkeen jo vuonna 2011.
- (924) Korkein hallinto-oikeus toteaa edelleen, että Viestintävirasto ei ole tehnyt markkina-analyysiiään edellä mainitussa ajassa. Viestintävirasto ei ole asiassa saadun selvityksen perusteella myöskään tehnyt komissiolle perusteltua ehdotusta kysymyksessä olevan ajan pidentämisestä eikä asiassa ole käynyt ilmi perustetta, joka olisi oikeuttanut ylittämään tuon ajan.
- (925) Puitedirektiivissä ja tietoyhteiskuntakaareissa ei kuitenkaan ole säädetty seuraamuksia sille, että markkina-analyysiiä ei ole tehty kolmen vuoden väliajoin. Markkina-analyysin tekemiselle varatun aikarajan ylittäminen ei siten estä Viestintävirastoa tekemästä huomattavan markkinavoiman päätöstä.
- (926) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että markkina-analyysin laatimisen viivästyminen ei ole vaikuttanut markkina-analyysin tai valituksenalaisen päätöksen lopputulokseen. Markkina-analyysin laatimista koskevan ajan ylittymisestä ei voida katsoa johtuvan Digitan esittämällä tavalla yhtiölle hallintolain 6 §:ssä tarkoitettua luottamuksen suoja sen suhteen, että Viestintävirasto lopettaa tai lieventää vuoden 2008 huomattavan markkinavoiman päätökseen perustuvaa ennakkosääntelyä. Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että Viestintävirasto on lausunnossaan ilmoittanut pitävänsä yrityksiä ajan tasalla vuosisuunnitelmistaan ja käyvänsä jatkuvaa vuoropuhelua myös Digitan kanssa. Aiempaan markkina-analyysiin perustuva huomattavan markkinavoiman päätös siinä asetettuine velvoitteineen pysyy voimassa, kunnes Viestintävirasto joko uuden markkinamäärittelyn ja -analyysin perusteella muuttaa asianomaisen teleyrityksen asemaa huomattavan markkinavoiman yrityksenä tai asettaa sille uudet huomattavan markkinavoiman velvoitteet tietoyhteiskuntakaaren 52 §:n 4 momentin tarkoittamalla tavalla.

- (927) Viestintäviraston päätös ei ole Digitan esittämällä perusteella lainvastainen sen vuoksi, että Viestintävirasto ei ole tehnyt markkina-analyysiä kolmen vuoden väliajoin.

3.4.2 Viestintäviraston yhteistyö Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa

3.4.2.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (928) Digitan mukaan Viestintävirasto on laiminlyönyt toimia viestintämarkkinalain 120 §:n ja puitedirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaisessa yhteistyössä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa merkityksellisiä markkinoita määrittäessään. Yhteistyövelvoitteen tarkoitus on varmistaa, että viestintämarkkinalain mukaiset markkina-analyysit ja mahdolliset ennakkosääntelytoimenpiteet tehdään kilpailuoikeudellisia periaatteita noudattaen Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätöskäytännön mukaisesti. Viestintävirastolla ei voida olettaa olevan asiantuntemusta tai resursseja markkinamäärittelyn laatimiseen.
- (929) Kilpailu- ja kuluttajavirastoa on kuultu samoin kuin muitakin markkinatoimijoita, jolloin Kilpailu- ja kuluttajavirasto on joutunut vain kuukauden määräajassa esittämään kommenttinsa laajaan ja monimutkaiseen aineistoon.

3.4.2.2 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (930) Viestintävirasto hoitaa sille laissa säädettyjä ja toimivaltaansa kuuluvia tehtäviä itsenäisesti ja riippumattomana muista tahoista. Laissa ei ole säännöstä, jonka mukaan Viestintäviraston tulisi laatia sen toimivaltaan kuuluva markkina-analyysi ja huomattavan markkinavoiman päätös yhdessä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa.
- (931) Viestintävirasto tekee säännöllistä ja laaja-alaista yhteistyötä muiden viranomaisten, myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa. Viestintävirasto lähettää huomattavan markkinavoiman päätösluonnoksensa lausuttavaksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Viestintämarkkinalain, tietoyhteiskuntakaaren ja puitedirektiivin mukaan kysymys on tarvittaessa tehtävästä yhteistyöstä. Viestintämarkkinalain esitöissä yhteistyöllä tarkoitetaan kannanottojen koordinoitua ja tietojenvaihtoa.

3.4.2.3 Sovellettavat oikeusohjeet ja muu tulkinnassa huomioon otettava aineisto

- (932) *Puitedirektiivin* johdanto-osan 35 perustelukappaleen mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten ja kansallisten kilpailuviranomaisten olisi annettava toisilleen tiedot, joita mainitun direktiivin ja erityisdirektiivien säännösten soveltaminen edellyttää, jotta ne voivat toimia mahdollisimman hyvin yhteistyössä.
- (933) Puitedirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on suoritettava analyysi merkityksellisistä markkinoista ottaen huomioon suosituksessa yksilöidyt markkinat sekä suuntaviivat mahdollisimman tarkasti. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tämä analyysi suoritetaan tarvittaessa yhteistyössä kansallisten kilpailuviranomaisten kanssa.
- (934) *Euroopan komissio* on antanut puitedirektiivin 15 artiklan nojalla ohjeet markkina-analyysistä ja huomattavan markkinavoiman arvioimista varten sähköisen viestinnän verkkoja ja palveluja koskevassa yhteisön sääntelyjärjestelmässä (2002/C 165/03, komission ohjeet).
- (935) Komission ohjeiden 135 kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi luotava tarvittavat menettelyt, jotta puitedirektiivin 16 artiklan mukainen analyysi saadaan tehtyä hyvin. Koska kansalliset sääntelyviranomaiset tekevät markkina-analyysinsä kilpailuoikeuden menetelmiä käyttäen, kilpailuviranomaisten näkemykset kilpailun arvioinnista ovat hyvin merkityksellisiä. Sääntelyviranomaisten ja kilpailuviranomaisten yhteistyö tulee olemaan olennaisen tärkeää, mutta kansalliset sääntelyviranomaiset ovat joka tapauksessa juridisesti vastuussa kyseisten analyysien tekemisestä.
- (936) *Tietoyhteiskuntakaaren* 308 § sisältää säännöksen yhteistyöstä eri viranomaisten kanssa. Pykälän 1 momentin mukaan muun ohella Viestintäviraston ja kilpailuviranomaisten on mainitun lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan oltava tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä.
- (937) *Tietoyhteiskuntakaaren* säätämistä koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 221/2013 vp) edellä mainittu säännös vastaa pääosin viestintämarkkinalain 120 §:ää, jota koskevan hallituksen esityksen (HE 112/2002 vp) mukaan yhteistyöllä tarkoitetaan tietojen vaihtoa ja neuvotteluja viranomaisten välillä sekä pyrkimystä viranomaisten kannanottojen koordinointiin.

3.4.2.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (938) Tietoyhteiskuntakaaren esitöistä käy ilmi, että viranomaisten välisellä yhteistyöllä tarkoitetaan tietojen vaihtoa ja neuvotteluja viranomaisten välillä sekä pyrkimystä viranomaisten kannanottojen koordinointiin. Viestintäviraston velvollisuutena ei siten ole puitedirektiivin eikä tietoyhteiskuntakaaren säännösten mukaan laatia sen toimivaltaan kuuluvaa markkina-analyysiä ja huomattavan markkinavoiman päätöstä yhdessä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa. Myös komission ohjeissa on lausuttu, että sääntelyviranomaisten ja kilpailuviranomaisten yhteistyö tulee olemaan olennaisen tärkeää, mutta kansalliset sääntelyviranomaiset ovat joka tapauksessa juridisesti vastuussa kyseisten analyysien tekemisestä.
- (939) Esillä olevassa asiassa Viestintävirasto on lähettänyt huomattavan markkinavoiman päätösluonnoksen lausunnon antamista varten Kilpailu- ja kuluttajavirastoon, joka on antanut asiassa lausuntonsa.
- (940) Edellä esitetyn perusteella korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on toiminut puitedirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa ja tietoyhteiskuntakaaren 308 §n 1 momentissa säädetyn yhteistyövelvoitteen mukaisesti Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa. Valituksenalaista päätöstä tehtäessä ei siten ole tapahtunut menettelyvirhetä eikä valituksenalainen päätös ole Digitan valituksessa esitetyllä perusteella lainvastainen.
- (941) Siltä osin kuin Digita on valituksessaan esittänyt, että Viestintävirasto ei ole markkina-analyysissään noudattanut kilpailuoikeudellisia periaatteita, minkä vuoksi sen laatima markkinoiden määrittely on yhtiön mukaan virheellinen ja ristiriidassa asian kannalta keskeisiä markkinoita koskevan kilpailuoikeudellisen päätöskäytännön kanssa, tulee arvioitavaksi jäljempänä jaksossa 3.5.3.

3.4.3 Kansainvälinen kuuleminen

3.4.3.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (942) Digitan mukaan Viestintävirasto ei ole ottanut huomioon viestintämarkkinalain 21 §:n ja puitedirektiivin 7 artiklan 3 ja 7 kohdan tarkoittamassa laajuudessa Euroopan komission 1.4.2015 kansainvälisen kuulemisen yhteydessä Viestintävirastolle antamaa päätöstä.

- (943) Viestintävirasto ei ole komission päätöksen antamisen ja oman päätöksensä tekemisen välisenä aikana pystynyt tekemään Digitan 38 päälähetysaseman mastojen korvattavuusanalyysiä. Viestintäviraston mastokohtainen korvattavuusanalyysi ei ole perustunut komission päätöksen mukaisesti mastojen yksityiskohtaiseen analyysiin, eivätkä sen tuloksena tehdyt johtopäätökset ole perusteltuja. Viestintäviraston markkina-analyysin liitteenä 2 olevassa mastolistauksessa on arvioitu vain Digitan mastoja yksilöimättä, mihin mastoihin Digitan mastoja on vertailtu.

3.4.3.2 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (944) Viestintävirasto on varannut komissiolle tietoyhteiskuntakaaren 82 §:n mukaisesti tilaisuuden antaa lausuntonsa. Komissio ei ole vaatinut Viestintävirastoa perumaan tai muuttamaan markkina-analyysiä. Virasto on ottanut lopullisessa päätöksessään huomioon komission huomautukset. Viestintävirasto on tarkastellut markkina-analyysissä Digitan päälähetysasemien mastojen korvattavuutta myös mastokohtaisesti.

3.4.3.3 Sovellettavat oikeusohjeet

- (945) *Puitedirektiivin* 7 artiklan 3 kohdan mukaan, jollei 7 b artiklan mukaisesti hyväksytyissä suosituksissa tai suuntaviivoissa toisin määrätä, jos kansallinen sääntelyviranomainen aikoo 6 artiklassa tarkoitetun kuulemisen jälkeen toteuttaa toimenpiteitä, jotka

a) kuuluvat tämän direktiivin 15 tai 16 artiklan taikka direktiivin 2002/19/EY (käyttöoikeusdirektiivi) 5 tai 8 artiklan soveltamisalaan, ja

b) vaikuttaisivat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sen on asetettava toimenpide-ehdotus perusteluineen samaan aikaan komission, yhteistyöelimien ja muiden jäsenvaltioiden kansallisten sääntelyviranomaisten saataville 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti sekä ilmoitettava siitä komissiolle, yhteistyöelimelle ja muille kansallisille sääntelyviranomaisille. Kansallisilla sääntelyviranomaisilla, yhteistyöelimellä ja komissiolla on mahdollisuus antaa lausuntonsa asianomaiselle kansalliselle sääntelyviranomaiselle yhden kuukauden kuluessa. Tätä yhden kuukauden määräaikaa ei voida pidentää.

- (946) Direktiivin 7 artiklan 4 kohdan mukaan, jos 3 kohdassa tarkoitetulla aiotulla toimenpiteellä pyritään
- a) sellaisten merkityksellisten markkinoiden määrittelemiseen, jotka eroavat 15 artiklan 1 kohdan mukaisessa suosituksessa määritellyistä, tai
 - b) päättämään, onko jollakin yrityksellä joko yksin tai yhdessä muiden kanssa huomattava markkinavoima 16 artiklan 3, 4 tai 5 kohdan mukaisesti, ja jos toimenpide vahingoittaisi jäsenvaltioiden välistä kauppaa, ja komissio on ilmoittanut kansalliselle sääntelyviranomaiselle, että se katsoo toimenpide-ehdotuksen muodostavan esteen yhtenäismarkkinoille tai että se epäilee vakavasti ehdotuksen yhteensopivuutta yhteisön oikeuden ja erityisesti 8 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden kanssa, toimenpiteen hyväksymistä on lykättävä vielä kahdella kuukaudella. Tätä määräaikaa ei voida pidentää. Komissio ilmoittaa tässä tapauksessa muille kansallisille sääntelyviranomaisille varaumistaan.
- (947) Puitedirektiivin 7 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaan komissio voi 4 kohdassa tarkoitetun kahden kuukauden määräajan kuluessa tehdä päätöksen, jolla asianomaista kansallista sääntelyviranomaista vaaditaan perumaan toimenpide-ehdotus.
- (948) Puitedirektiivin 7 artiklan 6 kohdan mukaan kansallisen sääntelyviranomaisen on muutettava toimenpide-ehdotusta tai peruttava se kuuden kuukauden kuluessa komission 5 kohdan mukaisesti tekemästä päätöksestä, jolla komissio vaatii kansallista sääntelyviranomaista perumaan toimenpide-ehdotuksen.
- (949) Puitedirektiivin 7 a artiklan 1 kohdan mukaan komissio voi tämän direktiivin 7 artiklan 3 kohdassa säädetyn yhden kuukauden määräajan kuluessa ilmoittaa asianomaiselle kansalliselle sääntelyviranomaiselle ja yhteistyöelimelle syyt, joiden vuoksi se katsoo, että toimenpide-ehdotus muodostaisi esteen yhtenäismarkkinoille, tai epäilee vakavasti ehdotuksen yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa. Tällöin toimenpide-ehdotuksen hyväksymistä on lykättävä vielä kolmella kuukaudella komission ilmoituksesta. Jos tällaista ilmoitusta ei tehdä, asianomainen kansallinen sääntelyviranomainen voi hyväksyä toimenpide-ehdotuksen ottaen mahdollisimman tarkasti huomioon komission, yhteistyöelimen tai muun kansallisen sääntelyviranomaisen mahdollisesti antamat lausunnot.

- (950) *Tietoyhteiskuntakaaren* 82 §:n 1 momentin mukaan Viestintäviraston on varattava komissiolle ja Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimelle tilaisuus antaa lausuntonsa kuukauden määräajassa ennen ETA-valtioiden väliseen kauppaan vaikuttavaa:
- 1) komission suosituksesta poikkeavaa markkinamäärittelyä;
 - 2) markkina-analyysiä;
 - 3) huomattavaa markkinavoimaa koskevaa päätöstä.
- (951) Viestintäviraston on pykälän 2 momentin mukaan lykättävä 1 momentissa tarkoitetun päätöksen tekemistä kahdella kuukaudella, jos komissio ilmoittaa pitävänsä päätösehdotusta Euroopan unionin oikeuden vastaisena. Viestintäviraston on kuuden kuukauden kuluessa komission ilmoituksesta peruttava 1 momentissa tarkoitettu päätöksensä tai muutettava sitä, jos komissio tätä vaatii.

3.4.3.4 Euroopan komission Viestintävirastolle osoittama lausunto

- (952) Euroopan komissio on 1.4.2015 antanut Viestintäviraston puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan ja sitä vastaavan tietoyhteiskuntakaaren 82 §:n 1 momentin nojalla tekemän lausuntopyynnön johdosta päätökseksi otsikoidun lausunnon. Komission lausunnosta käy ilmi, että komissio on kirjannut 3.3.2015 vastaanotetuksi Viestintäviraston ilmoituksen sellaisten televisio- ja radiolähetyspalvelujen markkinoista Suomessa, joissa lähetetään sisältöä loppukäyttäjille (markkina 18). Komissio on pyytänyt Viestintävirastolta lisätietoja 12.3.2015 ja saanut virastolta lisätiedot 17.3.2015.
- (953) Komissio on esittänyt Viestintävirastolle 1.4.2015 antamassaan lausunnossa huomautuksia toisinnettavien ja ei-toisinnettavien mastojen yksilöinnistä, uuteen sääntelyjärjestelmään siirtymisestä sekä markkinoiden seurannasta teknologian kehityksen valossa sekä toimilupaehtojen uusimisesta. Komissio on todennut lausunnossaan Viestintäviraston katsovan erityisesti radiomastojen osalta markkinoilla olevan jo toinen FM-lähetysverkossa oleva toimija, joka on saavuttanut 85 prosentin väestöpeiton. Tämän perusteella komissio on kehottanut Viestintävirastoa arvioimaan, voidaanko toisinnettavien ja ei-toisinnettavien mastojen välillä tehdä selvä ero suorittamalla hienojakoisemmalla tasolla analyysi erityisesti radiolähetysiin käytettävistä mastoista.

3.4.3.5 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (954) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että puitedirektiivin tai tietoyhteiskuntakaaren sääntely ei muodosta estettä sille, että Viestintävirasto määrittelee komission markkinasuositukseen kuulumattomia tukku-markkinoita merkityksellisiksi markkinoiksi. Viestintäviraston on kuitenkin kuultava Euroopan komissiota komission markkinasuosituksesta poikkeavasta markkinamäärittelystä ja markkina-analyysistä puitedirektiivin 7 artiklan ja 7 a artiklan ja tietoyhteiskuntakaaren 82 §:n mukaisesti.
- (955) Esillä olevan asian kansainvälisessä kuulemisessa Viestintävirasto on varannut Euroopan komissiolle puitedirektiivin ja tietoyhteiskuntakaaren mainittujen säännösten mukaisesti tilaisuuden lausua kysymyksessä olevasta sääntelyehdotuskokonaisuudesta. Euroopan komissio ei ole kansainvälisen kuulemisen aikana käyttänyt puitedirektiivin 7 artiklan 6 kohdan mukaista veto-oikeuttaan eikä vaatinut Viestintävirastoa perumaan tai muuttamaan päätöstään, mihin komissiolla olisi ollut mahdollisuus, jos komissio olisi pitänyt Viestintäviraston markkina-analyysiä unionin oikeuden vastaisena.
- (956) Viestintävirasto ei ole Digitan esittämällä perusteella menetellyt puitedirektiivin tai tietoyhteiskuntakaaren vastaisesti kansainvälisessä kuulemisessa. Viestintäviraston päätöksen ei voida katsoa olevan tältä osin lainvastainen.
- (957) Siltä osin kuin Digita on esittänyt, että Viestintävirasto ei ole ottanut huomioon komission lausuntoa muun ohella mastojen korvattuusanalyysissä, asiassa on kysymys merkityksellisten markkinoiden määrittelyn lainmukaisuudesta, mikä seikka tulee arvioitavaksi jäljempänä jaksossa 3.5.

3.4.4 Asianosaisen kuuleminen ja tiedonsaanti

3.4.4.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (958) Digitan mukaan Viestintävirasto ei ole noudattanut asiassa hallintolain 34 §:n ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (*julkisuuslaki*) 11 §:n mukaisia velvoitteita asianosaisen oikeudesta tulla kuulluksi. Digita ei ole saanut tietoa kaikista markkinatoimijoiden lausunnoista eikä siten ole voinut arvioida markkina-analyysin ja sen johtopäätösten perusteita. Markkinatoimijoiden arviot ja näkemykset esimerkiksi markkinoiden ongelmista, nykytilanteesta,

eri lähetystekniikoiden välisestä korvattavuudesta, Digitan markkina-asemasta ja kilpailun kehityksestä on poistettu asiakirjoista väitettyinä liikesalaisuuksina. Tutustumatta näihin tietoihin Digita ei ole pystynyt täysimääräisesti arvioimaan Viestintäviraston markkina-analyysin ja sen johtopäätösten perusteita. Kysymys ei voi olla julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan tarkoittamista liike- tai ammattisalaisuuksista eikä niiden myöskään voida katsoa olevan tietoja, joiden antamisesta aiheutuisi yrityksille taloudellista vahinkoa.

- (959) Jos Viestintävirasto on käyttänyt lopullisessa päätöksessään tietoja, joista Digita ei ole voinut esittää näkemyksiään, menettely loukkaa asianosaisen puolustautumisoikeuksia. Kysymys on menettelyvirheestä, joka johtaa päätöksen pätemättömyyteen.
- (960) Lisäksi Digitan oikeutta tulla kuulluksi on loukattu sen vuoksi, että yhtiölle on varattu liian lyhyt aika lausua valituksenalaista päätöstä koskevasta luonnoksesta, markkina-analyysistä ja menetelmämuutoksesta. Kansalliselle kuulemiselle varattu vain yhden kuukauden aika on sääntelytoimenpiteiden kohteena olevalle Digitalle kohtuuttoman lyhyt, kun otetaan huomioon asian merkityksellisyys, laajuus ja yllätyksellisyys.
- (961) Viestintävirasto ei ole kuullut yhtiötä sen jälkeen, kun Viestintävirasto on päättänyt muuttaa huomattavan markkinavoiman päätöksen perusteluja ja markkina-analyysia korvattavuuden osalta saatuaan tätä koskevan huomautuksen komissiolta.

3.4.4.2 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (962) Viestintäviraston hallussa olevat asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia eikä Viestintävirasto ota annettuna sitä, mitä markkinatoimijat ja yritykset ilmoittavat liikesalaisuuksiksi.
- (963) Digitalla ei ole asianosaisasemastaan huolimatta oikeutta saada pyytämäänsä asiakirjoja siltä osin kuin ne sisältävät sellaisia julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaisia liikesalaisuuksiksi katsottavia tietoja, joiden luovuttaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua.
- (964) Tietojen luovuttaminen saattaisi myös vaarantaa Viestintäviraston mahdollisuudet saada jatkossa yksityiskohtaista taloudellisluonteista tietoa markkinatoimijoilta markkina-analyysiensä tueksi. Tietojen

luovuttaminen yrityksen salassapitotahdon vastaisesti olisi näin ollen myös vastoin erittäin tärkeää yleistä etua.

- (965) Myös Digita itse on ilmoittanut käsityksensä ja arvionsa muun muassa markkinoiden kehityksestä ja kilpailutilanteesta salassa pidettäväksi vastauksessaan Viestintäviraston markkina-analyysiä koskevaan tietopyyntöön, kansallisen kuulemisen yhteydessä virastolle toimittamassaan lausunnossa sekä esillä olevaa asiaa koskevassa valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle.
- (966) Viestintävirasto on noudattanut tietoyhteiskuntakaaren 310 §:n mukaista kuulemismenettelyä. Digitalta, kuten muillakin tahoilla, on ollut kuukausi aikaa lausua valituksenalaista päätöstä koskevasta luonnoksesta. Digitalle on lisäksi myönnetty pyynnöstä lisää aikaa lausunnon antamiselle. Viestintäviraston lausuntopyynnöissä noudatettua kuukauden määräaikaa on sovellettu vuodesta 2004 alkaen, jolloin ensimmäiset huomattavan markkinavoiman prosessit on käynnistetty.

3.4.4.3 Sovellettavat oikeusohjeet ja muu huomioon otettava aineisto

- (967) *Puitedirektiivin* johdanto-osan 13 perustelukappaleen mukaan voidakseen hoitaa tehtäviään tehokkaasti kansallisten sääntelyviranomaisten on kerättävä tietoja yrityksiltä. Kansallisten sääntelyviranomaisten keräämien tietojen olisi oltava yleisesti saatavilla, paitsi siltä osin kuin ne ovat luottamuksellisia tietojen julkista saatavuutta koskevien kansallisten sääntöjen mukaisesti ja jollei liikesalaisuuksia koskevasta yhteisön ja kansallisesta lainsäädännöstä muuta johdu.
- (968) *Puitedirektiivin* johdanto-osan 15 perustelukappaleen mukaan on tärkeää, että kansalliset sääntelyviranomaiset kuulevat ehdotettavien päätösten osalta kaikkia asianomaisia osapuolia ja ottavat näiden näkemykset huomioon ennen lopullisen päätöksen tekemistä.
- (969) *Puitedirektiivin* johdanto-osan 28 perustelukappaleen mukaan määritellessään, onko jollain yrityksellä huomattava markkinavoima tietyillä markkinoilla, kansallisten viranomaisten olisi toimittava yhteisön oikeuden mukaisesti ja otettava huolella huomioon komission antamat suuntaviivat.
- (970) *Puitedirektiivin* 5 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja tarjoavat

yritykset toimittavat kaikki tarvittavat tiedot, taloudelliset tiedot mukaan lukien, jotta kansalliset sääntelyviranomaiset voivat varmistua siitä, että tämän direktiivin ja erityisdirektiivien säännöksiä tai niiden mukaisesti tehtyjä päätöksiä noudatetaan. Artiklan 3 kohdan mukaan, jos kansallinen sääntelyviranomainen katsoo, että tiedot ovat liikesalaisuuksia koskevien yhteisön ja kansallisten sääntöjen mukaisesti luottamuksellisia, kyseisten kansallisten sääntelyviranomaisten on turvattava tällainen luottamuksellisuus.

- (971) Puitedirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että jos kansalliset sääntelyviranomaiset aikovat tämän direktiivin tai erityisdirektiivien mukaisesti toteuttaa sellaisia toimenpiteitä tai jos ne aikovat 9 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisesti säätää sellaisista rajoituksista, jotka vaikuttavat merkittävästi keskeisiin markkinoihin, ne antavat asianomaisille osapuolille mahdollisuuden esittää kohtuullisessa määrääjassa lausuntonsa toimenpideehdotuksesta. Artiklan viimeisen kohdan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on annettava kuulemisten tulokset julkisesti saataville, jollei tietoja ole luokiteltu salassa pidettäväksi liikesalaisuuksia koskevan yhteisön ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti.
- (972) Puitedirektiivin 7 artiklan 7 kohdan mukaan asianomaisen kansallisen sääntelyviranomaisen on otettava muiden kansallisten sääntelyviranomaisten, yhteistyöelimen ja komission lausunnot mahdollisimman tarkasti huomioon ja se voi, 4 kohdassa ja 5 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja tapauksia lukuun ottamatta, hyväksyä lopullisen toimenpideehdotuksen ja antaa sen tällöin tiedoksi komissiolle.
- (973) Puitedirektiivin 15 artiklan 3 kohdan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on, ottaen suosituksen ja suuntaviivat mahdollisimman tarkasti huomioon määriteltävä kilpailulainsäädännön periaatteiden mukaisesti kansallisia olosuhteita vastaavat merkitykselliset markkinat, erityisesti alueellaan vallitsevat merkitykselliset markkinat. Kansallisten sääntelyviranomaisten on noudatettava 6 ja 7 artiklassa tarkoitettuja menettelyjä ennen kuin ne määrittelevät markkinoita, jotka poikkeavat suosituksessa yksilöidyistä.
- (974) *Tietoyhteiskuntakaaren 310 §:ssä* säädetään teleyrityksiä koskevasta kuulemisvelvollisuudesta, joka koskee myös tietoyhteiskuntakaaren 52 §:ssä säädetyn markkina-analyysin laatimista.
- (975) Mainitun 310 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan sen lisäksi, mitä hallintolaissa säädetään viranomaisen kuulemisvelvollisuudesta, te-

leyrityksiä ja käyttäjiä edustaville tahoille on ennen säännöksen, päätöksen tai määräyksen antamista varattava tilaisuus esittää lausuntonsa 51–79 §:n mukaisista päätöksistä, jos niillä on huomattava vaikutus viestintämarkkinoihin.

- (976) Tietoyhteiskuntakaaren 315 §:n 1 momentin mukaan liikenne- ja viestintäministeriöllä, Viestintävirastolla, tietosuojavaltuutetulla, kuluttaja-asiamiehellä ja tämän lain säännöksiä valvovalla muulla viranomaisella on tämän lain mukaisia tehtäviä suorittaessaan oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi tarvittavat tiedot niiltä, joiden oikeuksista ja velvollisuuksista tässä laissa säädetään tai jotka toimivat näiden lukuun. Pykälän 2 momentin mukaan ne, joiden oikeuksista ja velvollisuuksista tässä laissa säädetään, tai niiden lukuun toimivat ovat pyynnöstä velvollisia keräämään ja salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä pyynnöstä luovuttamaan tarvittavat tiedot tämän lain nojalla toimivaltaiselle viranomaiselle sen tehtävien hoitamiseksi.
- (977) *Tietoyhteiskuntakaarta koskevan hallituksen esityksen* (HE 221/2013 vp) 310 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälä vastaa viestintämarkkinalain 118 §:ssä säädettyä. Mainituilla säännöksillä on pantu täytäntöön muun ohella puitedirektiivin 6 artikla.
- (978) *Hallintolain* 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.
- (979) *Hallintolain* 36 §:n mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika.
- (980) *Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain* (julkisuuslain) 11 §:n 1 momentin mukaan asianosaisella on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Pykälän 2 momentin 1 kohdan nojalla asianosaisella ei kuitenkaan ole oikeutta asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua.
- (981) Julkisuuslain 24 §:ssä on säädetty salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista. Pykälän 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidet-

täviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niitä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista.

(982) Julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon muun ohella, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa.

(983) *Unionin tuomioistuin* on asiassa C-140/13, Altman ym, EU:C:2014:2362, 12.11.2014 ennakkoratkaisupyyntöön antamassaan tuomiossa, jossa kysymys on ollut kansallisia rahoitusvalvontaviranomaisia sitovasta salassapitovelvollisuudesta, lausunut muun ohella seuraavaa:

31 Edellisissä kohdissa lyhyesti kuvaillun rahoituspalveluyritysten toiminnan valvontajärjestelmän, joka perustuu jäsenvaltiossa suoritettavaan valvontaan ja eri jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon, tehokas toiminta edellyttää, että sekä valvonnan kohteena olevat yritykset että toimivaltaiset viranomaiset voivat olla varmoja, että toimitetut luottamukselliset tiedot lähtökohtaisesti pysyvät luottamuksellisina (ks. analogisesti tuomio Hillenius, 110/84, EU:C:1985:495, 27 kohta).

32 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 37 kohdassa ja kuten myös direktiivin 2004/39 johdanto-osan 63 perustelukappaleen viimeisestä virkkeestä ilmenee, tällaisen luottamuksen puuttuminen johtaisi siihen, että valvontaa varten tarvittavien luottamuksellisten tietojen toimiva vaihto vaarantuisi.

33 Direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 kohdassa ei siten säädetä ammattisalaisuuksia koskevasta pääsääntöisestä salassapitovelvollisuudesta pelkästään niiden yritysten, joita asia suoraan kos-

kee, vaan myös unionin rahoitusvälinemarkkinoiden normaalin toiminnan suojaamiseksi.

- (984) *Komission ohjeiden* (2002/C 165/03) 145 kohdan mukaan kuulemisajan olisi oltava kohtuullinen. Kansallisten sääntelyviranomaisien päätöksiä ei saa kuitenkaan ylen määrin viivyttää, koska se voi estää markkinoiden kehitystä. Huomattavan markkinavoiman yritysten olemassaoloa ja nimeämistä koskevien päätösten osalta komissio pitää kahta kuukautta kohtuullisena kestona julkiselle kuulemiselle. Perustelluissa tapauksissa kesto voi poiketa tästä. Toisaalta, jos huomattavaa markkinavoimaa koskeva päätösehdotus tehdään aiemman kuulemisen tulosten perusteella, kuulemisaika näille ehdotuksille voi hyvin olla lyhyempikin kuin kaksi kuukautta.

3.4.4.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätökset

Tiedon saaminen markkinatietokyselyistä hallintomenettelyssä

- (985) Digita on esittänyt, että se ei ole saanut Viestintävirastolta tietoa kaikista markkinatoimijoiden lausunnoista eikä yhtiö sen vuoksi ole voinut muodostaa käsitystään niistä tai ylipäänsä arvioida markkina-analyysin ja sen johtopäätösten perusteita. Digita on edelleen esittänyt, että mikäli Viestintävirasto on käyttänyt lopullisessa päätöksessään tietoja, joista Digita ei ole voinut esittää näkemyksiään, menettely on loukannut asianosaisen puolustautumisoikeuksia. Digitan mukaan sen olisi tullut saada asiaa Viestintävirastossa käsiteltäessä mainitut lausunnot käyttöönsä niihin sisältyvien liikesalaisuuksien estämättä.
- (986) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tänne toimitettujen asiakirjojen perusteella Digitan viittaamissa lausunnoissa on ollut kysymys Viestintäviraston marras–joulukuussa 2013 teleyrityksille lähettämisiin televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoiden analyysiä koskeviin markkinatietokyselyihin annetuista teleyritysten vastauksista.
- (987) Viestintävirasto on pyytänyt sekä Digitalta että muilta teleyrityksiltä markkina-analyysin laatimista varten tietoja muun ohella televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoiden nykytilanteesta, kilpailun kehittymisestä ja yritysten lähitulevaisuuden suunnitelmista sekä näkemyksiä markkinoiden ongelmista. Viestintäviraston teleyrityksille toimittama markkinatietokysely on sisältänyt määrällisiä ja laadullisia kysymyksiä markkinoiden tilasta ja kehityksestä.

Vastauksissa teleyrityksillä on ollut mahdollisuus kertoa markkinoihin liittyvistä seikoista omasta näkökulmastaan. Kyselyyn vastanneet teleyritykset ovat joko Digitan kanssa palvelujen tarjonnassa kilpailevia teleyrityksiä tai Digitalta palveluja ostavia teleyrityksiä.

- (988) Teleyritysten on tullut toimittaa pyydettyt tiedot Viestintävirastolle mahdollisten liikesalaisuuksien estämättä tuolloin voimassa olleen viestintämarkkinalain 112 §:n nojalla, joka vastaa sisällöltään tietoyhteiskuntakaaren 315 §:ää. Mainituista vastauksista käyvät ilmi teleyritysten näkemykset siitä, että toimitetut tiedot sisältävät niiden liikesalaisuuksia ja että niitä tulee käsitellä luottamuksellisesti. Viestintävirasto on käsitellyt näitä teleyritysten toimittamia tietoja julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa tarkoitettuina liikesalaisuuksina.
- (989) Digita on ollut Viestintävirastossa asiaa käsiteltäessä hallintolain 11 §:n tarkoittama asianosainen, jolle on ennen asian ratkaisemista tullut hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaisesti varata tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.
- (990) Hallintolaissa on säädetty asianosaisen asemasta ja julkisuuslaissa asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin. Digitan tiedonsaantioikeus perustuu Digitan asianosaisasemaan. Asianosaisella on julkisuuslain 11 §:n 1 momentin nojalla oikeus saada tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, jos se voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Oikeutta tiedon saamiseen ei kuitenkaan ole muun ohella siinä tapauksessa, että tiedon antaminen on vastoin erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua.
- (991) Digita on 11.4.2014 ja 15.4.2014 asianosaisasemaansa viitaten pyytänyt julkisuuslain 11 §:n nojalla Viestintävirastoa toimittamaan sille jäljennökset nimeämiensä yhdeksän teleyrityksen markkinatietokyselyihin antamista vastauksista siltä osin kuin ne eivät ole sisältäneet yritysten liikesalaisuuksia. Digita on esittänyt käsityksensä, että Viestintävirastolle toimitetut vastaukset ovat pääsääntöisesti julkisia ja liikesalaisuuksina salassa pidettävien tietojen osuus vastauksissa on vähäinen. Viestintävirasto on 30.4.2014 toimittanut Digitalle markkina-analyysiin liittyviin kyselyihin annetut teleyritysten asianosaisjulkiset vastaukset sähköpostitse.
- (992) Viestintävirasto ei ole antanut Digitalle tietoja teleyritysten vastauksista siltä osin kuin Viestintävirasto on katsonut niiden sisältävän te-

leyritysten liikesalaisuuksia. Viestintävirasto on katsonut, että markkina-analyysiin liittyviin kyselyihin annetut vastaukset sisältävät teleyritysten omia arvioita niiden lähitulevaisuuden suunnitelmista ja näkemyksiä markkinoiden ongelmista, nykytilanteesta ja kilpailun kehittymisestä, joita tietoja Viestintävirasto on pitänyt lähtökohtaisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan nojalla salassa pidettävinä tietoina. Liikesalaisuustietojen luovuttaminen Digitalle voisi Viestintäviraston mukaan vaikuttaa näiden teleyritysten kilpailuasemaan ja neuvotteluvoimaan suhteessa Digitaal ja olla siten vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua. Mainittujen tietojen luovuttaminen saattaisi Viestintäviraston mukaan myös vaarantaa Viestintäviraston mahdollisuuksia saada jatkossa yksityiskohtaista taloudellislouentoista tietoa markkinatoimijoilta markkina-analyysien tueksi. Tietojen luovuttaminen yritysten salassapitotahdon vastaisesti olisi näin ollen myös vastoin erittäin tärkeää yleistä etua.

- (993) Digita on Viestintävirastolle toimittamassaan markkina-analyysiä ja huomattavan markkinavoiman päätösluonnosta koskevassa lausunnossaan 20.2.2015 esittänyt muun ohella, että Digital olisi pitänyt saada tietoonsa muiden markkinatoimijoiden sekä Viestintäviraston näkemykset ja arviot markkinan kilpailutilanteesta, sen kehityksestä ja mahdollisuus esittää näistä oma näkemyksensä ennen kuin Viestintävirasto on aloittanut julkisen lausuntokierroksen.
- (994) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintävirastolla on tietoyhteiskuntakaaren 310 ja 315 §:n sekä niihin liittyen puitedirektiivin 5 artiklan 1 ja 3 kohdan ja 6 artiklan sääntelystä johtuva oikeus saada käyttöönsä nyt kysymyksessä olevat viraston sääntelytehtävien kannalta tarpeelliset tiedot teleyrityksiltä. Viestintäviraston tehtäväksi säädetyn markkina-analyysin laatimisen kannalta olennaisen tiedonsaantioikeuden asianmukainen toteutuminen edellyttää, että Viestintävirastolle luovutettujen keskeisten liikesalaisuuksien suoja voidaan riittävästi turvata.
- (995) Korkein hallinto-oikeus toteaa edelleen, että Viestintäviraston tietoyhteiskuntakaaren mukainen tiedonsaantioikeuden turvaaminen ei sinänsä yksin voi muodostaa Viestintävirastolle perustetta olla antamatta Digitalle sen asianosaisena pyytämiä tietoja.
- (996) Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 mukaisesta liikesalaisuuksien suojasta ja puitedirektiivin 5 ja 6 artiklan sääntelystä sekä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (C-140/13, Altman ym.) tarkoitettua viranomaisen tehokkaan toiminnan varmistamistarpeesta

kuitenkin johtuu, että Viestintävirasto ei Digitan asianosaisasemasta huolimatta ole voinut antaa Digitalle teleyritysten markkinatietokyselyyn antamia vastauksia siltä osin kuin niihin on sisältynyt tietoja julkisuuslain mainitun säännöksen nojalla liikesalaisuuksiksi katsottavista teleyritysten lähitulevaisuuden suunnitelmista sekä näiden teleyritysten näkemyksiä markkinoiden ongelmista, nykytilanteesta ja kilpailun kehittymisestä, kun teleyritykset eivät ole antaneet suostumustaan näiden tietojen antamiseen.

- (997) Digita on korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittänyt, että Viestintävirasto on menetellyt asiassa virheellisesti. Digita ei ole kuitenkaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittänyt pyyntöä saada mainittuja asiakirjoja käyttöönsä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo edellä esitetyn perusteella, että Viestintävirasto ei ole menetellyt asiassa lainvastaisesti, kun se ei ole antanut Digitalle muiden teleyritysten liikesalaisuuksiksi katsottavia markkinatietokyselyihin liittyviä tietoja.

Asianosaisen kuulemiselle varattu aika

- (998) Esillä olevassa asiassa Viestintävirasto on 15.1.2015 julkaissut televisio- ja radiopalveluja koskevan markkina-analyysin, huomattavan markkinavoiman päätösluonnoksen ja luonnoksen kustannussuuntautuneen hinnan arvioimista koskevasta menetelmämuistiosta.
- (999) Viestintävirasto on 15.1.2015 päivätyllä lausuntopyynnöllä varannut Digitalle tilaisuuden kommentoida luonnoksia 13.2.2015 mennessä. Digita on 30.1.2015 pyytänyt Viestintävirastolta kuukauden lisäajan lausua markkina-analyysistä ja huomattavan markkinavoiman päätösluonnoksesta sekä kustannussuuntautuneen hinnan arviointia koskevasta menetelmämuistiosta. Viestintävirasto on myöntänyt Digitalle lisääikaa 20.2.2015 saakka lausunnon antamiseen markkina-analyysistä ja huomattavan markkinavoiman päätösluonnoksesta. Lisäksi Digita on saanut lisääikaa 2.3.2015 saakka lausunnon antamiseen menetelmämuistiosta.
- (1000) Digitan mukaan yhtiölle on varattu liian lyhyt aika tulla kuulluksi markkina-analyysistä ja huomattavan markkinavoiman päätösluonnoksesta.
- (1001) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintäviraston on kuultava ennen huomattavan markkinavoiman päätöksen tekemistä huomattava

tavan markkinavoiman velvollisuuksien kohteena olevaa teleyritystä puitedirektiivin 6 artiklan 1 kohdassa, tietoyhteiskuntakaaren 310 §:ssä ja hallintolain 36 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Puitedirektiivissä tai tietoyhteiskuntakaareissa ei kuitenkaan ole säädetty erityisesti kuulemisessa noudatettavasta sitovasta määräajasta.

- (1002) Arvioitaessa kuulemiselle varatun ajan kohtuullisuutta on huomioon otettava puitedirektiivin nojalla annetuissa Euroopan komission ohjeissa lausuttu, vaikka komission ohjeet eivät ole sinänsä oikeudellisesti sitovia. Puitedirektiivin 15 artiklan 3 kohdassa edellytetään kuitenkin, että kansallisten sääntelyviranomaisten on, suositus ja suuntaviivat mahdollisimman tarkasti huomioon ottaen, määriteltävä kilpailulainsäädännön mukaisesti kansallisia olosuhteita vastaavat merkitykselliset markkinat, erityisesti alueellaan vallitsevat merkitykselliset maantieteelliset markkinat. Kansallisten sääntelyviranomaisten on noudatettava 6 ja 7 artiklassa tarkoitettuja menettelyjä ennen kuin ne määrittelevät markkinoita, jotka poikkeavat suosituksessa esitetyistä. Komissio on ohjeissaan pitänyt kahta kuukautta kohtuullisena kuulemisaikana esillä olevan asian kaltaisissa tilanteissa.
- (1003) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kun otetaan huomioon, että Viestintävirasto on asettanut Digitalle aiempaan huomattavan markkinavoiman päätökseen verrattuna olennaisen ja uuden enimmäishinnoittelua koskevan velvoitteen päälähetysasemien mastojen antennipaikan vuokraukselle, että Viestintäviraston olisi tullut alun perin varata Digitalle kuukautta pidempi aika lausua huomattavan markkinavoiman päätösluonnoksesta. Kun toisaalta otetaan huomioon, että Viestintävirasto on pidentänyt Digitan kuulemiselle varattua aikaa ja se, että Digitalla on ollut mahdollisuus lausua korkeimmassa hallinto-oikeudessa Viestintäviraston tekemästä päätöksestä siihen liitettyine asiakirjoinen, Viestintäviraston menettelyä ei voida pitää lainvastaisena sillä perusteella, että Viestintävirasto ei ole varannut Digitalle komission ohjeissa mainittua kahden kuukauden aikaa lausunnon antamista varten.

Kuuleminen lopullisesta huomattavan markkinavoiman päätöksestä ennen päätöksen antamista

- (1004) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Digita on voinut antaa lausuntonsa Viestintäviraston toimenpide-ehdotuksesta kansallisen kuulemisen yhteydessä. Kansainvälinen kuuleminen on tapahtunut kansallisen kuulemisen jälkeen.

- (1005) Kuten puitedirektiivin 7 artiklan 7 kohdasta käy ilmi, kansallinen sääntelyviranomainen voi kansallisen ja kansainvälisen kuulemisen jälkeen hyväksyä lopullisen toimenpide-ehdotuksen ja toimittaa sen komissiolle, jos komissio ei ole ilmoittanut kansalliselle sääntelyviranomaiselle, että se katsoo toimenpide-ehdotuksen muodostavan esteen yhtenäismarkkinoille. Sen enempää puitedirektiivin 7 artiklan 7 kohdasta kuin tietoyhteiskuntakaaren tai hallintolain sääntelystä ei johdu, että kansainvälisen ja kansallisen kuulemisen jälkeen tehtyjen muutosten jälkeen asianosaista olisi edellä mainitussa tilanteessa uudelleen kuultava.
- (1006) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on voinut tehdä valituksenalaisen päätöksensä kansainvälisen kuulemisen jälkeen kuulematta uudelleen Digita, koska kansainvälisen kuulemisen yhteydessä komissio ei ole ilmoittanut pitävänsä huomattavan markkinavoiman päätösehdotusta Euroopan unionin oikeuden vastaisena. Markkina-analyysia, huomattavan markkinavoiman päätösluonnosta ja kustannussuuntautuneen hinnan arviointia koskevaa menetelmämuistiot ei ole myöskään kansainvälisen kuulemisen jälkeen olennaisesti muutettu. Viestintävirasto ei ole tältä osin menetellyt lainvastaisesti.

3.4.5 Huomattavan markkinavoiman päätöksen perusteleminen

3.4.5.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (1007) Digitan mukaan huomattavan markkinavoiman päätöstä ei ole riittävästi perusteltu. Digitan mukaan Viestintävirasto on vasta 17.11.2015 vastatessaan Digitan valitukseen ja vastaselitykseen korkeimmalle hallinto-oikeudelle esittänyt markkina-analyysin ja huomattavan markkinavoiman päätöksen perustelut. Jos Viestintäviraston esittämät arviointiperusteet ovat olleet olemassa jo huomattavan markkinavoiman päätöstä tehtäessä, Digita olisi tullut niistä kuulla, koska ne ovat olennaisesti vaikuttaneet asian ratkaisuun.

3.4.5.2 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (1008) Viestintäviraston mukaan valituksenalaisen päätöksen perusteena olevat seikat käyvät ilmi päätöksestä ja sen liitteistä. Viestintävirasto on joutunut Digitan korkeimmalle hallinto-oikeudelle esittämien väitteiden vuoksi ottamaan niihin kantaa täsmentämällä argumentointiaan, mikä ei tee valituksenalaisesta päätöksestä tai markkina-analyysistä puutteellista tai perustelematonta.

3.4.5.3 Sovellettavat oikeusohjeet ja lain esityöt

- (1009) *Hallintolain* 44 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Päätöksen perusteluissa on hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.
- (1010) *Hallintolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen* (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on 45 §:n kohdalla todettu muun ohella, että asian ratkaisuun vaikuttavina tosiseikkoina voitaisiin mainita ainoastaan ne, jotka välittömästi tukevat päätöksen lopputulosta.
- (1011) *Tietoyhteiskuntakaaren säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen* (HE 221/2013 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on 53 §:n kohdalla todettu muun ohella, että Viestintäviraston on yleisen hallintokäytännön mukaisesti perusteltava päätöksensä. Perusteluissa on osoitettava, että huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettavat velvollisuudet ovat tarpeen kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi.

3.4.5.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätökset

- (1012) Viestintävirasto on 24.4.2015 julkaissut valituksenalaisen päätöksen huomattavasta markkinavoimasta televisio- ja radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla sekä siihen liittyvät televisio- ja radiolähetyspalvelujen markkina-analyysin (markkina-analyysi) ja päälähetysasemien antennipaikkojen enimmäishinnan määrittämistä koskevan liitteen (enimmäishintaliite) sekä menetelmämuistion kustannussuuntautuneen hinnan arvioimiseksi televisio- ja radiolähetysmarkkinoilla. Viestintäviraston tekemä hallintopäätös muodostuu siten useista asiakirjoista.

- (1013) Hallintopäätöksessä on mainittava sovelletut säännökset ja päätöksen perustelujen on oltava sellaiset, että se, jota päätös koskee, saa tietää päätöksen johdosta saamiensa oikeuksien tai hänelle päätöksellä asetettujen velvollisuuksien taustalla olleet seikat ja selvitykset voidakseen näiden perusteella arvioida viranomaisen päätöksen teon lainmukaisuutta asiassaan sekä voidakseen tarvittaessa saattaa päätöksen lainmukaisuuden tuomioistuINVALVONNAN kohteeksi. Tuomioistuimen tulee voida päätöksen ja sen perustelujen nojalla arvioida hallintopäätöksen lainmukaisuutta.
- (1014) Viestintäviraston huomattavan markkinavoiman päätöksessä on merkityksellisten hyödykemarkkinoiden ja huomattavan markkinavoiman yrityksen nimeämisen osalta viitattu päätöksen liitteenä olevaan markkina-analyysiin. Markkina-analyysistä, joka käsittää 70 sivua, käy ilmi, että Viestintävirasto on arvioinut televisio-ohjelmistopalveluiden ja valtakunnallisten radio-ohjelmistopalveluiden vähittäismarkkinat, merkitykselliset tukku tuotteet ja -markkinat ja tämän jälkeen antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn, televisiolähetyspalveluiden ja valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinat. Lisäksi markkina-analyysissä on tarkasteltu kunkin tukkumarkkinan osalta markkinavoimaa. Huomattavan markkinavoiman päätöksestä käyvät ilmi myös Digitalle asetetut velvoitteet.
- (1015) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintäviraston huomattavan markkinavoiman päätöksestä, joka käsittää myös markkina-analyysin, enimmäishintaliitteen ja menetelmämuistion, käy hallintolain 45 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla ilmi, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, sekä sovelletut säännökset. Viestintäviraston päätös ei ole tältä osin Digitan esittämällä, huomattavan markkinavoiman päätöksen perustelemista koskevalla perusteella lainvastainen.
- (1016) Kysymys siitä, onko Viestintäviraston valituksenalainen päätös aineellisesti lainmukainen, tulee arvioitavaksi jäljempänä jaksosta 3.5 lähtien.

3.5 Merkityksellisten markkinoiden määrittely

3.5.1 Asian arvioinnin lähtökohdat

- (1017) Markkina-analyysissä merkitykselliset markkinat määritellään ennakkoivasti siten, että huomioon otetaan markkinoiden tulevat kehitysnäkymät ja olennaiset tiedot aiemmasta markkinakehityksestä.

Sääntelyviranomaisten on päätettävä, tuleeko markkinoilla todennäköisesti vallitsemaan kilpailu ja onko havaittu kilpailun puute jatkuvaa, kun otetaan huomioon oletettu tai ennakoitavissa oleva kehitys kohtuulliseksi katsottavana ajanjaksona. Tätä ajanjaksoa määriteltäessä olisi otettava huomioon kyseisten markkinoiden erityispiirteet sekä ajankohta, jolloin kansallisten sääntelyviranomaisten oletetaan seuraavan kerran tarkastelevan kyseisiä markkinoita.

- (1018) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintäviraston markkina-analyyseissä ja huomattavan markkinavoiman päätöksessä tekemiä johdopäätöksiä on tarkasteltava valituksenalaisen päätöksen tekemisen ajankohtana eli 24.4.2015 vallinneessa markkinatilanteessa ottaen huomioon tuohon ajankohtaan nähden lähitulevaisuudessa ennakoitavissa oleva kehitys kohtuulliseksi katsottavana ajanjaksona.

3.5.2 Televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinan (18) sääntelyn tarve

3.5.2.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (1019) Digitan mukaan maanpäällisen antenniverkon tarkasteleminen erillisenä markkinana ei ole perusteltua. Televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkina (markkina 18) on kehittynyt eivätkä tämän markkinan ennakkosääntelyn edellytykset Suomessa täyty. Markkina 18 ei ole sisältynyt komission suositukseen merkityksellisistä markkinoista enää vuoden 2008 jälkeen. Komissio on jo tuolloin katsonut markkinoiden kehittyneen kohti kilpailua. Tämä on johtunut erityisesti eri jakelumuotojen välisestä kilpailusta, jota markkinan dynamiikka ja tekninen kehitys ovat olleet entisestään omiaan lisäämään.
- (1020) Radio- ja televisiolähetyksissä maanpäällinen antenniverkko kohtaa merkittävää kilpailupainetta muiden lähetysverkkojen taholta, jotka ovat vaihtoehtoisia ja korvaavia radio- ja televisiolähetysten jakelualustoja. Entistä tehokkaamman kilpailun kehittyminen koskee markkinaa 18 kokonaisuudessaan. Tästä huolimatta Viestintävirasto on ennakkosäännellyt markkinaa 18 vuonna 2008 ja uudestaan vuonna 2015.

3.5.2.2 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut

- (1021) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman mukaan markkinan 18 sääntely on Suomessa edelleen perusteltua Viestintäviraston päätöksessä esitetyistä syistä, vaikka mainittu markkina ei enää kuulu komission

suositukseen. Televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinaa säännellään edelleen niissä Euroopan unionin jäsenvaltioissa, joissa markkinoiden toiminnassa on ongelmia. Sääntely on edelleen voimassa muun muassa Ruotsissa, Virossa ja Irlannissa.

3.5.2.3 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (1022) Viestintäviraston mukaan viraston on tullut tehdä uusi markkina-analyysi televisio- ja radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinasta (markkina 18) voimassa olleen sääntelyn vuoksi, vaikka markkina ei enää sisälly komission markkinasuositukseen.

3.5.2.4 Sovellettavat oikeusohjeet ja muu huomioon otettava aineisto

- (1023) *Tietoyhteiskuntakaaren 51 §:n* mukaan Viestintäviraston on säännöllisin väliajoin määriteltävä merkitykselliset viestintämarkkinat, joista se tekee markkina-analyysin 52 §:n mukaisesti.
- (1024) *Tietoyhteiskuntakaaren 52 §:n 4 momentin* mukaan Viestintäviraston on muutettava huomattavaa markkinavoimaa koskevaa päätöstä, jos markkina-analyysin perusteella markkinoiden kilpailutilanteessa havaitaan tapahtuneen merkityksellisiä muutoksia. Viestintäviraston on päätöksellään poistettava yritykseltä huomattavan markkinavoiman asema tietyillä markkinoilla, jos markkina-analyysin perusteella havaitaan, ettei yrityksellä enää ole 3 momentissa tarkoitettua huomattavaa markkinavoimaa.
- (1025) *Tietoyhteiskuntakaaren säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen* (HE 221/2013 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on 51 §:n kohdalla todettu muun ohella, että Viestintäviraston on merkityksellisiä markkinoita määritellessään otettava asianmukaisesti huomioon komission suositus. Ennakkosääntelyn alaisiksi markkinoiksi tulisi nimetä vain sellaisia markkinoita, joilla on suuria tai pysyväisluonteisia esteitä markkinoille pääsulle ja joiden rakenne ei ole omiaan johtamaan todelliseen kilpailuun merkityksellisellä aikavälillä. Kolmantena kriteerinä on, että yleisen kilpailuoikeuden soveltaminen ei yksin riittäisi korjaamaan näitä markkinahäiriöitä. Nykyiseen tapaan Viestintävirasto voisi määritellä myös komission markkinasuositukseen kuulumattomia merkityksellisiä markkinoita.
- (1026) *Puitedirektiivin johdanto-osan 27 perustelukappaleen* mukaan kysymys on markkinoista, joilla yhdellä tai useammalla yrityksellä on huomattava markkinavoima, eikä ongelmaa voida ratkaista jäsen-

valtion ja EU:n kilpailuoikeuden keinoin. Todellista kilpailua koskevan analyysin olisi sisällettävä analyysi siitä, voiko markkinoista tulla kilpailumarkkinat ja onko mahdollinen todellisen kilpailun puute kestävä.

- (1027) Puitedirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on suoritettava analyysi merkityksellisistä markkinoista ottaen huomioon suosituksessa yksilöidyt markkinat sekä mahdollisimman tarkasti suuntaviivat. Artiklan 3 kohdan mukaisesti ennakkosääntelyvelvoitteita asetetaan vain markkinoilla, joilla ei ole todellista kilpailua.
- (1028) *Komission suosituksen 2014/710/EU* (komission suositus sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY mukaisesti ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista sähköisen viestinnän alalla) johdanto-osan 21 perustelukappaleen mukaan kansalliset sääntelyviranomaiset voivat nimetä muitakin markkinoita kuin mainituissa suosituksessa luetellut ja soveltaa kolmen perusteen testiä. Erityisesti jos kansalliset sääntelyviranomaiset ovat päättäneet, että vähittäismarkkinoilla ei vallitse todellista kilpailua ilman ennakkosääntelyä, ja aikovat säännellä vastaavia tukkumarkkinoita ja kyseisiä markkinoita ei ole lueteltu suosituksessa, niiden olisi aina tehtävä kolmen perusteen testi. Siinä tapauksessa olisi analysoitava ensin ne tukkumarkkinat, jotka ovat vertikaalisessa toimitusketjussa ylimpänä kyseisistä vähittäismarkkinoista katsottuna. Kansallisen sääntelyviranomaisen olisi tehtävä asteittainen analyysi markkinoista, jotka ovat lähempänä tuotantoketjun loppupäätä säännelystä alkupään tuotannosta katsottuna, sen määrittelemiseksi, vallitsisiko niillä todellinen kilpailu, jos tuotantoketjun alkupäätä säännellään, kunnes se pääsee vähittäismarkkinoihin saakka.
- (1029) Suosituksen johdanto-osan 22 perustelukappaleen mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten olisi sovellettava kolmen perusteen testiä myös niihin markkinoihin, jotka luetellaan komission suosituksen 2003/311/EY ja suosituksen 2007/879/EY liitteissä ja joita ei enää luetella suosituksen 2014/710/EU liitteessä, jos niitä säännellään tällä hetkellä kansallisten olosuhteiden perusteella, sen arvioimiseksi, onko kyseisiin markkinoihin kansallisten olosuhteiden perusteella edelleen sovellettava ennakkosääntelyä.

- (1030) Komission suosituksen (2014/710/EU) 2 kohdassa määrätään kolmen perusteen testin soveltamisesta muilla kuin mainitun suosituksen liitteessä mainituilla markkinoilla. Mainitun kohdan mukaan, jos kansalliset sääntelyviranomaiset saattavat ennakkosääntelyn alaisiksi muita markkinoita kuin liitteessä mainitut, kansallisten sääntelyviranomaisten olisi osoitettava ja komission vahvistettava, että kaikki seuraavat kolme perustetta täyttyvät:
- a) markkinoille pääsulle on suuria ja pysyväisluonteisia rakenteellisia, oikeudellisia tai sääntelyyn liittyviä esteitä;
 - b) markkinarakente ei ole omiaan johtamaan todelliseen kilpailuun merkityksellisellä aikavälillä, kun otetaan huomioon markkinoille pääsyn esteiden taustalla olevan infrastruktuuripohjaisen ja muun kilpailun tila;
 - c) pelkän kilpailuoikeuden soveltaminen ei riitä korjaamaan todettuja markkinoiden toimintapuutteita.

3.5.2.5 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (1031) Viestintävirasto on analysoinut televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinat edellisen kerran vuonna 2008. Viestintävirasto on 10.11.2008 tehnyt päätöksen Digitan huomattavasta markkinavoimasta ja asettanut mainitussa päätöksessä Digitalle velvollisuuksia valtakunnallisten digitaalisten televisiolähetyspalveluiden ja valtakunnallisten analogisten radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla.
- (1032) Televisio- ja radiotoiminnan lähetyspalvelut sisällön lähettämiseksi loppukäyttäjille on viimeksi sisältynyt komission suositukseen 2003/311/EY (markkina 18). Kuten valituksenalaisesta markkina-analyysistä käy ilmi, markkina 18 ei ole sisältynyt enää komission vuonna 2007 antamaan markkinasuositukseen 2007/879/EY eikä vuonna 2014 antamaan markkinasuositukseen 2014/710/EU.
- (1033) Viimeksi mainitun suosituksen 2014/710/EU johdanto-osan 21 ja 22 perustelukappaleesta sekä 2 kohdasta käy kuitenkin ilmi, että kansalliset sääntelyviranomaiset voivat nimetä kansallisten olosuhteiden perusteella muitakin markkinoita kuin mitä suosituksen liitteessä on lueteltu ja soveltaa näihin markkinoihin kolmen perusteen testiä.
- (1034) Korkein hallinto-oikeus toteaa edellä esitettyyn nähden, että Viestintävirastolla on kansallisena sääntelyviranomaisena toimivalta

säännellä kansallisten olosuhteiden perusteella myös sellaisia markkinoita, jotka eivät enää sisälly komission markkinasuositukseen. Merkitystä ei ole sillä, että markkinaa ei enää kaikissa unionin jäsenvaltioissa säännellä. Viestintävirasto voi tietoyhteiskuntakaaren 52 §:n 4 momentin mukaisesti muuttaa tai vähentää tiettyjä merkityksellisiä markkinoita koskevaa sääntelyä tai poistaa sääntelyn kokonaan ainoastaan tekemällä uuden huomattavan markkinavoiman päätöksen, jos tätä edeltäen laadittu markkina-analyysi on osoittanut, että markkinoilla on tapahtunut sääntelyn muuttamisen, vähentämisen tai poistamisen perusteeksi katsottavia merkityksellisiä muutoksia.

- (1035) Kun otetaan huomioon, että Viestintävirasto on säännellyt televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoita vuonna 2008 tekemälään päätöksellä, joka on ollut edelleen voimassa nyt kysymyksessä olevaa valituksenalaista huomattavan markkinavoiman päätöstä valmisteltaessa, Viestintävirasto on tietoyhteiskuntakaaren 51 §:n nojalla voinut määritellä merkityksellisiksi markkinoiksi televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinat (markkina 18). Näistä markkinoista Viestintäviraston on tullut tehdä tietoyhteiskuntakaaren 52 §:n mukainen markkina-analyysi ja tarvittaessa huomattavan markkinavoiman päätös. Viestintäviraston päätös ei ole tältä osin Digitan esittämällä perusteella lainvastainen.

3.5.3 Kilpailuoikeuden noudattaminen merkityksellisten markkinoiden määrittelyssä

3.5.3.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (1036) Digitan mukaan Viestintäviraston valituksenalainen päätös ja markkina-analyysi ovat ristiriidassa Kilpailu- ja kuluttajaviraston sekä komission kilpailuoikeudellisen käytännön kanssa. Markkinamäärittely on tehtävä kilpailulainsäädännön vaatimusten mukaisesti.
- (1037) Viestintäviraston olisi tullut määritellä antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinat vastaavasti kuin Kilpailu- ja kuluttajavirasto on omassa päätöskäytännössään määrittänyt (esimerkiksi dnro 261/14.00.10/2012, Elisa Oyj/PPO-Yhtiöt ym., 24.4.2013, dnro 197/KKV14.00.10/2014, DNA Oy/TDC Oy Finland ja TDC Hosting Oy, 26.5.2014 ja dnro 405/KKV14.00.10/2014, Elisa Oyj/Anvia Oy).
- (1038) Merkitykselliseen mastomarkkinaan olisi tullut katsoa kuuluvaksi ne mastot, jotka soveltuvat televisio- ja radiolähetysantennien kiin-

nittämiseen korkeutensa, sijaintinsa ja muiden ominaisuuksiensa puolesta. Kaikkien vähintään 80 metriä korkeiden mastojen, mukaan lukien telecom-mastojen, tulisi katsoa kuuluvan merkitykselliseen antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinaa.

- (1039) Viestintäviraston markkinamäärittely erityisesti televisiolähetyspalvelujen merkityksellisten hyödykemarkkinoiden osalta on ristiriidassa vakiintuneen kansallisen ja unionin kilpailuoikeudellisen käytännön kanssa, jonka mukaan maksuttomia ja maksullisia televisiolähetyksiä tulisi käsitellä erillisinä hyödykemarkkinoina. Digita on viitannut maksullisia televisiokanavia koskeviin Euroopan komission tekemiin päätöksiin (IV/M.410 - Kirch/Richemont/Telepiù, IV/M.469 - MSG Media Service, COMP/M.1574 – Kirch/Mediaset ja COMP/JV.37 – B Sky B/Kirch Pay TV) sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemiin päätöksiin (DNA Oy/Digi TV Plus Oy, dnro 223/KKV14.00.10/2013 ja TV 4 AB/C More Group AB, dnro 579/81/2008 sekä MTV Oy, dnro 559/KKV14.00.10/2014).

3.5.3.2 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut

- (1040) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ole Digitan viittaamissa yrityskauppapäätöksissään ottanut kantaa televisio- ja radiolähetyspalveluiden tarjoamisessa tarvittavien mastojen markkinoihin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on näissä päätöksissään käsitellyt telecom-mastojen ohella korkeita mastoja, joiden alaosien niin kutsuttu telecom-korkeus soveltuu matkaviestinverkon tukiaseman kiinnittämiseen. Televisio- ja radiolähetysantennien relevanttiin markkinaa ei voida Digitan vaatimalla tavalla ottaa mukaan kaikkia telecom-mastoja tai yli 80 metriä korkeita mastoja.
- (1041) Maksutelevision lähetyspalvelua ei ole perusteltua käsitellä erillisenä markkinana.

3.5.3.3 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (1042) Viestintäviraston mukaan valituksenalainen päätös ei ole ristiriidassa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tai komission kilpailuoikeudellisen käytännön kanssa. Merkitykselliset hyödykemarkkinat on viraston päätöksessä määritelty kilpailuoikeudellisten periaatteiden mukaisesti. Joka tapauksessa jo puitedirektiivistä ja Euroopan komission ohjeista johtuu, että huomattavan markkinavoiman sääntelyjärjes-

telmän mukainen markkinoiden määrittely voi perustellusti poiketa kilpailuviranomaisten vastaavasta käytännöstä.

- (1043) Digitan viittaamat Kilpailu- ja kuluttajaviraston kolme yrityskaupparatkaisua eroavat luonteensa puolesta muun ohella huomattavan markkinavoiman päätöksistä ja niiden taustalla olevista markkina-analyyseistä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ole näissä tapauksissa ottanut varsinaisesti kantaa merkityksellisten markkinoiden määrittelyyn tai antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinoiden määrittelyyn televisio- ja radiolähetyspalvelujen toteuttamista varten.
- (1044) Digitan viittaamissa maksullisia televisiokanavia koskevissa komission päätöksissä on tarkasteltu kuluttajamarkkinoita ja päätökset ovat koskeneet erityisesti televisiolähetysten sisältöä.
- (1045) Komissio on tutkinut televisiolähetysmarkkinoita (Apollo/JP Morgan/Primacom, COMP/M.3355) ja todennut, että maksullisten ja maksuttomien televisiokanavien intressit ovat samat. Molemmat haluavat saavuttaa suurimman mahdollisen vastaanottajien joukon: maksulliset ja kaupallisesti vapaasti vastaanotettavat kanavat tulojen maksimoimiseksi ja julkiset toimijat täyttääkseen jakeluvelvoitteen.

3.5.3.4 Sovellettavat oikeusohjeet ja muu huomioon otettava aineisto

- (1046) *Tietoyhteiskuntakaaren* 1 §:n mukaan lain tavoitteena on edistää sähköisen viestinnän palvelujen tarjontaa ja käyttöä sekä varmistaa, että viestintäverkkoja ja viestintäpalveluja on kohtuullisin ehdoin jokaisen saatavilla koko maassa. Lain tavoitteena on lisäksi turvata radiotaajuuksien tehokas ja häiriötön käyttö sekä edistää kilpailua ja varmistaa, että viestintäverkot ja -palvelut ovat teknisesti kehittyneitä, laadultaan hyviä, toimintavarmoja ja turvallisia sekä hinnoitellaan edullisia. Lain tavoitteena on myös turvata sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojan toteutuminen.
- (1047) *Tietoyhteiskuntakaaren* 51 §:ssä säädetään merkityksellisten markkinoiden määrittelystä ja 52 §:ssä markkina-analyysin tekemisestä. Hallituksen esityksen (HE 221/2013 vp) mukaan markkina-analyysissä tulisi ottaa huomioon teleyrityksiin kohdistuva kilpailun paine ja niiden tosiasiallinen mahdollisuus toimia riippumatta kilpailijoistaan.

- (1048) Aiemmin voimassa ollut viestintämarkkinalakia (393/2003) koskevan hallituksen esityksen (HE 112/2002 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on tietoyhteiskuntakaaren 52 §:ää vastaavan 17 §:n kohdalla todettu muun ohella, että Viestintäviraston on kilpailutalannetta arvioidessaan otettava huomioon komission markkina-analyysiä ja huomattavan markkinavoiman arviointia koskevat ohjeet. Lisäksi hallituksen esityksen (HE 112/2002 vp) mukaan markkinoita analysoitaessa arvioidaan, miten kysynnän ja tarjonnan korvattavuus rajoittaa yrityksen kilpailukäyttäytymistä kyseisillä markkinoilla. Kysynnän ja tarjonnan korvattavuus on hallituksen esityksen (HE 112/2002 vp) mukaan otettava huomioon paitsi markkinoiden tuote- ja palvelukohtaisen ulottuvuuden arvioinnissa, myös markkinoiden maantieteellistä ulottuvuutta arvioitaessa.
- (1049) *Puitedirektiivin* 15 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on, ottaen suosituksen ja suuntaviivat mahdollisimman tarkasti huomioon, määriteltävä kilpailulainsäädännön periaatteiden mukaisesti kansallisia olosuhteita vastaavat merkitykselliset markkinat, erityisesti alueellaan vallitsevat merkitykselliset maantieteelliset markkinat.
- (1050) Puitedirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on suoritettava analyysi merkityksellisistä markkinoista ottaen huomioon suosituksessa yksilöidyt markkinat sekä mahdollisimman tarkasti suuntaviivat. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tämä analyysi suoritetaan tarvittaessa yhteistyössä kansallisten kilpailuviranomaisten kanssa.
- (1051) *Komission suosituksen* 2014/710/EU johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan puitedirektiivin 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti kansalliset sääntelyviranomaiset voivat määritellä kilpailulainsäädännön mukaisesti ja tämä suositus tarkasti huomioon ottaen merkitykselliset markkinat kansallisten olosuhteiden näkökulmasta sekä erityisesti merkitykselliset maantieteelliset markkinat omalla alueellaan.
- (1052) Suosituksen yhdeksännen perustelukappaleen mukaan, kun tehdään direktiivin 2002/21/EY 16 artiklan mukainen markkina-analyysi, markkinat olisi arvioitava ennakoiivasta näkökulmasta ja liikkeelle olisi lähdettävä vallitsevista markkinaedellytyksistä. Analyysissä olisi arvioitava se, voiko markkinoista tulla kilpailumarkkinat ja onko mahdollinen kilpailun puute kestävää, ottaen huomioon odotettavissa oleva tai ennakoitava markkinakehitys.

- (1053) Suosituksen kymmenennen perustelukappaleen mukaan, jos kyseillä markkinoilla ei vallitse todellista kilpailua ilman ennakkosääntelyä ennakoivasta näkökulmasta katsottuna, olisi arvioitava vastaavat tukkumarkkinat, jotka tulevat ennakkosääntelyn alaisiksi direktiivin 2002/21/EY 16 artiklan mukaisesti.
- (1054) Komissio on puitedirektiivin 15 artiklan 2 kohdan nojalla antanut ohjeet markkina-analyysiä ja huomattavan markkinavoiman arvioimista varten sähköisen viestinnän verkkoja ja palveluja koskevassa yhteisön sääntelyjärjestelmässä (2002/C 165/03; jäljempänä komission ohjeet tai ohjeet).
- (1055) *Komission ohjeiden* 2002/C 165/03 johdanto-osan ensimmäisen kohdan mukaan mainituissa ohjeissa esitetään periaatteet, joita kansallisten sääntelyviranomaisten on noudatettava analysoidessaan markkinoita ja kilpailun toteutumista sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen uuden sääntelyjärjestelmän mukaisesti.
- (1056) Ohjeiden johdanto-osan seitsemännen kohdan mukaan puitedirektiivin 15 artiklan 3 kohdan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten olisi mahdollisimman tarkasti noudatettava ohjeita.
- (1057) Komission ohjeiden johdanto-osan 20 kohdan mukaan puitedirektiivin 16 artiklan mukaista markkina-analyysiä tehdessään kansalliset sääntelyviranomaiset laativat ennakoivan ja rakenteellisen arvion merkityksellisistä markkinoista vallitsevien markkinaolosuhteiden perusteella. Sääntelyviranomaisten olisi päätettävä, tuleeeko markkinoilla todennäköisesti vallitsemaan kilpailu ja onko havaittu kilpailun puute jatkuvaa, kun otetaan huomioon oletettu tai ennakoitavissa oleva kehitys kohtuulliseksi katsottavana ajanjaksona. Tätä ajanjaksoa määriteltäessä olisi otettava huomioon kyseisten markkinoiden erityispiirteet sekä ajankohta, jolloin kansallisten sääntelyviranomaisten oletetaan seuraavan kerran suorittavan kyseisten markkinoiden tarkastelun.
- (1058) Ohjeiden johdanto-osan 24 kohdan mukaan markkinoiden määrittelyssä ja huomattavan markkinavoiman arvioinnissa käytetään sääntelyjärjestelmässä samoja menetelmiä kuin kilpailuoikeudessa. Tästä syystä kansallisten sääntelyviranomaisten suorittaman, komission suosituksessa lueteltujen markkinoiden maantieteellisen määrittelyn, mahdollisten suositukseen sisällytettävien tuote- ja palvelumarkkinoiden määrittelyn ja kilpailun toteutumisen arvioinnin olisi

oltava johdonmukaista suhteessa kilpailuoikeudelliseen oikeuskäytäntöön ja lainkäyttöön.

- (1059) Ohjeiden johdanto-osan 25 kohdan mukaan samojen menetelmien käyttö varmistaa, että alakohtaisen sääntelyn tarpeisiin tehdyt merkityksellisten markkinoiden määritelmät vastaavat useimmissa tapauksissa kilpailuoikeudessa sovellettavia markkinamääritelmiä. Komission ja kilpailuviranomaisten kilpailuasioiden yhteydessä määrittelemät markkinat voivat joissain tapauksissa ja ohjeiden luvussa 2 esitetyistä syistä poiketa komission suosituksessa ja päätöksessä luetelluista markkinoista ja/tai kansallisten sääntelyviranomaisten puitedirektiivin 15 artiklan 3 kohdan nojalla määrittelemistä markkinoista.
- (1060) Ohjeiden johdanto-osan 27 kohdassa on todettu muun ohella, että puitedirektiivin 15 artiklan mukaisessa markkina-analyysissä lähtökohtana ei ole yhteisön perustamissopimuksen 81 artiklassa (sittemmin SEUT 101 artikla) tarkoitetun sopimuksen tai yhdenmukaistetun menettelytavan olemassaolo, ei liioin sulautuma-asetuksessa tarkoitettu keskittymä eikä myöskään yhteisön perustamissopimuksen 82 artiklassa (sittemmin SEUT 102 artikla) tarkoitettu määräävän markkina-aseman väitetty väärinkäyttö, vaan ennakoiva kokonaisarvio tarkasteltavien markkinoiden rakenteesta ja toiminnasta. Vaikka kansallisten sääntelyviranomaisten ja kilpailuviranomaisten olisikin samoja kysymyksiä samoissa olosuhteissa ja samoin tavoittein tarkastellessaan periaatteessa päädyttävä samoihin johtopäätöksiin, ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että edellä kuvatut erot ja varsinkin sääntelyviranomaisten arvion laajempi tarkastelutapa huomioon ottaen kilpailuoikeuden tarkoituksiin ja alakohtaisen sääntelyn tarkoituksiin määritellyt markkinat voivat toisinaan poiketa toisistaan.
- (1061) Ohjeiden johdanto-osan 28 kohdan mukaan yrityssulautumiin liittyvä analyysi suoritetaan kyllä ennakoon, mutta ei säännöllisin väliajoin, kuten kansallisten sääntelyviranomaisten suorittama analyysi uudessa sääntelyjärjestelmässä. Kilpailuviranomaisella ei periaatteessa ole mahdollisuutta tarkastella päätöstään säännöllisesti uudelleen markkinakehityksen valossa, kun taas kansallisilla sääntelyviranomaisilla on puitedirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla velvollisuus tehdä niin. Tämä tekijä voi vaikuttaa kansallisten sääntelyviranomaisten suorittaman markkina-analyysin ja kilpailutilanteen arvioinnin laajuuteen ja seikkaperäisyyteen, joten tästä syystä uudessa sääntelyjärjestelmässä markkinamääritelmät voivat saman-

tapaisissakin tilanteissa joissain tapauksissa poiketa kilpailuviranomaisten markkinamääritelmistä.

- (1062) Ohjeiden johdanto-osan 31 kohdassa on todettu muun ohella, että kansallisten sääntelyviranomaisten huomattavan markkinavoiman yrityksille asettamalla ennakkovelvoitteilla pyritään asiaa koskevis- sa direktiiveissä säädettyihin tavoitteisiin, kun taas kilpailuoikeudellisilla seuraamuksilla pyritään rankaisemaan sopimuksista tai väärinkäytöksistä, jotka rajoittavat tai vääristävät kilpailua kyseisillä markkinoilla.

3.5.3.5 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (1063) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että puitedirektiivin 15 artiklan 3 kohdasta käy ilmi, että Viestintäviraston on tullut kansallisena sääntelyviranomaisena komission suositus ja suuntaviivat mahdollisimman tarkasti huomioon ottaen määritellä kilpailulainsäädännön periaatteiden mukaisesti kansallisia olosuhteita vastaavat merkitykselliset markkinat.
- (1064) Komission ohjeiden (2002/C 165/03) mukaan markkinoiden määrittelyssä ja huomattavan markkinavoiman arvioinnissa käytetään samoja menetelmiä kuin kilpailuoikeudessa. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että komission ja kilpailuviranomaisten kilpailuasioden yhteydessä määrittelemät markkinat voivat joissakin tapauksissa poiketa komission suosituksesta ja päätöksessä luetelluista markkinoista ja/tai kansallisten sääntelyviranomaisten puitedirektiivin 15 artiklan 3 kohdan nojalla määrittelemistä markkinoista. Viestintämarkkinoiden ennakkollisen sääntelyn sekä unionin ja kansallisten kilpailusääntöjen noudattamisen arviointiin liittyvät erot käyvät ilmi myös edellä mainitusta komission suosituksesta.
- (1065) Tietoyhteiskuntakaaren ja puitedirektiivin mukaisessa markkina-analyysissä lähtökohtana on ennakoiva kokonaisarvio tarkasteltavien markkinoiden rakenteesta ja toiminnasta, mikä eroaa kilpailuviranomaisten suorittamasta kilpailusääntöjen noudattamisen jälkikäteisestä valvonnasta. Kilpailuoikeudelliseen yrityskauppavalvontaan liittyvä analyysi tehdään tosin myös ennakkollisesti. Tämä analyysi tehdään kuitenkin kunkin yksittäisen yrityskauppavalvonnan alaan kuuluvan yrityskaupan yhteydessä kertaluontoisesti eikä säännöllisin väliajoin, kuten tietoyhteiskuntakaaressa ja puitedirektiivissä tarkoitettu markkina-analyysi tehdään.

- (1066) Komission ohjeiden (2002/C 165/03) johdanto-osan 28 kohdan mukaan ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että sääntelyviranomaisten arvion laajempi tarkastelutapa huomioon ottaen kilpailuoikeuden tarkoituksiin ja alakohtaisen sääntelyn tarkoituksiin määritellyt markkinat voivat toisinaan poiketa toisistaan.
- (1067) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Digitan viittaamissa Kilpailu- ja kuluttajaviraston sekä Euroopan komission päätöksissä kysymys on ollut kilpailuoikeudellisesta yrityskauppavalvonnasta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ole näissä päätöksissä ottanut kantaa televisio- ja radiolähetyspalveluiden tarjoamisessa tarvittavaan mastomarkkinan eikä antennipaikan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinoiden määrittelyyn televisio- ja radiolähetyspalvelujen toteuttamista varten. Kun vielä huomioon otetaan edellä todettu ero yrityskauppavalvontaa koskevien analyysien ja telemarkkinoiden sääntelyyn liittyvän markkina-analyysin välillä, Kilpailu- ja kuluttajaviraston mainituista päätöksistä ei ole johtunut estettä merkityksellisten televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoiden määrittelylle siten kuin Viestintävirasto on ne määritellyt valituksenalaisessa päätöksessään.
- (1068) Kuten Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätöksestä DNA Oy / Digi TV Plus Oy (dnro 223/KKV/14.00.10/2013) käy ilmi, komission päätöskäytännössä on katsottu, että maksullisten televisiolähetyspalveluiden markkinat ovat erilliset markkinat erottamatta maanpäällisiä lähetyksiä, satelliitti- tai kaapeliverkkoa tai muitakaan lähetystapoja. Edelleen päätöksestä käy ilmi, että komission näkemyksen mukaan maksutelevisiopalveluissa kuluttajien kannalta ensisijaista on palveluiden sisältö, joka on eri jakelualustoilla varsin pitkälle yhdenmukaista. Myöskään palveluiden hinnat eivät komission mukaan poikkea toisistaan merkittävästi, minkä lisäksi liittymiskustannukset eri jakeluteihin ovat varsin lähellä toisiaan.
- (1069) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Digitan viittaamissa Euroopan komission maksullisia televisiokanavia koskevissa päätöksissä on tarkasteltu kuluttajamarkkinoita. Esillä olevassa asiassa markkina-analyysin kohteena olevia viestintämarkkinoita ei ole rajattu kosemaan pelkästään vapaasti vastaanotettavia kanavia, vaan Viestintävirasto on arvioinut kysymyksessä olevia merkityksellisiä markkinoita televisio-ohjelmistopalveluiden ostajien ja televisiolähetyspalveluja tarjoavien yritysten kannalta. Näin ollen Digitan viittaamat komission päätöksetkään eivät ole aiheuttaneet Viestintävirastolle estettä määritellä merkitykselliset televisio- ja radiolähetyspalvelui-

den markkinat siten kuin se on valituksenalaisessa päätöksessään tehnyt.

- (1070) Viestintäviraston laatimasta televisio- ja radiopalveluiden markkina-analyysistä käy ilmi, että markkina-analyysin rakenne pohjautuu Euroopan komission antamaan ohjeeseen markkina-analyysistä ja huomattavan markkinavoiman arvioimisesta. Viestintävirasto on markkina-analyysin mukaan tarkastellut ensin vähittäismarkkinoita ja niiden merkityksellisiä hyödykemarkkinoita sekä maantieteellisiä markkinoita kysynnän ja tarjonnan korvattavuuden arvioinnin kannalta. Tämän jälkeen Viestintävirasto on määritellyt vähittäismarkkinoihin liittyvät tukkumarkkinat, merkitykselliset hyödykemarkkinat sekä maantieteelliset markkinat.
- (1071) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on ottanut riittävällä tavalla huomioon kilpailuoikeudelliset periaatteet, puitedirektiivin säännökset sekä komission suosituksen ja ohjeet merkityksellisiä markkinoita määrittäessään eikä virasto ole menetellyt tältä osin Digitan esittämällä perusteella virheellisesti merkityksellisiä markkinoita määrittäessään.

3.5.4 Antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinan sekä lähetysohjelmien tukkumarkkinan korvattavuus

3.5.4.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (1072) Digitan mukaan antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinalla tai lähetysohjelmien tukkumarkkinalla ei ole perustetta erottaa maanpäällistä antenniverkkoa muista lähetysohjelmien verkoista omaksi merkitykselliseksi markkinakseen. Muut lähetysohjelmat luovat merkittävää kilpailupainetta maanpäälliselle antenniverkolle ja ne ovat siten vaihtoehtoisia radio- ja televisiolähetysten jakelualustoja. Merkityksellinen hyödykemarkkina käsittää siten myös satelliitti-, kaapeli-, laajakaista- ja mobiiliverkot.
- (1073) Perinteinen maanpäällinen antenniverkko on menettänyt asemansa. Kuluttajilla on mahdollisuus ja kyky tehokkaasti hyödyntää vaihtoehtoisia jakelukanavia radio- ja televisiolähetysten vastaanottamiseen. Eri jakelualustojen keskinäinen korvaavuus kuluttajamarkkinalla merkitsee jakelualustojen korvaavuutta myös tukkumarkkinoilla.

- (1074) Viestintäviraston olisi tullut tullut antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinoiden määrittelyssä arvioida, onko potentiaalisilla lähetysoalvelujen tarjoajilla mahdollisuus käyttää muita kuin Digitan päälähetysasemien mastoja rinnakkaisen UHF-jakeluverkon (televisionlähetysoalvelut) tai FM-radiolähetysoverkon rakentamiseksi. Viestintäviraston olisi tullut ottaa paremmin huomioon markkinakehitys, muun ohella internetin kautta tarjottavat OTT-palvelut ja IPTV-palvelut, kuten Netflix. Viestintävirasto ei ole ottanut huomioon muun ohella tulevaa verkkotoimilupakierrosta, taajuusmuutoksia eikä DNA:n vahvaa asemaa Suomen televisionlähetysomarkkinoilla.

3.5.4.2 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut

- (1075) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman mukaan vaihtoehtoiset jakelukanavat eivät ole kuluttajien kannalta Digitan esittämällä tavalla toisiaan korvaavia. Digitan omistuksessa oleva maanpäällinen antenniverkko on ainoa aidosti valtakunnallinen ja kaikki suomalaiset tavoitettava verkko television- ja radiolähetysopalveluissa. Yleisradio, MTV ja Sanoma ovat viittanneet Digitan verkkotoimilupahakemukseen, jonka mukaan antennitelevision on suosituin vastaanottotapa kotitalouksissa ja antennitelevisionkotitalouksia on Suomessa yli miljoona.

3.5.4.3 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (1076) Viestintävirasto toteaa tarkastelleensa markkina-analyysissä vaihtoehtoisien lähetysoapojen ja jakelualustojen korvaavuutta kuluttajien ja ohjelmistotoimijoiden näkökulmasta.
- (1077) Kuluttajilla on enemmän vaihtoehtoja vastaanottaa audiovisuaalisia lähetyksiä. Vaihtoehtoiset lähetysojen vastaanottotavat eivät ole kuluttajien näkökulmasta korvaavia UHF-verkon televisionlähetysoille. Lähetyso muodot eivät ole korvaavia myöskään ohjelmistotoimijoiden näkökulmasta.
- (1078) Vaikka kuluttajilla on enemmän vaihtoehtoisia televisionlähetysojen vastaanottotapoja, tämä ei itsessään merkitse, että ne olisi katsottavissa korvaaviksi kuluttajien saati nyt kysymyksessä olevien tukkumarkkinoiden kannalta keskeisten ohjelmistotoimijoiden näkökulmasta. Vähittäismarkkinoiden tarkastelu antaa lähinnä viitteitä tukkumarkkinoiden rakenteen tarkastelulle. Korvaavuus vähittäistasolla ei automaattisesti merkitse korvaavuutta tukkutasolla.

- (1079) Viestintävirasto on tarkastellut markkina-analyysissään kaikkien eri lähetysten vastaanottotapojen korvattavuutta. VHF-verkon lähetykset eivät ole korvaavia UHF-verkon lähetyksille VHF-verkon rajallisen kanavatarjonnan, verkon peiton ja loppuasiakkaille aiheutuvien huomattavien vaihtokustannusten vuoksi. UHF-lähetysverkko on monilla alueilla ainoa jakelutie televisio-ohjelmistoille, mikä korostaa valtakunnallisen televisioverkon roolia kuluttajien ja ohjelmistotoimijoiden kannalta. Radiolähetysten osalta UHF-verkon lähetykset tai OTT-palveluina tarjottavat lähetykset eivät ole korvaavia FM-verkkojen lähetyksille. Kaapeli-, satelliitti- ja IPTV-verkkojen lähetysten sekä OTT-televisiopalveluiden voidaan katsoa olevan kuluttajien ja ohjelmistotoimijoiden näkökulmasta lähinnä täydentäviä vastaanottotapoja ja lähetysmuotoja.
- (1080) Radio- ja televisiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla kysynnän määrittelevät Yleisradion lakisääteinen julkisen palvelun velvollisuus sekä kaupallisten televisioyhtiöiden toimilupaehdot ja niiden valitsemat kaupalliset strategiat. Yleisradion ja yleisen edun kanavien ohjelmistotoimiluvat tulevat olemaan sidoksissa UHF-verkon lähetykseen markkina-analyysin tarkastelujaksolla. UHF-verkon lähetyksistä maksettu hinta vaikuttaa ohjelmistotoimijoiden kustannuksiin.
- (1081) Viestintävirasto on markkina-analyysissään ottanut huomioon muun ohella markkinakehityksen ja tulevan verkkotoimilupakierroksen. Viestintävirasto on myös käsitellyt ja ottanut huomioon DNA:n aseman ja sen rakentaman VHF-lähetysverkon. Taajuusmuutokset eivät vaikuta merkityksellisten hyödykemarkkinoiden määrittelyyn. Merkkejä ei ole siitä, että televisioyhtiöt olisivat luopumassa valtakunnallisesta jakelusta tai yleisen edun kanavan asemasta.
- (1082) Digitan 18.5.2015 päivätyssä verkkotoimilupahakemuksessa esittämät seikat tukevat Viestintäviraston näkemystä siitä, ettei markkina-analyysin tarkasteluajanjaksolla tule tapahtumaan sellaista muutosta jakelutavoissa, joka merkitsisi maanpäällisen antennitelevisiojakelun merkityksen vähenemistä.

3.5.4.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

Televisiolähetyspalvelut – UHF-lähetysten korvattavuus

- (1083) Viestintävirasto on televisio- ja radiopalveluita koskevassa markkina-analyysissään määritellyt kolme erillistä tukkumarkkinaa: 1) an-

tennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinat; 2) televisi-
siolähetyspalveluiden tukkumarkkinat ja 3) radiolähetyspalveluiden
tukkumarkkinat.

- (1084) Markkina-analyysin mukaan televisio-ohjelmistopalveluiden lähe-
tys- ja vastaanottotapoja ovat maanpäälliset televisiolähetykset
UHF-taajuusalueen tai VHF-taajuusalueen televisiolähetysverkois-
sa, kaapelitelevisiolähetykset, satelliittilähetykset, IPTV-lähetykset
sekä avoimen internetin yli siirrettävät niin sanotut OTT-lähetykset.
- (1085) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että markkinat on komission suosi-
tuksen 2014/710/EU johdanto-osan yhdeksännen perustelukappa-
leen mukaan arvioitava ennakoivasta näkökulmasta ja liikkeelle on
lähdeettävä vallitsevista markkinaedellytyksistä. Näin ollen korkein
hallinto-oikeus katsoo, kun otetaan huomioon, että markkina-ana-
lyysin laatimisen aikaan voimassa ollut ennakkosääntely on koske-
nut valtakunnallisia maanpäällisiä televisiolähetyksiä Digitan UHF-
verkossa, että Viestintävirasto on voinut arvioida eri vastaanottota-
pojen kysynnän ja tarjonnan korvattavuutta sen perusteella, onko
loppuasiakkaalla mahdollisuus korvata Digitan UHF-verkoissa tar-
jottavien lähetysten vastaanotto VHF-, kaapelitelevisio-, satelliitti-
tai IPTV-verkossa taikka OTT-palveluna tarjottavien lähetysten vas-
taanottamisella.
- (1086) Viestintävirasto on VHF-verkon osalta todennut, että vaikka vas-
taanottotapa on loppukäyttäjän näkökulmasta hyvin lähellä UHF-lä-
hetysten vastaanottoa, korvaavuutta rajoittavat VHF-lähetysten ra-
jallinen kanavatarjonta, verkon peitto ja loppuasiakkaille aiheutuvat
vaihtokustannukset. Ainoastaan alle kolmanneksella maanpäällisiä
televisiolähetyksiä vastaanottavista kotitalouksista ja siten alle
15 prosentilla kaikista kotitalouksista on VHF-lähetysten vastaanot-
toon tarvittava antenni.
- (1087) Kaapelitelevisioverkot ovat markkina-analyysin mukaan alueellisia
ja niitä on pääosin rakennettu suurimpiin kaupunkeihin ja asutus-
keskittymiin. Kaapelitelevisioverkkojen lähetysten vastaanotto on
loppuasiakkaalle maksullinen palvelu toisin kuin UHF-lähetysten
vastaanottaminen. Viestintävirasto on todennut markkina-analyysis-
sä, että korvaavuutta rajoittavat kaapeliverkkojen rajallinen verkon
peitto ja loppuasiakkaille kaapelitelevisioverkkoon liittymisestä,
kaapelitelevisioliittymästä sekä vastaanottimen hankinnasta koitu-
vat kustannukset, joita voidaan pitää merkittävinä.

- (1088) Satelliittilähetyksverkkojen väestöpeitto on lähes 100 prosenttia. Satelliittilähetyksverkkojen lähetyksien korvaavuutta rajoittavat loppuasiakkaille koituvat merkittävät kustannukset, jotka aiheutuvat satelliittilautasantennin hankinnasta asennuksineen ja satelliittiverkoissa käytettyä lähetystekniikkaa tukevan vastaanottimen hankinnasta. Satelliittilähetyksverkkojen kanavatarjonta riippuu satelliittipalveluita tarjoavista yrityksistä.
- (1089) Markkina-analyysin mukaan IPTV-verkot ovat alueellisia. IPTV-verkkojen lähetyksiä vastaanottavien loppuasiakkaiden määrä voi kasvaa merkittävästi, koska IPTV-lähetyksiä vastaanottavien loppuasiakkaiden määrä on vielä pieni ja jo nykyiset laajakaistaverkot mahdollistavat IPTV-lähetyksien tarjoamisen suurelle määrälle potentiaalisia loppuasiakkaita ilman merkittäviä lisäinvestointeja. Markkina-analyysistä käy ilmi, että osittain IPTV-palveluja tarjotaan siten, että yleiset televisiokanavat vastaanotetaan UHF-verkkojen tai kaapelitelevisioverkkojen kautta. Viestintävirasto on todennut, että IPTV-verkkojen lähetykset voivat olla korvaavia vain niiden loppuasiakkaiden kannalta, joilla on käytössään riittävän nopea laajakaistayhteys, IPTV-verkkojen lähetyksien vastaanottamiseen tarvittava vastaanotin ja IPTV-liittymäsopimus palveluntarjoajan kanssa. Korvaavuutta rajoittavat IPTV-verkkojen rajallinen verkon peitto ja loppuasiakkaille koituvat vaihtokustannukset.
- (1090) Markkina-analyysin mukaan OTT-palveluiden käyttäminen ei vaadi yhtä laadukasta internet-yhteyttä kuin IPTV-lähetyksien vastaanottaminen ja se onnistuu käytännössä kaikilla nykyisin käytössä olevilla kiinteän verkon laajakaistayhteyksillä ja myös matkaviestinverkon tiedonsiirtoyhteyksillä. OTT-palvelut ovat markkina-analyysin mukaan näin ollen saatavilla lähes koko Manner-Suomen alueella eikä OTT-palvelujen käyttämiseen siirtymisestä koidu merkittäviä vaihtokustannuksia loppuasiakkaille. Viestintävirasto on kuitenkin todennut, että OTT-palveluiden korvaavuutta rajoittavat OTT-palveluna tarjottujen televisiokanavien ja -ohjelmien rajallinen tarjonta sekä palvelun laatuun ja sen varmistamiseen liittyvät tekijät.
- (1091) Viestintävirasto on markkina-analyysissä katsonut, ettei UHF-verkkojen lähetyksien vastaanotolle analyysin laatimisaikaan tai lähitulevaisuudessa kysynnän korvattavuuden näkökulmasta ole korvaavaa vaihtoehtoa.
- (1092) Markkina-analyysin mukaan UHF-verkoissa tarjottaville lähetyksille ei ole tarjonnan korvattavuuden näkökulmasta korvaavaa vaihto-

ehto senkään vuoksi, että markkina-analyysin laatimisaikaan ei ole ollut saatavilla verkkotoimilupia, joilla uusi markkinoille tuleva yritys voisi alkaa tarjota korvaavia UHF-lähetyksiä. Ohjelmistopalveluita tarjoavien yritysten mahdollisuutta korvata UHF-verkkojen lähetyspalvelut rajoittaa myös ohjelmistotoimilupien sitominen Digitan UHF-taajuusalueen verkkotoimilupiin, jolloin halutessaan vaihtaa lähetyspalveluntarjoajaa ohjelmistotoimijan on haettava ensiksi muutosta ohjelmistotoimilupaansa.

- (1093) Lisäksi Viestintävirasto sekä Yleisradio, MTV ja Sanoma ovat Digitan valitukseen antamissaan kirjelmissä viitanneet esillä olevan asian oikeudenkäyntiasiakirjoihin sisältyvään Digitan 18.5.2015 päivättyyn digitaalisen maanpäällisen joukkoviestinverkon kanavannippuja koskevaan verkkotoimilupahakemukseen toimilupakaudelle 10.1.2017–31.12.2026.
- (1094) Mainitussa verkkotoimilupahakemuksessa on todettu muun ohella, että maanpäällinen jakeluverkko on polarisoituvassa mediakentässä kustannustehokkain tapa jaella AV-massasisältöä kaikille suomalaisille tulevalla verkkotoimilupakaudella ja siitä eteenpäin. Verkkotoimilupahakemuksen mukaan Digitan tavoitteena on siirtyä teräväpiirtolähetyksiin asteittain siten, että suomalaisten televisiokatselun jatkuminen ilman lisäinvestointeja antennijärjestelmiin on mahdollista.
- (1095) Lisäksi Digita on verkkotoimilupahakemuksessaan esittänyt, että ”Suomessa HD-tasoiseen television maanlaajuiseen massajakeluun kykeneviä laajakaistaverkkoja ei ole olemassa. Sen vuoksi on selvää, että tällaisten verkkojen valtavat investoinnit tarkoittaisivat merkittävää korotuspainetta nykyisten laajakaistaliittymien kuukausimaksuihin, jotka jo nykyisellään ovat noin 100-kertaiset maanpäällisen verkon talouskohtaiseen jakelukustannukseen verrattuna.” Vielä toimilupahakemuksessa on todettu, että ”jos TV-jakelu siirretäisiin internetiin, tämä tukkisi sekä runkoverkot että access-verkot”.
- (1096) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintävirasto on markkina-analyysissään arvioinut Digitan UHF-verkoille kysynnän ja tarjonnan korvattavuuden suhteen vaihtoehtoisia televisio-ohjelmistopalveluiden lähetys- ja vastaanottotapoja. Tämän selvityksen perusteella UHF-verkon korvaamista VHF-taajuusalueen televisiolähetyksillä rajoittavat muun ohella rajallinen kanavatarjonta, verkon suppeampi peitto sekä loppuasiakkaille VHF-lähetyksiin siirtymisestä

aiheutuvat kustannukset. Kaapelitelevisiolähetysten korvaavuutta rajoittavat puolestaan rajallinen verkon peitto ja loppuasiakkaille kaapelitelevisioverkkoon liittymisestä, kaapelitelevisioliittymästä sekä vastaanottimen hankinnasta koituvat kustannukset. Satelliittilähetysten korvaavuutta rajoittavat loppuasiakkaille satelliittilautas-antennin ja -vastaanottimen hankinnasta koituvat kustannukset. IPTV-verkkojen korvaavuutta taas rajoittavat verkon rajallinen peitto ja loppuasiakkaille koituvat vaihtokustannukset. OTT-palveluiden korvaavuutta rajoittavat OTT-palveluna tarjottujen televisiokanavien ja -ohjelmien rajallinen tarjonta sekä palvelun laatuun ja sen varmistamiseen liittyvät tekijät.

- (1097) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on voinut markkina-analyysissä esittämiensä seikkojen perusteella katsoa, että televisiolähetysten vastaanotto- ja jakelutavoissa ei tapahdu markkina-analyysin tarkasteluajanjaksolla sellaista muutosta, joka vähentäisi maanpäällisen antennitelevision merkitystä. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että myös Digitan oma 18.5.2015 päivätty verkkotoimilupahakemus, johon sekä Viestintävirasto että Yleisradio, MTV ja Sanoma ovat esillä olevassa asiassa viittanneet ja joka sisältyy oikeudenkäyntiaineistoon, tukee valituksenalaisessa päätöksessä ja markkina-analyysissä tehtyjä päätelmiä televisiolähetysten vastaanotto- ja jakelutavoista ja niiden korvattavuudesta. Tähän nähden Viestintäviraston ei voida katsoa menetelleen virheellisesti erottaessaan Digitan maanpäällisen antenniverkon VHF-taajuusalueen televisiolähetyksistä, kaapelitelevisiolähetyksistä, satelliittilähetyksistä, IPTV-verkoista ja OTT-palveluista omaksi merkitykselliseksi markkinakseen.
- (1098) Viestintävirasto ei ole siten menetellyt markkina-analyysin laatimisessa virheellisesti, kun se on arvioinut televisio-ohjelmistojen eri vastaanotto- ja lähetystapoja ja niiden korvaavuutta. Viestintäviraston päätös ei ole tältä osin lainvastainen.

Radiolähetyspalvelut – FM-lähetysten korvattavuus

- (1099) Radio-ohjelmistopalveluja lähetetään ja vastaanotetaan markkina-analyysin mukaan maanpäällisissä FM- ja UHF-taajuusalueiden lähetysverkoissa sekä avoimen internetin yli siirrettävillä OTT-lähetyksillä.
- (1100) Viestintävirasto on markkina-analyysissä arvioinut vastaanottotapojen kysynnän korvattavuutta suhteessa FM-verkkojen lähetysten

vastaanottamiseen, koska markkina-analyysin laatimisvaiheessa enakkosääntely on koskenut valtakunnallisia radiolähetystyksiä FM-verkoissa. Virasto on siten arvioinut sitä, onko loppuasiakkaalla mahdollisuus korvata FM-verkoissa tarjottavien lähetysten vastaanotto maanpäällisessä UHF-verkossa tai OTT-palveluna tarjottavien lähetysten vastaanottamisella.

- (1101) Markkina-analyysin mukaan UHF-verkkojen radiolähetysten vastaanotto ei ole koko Manner-Suomen alueella markkina-analyysin laatimishetkellä tai lähitulevaisuudessa korvaavaa FM-verkkojen lähetysten vastaanotolle. Korvaavuutta rajoittavat markkina-analyysin mukaan UHF-verkkojen rajallinen kanavatarjonta, loppuasiakkailla koituvat vaihtokustannukset ja muihin kuin kiinteisiin sijaintipaikkoihin tarjottujen radiovastaanottimien rajallinen saatavuus.
- (1102) Viestintävirasto on markkina-analyysissä todennut, että myöskään OTT-palveluina tarjottujen lähetysten vastaanotto ei ole koko Manner-Suomen alueella markkina-analyysin laatimishetkellä tai lähitulevaisuudessa korvaavaa FM-verkkojen lähetysten vastaanottamiselle. Viestintäviraston markkina-analyysin mukaan FM-tarjontaa vastaavien OTT-lähetysverkkojen peittoalue vastaa vähintään FM-taajuusalueen radiolähetysverkkojen peittoaluetta. Korvaavuutta rajoittavat loppuasiakkailla aiheutuvat kustannukset OTT-palveluiden käyttämiseen tarvittavan tiedonsiirtoyhteyden ja vastaanottimen hankinnasta. Lisäksi korvaavuutta rajoittavat matkaviestinverkkojen sisäpeitto rakennuksissa ja se, että matkaviestinverkkojen kapasiteetti ei riittäisi koko väestön yhtäaikaiseen radiokanavien vastaanottoon.
- (1103) Viestintävirasto on markkina-analyysissä todennut tarjonnan korvattavuuden osalta, että uudella toimijalla ei ole tarkastellulla aikajänteellä mahdollisuutta tulla markkinoille tarjoamaan Digitan FM-verkoissa tarjottavien valtakunnallisten lähetysten vastaanottamiselle korvaavia lähetystyksiä. Markkinoille tuloa rajoittaa valtakunnallisen lähetysverkon rakentamisesta koituvat korkeat kustannukset ja rakentamisen viemä aika. Viestintävirasto on markkina-analyysissä perustellut näkemystään sillä, että Telemast Nordic Oy on rakentanut radiolähetysverkkoaan useiden vuosien ajan eikä Telemast Nordic Oy:n FM-verkkojen väestöpeitto vastaa Digitan FM-verkkojen väestöpeittoja ja sillä, että väestöpeiton laajentaminen on hidasta ja kallista.

- (1104) Viestintävirasto on markkina-analyysissään katsonut, ettei FM-verkkojen lähetysten vastaanotolle ole koko Manner-Suomen alueella nyt tai lähitulevaisuudessa kysynnän tai tarjonnan korvattavuuden näkökulmasta vaihtoehtoa valtakunnallisten radio-ohjelmistopalvelujen vähittäismarkkinalla.
- (1105) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintävirasto on markkina-analyysissään arvioinut asianmukaisesti Digitan FM-verkoille kysynnän ja tarjonnan korvattavuuden suhteen vaihtoehtoisia radio-ohjelmistopalveluiden lähetys- ja vastaanottotapoja. UHF-verkkojen korvaavuutta rajoittavat näiden verkkojen rajallinen kanavatajonta, loppuasiakkaille koituvat vaihtokustannukset ja muihin kuin kiinteisiin sijaintipaikkoihin tarjottujen radiovastaanottimien rajallinen saatavuus. OTT-palveluiden korvaavuutta puolestaan rajoittavat loppuasiakkaille aiheutuvat kustannukset tiedonsiirtoyhteyden ja vastaanottimen hankinnasta sekä matkaviestinverkkojen sisäpeitto rakennuksissa. Lisäksi matkaviestinverkkojen kapasiteetti ei riittäisi koko väestön yhtäaikaiseen radiokanavien vastaanottoon. Tarjonnan korvattavuutta rajoittavat valtakunnallisen lähetysverkon rakentamisesta koituvat korkeat kustannukset ja rakentamisen viemä aika.
- (1106) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on voinut markkina-analyysissä esitettyjen seikkojen perusteella katsoa, että markkina-analyysin tarkasteluajanjaksolla ei tapahdu sellaista muutosta radiolähetysten vastaanotto- ja jakelutavoissa, joka vähentäisi FM-verkkojen merkitystä. Viestintäviraston ei voida katsoa menettelleen lainvastaisesti erottaessaan Digitan maanpäällisen FM-verkon UHF-verkoista ja OTT-palveluista omaksi merkitykselliseksi markkinakseen.
- (1107) Viestintävirasto ei siten ole menetellyt markkina-analyysin laatimisessa virheellisesti, kun se on arvioinut radio-ohjelmistojen eri vastaanotto- ja lähetystapoja ja niiden korvaavuutta. Viestintäviraston päätös ei ole tältä osin lainvastainen.

3.5.4.5 Antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinat

3.5.4.5.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (1108) Digitan mukaan Viestintävirasto ei ole osoittanut, miksi valituksenalaisessa päätöksessä tarkoitetut 38 mastoa ovat valikoituneet päälähetysasemiksi ja sääntelyn kohteeksi. Kaikilla sääntelyn kohteena

olevilla lähetyksasemilla ei ole Viestintäviraston esittämää päälähetysasemaluokitusta. Yli 99 prosentin väestöpeiton saavuttamiseksi tarvitaan huomattavan markkinavoiman päätöksen kohteena olevien lähetyksasemien lisäksi 156 täytelähetinasemaa.

- (1109) Asiassa on Digitan mukaan keskeistä selvittää, voiko kilpaileva verkko-operaattori rakentaa televisio- ja radiolähetykspalvelua tarjoavan verkon hyödyntämättä kaikkia tai osaa Digitan 38 päälähetysaseman mastoista. Digitan päälähetysasemien mastojen toisintaminen ei ole tarpeen, kun otetaan huomioon, että Suomessa on yli 3 000 televisio- ja radiolähetystoimintaan soveltuvaa mastoa. Kilpaileva verkko-operaattori voi käyttää usean Digitan päälähetysaseman maston sijaan muiden toimijoiden korvaavia mastoja.
- (1110) Viestintävirasto ei ole ottanut huomioon, että Digitan valtakunnallisessa radiolähetyksverkoissa on 38 ja televisiolähetyksverkoissa 36 päälähetysasemaa. Mastomarkkinaa tulee arvioida erikseen radiolähetykspalveluiden ja televisiolähetykspalveluiden osalta.
- (1111) Televisio- ja radiolähetyksverkko voidaan rakentaa käyttämällä kevyempiä antennia ja matalia telecom-mastoja. DNA:n ja Anvian televisiolähetyksverkot sekä lukuisat osavaltakunnalliset ja alueelliset radiolähetyksverkot on rakennettu eri topologiaalla käyttämättä Digitan mastoja. Telemast Nordic Oy:n lähes valtakunnalliseen radiolähetyksverkkoon käytetystä 48 mastosta ainoastaan yhdeksän on Digitan huomattavan markkinavoiman sääntelyn kohteena olevaa mastoa.
- (1112) Kaikki Digitan päälähetysasemien mastot ovat korvattavissa radiolähetykspalvelujen osalta hyödyntämällä matalia mastoja. Valtakunnallisen kilpailevan radiolähetyksverkon rakentaminen ei edellytä antennipaikan vuokraamista Digitan mastosta.
- (1113) Viestintävirasto ei ole markkina-analyysissä selvittänyt, ovatko Digitan päälähetysasemien mastot korvattavissa, kun rakennetaan väestöpeitoltaan valtakunnallista lähetyksverkkoa suppeampi radio- ja televisiolähetyksverkko. Tämä puute on markkina-analyysissä keskeinen, koska kaupallisen toiminnan ja kysynnän kannalta keskeisiä ovat verkot, joiden väestöpeitto on korkeintaan 90 prosenttia.
- (1114) Radioyhtiöillä on merkittävää kysyntää radiolähetykspalveluille ainoastaan alueella, joka kattaa enintään 90 prosenttia väestöstä. Alle 90 prosentin väestöpeiton osalta Suomessa on olemassa Digitalle

vaihtoehtoinen toimija, Telemast Nordic Oy. Radiolähetyksen rakentamiseen soveltuvat erityisesti alle 90 prosentin väestöpeiton osalta kaikki yli 80 metriä korkeat mastot, koska radio-ohjelmien tehokas lähettäminen ei edellytä vastaavaa antennikorkeutta kuin suurilla lähetystehoilla toteutettavat televisiolähetykset.

- (1115) Päälähetysasemien korvattavuutta arvioitaessa merkitystä on sillä, että radioluvat ja -taajuudet ovat radioyhtiöiden hallinnassa. Radioyhtiöt voivat näin ollen toteuttaa radiokanavansa lähetyksen kilpailuttamalla mastotoimijoita alueittain ja mastokohtaisesti.
- (1116) Myös televisiolähetykspalveluissa keskeinen kysyntä kohdistuu korkeintaan 90 prosentin väestöpeittoon. Yli 90 prosentin väestöpeiton lähetyksen vaatimus koskee vain Yleisradion julkisen palvelun televisiokanavia ja yleisen edun mainosrahoitteisia kanavia, joiden on ohjelmistotoimilupiensa nojalla taattava kanavien näkyvyys koko maassa.
- (1117) Televisioantennit voidaan sijoittaa mataliin mastoihin. Digitan päälähetysasemien mastot ovat kokonaan korvattavissa televisiolähetyksen rakentamisessa, kun kysymys on alle 90 prosentin väestöpeitosta. Yli 90 prosentin väestöpeittoa tavoitteleva televisiolähetyksen tarjoaja voi rakentaa verkon 90 prosentin väestöpeittoon asti joko Digitan ja/tai muiden toimijoiden mastoja hyödyntämällä ja täydentää verkkoa 90 prosentin ylittävältä osalta joko Digitan tai muiden toimijoiden mastoilla ja/tai vaihtoehtoisella jakelutiellä. Digitan mastoja ei tarvita televisiolähetykspalveluissa edes yli 90 prosentin väestöpeittoa varten.
- (1118) Kansainvälinen taajuuskoordinaatio ei ole esteenä Digitan päälähetysasemien korvaamiselle radio- ja televisiolähetykspalveluiden osalta. Kansainvälinen taajuuskoordinaatio ei ole estänyt Digita siirtämisestä televisio- ja radioantennejaan kolmansien osapuolten mastoihin tai vaikeuttanut DNA:n VHF-verkon taikka Anvian alueellisen UHF-verkon rakentamista.
- (1119) Viestintävirasto ei ole selvittänyt, onko kuluttajien antennien suuntaus todellinen este muiden kuin Digitan päälähetysasemien mastojen käytölle. Radiolähetyksen vastaanottaminen maanpäällisessä verkossa ei edellytä kuluttajilta erillistä vastaanottoantennia, vaan radiolähetykset vastaanotetaan lähes aina vastaanottimien sisään rakennetulla antennilla, jota ei tarvitse suunnata lähetyksasemaa kohti. Televisiolähetyksen antennisuuntaukset riippuvat mastosta. Digitan

päälähetysasemien mastojen läheisyydessä on useimmiten vaihtoehtoisia mastoja, joita ei tarvitse uudelleen suunnata. Televisiolähetysverkko on mahdollista toteuttaa myös siten, että televisiolähetysten vastaanottamiseen tarvitaan vain sisäänantenni.

- (1120) Viestintävirasto ei ole tutkinut Euroopan komission tarkoittamalla tavalla ja alan käytännön mukaisesti mastokohtaisesti, olisivatko Digitan päälähetysaseman mastot korvattavissa vaihtoehtoisilla mastoilla. Viestintäviraston näennäinen korvattavuusanalyysi ei sisällä vertailua siitä, mitkä muut mastot sijaitsevat Digitan päälähetysasemien läheisyydessä, mihin käyttötarkoitukseen mastot soveltuvat ja miksi ne eivät olisi korvaava vaihtoehto Digitan mastolle. Jokaisen Digitan päälähetysaseman maston korvattavuus tulee arvioida erikseen televisio- ja radiolähetystoiminnan näkökulmasta teknologioihin ja markkinoiden kilpailutilanteeseen liittyvien olennaisten erojen vuoksi.
- (1121) Korvaavien mastojen käyttökelpoisuus selviää usean tekijän perusteella. Maston korkeuden sijaan olennaista on antennin sijaintikorkeus merenpinnasta ja se, kuinka korkealle maastossa masto on rakennettu. Maston korvattavuutta ei voida kuitenkaan määritellä pelkästään antennin sijaintikorkeuden perusteella, koska tavoitellun alueen väestöpeitto on mahdollista toteuttaa useilla erilaisilla mastojen, lähettimien, antennien, lähetystehojen ja taajuuksien yhdistelmillä. Analyysi edellyttää verkko-, lähetin- ja antennisuunnittelua sekä masto- ja laitetilaosaamista. Lisäksi analyysi edellyttää paikan päällä käymistä useissa vaihtoehtoisissa mastoissa ja laitetoissa, jotta pystytään selvittämään vaihtoehtoisissa mastoissa vapaana olevat antennipaikat, maston korkeus, kunto ja kantokyky.
- (1122) Digitan yli 200 metriä korkeiden mastojen toteaminen korvaamattomiksi yksinomaan niiden korkeuden perusteella ei ole perusteltua. Digitalle on jäänyt epäselväksi, mitä mastoja Viestintävirasto on käyttänyt vertailukohtana arvioidessaan, että Digitan alle 200 metrin korkeita mastoja ei voida korvata teknis-taloudellisista tai taajuusteknisistä syistä. Digita ei ole siksi voinut ottaa kantaa Viestintäviraston näkemyksiin. Viestintävirasto on lisäksi vertaillut kahden päälähetysaseman mastoja vääriin vaihtoehtoisiin mastoihin. Lisäksi virasto on nojautunut erälle Digitan mastojen lähistöllä sijaitsevien mastojen omistajille lähettämäänsä yleisluontoiseen kyselyyn paikan päällä käymättä.

- (1123) Viestintävirasto ei ole perustellut, miksi kilpailevan verkko-operaattorin vuokrallaolo osoittaisi Digitan mastojen korvaamattomuuden.

3.5.4.5.2 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut

- (1124) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman mukaan Digitan radio- ja televisiolähetyspalveluissa käytettäviä mastoja ei ole perustetta tarkastella erikseen. Radio- ja televisiokanavien lähetyspalvelu on ostettava käytännössä Digitalta kanavien peittoalueen yhtenäisyyden turvaamiseksi. Digitan kuvaama alueellisen tai mastokohtaisen verkkooperointipalvelun ostaminen valtakunnallista palvelua varten on teoreettinen mahdollisuus, jota mikään televisio- tai radiokanava ei ole edes kokeillut siihen sisältyvän laatu- ja kustannusriskin vuoksi.
- (1125) Huomattavan markkinavoiman analyysia varten ei ole perusteltua tehdä Digitan vaatimaa mastokohtaista analyysia. Suomessa käytössä oleva taajuusvaranto ei riittäisi nykyisten televisio- ja radiokanavien valtakunnalliseen jakeluun muulla tavalla kuin Digitan päälähetysasemia käyttämällä. Muutaman erillisen maston esimerkinomainen korvattavuus ei aiheuta tarvetta korvattavuusarvioinnin tekemiseen mastokohtaisesti.
- (1126) Muiden kuin Digitan korkeiden mastojen käyttämistä rajoittaa kansainvälinen taajuuskoordinaatio ja siihen perustuva kansallinen radio- ja televisioverkkojen taajuussuunnittelu, joka tähtää mahdollisimman suuren radio- ja televisiokanavamäärän toteuttamiseen Suomen käytössä olevan taajuusvarannon rajoissa. Suomen käytävissä oleva UHF- ja ULA-taajuuksien varanto ei mahdollista ehjän peittoalueen rakentamista Digitan viittaamien telecom-mastojen avulla, koska mastot ovat liian matalia tai sijaitsevat väärissä paikoissa.
- (1127) Merkityksellisen markkinan määrittely ei voi perustua siihen, kuinka laajaa peittoaluetta yksittäinen Digitan lähetyspalvelujen ostaja tai mastopaikan vuokralleottaja haluaa tarjota. Yksittäisten Digitan asiakkaiden liiketoimintastrategiat ovat erilaisia ja ne voivat muuttua jopa vuosittain. Se seikka, että osa kaupallisista radio- ja televisiokanavista hankkii jakelun alle 90 prosentin väestöpeitolle, ei ole osoitus lähetyspalveluiden todellisesta kysynnästä. Digita on ainoa valtakunnallista väestöpeittoa tarjoava radio- ja televisiolähetysverkon haltija. Näin ollen Digitan oma toiminta ja hinnoittelu vaikutta-

vat merkittävästi kaupallisten toimijoiden mahdollisuuteen hankkia laajaa koko maan kattavaa jakelua.

- (1128) Lähety palvelua ei voida hankkia useammasta eri verkosta samanaikaisesti. Alle 100 prosentin väestöpeiton tarjoavia verkkoja ei voida täydentää hankkimalla puuttuva väestöpeitto Digitalta. Jos DNA:n kanavanipun peittoaluetta haluttaisiin täydentää ostamalla Digitan verkosta väestöpeiton 85–100 prosentin osuus, jäisi Digitan kanavanippu, josta täydennyskapasiteetti ostetaan, käyttämättä DNA:n verkon peittoalueella. Usean eri verkko-operaattorin lähety palveluiden käyttäminen estäisi käytännössä alueelliset lähetykset. Myös radioverkkojen osalta useamman verkko-operaattorin käyttäminen vaikeuttaa alueellisten sisältöjen lähettämistä.
- (1129) Kaupallisesti kannattavan jakelupeiton määrittämiselle ei ole huomattavan markkinavoiman päätöksen yhteydessä perustetta. Yleisradiolla, MTV:llä ja Sanomalla on laista tai toimiluvista johtuva oikeudellinen velvollisuus hankkia televisiölähetyksilleen ja Yleisradiolla myös radiolähetyksilleen valtakunnallista jakelua.

3.5.4.5.3 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (1130) Viestintäviraston mukaan Digitan 38 päälähety sasemaa ovat sääntelyn kohteena, koska Suomen digitaalisen television taajuudenkäyttöalueet eli niin sanotut allotment-alueet on määritelty näiden lähety sasemien mukaan. Päälähety sasemien mastoihin on sijoitettu ja kansainvälisellä taajuuskoordinaatiolla koordinoitu Suomelle osoitetut suurtehotajuudet.
- (1131) Viestintäviraston määräyksessä televisio- ja radiotoimintaan tarkoitettujen taajuuksien käytöstä (M70) on esitetty muun ohella televisioverkkojen laskennallisen peittoalueen määrittelyn edellytykset ja laskentamenetelmä. Tällä menetelmällä laskettuna Digitan 38 päälähety saseman tuottama laskennallinen väestöpeitto on 99 prosenttia Manner-Suomen väestöstä.
- (1132) Digitan päälähety sasemien mastojen infrastruktuuri muodostaa UHF- ja FM-lähety sten rungon, ja ne ovat kilpailijoiden kannalta keskeisiä ja kriittisiä tuotannontekijöitä maanpäällisten televisio- ja radiolähety spalvelujen tuotannossa. Digitan päälähety saseman antennipaikoille ei ole korvaavaa vaihtoehtoa radiolähety s- tai televisiölähety spalvelujen toteuttamista varten. Mastojen toisintaminen ei

ole käytännössä mahdollista eikä tarkoituksenmukaista. Mastot ovat poikkeuksellisen korkeita ja niissä on mahdollista käyttää suurteho-lähettimiä ja saavuttaa siten lähes koko Suomen kattava väestöpeitto. Mastot on rakennettu lähetystoiminnan kannalta optimaalisille paikoille. Vastaavan verkon rakentaminen olisi erittäin kallista, eikä se olisi rakennuslupiin liittyvistä syistä edes mahdollista lähitulevaisuudessa.

- (1133) Vaihtoehtoisten lähetysmastojen käyttö on mahdollista lähetysalueen sisällä. Jos alueelta löytyy vaihtoehtoinen masto, jonka korkeus maanpinnan korkeus huomioon ottaen ei ylitä sovittua maksimia, voi maston käyttämisestä televisio- tai radiolähetysalueen lähtökohdasta tarkastella suhteessa muihin käyttörajoituksiin.
- (1134) Radiolähetyspalvelujen toteuttamisen kannalta korvaavuutta rajoittaa käytettävissä olevien taajuuksien rajallinen määrä. Valtakunnallisen FM-radiolähetysverkon rakentaminen ilman pääsyä Digitan päälähetysasemien antennipaikkoihin ei ole mahdollista. Radio-ohjelmistotoimijoiden kannalta radiokanavien lähetyspalvelu on käytännössä ostettava yhdeltä verkko-operaattorilta koko maahan.
- (1135) Televisiolähetyspalvelujen toteuttamisen korvaavuutta rajoittaa se, että valtaosa vastaanottoantenneista on suunnattu Digitan päälähetysasemien mastoja kohti. Digitan päälähetysasemien mastojen ja antennipaikkojen korvattavuutta televisiolähetysten kannalta rajoittavat keskeisimmin kuluttajavaikutukset, sillä UHF-signaalien lähettäminen eri tehoilla ja erilaisista verkkotopologioista voi aiheuttaa kuluttajan vastaanottoon häiriöitä.
- (1136) Kunkin maston korvattavuutta rajoittaa merkittävästi kansainvälinen taajuuskoordinaatio. Suurtehoajuuksia ei saada koordinoitua lisää, jolloin näiden taajuuksien sijoittaminen mataliin mastoihin heikentäisi Suomen valtakunnallisten verkkojen peittoa ja taajuustehokkuutta huomattavasti matalamman antennikorkeuden ja tehon alentamisen vuoksi.
- (1137) Kansainvälinen taajuuskoordinaatio ei sellaisenaan estä muiden kuin Digitan päälähetysasemien mastojen käyttämistä televisio- ja radiolähetystoimintaan eikä siten sitä, että Digita voi itse vuokrata mastoja muilta toimijoilta. Digita ei ole siirtänyt päälähetysasemiansa mastojen laajaa peittoa toteutettavaksi telecom-tyyppisillä mastoilla, vaan se käyttää kolmansien osapuolten matalampia mastoja pääsääntöisesti parantamaan lähetysten vastaanottomahdolli-

suuksia päälähetysasemien pienillä katvealueilla. Viestintävirasto ei ole pitänyt korvaavina sellaisia mastoja, joiden käyttöönotto edellyttää uudelleenkoordinointia.

- (1138) Matalien mastojen topologialla Suomen radioverkkojen peittoalueet pienenisivät merkittävästi ja valtakunnallisen (vähintään 99,96 prosenttia) väestöpeiton saavuttaminen televisiotoinnassa olisi hyvin haasteellista. Vain osaa UHF-alueen lähetysverkoista ei voida siirtää mataliin mastoihin, koska tällöin kaikki verkot tulisi kuluttajien televisiovastaanoton turvaamiseksi toteuttaa samalla topologialla, mikä ei olisi Digitankaan etu.
- (1139) Digitan päälähetysasemien mastot eivät ole korvattavissa vaihtoehtoisilla mastoilla myöskään yksittäin. Viestintäviraston lähtökohtana vaihtoehtoisia mastoja koskevalle tarkastelulle ovat olleet ne mastot, jotka sijaitsevat kansainvälisen taajuuskoordinaation kannalta riittävän lähellä Digitan päälähetysasemien mastoja, jotta häiriötaso ei ylitä koordinoituja arvoja. Viestintävirasto ei pidä korvaavina sellaisia mastoja, joita täytyy ottaa käyttöön useampi yhden Digitan päälähetysaseman maston korvaamiseksi. Tämä aiheuttaa lähetystoimijalle huomattavia lisäkustannuksia, joita kilpailijan ei voida olettaa kantavan. Lähetyspeiton reunoilla heikon kuuluvuuden katvealueet lisääntyvät, kun peitto rakennetaan monesta pienemmästä lähetysalueesta. Useamman maston käyttäminen saavuttamatta vastaavaa peittoa kuin Digitan mastoilla ei ole kustannustehokasta.
- (1140) Viestintävirasto on lähtenyt korvattavuustarkastelussa siitä, että vaihtoehtoisten mastojen korkeuden tulisi olla lähellä Digitan mastojen korkeutta. Näin yhdellä vaihtoehtoisella mastolla voitaisiin saavuttaa sama peitto kuin Digitan vastaavalla päälähetysaseman mastolla käyttämällä vastaavaa lähetystehoä kuin mitä Digita käyttää. Masto ei myöskään saisi sijaita lähellä asutusta, jotta mastossa voitaisiin käyttää samaa lähetystehoä kuin Digitan mastossa. Lähetysteho ja antennin korkeus ovat olennaisia taajuustehokkuuden ja saavutettavan peittoalueen kannalta.
- (1141) Digitan yli 200 metriä korkeille päälähetysasemien mastoille ei ole niiden korkeuden vuoksi löydettävissä vaihtoehtoisia tai korvaavia mastoja, joilla voitaisiin saavuttaa lähellekään vastaavaa väestöpeittoa kuin Digitan mastoilla. Digitan 38 päälähetysaseman mastosta 27 on yli 200 metriä korkeita.

- (1142) Viestintävirasto on verrannut Digitan alle 200 metriä korkeita mastoja kaikkiin kansainvälisen taajuuskoordinaation kannalta riittävän lähellä sijaitseviin vaihtoehtoisin mastoihin. Viisi mastoa (Vuotso, Ähtäri, Kuttanen, Utsjoki, Karigasniemi) eivät ole korvattavissa taajuusteknisistä syistä, sillä niiden lähistöltä ei löydy sellaisia mastoja, joilla saataisiin korvattua Digitan mastoilla saavutettava peitto.
- (1143) Ainoastaan kuuden maston (Ylläs, Pernaja, Kiihtelysvaara, Ruka, Vaasa, Iisalmi) lähistöltä löytyy sellainen potentiaalisesti tarpeeksi korkealla sijaitseva vaihtoehtoinen masto, jolla voitaisiin saavuttaa riittävä peitto tietyin edellytyksin. Viestintävirasto on tarkastellut näiden kuuden maston lähellä sijaitsevien vaihtoehtoisten mastojen soveltuvuutta televisio- tai radiolähetyskäyttöön. Tähän vaikuttavat esimerkiksi maston rakenne, vapaana olevat antennipaikat ja -kapasiteetti, korkeus merenpinnasta, maaston muodot, haluttujen antennikuvioiden käyttö, siirtoyhteyksien riittävyys ja asutuksen läheisyys. Nämä kuusi mastoa eivät teknis-taloudellisiin syihin perustuvan kokonaistarkastelun perusteella ole korvattavissa vaihtoehtoisilla mastoilla.
- (1144) Korvattavuustarkastelu ei ole pelkästään teknisten tai taajuusteknisten asioiden arvioimista, vaan korvattavuustarkastelussa tulee ottaa huomioon myös muun ohella taloudellinen korvattavuus.
- (1145) Viestintävirasto on tarkastellut teknis-taloudellisen korvattavuuden osalta useita eri tekijöitä. Huomioon otettavia seikkoja ovat mastojen rakenteet, niiden sähköjärjestelmät, televisio- tai radiotoimintaan vaadittavat järjestelmät sekä laitetiloihin liittyvät turvallisuusmääräykset ja toimintavarmuus. Mastojen vahvistaminen, järjestelmien muokkaus, vuokrattavien siirtoyhteyksien hankkiminen esimerkiksi maston korkeimmista osista tai yhdyssuotimen asennus lisääisivät vaihtokustannuksia ja viivästyttävät palvelun käytön aloittamista. Erityisesti televisiotoiminnan näkökulmasta keskeinen seikka on olennainen antennikapasiteetti, jolla on merkitystä myös radiotoiminnassa. UHF-kapasiteettia on saatavilla vain Digitan mastoista.
- (1146) Korvattavuustarkastelu ei perustu aina pelkästään yksittäisen maston taajuustekniseen korvattavuusarviointiin, vaan huomiota on myös kiinnitettävä asiakkaalle koituviin vaihtokustannuksiin, palvelun saatavuuteen riittävän nopeasti ja asiakkailta saatuihin näkemyksiin kysynnän kohdentumisesta. Viestintävirasto pitää merkittävänä näyttönä Digitan mastojen korvaamattomuudesta sitä, että kil-

paileva lähettäjäyritys toimii Digitan mastoissa, vaikka lähistöllä olisi peittoalueeltaan korvaavia mastoja.

- (1147) Vaikka jokin vaihtoehtoinen masto erikseen tarkasteltuna toteuttaisi tiettyjen edellytysten vallitessa suunnilleen saman peittoalueen kuin yksittäinen Digitan päälähetysaseman masto, tämä ei kuitenkaan välttämättä mahdollista kokonaisen ehjän ja saumattoman väestöpeiton rakentamista. Tämä on tekijä, jonka kaikki ohjelmistotoimijat joutuvat ottamaan toiminnassaan huomioon.
- (1148) Mahdollisella verkko-, lähetin- ja antennisuunnittelulla, maston kapasiteetin nostamisella tai kuormituksen pienentämisellä, antennin järjestelyllä tai laitetilamuutoksilla ei ole mahdollista saavuttaa vastaavaa peittoa kuin mitä Digitan mastojen avulla saavutetaan.
- (1149) Digitan olemassa oleva, korkeisiin mastoihin perustuva verkko on tarkasteluajanjaksolla kustannustehokkain tapa saavuttaa valtakunnallinen peitto television UHF- ja radion FM-lähetysiin lähetyspalvelua tarjoavan yrityksen näkökulmasta.
- (1150) Antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinoissa on kyse yhdestä markkinasta. Viestintävirasto on korvattavuustarkastelussa ottanut huomioon myös televisio- ja radiolähetysten erot.
- (1151) Viestintävirastolla on ollut käytössään riittävät tiedot Digitan päälähetysasemien mastojen korvattavuustarkastelun tekemiseen. Paikan päällä tehtävä katselmus ei ole ollut tarpeen eikä sitä ole voitu edes edellyttää, kun otetaan huomioon Digitan päälähetysasemien mastojen ja mahdollisten korvaavien mastojen määrä.

3.5.4.5.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

Päälähetysasemat

- (1152) Viestintävirasto on laatimassaan markkina-analyysissä todennut, että Digita omistaa yhteensä 129 lähetysmastoa, joista 38 mastoa ovat niin sanottuja päälähetysasemien mastoja. Viestintäviraston Digitaan kohdistama valituksenalainen päätös huomattavasta markkinavoimasta televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla koskee näiden 38 päälähetysaseman maston muodostamaa kokonaisuutta. Markkina-analyysistä käy ilmi, että Digitan jakelu-

verkon 38 päälähetysasemalla voidaan kattaa yli 99 prosenttia Manner-Suomen väestöstä.

- (1153) Digitan mukaan Viestintävirasto ei ole osoittanut, miksi valituksenalaisessa päätöksessä tarkoitetut 38 mastoa ovat valikoituneet päälähetysasemiksi ja sääntelyn kohteeksi.
- (1154) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että asiassa saadun selvityksen mukaan valituksenalaisessa päätöksessä tarkoitettuihin Digitan 38 mastoon on sijoitettu ja kansainvälisesti koordinoitu Suomelle osoitetut suurtehotajuudet. Digitaalisen television taajuuksien jaosta ja taajuussuunnitelmasta on sovittu Maailman radiokonferenssissa vuonna 2006, ja Viestintävirasto on aloittanut keskustelut Suomen taajuudenkäyttöalueista Digitan ja Suomen naapurimaiden kanssa noin kaksi vuotta ennen konferenssia. Keskustelujen lopputuloksena on määritetty Suomen digitaalisen television taajuudenkäyttöalueet eli allotment-alueet, jotka on rakennettu Digitan 38 päälähetysasemaan pohjautuen. Nämä allotment-alueet vastaavat sääntelyn kohteena olevia 38 päälähetysasemaa.
- (1155) Digita on vielä esittänyt, että yli 99 prosentin väestöpeiton saavuttamiseksi tarvitaan huomattavan markkinavoiman päätöksen kohteena olevien 38 lähetysaseman lisäksi 156 täytelähetinasemaa.
- (1156) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että väestöpeiton määrittäminen on perustunut Viestintäviraston määräykseen (M70) televisio- ja radio-toimintaan tarkoitettujen taajuuksien käytöstä. Mainitussa määräyksessä on esitetty FM-radioverkon ja televisioverkkojen laskennallisen peittoalueen määrittelyn edellytykset ja laskentamenetelmät, jotka perustuvat kansainvälisesti yleisesti hyväksyttyihin ja käytettyihin radioaaltojen etenemisen laskentaparametreihin. Mainitulla menetelmällä laskettuna Digitan 38 päälähetysaseman tuottama laskennallinen väestöpeitto on Viestintäviraston esittämän mukaan yli 99 prosenttia Manner-Suomen väestöstä. Myös Digita on viraston mukaan kuultu määräyksen (M70) valmistelussa ja Digitalla on ollut mahdollisuus lausua sen sisällöstä.
- (1157) Kun otetaan huomioon, että valituksenalaisessa päätöksessä yksilöityihin mastoihin on kansainvälisesti koordinoitu Suomelle osoitetut suurtehotajuudet ja se, että väestön peittoalueen laskenta on perustunut kansainvälisiin määräyksen (M70) mukaisiin laskentaparametreihin, korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on voinut määritellä valituksenalaisessa päätöksessä yksilöidyt Digitan

mastot niin sanotuiksi päälähetysasemiksi. Viestintävirasto on voinut kohdistaa huomattavan markkinavoiman sääntelyvelvoitteita mainittuihin päälähetysasemiin eikä viraston ole ollut välttämätöntä kohdistaa sääntelyvelvoitteita Digitan päälähetysasemien lisäksi Digitan mainitsemiin 156 täytelähetysasemaan.

- (1158) Viestintäviraston päätös ei ole lainvastainen sillä Digitan esittämällä perusteella, että virasto on määritellyt sääntelyn kohteeksi Digitan 38 päälähetysasemaa.

Mastokohtainen analyysi

- (1159) Digitan mukaan markkina-analyysin olisi tullut perustua mastokohtaiseen korvattavuusanalyysiin. Viestintävirasto ei ole tehnyt päälähetysasemien mastojen mastokohtaista analysointia alan käytännön mukaisesti. Suomessa on yli 3 000 televisio- ja radiolähetystoimintaan soveltuvaa mastoa, jotka Viestintäviraston olisi Digitan mukaan tullut ottaa huomioon arvioidessaan Digitan mastojen korvattavuutta.
- (1160) Digita on suullisessa käsittelyssä henkilötodistelulla (Digitan radio- ja asiantuntijapalveluiden liiketoimintajohtaja Henri Viljasjärvi, mediaverkkojen kehityspäällikkö Matti Jokisalo ja pääsuunnittelija Mika Hirviniemi) esittänyt selvitystä siitä, että mastojen korvattavuuden arviointi edellyttää kunkin maston osalta useiden päivien asiantuntijatyötä, mastojen katselmusta paikan päällä ja yhteistyötä mastotoimijoiden kanssa. Henri Viljasjärvi on kertonut, että vaikka lähtökohta on toimijalla oleva laaja mastotietokanta, maston valintaa ja mastojen korvattavuuteen liittyvää suunnittelua ei voida tehdä ilman paikan päällä tehtävää katselmusta. Henri Viljasjärven mukaan katselmuksella varmistetaan maston soveltuvuus ja korvattavuus. Laitetiloista Mika Hirviniemen mukaan tarkastetaan muun ohella sähkön saatavuus, varmistus, akusto ja varavoima.
- (1161) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että markkina-analyysistä käy ilmi, että Viestintävirasto on antennipaikan ja -kapasiteetin merkityksellisiä hyödykemarkkinoita määritellessään tarkastellut kutakin Digitan päälähetysaseman mastoa erikseen selvittääkseen, voisiko näitä mastoja korvata riittävän lähellä olevilla vaihtoehtoisilla mastoilla. Valituksenalaisen päätöksen mukaan Viestintävirasto on kansallisen ja kansainvälisen kuulemisen jälkeen päättänyt vielä tarkentamaan tarkasteluaan Digitan päälähetysasemien mastojen toisinnettavuudesta. Viestintävirasto on myös hankkinut selvitystä tiedustelemalla

markkinatoimijoilta huhtikuussa 2015 mastojen soveltuvuutta televisio- ja radiolähetystyksiin Ylläksen, Ilolan, Öllölän (Kiihtelysvaara), Väriläxin (Vaasa), Greggölen (Pernaja) ja Lotsvågenin (Vaasa) maston osalta.

(1162) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Digitan esittämä selvitys alan käytännön mukaisen mastoanalyysin tekemisestä koskee tilannetta, jossa yksittäinen lähetysverkon masto mukautetaan vastaamaan kulloisenkin televisio- tai radiolähetyspalveluita hankkivan asiakkaan teknis-taloudellisia tarpeita. Kun otetaan huomioon, että Viestintäviraston tarkoituksena on ollut esillä olevassa asiassa puitesäätöviraston sääntelyyn pohjautuvan tietoyhteiskuntakaaren 52 §:n mukaisesti tehdä markkina-analyysi merkityksellisistä televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoista, Viestintäviraston ei ole voitu edellyttää noudattavan Digitan esittämää alan käytännön mukaista mastojen korvattavuutta koskevaa tarkastelua paikan päällä käynteineen kussakin 38 päälähetysaseman mastossa ja näiden ohella myös vaihtoehtoisissa mastoissa.

(1163) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on toiminut markkina-analyysiä laatiessaan harkintavaltansa rajoissa ja virasto on riittävällä tavalla selvittänyt arvioineensa Digitan päälähetysmastoja myös mastokohtaisesti, kun otetaan huomioon myös seuraavassa jaksossa *Radio- ja televisiolähetysverkon rakentaminen vaihtoehtoisilla mastoilla* esitetyt perustelut. Viestintäviraston päätös ei ole Digitan esittämillä perusteilla tältä osin lainvastainen.

Radio- ja televisiolähetysverkon rakentaminen vaihtoehtoisilla mastoilla

(1164) Viestintävirasto on laatimassaan markkina-analyysissä todennut, että Digitan päälähetysasemien mastojen antennipaikka ja -kapasiteettipalveluille ei ole kysynnän eikä tarjonnan korvattavuuden näkökulmasta vaihtoehtoja antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinoilla.

(1165) Digita on esittänyt, että sen päälähetysasemien mastot ovat radio- ja televisiolähetyspalveluissa joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta tehokkaasti korvattavissa markkinoilla olevilla muilla mastoilla. Radio- ja televisiolähetyspalvelun tarjoajalla on merkittävää kysyntää antennipaikoille, joilla saavutetaan korkeintaan 90 prosentin väestöpeitto. Potentiaalinen radio- tai televisiolähetyspalvelujen uusi tai toimintaansa laajentava olemassa oleva toimija voi rakentaa

lähetyksverkon valtaosin ilman Digitan mastoa. Korvattavuus ei Digitan mukaan edellytä sitä, että Digitan käyttämät suurikokoiset televisioantennit tulisi saada siirrettyä matalaan telecom-mastoon.

- (1166) Lisäksi Digita on esittänyt, että yli 200 metriä korkeiden mastojen toteaminen korvaamattomiksi yksinomaan niiden korkeuden vuoksi ei ole perusteltua. Digitalle on myös jäänyt epäselväksi, mitä lähistöllä olevia mastoja Viestintävirasto on käyttänyt vertailukohtanaan todetessaan, että Digitan alle 200 metrin korkeita mastoja ei voida korvata teknis-taloudellisista tai taajuusteknisistä syistä.
- (1167) Viestintävirasto on markkina-analyysissä todennut, että Digitan yli 200 metriä korkeat mastot eivät ole korvattavissa vaihtoehtoisilla mastoilla niiden korkeuden ja siten niillä saavutettavan väestöpeiton vuoksi. Täytelähettämiseen tarvittavia matalia mastoja on markkinoilla saatavissa runsaasti, mutta valtaosa eli noin 99 prosenttia väestöstä on saavutettavissa pelkästään Digitan 38 päälähetysaseman mastolla. Lisäksi Viestintävirasto on todennut, että Digitan alle 200 metriä korkeista mastoista Vuotson, Ähtärin, Kuttasen, Utsjoen ja Karigasniemen mastot eivät ole korvattavissa vaihtoehtoisilla mastoilla taajuusteknisten syiden vuoksi eivätkä Ylläksen, Pernajan, Kiihtelysvaaran, Rukan, Vaasan ja Iisalmen mastot ole korvattavissa teknis-taloudellisista syistä.
- (1168) Viestintäviraston mukaan lähtökohtana vaihtoehtoisia mastoja koskevalle tarkastelulle ovat ne mastot, jotka sijaitsevat kansainvälisen taajuuskoordinaation kannalta riittävän lähellä Digitan päälähetysasemien mastoja, jotta häiriötaso ei ylitä koordinoitujen arvoja. UHF-televisiolähetin voi sijaita korkeintaan 20 kilometrin päässä sovitun lähetyksalueen reunasta ja FM-radiolähetin 15 kilometrin päässä, jos säteilyteho on vähintään 1 kW, ja 5 kilometrin päässä, jos säteilyteho on alle 1 kW. Mikäli kansainvälisen taajuuskoordinaation mahdollistamalta alueelta (allotment-alue) löytyy vaihtoehtoinen masto, jonka korkeus maanpinnan korkeus huomioon ottaen ei ylitä sovittua häiriötasoa, maston käyttämistä radio- ja televisiolähetyksiin voidaan Viestintäviraston mukaan tarkastella suhteessa muihin käyttörajoituksiin.
- (1169) Lisäksi Viestintävirasto on todennut, ettei se ole pitänyt korvaavina sellaisia mastoja, joita täytyy ottaa käyttöön useampia, joilla voitaisiin korvata yksi Digitan päälähetysaseman masto, koska useamman maston käyttäminen saavuttamatta yhtä eheää peittoa ei olisi kustannustehokasta. Kahden tai useamman maston käyttö ei olisi

Viestintäviraston mukaan radiolähetysten osalta taajuustehokkuuden kannalta kestävä, eikä sillä televisiolähetysten osalta voitaisi turvata kuluttajien vastaanottoedellytyksiä.

- (1170) Viestintävirasto on vielä todennut, että vaihtoehtoisten mastojen korkeuden tulisi olla lähellä Digitan mastojen korkeutta, jotta yhdellä vaihtoehtoisella mastolla voitaisiin saavuttaa sama peitto kuin Digitan vastaavalla päälähetysaseman mastolla. Masto ei myöskään saisi sijaita lähellä asutusta, jotta siinä voitaisiin käyttää samaa lähetystehoa kuin Digitan mastossa.
- (1171) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että televisio- ja radiolähetyspalvelua on sinänsä mahdollista tuottaa käyttämällä matalia telecom-mastoja. Tästä ovat esimerkkeinä DNA:n VHF-taajuudella toimiva televisiolähetysverkko, joka on rakennettu matalilla tehoilla telecom-tyyppisiin mastoihin, ja Telemast Nordic Oy:n radiolähetysverkko, joka on rakennettu matalista mastoista ja Digitan korkeista mastoista. Sen enempää DNA:n kuin Telemast Nordic Oy:n lähetysverkko ei kuitenkaan vastaa väestöpeitoltaan lähes 99 prosenttia Manner-Suomen väestöstä kattavan Digitan päälähetysasemaverkon mastojen peittoa, mitä seikkaa Digita ei sinänsä ole kiistänyt.
- (1172) Korkein hallinto-oikeus katsoo jäljempänä jaksossa 3.7.5.5 *Velvollisuus vuokrata päälähetysasemien mastoista antennipaikka—Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös* tarkemmin esitettävin perusteluin, että Viestintävirasto on voinut asettaa Digitalle huomattavan markkinavoiman velvoitteita televisio- ja radiolähetyspalvelujen markkinoilla siten, että näiden palvelujen väestöpeitto on noin 99 prosenttia Manner-Suomen väestöstä. Siten myöskään kysymystä radio- ja televisiolähetysverkon rakentamisesta vaihtoehtoisilla mastoilla ei ole perustetta arvioida Digitan esittämällä tavalla korkeintaan 90 prosentin väestöpeiton kannalta.
- (1173) DNA:n VHF-verkkojen väestöpeitot vaihtelevat noin 83–84 prosentin välillä verkkojen kattaessa tiheimmin asutut kaupungit ympäristöineen. VHF-verkkojen peiton laajentaminen kattamaan koko Manner-Suomen väestön edellyttäisi merkittäviä lisäinvestointeja joko uusien lähetysmastojen rakentamiseen tai muiden toimijoiden antennipaikkojen tai -kapasiteetin vuokraamiseen.
- (1174) Telemast Nordic Oy:n FM-verkkojen väestöpeiton laajentaminen markkina-analyysin laatimisajankohdan mukaisesta noin 86 prosentista kattamaan koko Manner-Suomen väestön edellyttäisi myös uu-

sien lähetyasmastojen rakentamista tai antennipaikkojen ja/tai -kapasiteettien vuokraamista muilta toimijoilta kuin Digitalta, jotta Tele-mast Nordic Oy olisi riippumaton Digitan päälähetyasemien mastoista.

- (1175) Kuten suullisessa käsittelyssä kuultu Viestintäviraston radioverkko-asiantuntija Markus Mettälä on todennut, matalilla mastoilla ei pysytty taajuuksien vähäisyyden vuoksi täysin kompensoimaan korkealta ja suurella lähetysteholla saavutettavaa väestöpeittoa.
- (1176) Suullisessa käsittelyssä kuultu Finnmast Oy:n toimitusjohtaja Pekka Riisiö on puolestaan kertonut, että UHF-antennin sijoittaminen telecom-mastoon ei ole mahdollista, koska telecom-mastot eivät kevyen rakenteensa vuoksi sitä kestäisi. Pekka Riisiön mukaan Digitan 38 päälähetyasmastoa muodostavat televisio- ja radiolähetysoalveluiden runkoverkon.
- (1177) Myös Digita Oy:n radio- ja asiantuntijapalveluiden johtaja Henri Viljasjärvi on suullisessa käsittelyssä todennut, että samanlaista mastokantaa ja vastaavan peiton kattavaa verkkoa ei ole muilla operaattoreilla kuin Digitalilla.
- (1178) Lisäksi, kuten markkina-analyysistä käy ilmi, Digitan mastot on rakennettu aikoinaan television ja radion joukkoviestintään.
- (1179) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Digitan päälähetyasemien mastojen korvattavuutta arvioitaessa on myös otettava huomioon asiassa saatu selvitys siitä, että radiolähetyksissä jokainen mastosta lähtevä radiokanava vaatii aina oman taajuutensa. Valtakunnallisen FM-radiolähetysoverkon rakentaminen käyttäen pelkkiä matalien lähetyasmastojen antennipaikka- ja -kapasiteettipalveluita on mahdotonta käytettävissä olevien taajuuksien vähäisyyden takia. Tämän ovat vahvistaneet myös suullisessa käsittelyssä kuullut radioverkko-asiantuntija Markus Mettälä ja Yleisradio Oy:n teknologiapäällikkö Olli Sipilä. Jos Yleisradion verkot siirrettäisiin matkaviestinverkon mataliin mastoihin, siihen kuluisi Markus Mettälän ja Olli Sipilän mukaan niin paljon Suomen taajuusresursseja, että kaupalliselle radiolle ei välttämättä jäisi lainkaan tai niille jäisi paljon vähemmän taajuuksia. Myös suullisessa käsittelyssä kuultu Digitan kehityspäällikkö Matti Jokisalo on todennut, että telecom-mastoihin pohjautuen voidaan rakentaa valtakunnallinen FM-verkko, mutta ei kuitenkaan vastaavalla määrällä taajuuksia.

- (1180) Kuten edellä jaksossa 3.5.4.5.4 *Antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinat –Päälähetysasemat–Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös* on todettu, kansainvälinen taajuuskoordinaatio, jonka valmisteluun Digita on osallistunut, perustuu Digitan päälähetysasemien mastojen parametreihin. Uusien suurtehotaajuuksien koordinointi ei ole radioverkkoasiantuntija Markus Mettälän mukaan käytännössä mahdollista. Markus Mettälän mukaan Suomessa ei ole tarvetta ryhtyä olennaisiin taajuusmuutoksiin ja koordinoida merkittävimpiä taajuuksia muihin kuin Digitan päälähetysasemien mastoihin.
- (1181) Asiassa saadun selvityksen mukaan Digitan päälähetysasemien mastot on rakennettu lähetystoiminnan kannalta usein optimaalisille paikoille. Lisäksi kuluttajien televisioiden vastaanottoantennien suuntauksella on merkitystä arvioitaessa mastojen korvattavuutta televisiolähetyspalveluissa. Televisiolähetyskäyttöön käytettävien mastojen sijainti suhteessa Digitan mastoon korostuu, sillä eri suunnassa Digitan mastosta sijaitsevan vaihtoehtoisen maston käyttäminen aiheuttaa osalle kuluttajista antennien uudelleensuuntaustarpeen.
- (1182) Edelleen asiassa saadun selvityksen mukaan mastojen korvaavuutta rajoittavat mahdolliset häiriöt. Suullisessa käsittelyssä kuultu radioverkkoasiantuntija Markus Mettälä on kertonut, että Digitan päälähetysasemien mastojen UHF-signaalien lähettäminen eri tehoilla ja erilaisesta verkkotopologiasta samanaikaisesti voi aiheuttaa häiriötä vastaanotossa.
- (1183) Lisäksi oikeudenkäyntiaineistoon kuuluvasta Digita ja Norkring AS:ää koskevasta valtioneuvoston 12.11.2015 tekemästä toimilupapäätöksestä käy ilmi, että UHF-alueen kanavanippujen toteuttaminen eri mastotopologioilla edellyttäisi, että kuluttajilla olisi erilliset, erikseen kunkin verkon voimakkainta lähetinasemaa kohti suunnattavat UHF-antennit, mikä kasvattaisi samalla taajuusalueella vastaanottohäiriöiden riskiä ja lisäisi suoraan kuluttajien antennijärjestelmäkustannuksia.
- (1184) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Digitan yli 200 metriä korkeille päälähetysasemien mastoille ei ole niiden korkeuden vuoksi löydettävissä vaihtoehtoisia mastoja, joilla voitaisiin saavuttaa vastaava väestöpeitto kuin mikä Digitan päälähetysasemien avulla voidaan saavuttaa. Kuten edellä on todettu, mastokohtaista analyysiä ei voida Digitan esittämän mukaisesti laatia korkeintaan 90 prosentin väestöpeiton mukaan.

- (1185) Korkein hallinto-oikeus toteaa edelleen, että alle 200 metriä korkeista mastoista Vuotson, Ähtärin, Kuttasen, Utsjoen ja Karigasniemen mastot ovat taajuusteknisistä syistä korvaamattomia, sillä niiden lähistöltä ei Viestintäviraston esittämän selvityksen mukaan löydy ilman taajuuksien uudelleenkoordinointia sellaisia mastoja, joilla saataisiin korvattua Digitan mastoilla saavutettava väestöpeitto.
- (1186) Viestintävirasto on vastaselityksessään (17.11.2015) esittänyt, että Vuotson maston läheisyydessä olevat, potentiaalisesti korvaavat mastot sijaitsevat matalammalla eikä niillä saada peitettyä samoja asutuskeskittymiä kuin Digitan Vuotson mastolla. Digitan Ähtärin masto ei ole korvattavissa, koska korvaaminen vaatisi suuria muutoksia tehoihin ja antenneihin. Digitan Kuttasen ja Karigasniemen mastot ovat vaihtoehtoisia mastoja korkeampia, sijaitsevat niitä ylempänä ja ovat niihin verrattuna peitoltaan ylivoimaisia. Digitan Utsjoen maston läheisyydessä sijaitsevilla potentiaalisesti korvaavilla mastoilla ei saada peitettyä samoja asutuskeskittymiä kuin Utsjoen mastolla.
- (1187) Korkein hallinto-oikeus toteaa vielä, että myöskään alle 200 metriä korkeille Pernajan, Ylläksen, Kiihtelysvaaran, Rukan, Vaasan ja Iisalmien mastoille ei ole löydettävissä korvaavia mastoja, joita kilpailija voisi vuokrata. Mainittujen mastojen läheisyydestä on sinänsä löytynyt potentiaalisesti tarpeeksi korkealla sijaitseva vaihtoehtoinen masto. Näillä mastoilla voitaisiin saavuttaa riittävä peitto, mutta tämä edellyttäisi, että lähellä sijaitsevien muiden päälähetysasemien mastojen peittoalueet otetaan huomioon tai kahta mastoa käytetään yhdessä.
- (1188) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on voinut ottaa vaihtoehtoisten mastojen tarkastelussa huomioon maston rakenteen, korkeuden merenpinnasta, maaston muodot, haluttujen antennikuvioiden käytön, siirtoyhteyksien riittävyyden sekä asutuksen läheisyyden. Teknisten parametrien lisäksi Viestintävirasto on perustellusti arvioinut taloudellista korvattavuutta. Vaihtoehtoisten mastojen tarkastelussa Viestintävirasto on tarvittavan peittoalueen vastavuuden lisäksi varmistanut sen, että mastot rakenteensa ja vapaana olevan tilan puolesta soveltuvat UHF- tai ULA-antenneille. Kilpaillevien lähettäjäyritysten kannalta keskeisenä on voitu pitää sitä, että muista mastoista ei ole mahdollista vuokrata UHF-antennikapasiteettia, koska Digita on ainoa UHF-toimija Suomessa.

- (1189) Viestintävirasto on voinut vaihtoehtoisten mastojen tarkastelussa ottaa huomioon, että televisio- ja radiolähetystoimintaa varten tarvitaan riittävät vuokrattavana olevat siirtoyhteydet sekä sen, että maston käyttämiseksi tarvittavat liitännäispalvelut vastaavat Digitan mastojen palveluja tai ovat sellaisiksi muutettavissa kohtuullisin kustannuksin. Rakennuttamisesta koituu huomattavia kustannuksia, mikä käytännössä estää maston korvaavuuden.
- (1190) Korkein hallinto-oikeus katsoo kuten Viestintävirasto, että eräänä osoituksena Digitan mastojen korvaamattomuudesta voidaan pitää sitä, että kilpaileva lähettäjäyritys Telemast Nordic Oy toimii Digitan mastoissa, vaikka peittoalueen kannalta asiaa arvioiden korvaavia mastoja olisi lähistöllä olemassa. Suullisessa käsittelyssä kuultu Telemast Nordic Oy:n toimitusjohtaja Rose-Marie Skogster on vahvistanut, että Telemast Nordic Oy ei olisi vuokralaisena Digitan mastoissa, jos markkinoilla olisi olemassa vaihtoehtoja.
- (1191) Digita on laatinut kolmea televisiolähetysmastoa ja kolmea radiolähetysmastoa koskevan korvattavuusanalyysin osoittaakseen, että Digitan päälähetysasemien mastot ovat korvattavissa vaihtoehtoisilla mastoilla. Korvattavuusanalyysin mukaan esimerkkimastot sijaitsivat Digitan maston lähistöllä eikä niiden käyttö aiheuttaisi televisiolähetysten vastaanottajille antennien uudelleensuuntaustarvetta. Myöskään taajuustekniset seikat eivät estäisi palveluiden siirtämistä korvaavaan mastoon. Digitan mukaan Viestintäviraston olisi tullut tehdä vastaava korvattavuusanalyysi jokaisesta Digitan päälähetysaseman mastosta.
- (1192) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Digitan laatimasta korvattavuusanalyysistä ei voida päätellä, että analyysissä mainitut Digitan Ylläksen, Iisalmen, Jyväskylän, Mikkelin, Kuopion ja Lapuan päälähetysasemien mastot olisivat korvattavissa vaihtoehtoisilla mastoilla. Digitan korvattavuusanalyysistä käy ilmi, että televisio- tai radiolähetysten siirtäminen Digitan mainituista päälähetysasemien mastoista Digitan esittämiin korvaaviin mastoihin johtaisi verkon kokonaispeiton supistumiseen. Koska verkon väestöpeittoa ei voida määritellä Digitan esittämällä tavalla enintään 90 prosentin väestöpeiton mukaisesti, ei sellaista mastoa, jonka käyttöönotto Digitan maston asemesta merkitsisi väestöpeiton supistumista, voida pitää Digitan mastoa korvaavana.
- (1193) Kokonaispeiton pysyminen samana kuin Digitan mastoja käytettäessä edellyttäisi Digitan laatiman korvattavuusanalyysin mukaan,

että Digitan esittämän korvaavan maston lisäksi viereiset Digitan mastot tai niitä vastaavat mastot olisivat käytettävissä.

- (1194) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että televisiolähetyspalvelujen ja radiolähetyspalvelujen teknis-taloudellisesti järkevän tarjoamisen kannalta ei voida pitää perusteltuna, että Digitan mastoja korvaavina pidettäisiin sellaisia vaihtoehtoisia mastoja, joita pitäisi yhden Digitan maston sijaan ottaa käyttöön useampia.
- (1195) Lisäksi televisiolähetysten osalta korvaavan maston käyttö edellyttäisi Digitan laatiman korvattavuusanalyysin mukaan ainakin vähäistä antennin uudelleensuuntaustarvetta. Radiolähetysten osalta kaikkien Digitan esittämien korvaavien mastojen käyttäminen johtaisi korvattavuusanalyysin mukaan siihen, että kuuluvuusalue pieneneisi hieman. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että televisioantennien uudelleensuuntaustarpeen ja radiolähetysten kuuluvuusalueen supistumisen vuoksi Digitan esittämiä mastoja ei voida pitää vaihtoehtoisina Digitan mastoille.
- (1196) Korkein hallinto-oikeus toteaa edelleen, että Digitan laatimasta korvattavuusanalyysistä ei voida tehdä myöskään päätelmiä siitä, että Digitan 38 päälähetysasemaa olisivat kokonaisuutena korvattavissa vaihtoehtoisilla mastoilla.
- (1197) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on esittänyt riittävää selvitystä siitä, että Digitan päälähetysasemien mastot eivät ole tarkasteluajanjaksolla korvattavissa kokonaisuutena eivätkä yksittäin tarkasteltuina. Siitä, että yksittäisellä muun teleyrityksen kuin Digitan mastolla voidaan erikseen tarkasteltuna saavuttaa kysymyksessä olevalla alueella suunnilleen sama väestöpeitto kuin Digitan mastolla, ei johdu, että tällaisia yksittäisiä mastoja hyödyn-täen olisi mahdollista saavuttaa Digitan 38 päälähetysaseman muodostamaa valtakunnallista radio- ja televisiolähetyspalveluiden tukkumarkkinaa vastaava väestöpeitto, mikä on asian arvioinnin kannalta keskeistä.
- (1198) Viestintävirasto on harkintavaltansa rajoissa voinut katsoa, että Digitan 38 päälähetysaseman mastoille ei ole korvaavia vaihtoehtoja. Viestintävirasto ei ole menetellyt Digitan mastojen korvattavuutta arvioidessaan lainvastaisesti.

3.5.5 Televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinat

3.5.5.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (1199) Digitan mukaan Viestintävirasto on virheellisesti päätnyt sääntelemään kaikkia Digitan tarjoamia televisiolähetyspalveluja. Kilpailevien jakelukanavien merkitys on korostunut erityisesti mainosrahoitteisten ja maksullisten televisiosisältöjen jakelussa. Televisiolähetysverkon rakentaminen korkeintaan 90 prosentin väestöpeitolle ei edellytä antennitilan vuokraamista Digitan mastoista. Kaupallisia toimijoita kiinnostava väestöpeitto voidaan saavuttaa esimerkiksi DNA:n VHF-kanavanipuilla yhdistettynä kaapeli-, laajakaista- ja mobiiliverkkojen jakeluun tai vaihtoehtoisesti täydentämällä kaapeliverkkotarjontaa laajakaista- ja satelliittijakelulla. Olemassa oleva ja potentiaalinen kilpailu rajoittavat Digitan markkinakäyttäytymistä televisiolähetyspalvelujen tarjoamisessa.
- (1200) Viestintävirasto on tehnyt perusteettoman yleistyksen, jonka mukaan kuluttajien preferenssit Yleisradion ja yleisen edun kanavien suhteen ovat ratkaisevia eri jakelualustojen korvaavuudessa.
- (1201) Viestintävirasto ei ole ottanut huomioon, miten kuluttajien käyttäytyminen eroaa erityisesti maksullisten ja maksuttomien televisio-ohjelmistojen kulutuksessa. Viestintävirasto ei voi tehdä luotettavia ja ennakkosääntelyn mahdollistavia johtopäätöksiä televisiolähetyspalveluissa ilman maksullisten ja maksuttomien televisiolähetysten erojen analysointia kilpailuoikeudellisten periaatteiden edellyttämällä tavalla. Maksuttomia ja maksullisia televisiolähetystyksiä tulisi käsitellä erillisinä hyödykemarkkinoina.
- (1202) Viestintävirasto ei ole televisiolähetyspalvelujen markkinamäärittelyssä ottanut huomioon ohjelmasisältöjen ansaintalogiikasta johtuvia eroja markkinan rakenteessa ja kilpailuolosuhteissa. Koska muiden kuin yleisen edun mainosrahoitteisten kanavien jakelussa keskeistä on enintään 90 prosentin väestöpeiton saavuttaminen, niille ovat vaihtoehtoisia ja toisiaan korvaavia kaikki maanpäälliset antenniverkon kanavaniput. Kanavien siirtäminen kanavanipusta toiseen on helppoa, mikä korostaa eri verkkojen ja kanavanippujen keskinäistä korvaavuutta. Ohjelmistotoimiluvat eivät tietoyhteiskuntaaaren voimaantumisen jälkeen kohdistu enää vain tiettyyn kanavanippuun, vaan televisioyhtiöillä on mahdollisuus valita, miltä verkko-operaattorilta ne lähetyspalvelun ostavat.

- (1203) Viestintävirasto ei ole ottanut huomioon DVB-T1- ja DVB-T2-standardiin perustuvien televisiolähetysten ja kanavanippujen välisiä eroja televisiolähetysten kysynnässä ja tarjonnassa. DVB-T2-teknoologiaan perustuvat televisiolähetykset eivät muodosta kaupallisesti toimivaa markkinaa kuluttajien laitekannan hitaan kehittymisen ja kuluttajien heikon HD-lähetysten kysynnän vuoksi. Viestintävirastolla ei ole perusteita lisätä sääntelyä DVB-T2-teknoologiaan perustuviin kanavanippuihin D ja H.

3.5.5.2 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut

- (1204) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman mukaan muut televisiolähetysten jakelutavat eivät ole korvaavia Digitan maanpäälliselle jakeluverkolle.
- (1205) Yleisradiolla on laista johtuva velvoite jakaa televisiopalveluitaan koko maan kattavassa verkossa. MTV:n MTV3-kanava ja Sanoman Nelonen-kanava ovat yleisen edun kanavia, joiden lähetyksiä on voitava vastaanottaa valtakunnallisesti Ahvenanmaata lukuun ottamatta. MTV ja Sanoma hankkivat myös muille kanavilleen valtakunnallista peittoa kaupallisin perustein.
- (1206) Digitan UHF-verkko on ainoa, jolla on riittävän suuri väestöpeitto Yleisradion, MTV:n ja Sanoman tarpeisiin. Maanpäällinen VHF-verkko, kaapelitelevisioverkot, satelliittiverkot ja laajakaistaverkot (IPTV ja OTT) eivät ole televisioyhtiöiden kannalta relevantteja vaihtoehtoja valtakunnallisen televisiolähetyspalvelun markkinalla. Näiden verkkojen peittoalueet kattavat enintään noin 85–90 prosenttia väestöstä.
- (1207) Se, että osa kaupallisista televisiokanavista hankkii tällä hetkellä jakelua alle 90 prosentin väestöpeitolla, ei ole osoitus lähetykspalveluiden todellisesta kysynnästä. Digitan oma toiminta ja hinnoittelu vaikuttavat kaupallisten toimijoiden mahdollisuuteen hankkia laajaa koko maan kattavaa jakelua. Koska markkinoiden merkittävimmät asiakkaat on velvoitettu hankkimaan valtakunnallista lähetykspalvelua, asiassa ei ole merkitystä sillä, olisiko korvaava jakelutie mahdollista rakentaa enintään 90 prosentin väestöpeitolla.
- (1208) Maksutelevision lähetykspalvelua ei ole perusteltua käsitellä erillisenä markkinana. Kaupalliset televisioyhtiöt hankkivat vapaasti vastaanotettavia kanavia ja maksullisia kanavia varten samanlaista televisiolähetyspalvelua.

3.5.5.3 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (1209) Viestintäviraston mukaan kysynnän ja tarjonnan korvattavuuden näkökulmasta vaihtoehtoiset televisiolähetysten vastaanottotavat eivät ole korvaavia UHF-verkon lähetyksille. DNA:n VHF-verkko kattaa 85 prosenttia väestöstä, mutta vain noin 15 prosentilla kuluttajista on mahdollisuus vastaanottaa lähetyksiä. UHF-lähetysten ja UHF-kanavanippujen tarkasteleminen yhtenä kokonaisuutena on perusteltua.
- (1210) Viestintävirasto on aloittanut vähittäismarkkinoiden palvelun sisällön tarkastelun niistä kanavista, joita katsotaan eniten. Jos Viestintävirasto sääntelisi pelkästään Yleisradion ja yleisen edun kanavien televisiolähetyspalveluja, se loisi kilpailuneutraliteettiongelman UHF-verkossa toimivien ohjelmistotoimijoiden välille, sillä ohjelmistotoimijat kohtaisivat eri hinnan samasta palvelusta.
- (1211) Kaupallisilla vapaasti vastaanotettavilla kanavilla ja maksullisilla kanavilla on kaupalliset perusteet toimia UHF-verkossa. UHF-verkon peitto, UHF-lähetyksiä vastaanottavien kotitalouksien määrä, UHF-verkon jakelun kustannustehokkuus ja jakelualustan verkostovaikutus ohjaavat ohjelmistotoimijoita hyödyntämään UHF-verkkoa jakelukanavanaan.
- (1212) Yleisradio ja yleisen edun kanavat luovat lähetysalustalle massan, joka takaa UHF-verkon lähetysten houkuttelevuuden lähetyksiä vastaanottaville kotitalouksille ja ohjelmistotoimijoille.
- (1213) Ohjelmistotoimijat voivat vaihtaa kanavanippua helpommin. Kanavanippujen sääntely estää ohjelmistotoimijoiden kohtaaman sääntelyloukun, mikä aiheutuisi siitä, ettei kaikkia kanavanippuja säänneltäisi yhtäläisesti.
- (1214) Digita hinnoittelee televisiolähetyspalvelunsa kanavanipuittain eikä sen perusteella, mikä ansaintalogiikka kanavalla on.
- (1215) Televisio-ohjelmistotoimijoilla ei ole syytä rajoittaa lähetysten peittoa Digitan esittämien tavoin 90 prosenttiin väestöstä. Maksimipeitto on tulonhankinnan ja jakeluvuoroituksen täyttämisen kannalta olennainen. Ohjelmistotoimijoiden kysyntään vaikuttaa olennaisesti Digitan lähetyspalvelun hinnoittelu.

- (1216) Teknologiasiirtymä tulee ottaa sääntelyssä huomioon, sillä se ajoittuu päätöksen tarkastelujaksolle. Sääntely tulee siten ulottaa DVB-T2-tekniikalla toteutettuihin televisiolähetysiin, jotta sääntelyn puuttuminen ei estäisi joustavaa teknologiasiirtymää. Tuleva teknologiasiirtymä ei riipu kysynnästä, joten se ei ole peruste jättää D- ja H-kanavanippuja sääntelyn ulkopuolelle. Digita on verkkotoimilupahakemuksessaan 18.5.2015 todennut valmistautuneensa kysynnän kasvuun tekemällä merkittäviä investointeja jakeluverkkoihin. Lisäksi Digita on verkkotoimilupahakemuksessaan esittänyt, että kokonaan T2-lähetysiin siirtyminen on tärkeää antenniverkon kilpailukykyisen tarjonnan turvaamiseksi ja korostanut T2-siirtymän nopean toteuttamisen tärkeyttä suomalaisen televisiotoiminnan kannalta.

3.5.5.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (1217) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintäviraston laatimasta markkina-analyysistä käy ilmi, että markkina-analyysin laatimisaikana voimassa olleet ohjelmistotoimiluvat on myönnetty tiettyyn kanavanippuun tai vaihtoehtoisin kanavanippuihin verkkotoimilupia hallitsevan toimijan verkoissa. Digitan verkkotoimiluvat ovat koskeneet UHF-taajuusaluetta ja ne on myönnetty kuuteen erilliseen kanavanippuun (A, B, C, D, E ja H). Kullekin kanavanipulle on verkkotoimiluvissa määritelty muun muassa peittoaluevaatimukset ja käytettävä tekniikka. Näin ollen markkina-analyysin laatimishetkellä ohjelmistopalveluita tarjoavien yritysten mahdollisuutta korvata UHF-verkkojen lähetyspalvelut on rajoittanut ohjelmistotoimilupien sitominen Digitan UHF-taajuusalueen verkkotoimilupiin.
- (1218) Kuten edellä jaksossa 3.5.4.4 *Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös–Televisiolähetyspalvelut–UHF-lähetysten korvattavuus* on todettu, UHF-verkossa tarjottaville televisiolähetysille ei ole kysynnän tai tarjonnan korvattavuuden näkökulmasta korvaavaa vaihtoehtoa televisio-ohjelmistopalveluiden vähittäismarkkinoilla. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei televisiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla ole kysynnän korvattavuuden näkökulmasta korvaavaa palvelua UHF-verkkojen lähetyspalveluille. Näin ollen televisio-ohjelmistopalveluita tarjoavilla yrityksillä ei ole ollut markkina-analyysin ja Digitaa koskevan huomattavan markkinavoiman päätöksen antamisajankohdan mukaan arvioituna mahdollisuutta tarjota ohjelmistopalveluita käyttämällä muita kuin Digitan UHF-verkkojen lähetyspalve-

luita, kun otetaan huomioon Digitan UHF-lähetysten muihin vaihtoehtoihin lähetys- ja vastaanottotapoihin verrattuna laajempi väestöpeitto ja se verkostovaikutus, joka aiheutuu julkisen palvelun ja yleisen edun kanavien vastaanotosta UHF-lähetyksinä. Tulevaisuudessa VHF-verkkojen lähetykset voivat olla ohjelmistotoimijoille korvaava lähetysmuoto. Korvaavuutta on kuitenkin rajoittanut markkina-analyysin laatimishetkellä VHF-verkon väestöpeitto ja vastaanottajien vähäinen määrä.

- (1219) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintävirasto on perustellusti tarkastellut markkina-analyysissä televisiolähetyspalveluiden korvattavuutta myös tarjonnan korvattavuuden näkökulmasta. Virasto on arvioinut, onko uusilla markkinoille tulevilla yrityksillä mahdollisuus alkaa tarjota korvaavia lähetyspalveluita UHF-taajuusalueella Digitan tarjoamille lähetyspalveluille. Virasto on todennut, että televisiolähetyspalvelujen tarjoamiseen tarvitaan verkkotoimilupa, jota ei ole ollut mahdollista saada ennen vuoden 2016 loppua, jolloin nykyiset toimiluvat päättyvät. Viestintävirasto on lisäksi todennut, että uudella televisiolähetyspalveluiden markkinoille tulevalle yrityksellä ei ole mahdollisuutta rakentaa Manner-Suomen väestön kattavaa televisiolähetysverkkoa ilman, että se ostaa Digitan säänneltyjä päälähetysasemien antennipaikka- ja -kapasiteettipalveluita. Lisäksi markkinoille tulevan yrityksen tulee saada vuokrattua vapailta markkinoilta lähetysmastojen antennipaikka- ja -kapasiteettipalveluita, joilla se voi halutessaan täydentää lähetysverkon väestöpeittoa.
- (1220) Digita on esittänyt, että maksuttomia ja maksullisia televisiolähetystyksiä tulisi käsitellä erillisinä hyödykemarkkinoina. Digitan mukaan Viestintävirasto ei ole arvioinut, miten kuluttajien käyttäytyminen eroaa maksullisten ja maksuttomien televisio-ohjelmistojen kulutuksessa. Viestintävirasto ei ole myöskään Digitan mukaan ottanut huomioon, että mainosrahoitteisten ja maksullisten televisio-kanavien kilpailuolosuhteet ja ansaintalogiikat eroavat toisistaan.
- (1221) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että televisiolähetyspalvelun tarjoamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, onko kysymys vapaasti vastaanotettavasta kanavasta vai maksullisesta kanavasta. Digitalla on jo aiemman huomattavan markkinavoiman päätöksen mukainen velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta ja syrjimätöntä hinnoittelua muun ohella ohjelmistolähetyspalvelujen tarjoamisessa. Tämän vuoksi yhtiö ei hinnoittele lähetyspalveluaan eri tavoin sen mukaan, onko kysymys vapaasti vastaanotettavasta tai maksullises-

ta kanavasta eli mikä on kanavan ansaintalogiikka. Lisäksi Digitan verkkotoimilupahakemuksen (18.5.2015) mukaan DVB-T-palvelun hinnoittelu perustuu enkoodaukseen, joka hinnoitellaan kanavakohtaisesti, ja kapasiteettiin, joka hinnoitellaan megabittikohtaisesti. DVB-T2-palvelu hinnoitellaan verkkotoimilupahakemuksen mukaan kanavakohtaisesti, mikä sisältää myös enkoodauksen yhdelle kanavalle.

- (1222) Viestintävirasto on siten voinut markkina-analyysissä todeta, että lähetyspalvelun erottaminen vapaasti vastaanotettavien ja maksutelevisiokanavien välillä ei ole tarkoituksenmukaista. Kaikkien kyseistä lähetysmuotoa käyttävien ohjelmistotoimijoiden tulee saada lähetyspalvelua kustannussuuntautuneilla ja syrjimättömillä ehdoilla.
- (1223) Digita on vielä esittänyt, että yli 90 prosentin väestöpeiton saavuttaminen ei ole kaupallisesti tarkoituksenmukaista, koska ohjelmistotoimijat eivät liiketaloudellisista syistä tavoittele tätä laajempaa peittoa.
- (1224) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että pääsy Digitan päälähetysasemien mastoihin perustuvaan valtakunnalliseen verkkoon on välttämätöntä, jotta Yleisradio voisi täyttää sille Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:ään perustuvan velvollisuuden tarjota julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen kaikille yhtäläisin ehdoin. Sama koskee ohjelmistotoimijoita, jotka tarjoavat valtakunnallisia yleisen edun kanavia ohjelmistotoimilupaehtojensa perusteella.
- (1225) Kun otetaan huomioon, että Yleisradio julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmiston tarjoajana sekä yleisen edun kanavien ohjelmistotoimiluvanhaltijat ovat velvoitettuja hankkimaan valtakunnallista lähetyspalvelua, korkein hallinto-oikeus katsoo, että Digitan päälähetysasemien mastoihin perustuvaa valtakunnallista verkkoa ei voida korvata rakentamalla lähetysverkko enintään 90 prosentin väestöpeitolle.
- (1226) Mitä tulee Digitan esittämiin liiketaloudellisiin syihin, joista johtuisi, etteivät kaupalliset toimijat tavoittelisi kuin vain noin 90 prosentin väestöpeittoa, on suullisessa käsittelyssä kuultu Sanoma Media Finland Oy:n Senior Vice President Marcus Wiklund tästä poiketen kertonut, että televisioliiketoiminnan kannalta järkevä väestöpeitto on yleisesti ottaen 95–100 prosentin välillä.

- (1227) Marcus Wiklundin mukaan kanavakohtainen ohjelmisto ei ole enää määräävä, vaan kanavien välinen yhteistyö, jolloin kysymys on portfolion hallinnasta enemmän kuin erillisistä neljästä kanavasta. Lisäksi Marcus Wiklund on todennut, että Sanoma ei voi jättää noin 600 000 vapaa-ajan asunnossa aikaansa viettävää yli miljoonaa ihmistä ilman televisiosisältöä. Jos näin tapahtuisi, se näkyisi välillisesti yleisenä kiinnostuksen vähenemisenä lineaariseen televisiotoimintaan.
- (1228) Suullisessa käsittelyssä kuultu Telemast Nordic Oy:n toimitusjohtaja Rose-Marie Skogster on pitänyt vastaavasti radiolähetyspalveluiden tarjoamisen kannalta keskeisenä kilpailuetuna mahdollisimman laajaa väestöpeittoa.
- (1229) Korkein hallinto-oikeus pitää saamansa selvityksen perusteella uskottavana, että televisio- ja radiolähetyspalveluiden tarjoajien kannalta on liiketaloudellisesti järkevää tavoitella mahdollisimman suurta väestöpeittoa. Toisin kuin Digita on väittänyt, yli 90 prosentin väestöpeiton saavuttaminen voi siten olla televisio- ja radiolähetyspalveluiden tarjoajilla liiketaloudellisista syistä perusteltua.
- (1230) Viestintävirastolla ei ole Digitan mukaan perusteita lisätä sääntelyä DVB-T2-teknologiaan perustuviin kanavanippuihin D- ja H-kanavanippujen kysynnän vähäisyyden vuoksi.
- (1231) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että markkina-analyysistä käy ilmi, että vuoden 2017 alusta lukien Suomessa on siirrytty laajemmin käyttämään DVB-T2-tekniikkaa. Digita on verkkotoimilupahakemuksessaan 18.5.2015 ilmoittanut valmistautuneensa HD-lähetysten kysynnän kasvuun tekemällä nykyisen toimilupakauden aikana merkittäviä investointeja jakeluverkkoihin. Edelleen mainitusta toimilupahakemuksesta käy ilmi, että toimilupakausi 10.1.2017–31.12.2026 on digitaaliselle maanpäälliselle joukkoviestintäverkolle merkittävä, sillä mainittuna aikana tullaan siirtymään DVB-T-tekniikan käytöstä kokonaan DVB-T2-tekniikan käyttöön ja teräväpiirtolähetysiin. Kokonaan T2-lähetysiin siirtyminen on tärkeää antenniverkon kilpailukykyisen tarjonnan turvaamiseksi. DVB-T2-siirtymän toteuttaminen riittävän nopeassa aikataulussa on suomalaisen televisiotoiminnan etu.
- (1232) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kun otetaan huomioon, että teknologiasiirtymä DVB-T1-tekniikasta DVB-T2-tekniikkaan ajoittuu huomattavan markkinavoiman päätöksen tarkasteluajanjaksolle,

sääntely on ollut perusteltua ulottaa DVB-T2-tekniikalla toteutettuihin televisiolähetyskseen. Joka tapauksessa sääntelyn ulottamista kanavanippuihin D ja H voidaan pitää perusteltuna eri kanavanipuissa ohjelmistolähetyspalveluja tarjoavien toimijoiden syrjimättömän kohtelun perusteella.

- (1233) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on toiminut harkintavaltansa rajoissa määritellessään televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoiden merkitykselliset hyödykemarkkinat. Viestintäviraston päätös ei näin ollen ole Digitan valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastainen.

3.6 Huomattavan markkinavoiman yritykseksi määrittäminen

3.6.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (1234) Digitan mukaan sillä ei ole huomattavan markkinavoiman asemaa antennipaikkojen ja -kapasiteetin tukkumarkkinoilla, kun kysymys on radiolähetysverkkojen rakentamisesta, eikä ennakkosääntely ole tältä osin perusteltua. Digitalla ei ole huomattavaa markkinavoimaa myöskään televisiolähetyspalvelujen tarjoajana erityisesti maksutelevisiokanaville, koska antennilähetysverkkoa ei voida markkinamäärittelyssä erottaa muista jakelualustoista. Vaikka maksutelevisiokanavien televisiolähetyspalvelujen markkinaa arvioitaisiin erikseen maanpäällisen antenniverkon osalta, Digitalla ei ole huomattavaa markkinavoimaa.

3.6.2 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (1235) Viestintäviraston mukaan Digitalla on huomattava markkinavoima antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn sekä televisio- ja radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla. Markkina-analyysissä esitetyn tarkastelun perusteella Digitan päälähetysasemien mastot muodostavat UHF- ja FM-lähetysten rungon ja ne ovat kilpailijan kannalta kriittisiä tuotannontekijöitä maanpäällisten televisio- ja radiolähetyspalvelujen tuotannossa.

3.6.3 Sovellettavat oikeusohjeet ja muu huomioon otettava aineisto

- (1236) *Tietoyhteiskuntakaaren 52 §:n 3 momentin* mukaan Viestintäviraston on päätöksellään määrättävä yritys huomattavan markkinavoiman yritykseksi, jos sillä markkina-analyysin perusteella havaitaan olevan tietyillä markkinoilla yksin tai yhdessä muiden kanssa sel-

laista taloudellista vaikutusvaltaa, jonka turvin se voi toimia huomattavassa määrin riippumattomana kilpailijoista, kuluttajista tai muista käyttäjistä.

- (1237) *Tietoyhteiskuntakaaren säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen* (HE 221/2013 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on 52 §:n kohdalla lausuttu muun ohella, että markkina-analyysissä tulisi ottaa huomioon teleyrityksiin kohdistuva kilpailun paine ja niiden tosiasiallinen mahdollisuus toimia riippumatta kilpailijoistaan.
- (1238) *Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta* on mietinnössään (LiVM 10/2014 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että huomattavan markkinavoiman sääntelystä ei synny suoraan velvoitteita millekään teleyritykselle. Mekanismin tarkoituksena on, että Viestintävirasto määrittelee huomattavan markkinavoiman yritykset säännöllisin väliajoin tekemiensä markkina-analyysien perusteella tiettyjen tukumarkkinoiden tuotteiden ja palveluiden osalta.
- (1239) *Puitedirektiivin* 14 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan tietyllä yrityksellä katsotaan olevan huomattava markkinavoima, jos sillä on yksin tai yhdessä muiden kanssa määräävää asemaa vastaava asema eli sellaista taloudellista vaikutusvaltaa, jonka turvin se voi toimia huomattavassa määrin riippumattomana kilpailijoista, asiakkaista ja viime kädessä kuluttajista.
- (1240) *Puitedirektiivin* 16 artiklan 4 kohdan mukaan, jos kansallinen sääntelyviranomaisen toteaa, ettei merkityksellisillä markkinoilla ole todellista kilpailua, sen on määriteltävä yritykset, joilla on yksin tai yhdessä kyseisillä markkinoilla huomattava markkinavoima 14 artiklan mukaisesti, ja kansallisen sääntelyviranomaisen on asetettava tällaiselle yritykselle tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja asianmukaisia erityisvelvoitteita tai, jos niitä jo on, pidettävä tällaiset velvoitteet edelleen voimassa tai muutettava niitä.
- (1241) *Komission ohjeiden* (2002/C 165/03) 72 kohdan mukaan määräävä asema ei estä jonkinasteista kilpailua markkinoilla. Määräävässä asemassa olevalla yrityksellä on mahdollisuus, joskaan ei määrätä niitä olosuhteita, joiden vallitessa kilpailu kehittyy, niin ainakin vaikuttaa niihin merkittävästi, ja se voi joka tapauksessa toimia mahdollisesta kilpailupaineesta välittämättä niin kauan kuin tällainen käyttäytyminen ei vahingoita sitä itseään.

- (1242) Ohjeiden 75 kohdassa todetaan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan erityisen suuri markkinaosuus – yli 50 prosenttia – on jo sellaisenaan osoitus määräävän aseman olemassaolosta, ellei ole kyse poikkeuksellisista olosuhteista. Yrityksen, jonka markkinaosuus on suuri, voidaan olettaa omaavan huomattavaa markkinavoimaa eli olevan määräävässä asemassa, jos sen markkinaosuus on ollut pidemmän aikaa vakaa.
- (1243) Ohjeiden 78 kohdan mukaan määräävän markkina-aseman toteaminen ei voi perustua pelkästään suuriin markkinaosuuksiin. Suuret markkinaosuudet luovat ainoastaan mahdollisuuden sille, että kyseinen operaattori voi olla määräävässä asemassa. Näin ollen kansallisten sääntelyviranomaisten olisi tehtävä perusteellinen ja kattava analyysi merkityksellisten markkinoiden taloudellisista piirteistä ennen kuin ne tekevät päätöksen huomattavan markkinavoiman olemassaolosta. Tässä suhteessa seuraavia kriteerejä voidaan käyttää myös mitattaessa yrityksen voimaa, jonka turvin se voisi toimia huomattavassa määrin kilpailijoistaan, asiakkaista ja kuluttajista riippumattomasti. Tällaisia kriteerejä ovat muun muassa:
- yrityksen koko,
 - vaikeasti toisinnettavan infrastruktuurin hallinta,
 - tekninen etulyöntiasema tai paremmuus,
 - tasapainottavan neuvotteluvoiman puuttuminen tai heikkous,
 - vertikaalinen integraatio,
 - potentiaalisen kilpailun puuttuminen.
- (1244) Ohjeiden 79 kohdan mukaan mikä tahansa edellä mainittujen kriteerien yhdistelmä voi johtaa määräävään asemaan. Minkään yksittäisen kriteerin täyttyminen ei välttämättä ole ratkaiseva.
- (1245) Ohjeiden 80 kohdan mukaan sähköisen viestinnän markkinoille pääsyn esteet ovat usein suuria, ja lainsäädännöstä ja muista säännöksistä johtuvilla vaatimuksilla saatetaan rajoittaa tarjolla olevien toimitilujen määrää tai tiettyjen palveluiden tarjoamista. Lisäksi markkinoille pääsyä voi estää se, että merkityksellisille markkinoille pääsy edellyttää mittavia investointeja ja kapasiteetin sitomista pitkäksi ajaksi, jotta toiminnasta voisi tulla kannattavaa. Suuret markkinoille tulon esteet voivat kuitenkin menettää merkitystään sellaisilla markkinoilla, joilla teknologian kehitys on jatkuvaa. Sähköisen viestinnän markkinoilla kilpailua edistävän tekijän voi muodostaa markkinoilla vielä toimimattomien, mutta potentiaalisten kilpailijoiden taholta tuleva innovaatioiden uhka. Tällaisilla markki-

noilla kilpailua olisi arvioitava ennakoivasti ja tulevaisuuteen suuntautuvasti.

3.6.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (1246) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tietoyhteiskuntakaaren 52 §:n 3 momentin mukainen päätös huomattavan markkinavoiman yrityksen asemasta perustuu sääntelyviranomaisena toimivan Viestintäviraston säännöllisin väliajoin tekemään markkina-analyysiin. Markkina-analyysi ja sen perusteella määrättävä huomattavan markkinavoiman asema muodostavat perustan velvollisuuksille, joita yritykselle voidaan tietoyhteiskuntakaaren 56 §:n nojalla määrätä. Huomattavan markkinavoiman asemaa koskevalla ratkaisulla pyritään ennakoimaan myös markkinan tulevaa kehitystä seuraavaan markkina-analyysiin asti. Huomattavan markkinavoiman arvioinnissa Viestintäviraston tulee ottaa huomioon komission markkina-analyysejä ja huomattavan markkinavoiman arviointia koskevat ohjeet. Ohjeiden mukaan suuri markkinaosuus on vahva osoitus huomattavasta markkinavoimasta, mutta se ei yksinään ole riittävä peruste huomattavan markkinavoiman toteamiselle, vaan markkinaosuuden lisäksi arvioinnissa tulee tarkastella myös muita markkinavoimaan vaikuttavia tekijöitä.
- (1247) Esillä olevassa asiassa Viestintävirasto on laatimassaan markkina-analyyseissä tarkastellut, onko Digitalla edelleen huomattavaa markkinavoimaa antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn, televisiolähetyspalveluiden ja valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla, eli onko Digitalla mahdollisuus toimia tietoyhteiskuntakaaren 52 §:ssä tarkoitetulla tavalla kilpailijoistaan riippumattomasti.
- (1248) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintävirasto on markkina-analyyseissä perustellusti todennut, että Digitalla on 100 prosentin markkinaosuus antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn, televisiolähetyspalveluiden ja valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla. Digitan antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinoilla ei ole korvaavia palveluja. Digita on myös ainoa toimija, joka tarjoaa UHF-verkon televisiolähetyspalveluita ja joka kykenee tarjoamaan valtakunnallisia FM-radiolähetyspalveluita. Lisäksi Digita on vertikaalisesti integroitunut siten, että Digita käyttää itse ja tarjoaa myös muille antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyä sekä televisio- ja radiolähetyspalveluita, minkä voidaan katsoa vahvistavan Digitan markkinavoimaa.

- (1249) Korkein hallinto-oikeus toteaa edelleen, että Viestintävirasto on voinut antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinoiden potentiaalisen kilpailun osalta katsoa, että pitkällä aikavälillä Suomeen on mahdollista saada infrastruktuurikilpailua eri lähetyverkkojen välillä, mutta VHF-verkon kilpailukykyä suhteessa UHF-verkkoon rajoittaa väestöpeitto, joka ei kata koko Manner-Suomea. Viestintävirasto on televisiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoiden osalta perustellusti todennut, että VHF-verkon peiton laajentamiseksi Digitan päälähetysasemien mastoja tulee voida vuokrata kilpailulliseen hintaan, jotta DNA voisi laajentua koko Manner-Suomen alueelle. Lisäksi Viestintävirasto on markkina-analyysissä arvioinut Telemast Nordic Oy:n asemaa valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden markkinoilla, mutta päätenyt aiheellisesti katso-
maan, että Digitalla on huomattavan markkinavoiman asema myös valtakunnallisten radiolähetysmarkkinoiden tukkumarkkinalla.
- (1250) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on voinut markkina-analyysissä esittämiensä havaintojen perusteella määrätä Digitan huomattavan markkinavoiman yritykseksi nyt kysymyksessä olevilla tukkumarkkinoilla. Kun otetaan huomioon korkeimmas-
sa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, Viestintäviraston päätös ei ole tältä osin Digitan esittämillä perus-
teilla lainvastainen.

3.7 Huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettavat muut kuin hinnoittelua koskevat velvollisuudet

3.7.1 Kysymyksenasettelu

- (1251) Kun korkein hallinto-oikeus on edellä katsonut, että Digitalla on nyt kysymyksessä olevilla tukkumarkkinoilla tietoyhteiskuntakaaren 52 §:n 3 momentissa tarkoitettu huomattavan markkinavoiman ase-
ma, asiassa on seuraavaksi ratkaistavana sekä Digitan että Yleisra-
dion, MTV:n ja Sanoman yhteisestä valituksesta, ovatko Viestintä-
viraston Digitalle asettamat huomattavan markkinavoiman velvolli-
suudet tietoyhteiskuntakaaren käyttöoikeuden luovuttamista koske-
van 56 §:n, syrjimättömyysvelvollisuutta koskevan 68 §:n, avoi-
muusvelvollisuutta koskevan 69 §:n sekä hinnoittelun kustannus-
suuntautuneisuutta ja enimmäishintaa koskevan 71 §:n säännöksen
ja siten lain 53 §:n mukaisia sekä oikeassa suhteessa tavoiteltavaan
päämäärään nähden.

- (1252) Digita on vaatinut, että korkein hallinto-oikeus ensisijaisesti kumoaa Viestintäviraston päätöksen ja tekee päätöksen Digita koskevan ennakkosääntelyn lopettamisesta ja toissijaisesti poistaa
- 1) antennipaikkojen vuokrausta koskevat velvoitteet radiopalvelujen osalta;
 - 2) antennipaikkojen vuokrausta koskevat velvoitteet televisiopalvelujen osalta
 - a) kokonaisuudessaan, kun kysymys on alle 90 prosentin väestöpeiton lähetysverkkojen rakentamisesta;
 - b) muiden kuin ei-korvattavien päälähetysasemien mastojen osalta, kun kysymys on yli 90 prosentin väestöpeiton lähetysverkkojen rakentamisesta;
 - 3) päälähetysasemien antennipaikkojen vuokrauksen kustannussuuntautunutta enimmäishintaa koskevan velvoitteen;
 - 4) antennikapasiteetin vuokrausta koskevan velvoitteen;
 - 5) televisiolähetysoalvelujen tarjoamista koskevan velvoitteen kokonaisuudessaan; ja
 - 6) oikaisee televisio- ja radiolähetysoarkkinoiden kustannussuuntautuneen hinnan arvioimisessa käytettävää menetelmää.
- (1253) Yleisradio, MTV ja Sanoma ovat yhteisessä valituksessaan puolestaan vaatineet, että korkein hallinto-oikeus kumoaa Viestintäviraston päätöksen ja palauttaa sen Viestintävirastoon uudelleen valmisteltavaksi siltä osin kuin päätös koskee
- 1) riittävän ja tehokkaan ennakkosääntelyn, mukaan lukien kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvoitteen asettamista radiolähetysoalveluiden markkinoille;
 - 2) enimmäishinnan asettamista televisiolähetysoalveluiden markkinoille;
 - 3) enimmäishinnan määrittämistä siten, että se perustuu tehokkaan toimijan kustannuksiin ja riittäviin vertailutietoihin käyttöomaisuuden jälleenhankinta-arvoista.
- (1254) Korkein hallinto-oikeus käsittelee Viestintäviraston valituksenalaisella päätöksellä Digitalle asettamien muiden kuin kustannussuuntautuneeseen hinnoitteluun liittyvien huomattavan markkinavoiman yrityksen velvollisuuksien lainmukaisuutta jäljempänä jaksossa 3.7.5. Kustannussuuntautunutta hinnoittelua koskevien velvollisuuksien lainmukaisuutta käsitellään jäljempänä jaksossa 3.8 ja enimmäishinnoittelua koskevien velvollisuuksien lainmukaisuutta jaksossa 3.9.

3.7.2 Kansalliset säännökset

(1255) *Tietoyhteiskuntakaaren 3 §:n mukaan mainitussa laissa tarkoitetaan (---)*

8) *liitännäispalvelulla* ehdollisen käyttöoikeuden järjestelmää, sähköistä ohjelmaopasta, numeronmuunnosjärjestelmää, tunnistamis-, paikantamis- ja tilatietopalvelua sekä muuta vastaavaa viestintäverkkoon tai viestintäpalveluun liittyvää palvelua, joka mahdollistaa viestintäverkon tai viestintäpalvelun tarjoamisen taikka tukee palvelun tarjoamista niiden kautta.

9) *liitännäistoiminnolla* liitännäispalvelua sekä rakennusta, rakennuksen sisääntuloa ja kaapelointia, kaapelikanavaa, mastoa sekä muuta vastaavaa viestintäverkkoon tai viestintäpalveluun liittyvää fyysistä rakennetta, toimintoa ja elementtiä, joka mahdollistaa viestintäverkon tai viestintäpalvelun tarjoamisen taikka tukee palvelun tarjoamista niiden kautta.

(1256) *Tietoyhteiskuntakaaren 53 §:n 1 momentin mukaan Viestintäviraston on päätöksellään asetettava huomattavan markkinavoiman yritykselle 56, 61 ja 65 §:ssä sekä 10 luvussa tarkoitettuja velvoitteita, jos ne ovat tarpeen kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi kyseisillä merkityksellisillä markkinoilla.*

(1257) *Tietoyhteiskuntakaaren 53 §:n 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettujen velvollisuuksien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään, ja niitä asetettaessa tulee erityisesti ottaa huomioon muun ohella:*

1) käyttöoikeuden tekninen ja taloudellinen tarkoituksenmukaisuus markkinoiden kehitysaste ja käyttöoikeuden laatu huomioon ottaen;
2) käyttöoikeuden toteuttamiskelpoisuus käytettävissä oleva kapasiteetti huomioon ottaen;

(---)

4) huomattavan markkinavoiman yrityksen tekemät investoinnit ja riskit;

5) tarve turvata kilpailu pitkällä aikavälillä.

(1258) *Tietoyhteiskuntakaaren 53 §:n 3 momentin mukaan huomattavaa markkinavoimaa koskevassa päätöksessään Viestintäviraston on arvioitava yrityksille asetettavien velvollisuuksien vaikutukset markkinoille.*

- (1259) Tietoyhteiskuntakaaren 53 §:n 4 momentin mukaan Viestintäviraston on muutettava 1 momentissa tarkoitettua päätöstä, jos 1 tai 2 momentissa tarkoitetuissa seikoissa taikka markkinoiden kilpailutilanteessa tapahtuu merkityksellisiä muutoksia.
- (1260) Tietoyhteiskuntakaaren 56 §:n 1 momentin mukaan Viestintävirasto voi 53 §:n mukaisella päätöksellä asettaa huomattavan markkina-voiman yritykselle velvollisuuden luovuttaa kohtuulliseksi katsottava käyttöoikeus viestintäverkkoon taikka viestintäverkkoon tai viestintäpalveluun liittyvään liitännäistoimintoon tai liitännäispalveluun. Tällainen käyttöoikeus voi sisältää velvollisuuden:
- 1) luovuttaa käyttöoikeus viestintäverkkoon ja verkon osiin;
 - 2) luovuttaa käyttöoikeus viestintäverkon kapasiteettiin;
 - 3) tarjota rinnakkain sijoittamista ja muita liitännäistoimintojen yhteiskäyttötapoja, mukaan lukien kaapelikanavien, -laittilojen ja radiomastojen käyttöoikeuden luovuttaminen;
 - 4) luovuttaa käyttöoikeus sellaisiin liitännäispalveluihin, jotka mahdollistavat viestintäverkon tai viestintäpalvelun tarjoamisen tai tukevat palvelujen tarjoamista kyseisen verkon tai palvelun kautta; (---).
- (1261) Tietoyhteiskuntakaaren 56 §:n 3 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettua velvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos käyttöoikeuden luovutus on muun ohella yrityksen kannalta teknisesti epä-tarkoituksenmukaista tai muutoin kohtuutonta.
- (1262) Tietoyhteiskuntakaaren 68 §:n 1 momentin mukaan Viestintävirasto voi 53 tai 55 §:n mukaisella päätöksellä asettaa teleyritykselle käyttöoikeuden luovutusta tai yhteenliittämistä koskevan syrjimättömyysvelvollisuuden.
- (1263) Tietoyhteiskuntakaaren 68 §:n 2 momentin mukaan *syrjimättömyysvelvollisuudella* tarkoitetaan velvollisuutta noudattaa hinnoittelua (*syrjimätön hinnoittelu*) tai ehtoa (*syrjimätön ehto*), joka kohtelee samanlaisessa tilanteessa olevia teleyrityksiä tasapuolisesti. Jos teleyritys käyttää tiettyä palvelua itse tai tarjoaa sitä tytäryhtiölleen tai muulle sellaiselle taholle, sen on tarjottava vastaavaa palvelua vastaavin ehdoin ja vastaavanlaatuisena kilpailevalle teleyritykselle.
- (1264) Tietoyhteiskuntakaaren 69 §:n 1 momentin mukaan Viestintävirasto voi 53 tai 55 §:n mukaisella päätöksellä asettaa teleyritykselle avoimuutta koskevia velvollisuuksia, joiden mukaan teleyrityksen

on julkaistava käyttöoikeuden luovuttamisen tai yhteenliittämisen kannalta merkitykselliset tiedot, kuten palvelun toimitusehdot, tekniset eritelmät, hinnasto sekä tehdyt sopimukset siltä osin, kun ne eivät sisällä liikesalaisuuksia tai luottamuksellisia tietoja.

- (1265) Tietoyhteiskuntakaaren 69 §:n 3 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, Viestintäviraston on velvoitettava yritys julkaisemaan viitetarjous, jos teleyritykselle on asetettu velvollisuus luovuttaa käyttöoikeus viestintäverkkoon tai sen osaan. Tällaisen viitetarjouksen tulee sisältää vähintään käyttöoikeuden luovuttamisen kannalta merkitykselliset tiedot.
- (1266) Tietoyhteiskuntakaaren 74 §:n 1 momentin mukaan Viestintävirasto voi 53 tai 55 §:n mukaisella päätöksellä asettaa teleyritykselle velvollisuuden käyttää kustannuslaskentajärjestelmää, jos se on tarpeen yritykselle asetetun hinnoitteluvollisuuden valvomiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan yritys saa itse valita käyttämänsä kustannuslaskentajärjestelmän. Yrityksen on laadittava kustannuslaskentajärjestelmästä Viestintävirastolle kuvaus, josta käyvät ilmi vähintään kustannusten pääluokat ja ne säännöt, joiden mukaan kustannukset kohdennetaan.

3.7.3 Lainvalmisteluaineisto

- (1267) *Tietoyhteiskuntakaaren säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen* (HE 221/2013 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on tietoyhteiskuntakaaren 53 §:n 1 momentin kohdalla todettu muun ohella, että kilpailluilla 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. Jos ehdotetun lain mukaiset edellytykset täyttyvät, Viestintäviraston on todettava teleyrityksen omaavan huomattavan markkinavoiman tietyillä merkityksellisillä viestintämarkkinoilla. Viestintäviraston on asetettava huomattavan markkinavoiman yritykselle tarpeelliset velvollisuudet kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi kyseisellä markkinalla.
- (1268) Mainitussa hallituksen esityksessä on tietoyhteiskuntakaaren 53 §:n 2 momentin kohdalla lausuttu suhteellisuusperiaatteella tarkoitetta-

van tässä yhteydessä sitä, että asetettava velvollisuus ei saa olla teleyrityksen kannalta kohtuuton sillä tavoiteltavaan kilpailun edistämispäämäärään nähden. Viestintäviraston on valittava tarjolla olevasta keinovalikoimasta ainoastaan kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi tarpeelliset erityisvelvoitteet. Velvollisuuden tarkoituksenmukaisuus ja oikeasuhteisuus on myös perusteltava. Ennakkosääntelyn tavoitteena on, että ennakkosääntelyä vähennetään markkinatilanteen muuttuessa silloin, kun kilpailu lisääntyy markkinoilla ja kilpailuongelmat vähentyvät markkinoilla. Ehdotetussa 2 momentissa on luettelo seikoista, jotka velvollisuutta asetettaessa tulee ottaa huomioon. Säännöksellä on erityistä merkitystä, kun Viestintävirasto harkitsee velvollisuuksien asettamista ehdotetun 56 §:n nojalla. Säännös rajoittaa Viestintäviraston harkintavaltaa käyttöoikeusvelvollisuuksien asettamisessa. Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan suuntaa-antava luettelo niistä kriteereistä, joiden perusteella velvollisuuden asettamisen tarpeellisuutta ja suhteellisuutta koskeva arviointi tulisi tehdä. Säännös liittyy erityisesti käyttöoikeusdirektiivin 12 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanoon. Velvollisuuksia asetettaessa on otettava huomioon se, että teleyrityksen toiminnan tulee olla taloudellisesti kannattavaa. Teleyrityksellä tulee olla mahdollisuus saada kohtuullinen tuotto säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Yritystä ei saa rasittaa velvoitteilla, jotka veisivät siltä mahdollisuudet taloudellisesti kannattavaan liiketoimintaan pitkällä aikavälillä. Kriteeri liittyy olennaisesti vaatimukseen velvoitteen suhteellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Ehdotetun momentin 5 kohdan mukaan velvollisuutta asetettaessa on pyrittävä turvaamaan kilpailu pitkällä aikavälillä. Markkinoiden tasapainon ja kilpailun kannalta on tärkeää, että markkinoilla on useampia kannattavaa liiketoimintaa harjoittavia teleyrityksiä, mutta myös keskenään kilpailevia teleyrityksiä. Huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettavat velvollisuudet eivät saa olla sellaisia, että ne estävät pitkällä aikavälillä yrityksen järkevän liiketoiminnan. Tämä kriteeri liittyy läheisesti momentissa korostettuun suhteellisuusperiaatteeseen ja kriteeri on osittain päällekkäinen 4 kohdassa mainitun harkintaperusteen kanssa. Myös käyttöoikeuden luovutuksesta maksettava korvaus on perustuslain omaisuuden suoja-säännösten vaatimalla tasolla.

- (1269) Mainitussa hallituksen esityksessä on tietoyhteiskuntakaaren 53 §:n 3 momentin kohdalla lausuttu, että Viestintäviraston on päätöksessään huomattavasta markkinavoimasta arvioitava yrityksille asetettavien velvollisuuksien vaikutukset markkinoille. Vaikutusarvion tulee olla kattava ja sen on sisällettävä esimerkiksi arvio siitä, miten

asetettavat velvoitteet kannustavat investointeihin. Lisäksi Viestintäviraston olisi esimerkiksi 71 §:n mukaista hinnoitteluvollisuutta asettaessaan arvioitava vaikutukset säänneltyjen tuotteiden ja niitä vastaavien vähittäistuotteiden hintatasoon.

- (1270) Hallituksen esityksessä on tietoyhteiskuntakaaren 53 §:n 4 momentin kohdalla lausuttu, että merkityksellisiä muutoksia voivat olla esimerkiksi muutokset telepalvelujen kysynnässä ja tarjonnassa, yritysten tai säänneltyyn toimintaan liittyvän omaisuuden omistussuhteissa tapahtuvat merkittävät muutokset ja muutkin seikat, joilla on merkitystä viestintämarkkinoiden rakenteeseen.
- (1271) Tietoyhteiskuntakaaren 56 §:n 1 momentin kohdalla hallituksen esityksessä on lausuttu muun ohella, että käyttöoikeuden luovutusvelvollisuuden tulee aina olla kohtuullinen. Asetettavien velvollisuuksien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Asetettava velvollisuus ei saa olla teleyrityksen kannalta kohtuuton sillä tavoiteltavaan kilpailun edistämispäämäärään nähden. Kohtuullista käyttöoikeutta arvioidaan sekä luovutusvelvollisen että käyttöoikeutta tarvitsevan alalle tulevan teleyrityksen kannalta. Velvollisuuden kohtuullisuus, tarkoituksenmukaisuus ja oikeasuhteisuus on myös perusteltava. Viestintäviraston toimivaltaa velvollisuuksia asettaessa rajoittavat ehdotettujen 53 ja 56 §:n lisäksi myös suomalaisen hallinnon yleiset periaatteet, kuten suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. (---)
- (1272) Hallituksen esityksessä on edelleen lausuttu muun ohella, että tietoyhteiskuntakaaren 56 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus voisi sisältää velvollisuuden luovuttaa käyttöoikeus viestintäverkkoon ja verkon osiin. Verkon osan käyttöoikeutena voidaan pitää myös esimerkiksi radiomastossa olevan antennijärjestelmän käyttöoikeutta. Pykälän 1 momentin 1 kohta liittyy käyttöoikeusdirektiivin 8 ja 12.1 artiklan esimerkkiluettelon a) ja e) kohdan täytäntöönpanoon. Tietoyhteiskuntakaaren 56 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus voi sisältää velvollisuuden luovuttaa käyttöoikeus viestintäverkon kapasiteettiin. Luovutusvelvollisuudella tarkoitettaisiin esimerkiksi voimassa olevan viestintämarkkinalain 29 §:n velvollisuutta luovuttaa maanpäällisen joukkoviestintäverkon kapasiteettia. Kyseisiä luovutusvelvollisuuksia on kuvattu tarkemmin aiemmassa hallituksen esityksessä (HE 112/2002 vp). Pykälän 1 momentin 2 kohta liittyy käyttöoikeusdirektiivin 8 ja 12.1 artiklan esimerkkiluettelon a) ja j) kohdan täytäntöönpanoon. Esimerkkinä luovutusvelvollisuu-

desta on viestintämarkkinalain 24 §:n 1 momentin 4 kohdassa mainittu tilaajayhteyden käytössä tarpeellisten laitteiden sijoittamiseen tarvittava laitetila, mutta säännös kattaisi myös muut viestintäpalvelujen tarjonnassa tarpeellisten laitteiden sijoittamiseen tarvittavat laitetilat, esimerkiksi maanpäällisten TV-lähetyspalvelujen tarjonnassa tarvittavat laitetilat. Lisäksi säännös kattaisi myös esimerkiksi viestintämarkkinalain 26 §:ssä tarkoitettujen kaapelikanavien ja antennipaikkojen luovutusvelvollisuuden. Edelleen säännös kattaisi myös muita käyttöoikeusdirektiivissä tarkoitettuja liitännäistoimintoja. Pykälän 1 momentin 3 kohta liittyy käyttöoikeusdirektiivin 8 ja 12.1 artiklan esimerkkiluettelon f) kohdan täytäntöönpanoon. Tietoyhteiskuntakaaren 56 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus voi sisältää velvollisuuden luovuttaa käyttöoikeus liitännäispalveluihin, jotka mahdollistavat viestintäverkon tai viestintäpalvelun tarjoamisen tai tukevat palvelujen tarjoamista kyseisen verkon tai palvelun kautta.

- (1273) Edelleen on hallituksen esityksessä 69 §:n 3 momentin kohdalla lausuttu, että Viestintäviraston on velvoitettava teleyritys julkaisemaan viitetarjous, joka sisältää vähintään käyttöoikeuden luovuttamisen kannalta merkitykselliset tiedot käyttöoikeusdirektiivin 9 artiklan 4 kohdan ja käyttöoikeusdirektiivin liitteen II mukaisesti. Ehdotetulla pykälällä pannaan täytäntöön käyttöoikeusdirektiivin 9 artikla ja siinä viitattu käyttöoikeusdirektiivin liite II.

3.7.4 Unionin oikeus ja muu asian arvioinnissa huomioon otettava aineisto

- (1274) *Puitedirektiivin* 8 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset sääntelyviranomaiset toteuttavat puitedirektiivissä ja erityisdirektiiveissä määriteltyjä sääntelytehtäviään hoitaessaan kaikki aiheelliset toimenpiteet, joilla pyritään 2, 3 ja 4 kohdassa säädettyihin tavoitteisiin. Toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia näihin tavoitteisiin nähden.
- (1275) *Puitedirektiivin* 8 artiklan 2 kohdan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on edistettävä kilpailua sähköisten viestintäverkkojen, sähköisten viestintäpalvelujen ja niiden liitännäistoimintojen ja -palvelujen tarjoamisessa muun muassa varmistamalla, että käyttäjille koituu mahdollisimman paljon hyötyä valinnanvaran lisääntymisestä, hintojen alentumisesta ja laadun parantumisesta (a alakohhta) ja varmistamalla, ettei kilpailu sähköisen viestinnän alalla väärin tai ettei sitä rajoiteta (b alakohhta).

- (1276) Puitedirektiivin 8 artiklan 5 kohdan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on 2, 3 ja 4 kohdassa tarkoitettuihin poliittisiin tavoitteisiin pyrkiessään sovellettava puolueettomia, avoimia, syrjimättömiä ja oikeasuhteisia sääntelyperiaatteita muun muassa:
- a) edistämällä sääntelyn ennustettavuutta varmistamalla johdonmukainen sääntelytapa asianmukaisina tarkastelukausina;
 - b) varmistamalla, ettei sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja tarjoavien yritysten kohtelussa vastaavien olosuhteiden vallitessa esiinny syrjintää;
 - c) turvaamalla kuluttajia hyödyttävä kilpailu ja edistämällä tarvittaessa infrastruktuuriin perustuvaa kilpailua;
 - (---)
 - f) asettamalla ennakkosääntelyvelvoitteita vain silloin, kun todellista ja kestävästä kilpailusta ei ole, ja lieventämällä niitä tai poistamalla velvoitteet heti, kun kyseinen edellytys täyttyy.
- (1277) Puitedirektiivin 16 artiklan 4 kohdan mukaan, jos kansallinen sääntelyviranomainen toteaa, ettei merkityksellisillä markkinoilla vallitse todellista kilpailua, sen on määriteltävä yritykset, joilla kyseisillä markkinoilla on huomattava markkinavoima 14 artiklan mukaisesti, ja kansallisen sääntelyviranomaisen on asetettava tällaisille yrityksille tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja asianmukaisia erityisiä sääntelyvelvollisuuksia tai, jos niitä jo on, pidettävä tällaiset velvollisuudet edelleen voimassa tai muutettava niitä.
- (1278) *Käyttöoikeusdirektiivin* johdanto-osan 15 perustelukappaleen mukaan tietyn velvollisuuden asettaminen huomattavan markkinavoiman omaavalle yritykselle ei edellytä ylimääräistä markkina-analyysiä, vaan perustelun, jolla osoitetaan, että velvollisuus on asianmukainen ja oikeassa suhteessa todetun ongelman luonteeseen.
- (1279) *Käyttöoikeusdirektiivin* johdanto-osan 17 perustelukappaleen mukaan syrjimättömyysperiaate varmistaa sen, että yritykset, joilla on huomattava markkinavoima, eivät väärin kilpailua varsinkaan sellaisissa tapauksissa, joissa ne ovat tarjontaketjun monessa osassa toimivia yrityksiä, jotka tarjoavat palveluja sellaisille yrityksille, joiden kanssa ne kilpailevat loppukäyttäjää lähellä olevilla markkinoilla.
- (1280) *Käyttöoikeusdirektiivin* 8 artiklan 2 kohdan mukaan, jos operaattorilla on puitedirektiivin 16 artiklan mukaisesti suoritettua markkina-analyysin perusteella määriteltä olevan huomattava markkinavoima

tietyillä markkinoilla, kansallisten sääntelyviranomaisten on asetettava tarpeen mukaan käyttöoikeusdirektiivin 9–13 artiklassa säädettyt velvollisuudet.

- (1281) Mainitun artiklan 4 kohdan mukaan artiklan mukaisten velvollisuuksien on perustuttava havaitun ongelman luonteeseen ja niiden on oltava oikeasuhteisia ja perusteltuja puitedirektiivin 8 artiklan tavoitteisiin nähden.
- (1282) Käyttöoikeusdirektiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan kansallinen sääntelyviranomainen voi 8 artiklan säännösten mukaisesti asettaa operaattoreille velvollisuuksia toteuttaa kohtuulliset pyynnöt, jotka koskevat erityisten verkkoelementtien ja niihin liittyvien toimintojen käyttöoikeutta tai oikeutta hyödyntää niitä muun muassa silloin, kun kansallinen sääntelyviranomainen katsoo, että käyttöoikeuden epääminen tai saman vaikutuksen aiheuttavat kohtuuttomat ehdot estäisivät kestävien kilpailumarkkinoiden kehittymistä vähittäismyyntitasolla tai että se ei olisi loppukäyttäjien edun mukaista.

Operaattoreita voidaan vaatia muun muassa:

- a) antamaan kolmansille osapuolille tiettyjen verkkoelementtien ja/tai toimintojen, myös verkkoelementtien, jotka eivät ole aktiivisia, käyttöoikeus (---);
- d) tarjoamaan tiettyjä palveluja tukkumyynnissä kolmansille osapuolille jälleenmyyntiä varten;
- e) myöntämään teknisten rajapintojen, yhteyskäytäntöjen tai muiden keskeisten palvelujen tai virtuaaliverkkopalvelujen yhteentoimivuuden kannalta välttämättömien tekniikkojen avoin käyttöoikeus;
- f) tarjoamaan rinnakkain sijoittamista tai muita liitännäistoimintojen yhteiskäyttötapoja;
- g) tarjoamaan tiettyjä sellaisia palveluja, joita tarvitaan päästä päähän -palvelujen yhteentoimivuuden varmistamiseksi käyttäjille, (---)
- i) liittämään yhteen verkot tai verkkotoiminnot.

Kansalliset sääntelyviranomaiset voivat liittää tällaisiin velvollisuuksiin vilpittömyyttä, kohtuullisuutta ja määräaikoja koskevia ehtoja.

- (1283) Edellä mainitun artiklan 2 kohdan mukaan harkitessaan, onko 1 kohdassa tarkoitettuja velvollisuuksia tarpeen asettaa, ja erityises-

ti arvioidessaan, miten velvollisuudet voidaan asettaa siten, että ne ovat oikeassa suhteessa puitedirektiivin 8 artiklassa asetettuihin tavoitteisiin, kansallisten sääntelyviranomaisten on otettava huomioon erityisesti seuraavat seikat:

- a) kilpailevien toimintojen käytön tai asentamisen tekninen ja taloudellinen kannattavuus markkinoiden kehitysasteen kannalta katsottuna, ottaen huomioon kyseessä olevan yhteenliittämisen ja/tai käyttöoikeuden luonne ja laatu, sekä muiden alkuvaiheen käyttöoikeustuotteiden kuten kaapelikanavien käyttöoikeuden kannattavuus;
 - b) ehdotetun käyttöoikeuden toteuttamiskelpoisuus suhteessa käytettävissä olevaan kapasiteettiin;
 - c) toiminnon omistajan tekemät perusinvestoinnit ottaen huomioon tehdyt julkiset investoinnit ja investointeihin liittyvät riskit;
 - d) tarve turvata kilpailu pitkällä aikavälillä ottaen erityisesti huomioon taloudellisesti tehokkaan infrastruktuuriin perustuvan kilpailun;
- (---).

- (1284) *Komission ohjeiden* (2002/C 165/03) 114 kohdan mukaan yrityksen pelkkä nimeäminen huomattavan markkinavoiman yritykseksi tietyillä markkinoilla asettamatta sille tarvittavia sääntelyllisiä velvoitteita ei olisi linjassa uuden sääntelyjärjestelmän säännösten eikä varsinkaan puitedirektiivin 16 artiklan 4 kohdan kanssa. Toisin sanoen kansallisten sääntelyviranomaisten on asetettava huomattavan markkinavoiman yritykselle vähintään yksi sääntelyllinen velvoite.
- (1285) Ohjeiden 117 kohdan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten asettamien velvoitteiden on oltava oikeassa suhteessa poistettavaan ongelmaan nähden.
- (1286) Ohjeiden 118 kohdan mukaan pohjimmiltaan suhteellisuusperiaate edellyttää, että tiettyyn päämäärään pääsemiseksi käytettävät keinot eivät saisi ylittää sitä, mikä on tarpeen ja välttämätöntä tuon päämäärän saavuttamiseksi. Jotta ehdotettu toimenpide olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen, toimenpiteen on tähdättävä oikeutettuun päämäärään ja päämäärään pääsemiseksi käytettyjen keinojen on oltava sekä välttämättömiä että mahdollisimman keveitä, eli ne eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen päämäärän saavuttamiseksi.

3.7.5 *Velvollisuus vuokrata päälähetysasemien mastoista antennipaikka*

3.7.5.1 Valituksenalainen huomattavan markkinavoiman päätös

- (1287) Viestintävirasto on asettanut valituksenalaisella huomattavan markkinavoiman päätöksellä Digitalle velvollisuuden vuokrata päälähetysasemien mastoista antennipaikka televisio- ja radiolähetyspalvelujen tarjoamista varten. Digitalla on päätöksen mukaan myös velvollisuus vuokrata antennipaikan hyödyntämiseksi tarvittavia ja välttämättömiä liitännäistoimintoja kuten tilapalvelua (esimerkiksi tila nousukaapelin sisääntulolle, lähettimelle ja yhdyssuotimelle), sähkönsyöttöä ja varavoimaa. Lisäksi Digitalla on velvollisuus sallia käyttöoikeuden saaneen teleyrityksen tai tämän edustajan pääsy mastoon ja laitetiloihin tarpeellisia asennuksia ja ylläpitoa varten.

3.7.5.2 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (1288) Digitan mukaan pienimmän puuttumisen periaatteen perusteella ennakkosääntelyn mukainen velvollisuus voidaan asettaa koskemaan vain mastoja, jotka eivät ole korvattavissa. Antennipaikkojen vuokrausta koskevat velvoitteet tulee siten poistaa radiolähetyspalvelujen osalta kokonaan. Televisiolähetyspalveluita koskevat velvoitteet tulee poistaa siltä osin kun kysymys on alle 90 prosentin väestöpeiton lähetyserkkojen rakentamisesta ja muiden kuin ei-korvattavien päälähetysasemien mastojen osalta, kun kysymys on yli 90 prosentin väestöpeiton televisiolähetysverkon rakentamisesta. Sääntelyvelvoitteen kohdistaminen kaikkiin päälähetysasemien mastoihin on lainvastaista, sillä se ei ole tarpeen kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi.

3.7.5.3 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja sen perustelut

- (1289) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman mukaan antennipaikan sääntely ei ole Digitan esittämällä tavalla kohtuutonta, perusteetonta eikä suhteellisuusperiaatteen vastaista. Sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa kilpailevien verkko-operaattoreiden pääsy markkinoille.

3.7.5.4 Viestintäviraston kanta ja sen perustelut

- (1290) Viestintäviraston mukaan Digitalla on huomattava markkinavoima antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn, televisiolähetyspalvelujen ja valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tukkimarkkinoilla. Digitan päälähetysasemien mastot muodostavat UHF- ja FM-lähe-

tysten rungon ja ne ovat kilpailijan kannalta kriittisiä tuotannontekijöitä maanpäällisten televisio- ja radiolähetyspalvelujen tuotannossa.

- (1291) Päälähetysasemien antennipaikkojen vuokrausvelvollisuus antaa kilpailevalle yritykselle mahdollisuuden alkaa tarjota Digitan kanssa kilpailevaa lähetyspalvelua. Yhdellekään Digitan päälähetysaseman mastolle ei ole löydettävissä korvaavaa vaihtoehtoja mastoa. Tämän vuoksi on perusteltua, että Digitalle asetettu antennipaikan vuokrausvelvollisuus koskee kaikkia Digitan päälähetysaseman mastoja.
- (1292) Kilpailevan operaattorin tarvitsemien päälähetysasemien antennipaikkojen tarve riippuu asiakkaiden tavoittelemasta peittoalueesta. Digitalle asetettu päälähetysasemakohtainen velvoite vuokrata antennipaikka madaltaa alalle tulon kynnystä ja mahdollistaa jo markkinoilla toimivien yritysten verkkojen peiton laajentamisen. Velvollisuuden asettaminen on siten välttämätön kilpailun edistämiseksi. Asetettua velvollisuutta ei voida pitää suhteettomana eikä kohtuuttomana, kun otetaan huomioon velvollisuuden asettamisella tavoiteltavat kilpailunedistämispäämäärät ja Digitan asema markkinoilla.

3.7.5.5 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (1293) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintävirasto voi tietoyhteiskuntakaaren 53 §:n 1 momentin mukaisesti asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle tietoyhteiskuntakaarella tarkoitettuja velvollisuuksia ainoastaan, jos ne ovat tarpeen kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi kyseisillä tukkumarkkinoilla. Velvollisuuksien tulee edellä mainitun pykälän 2 momentin mukaan olla muun ohella oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Hallituksen esityksestä (HE 221/2013 vp) käy ilmi, että kohtuullista käyttöoikeutta arvioidaan sekä luovutusvelvollisen että käyttöoikeutta tarvitsevan alalle tulevan teleyrityksen kannalta. Velvollisuutta asetettaessa tulee saman momentin 4 kohdan mukaan ottaa huomioon myös huomattavan markkinavoiman yrityksen tekemät investoinnit ja riskit.
- (1294) Tietoyhteiskuntakaaren 53 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan velvollisuutta asetettaessa on pyrittävä turvaamaan kilpailu pitkällä aikavälillä. Hallituksen esityksessä (HE 221/2013 vp) on lausuttu, että markkinoiden tasapainon ja kilpailun kannalta on tärkeää, että

markkinoilla on useampia kannattavaa liiketoimintaa harjoittavia teleyrityksiä.

- (1295) Tietoyhteiskuntakaaren 56 § sisältää säännökset huomattavan markkinavoiman perusteella asetettavista käyttöoikeuden luovutukseen liittyvistä velvollisuuksista. Viestintävirasto voi 56 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden luovuttaa kohtuulliseksi katsottava käyttöoikeus viestintäverkkoon taikka viestintäverkkoon tai viestintäpalveluun liittyvään liitännäistoimintoon tai liitännäispalveluun. Edellä mainittu käyttöoikeus voi sisältää mainitun momentin 3 kohdan mukaan velvollisuuden tarjota rinnakkain sijoittamista ja muita liitännäistoimintojen yhteiskäyttötapoja, mukaan lukien kaapelikanavien, -laitetilojen ja radiomastojen käyttöoikeuden luovuttaminen. Tietoyhteiskuntakaarta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 221/2013 vp) on lausuttu, että 56 §:n 1 momentin 3 kohta kattaa myös antennipaikkojen luovutusvelvollisuuden.
- (1296) Digita on esittänyt, että antennipaikkojen vuokrausta koskeva velvoite voidaan asettaa koskemaan enintään niitä mastoja, jotka eivät ole korvattavissa. Digitan mukaan televisiolähetyspalveluissa antennipaikkojen vuokrausta koskeva velvoite voi siten koskea enintään niitä mastoja, jotka ovat välttämättömiä yli 90 prosentin väestöpeiton saavuttamiseksi eikä sääntelyvelvoitetta voida asettaa lainkaan radiolähetyspalveluille.
- (1297) Korkein hallinto-oikeus on edellä katsonut, että Digitan päälähetysasemien mastoille ei ole löydettävissä korvaavia vaihtoehtoisia mastoja (jakso 3.5.4), että Digitan esittämää televisiolähetyspalveluita koskevaa enintään 90 prosentin väestöpeittoa ei voida pitää televisiolähetyspalveluja tarjoavien kannalta riittävänä (jakso 3.5.5) ja että Digitalla on huomattava markkinavoima antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn, televisiolähetyspalveluiden ja valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla (jakso 3.6). Tämä johtuu Yleisradion julkisen palvelun televisio- ja radiolähetyspalveluita ja yleisen edun kanavien ohjelmistotoimiluvanhaltijoita koskevasta velvollisuudesta tarjota lähetyspalveluita koko Manner-Suomen väestölle. Asiassa saadun selvityksen perusteella on televisio- ja radiolähetyspalveluiden tarjoajien kannalta liiketaloudellisesti järkevää tavoitella mahdollisimman suurta ja siten mahdollisesti 90 prosentin ylittävää väestöpeittoa. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tältä osin kysymys on tietoyhteiskuntakaaren ja sen taustalla olevan unionin sääntelyn mukaisesta kilpailun edistämisestä ja kil-

pailun esteiden poistamisesta. Mahdollisimman suuren väestöpeiton tavoite on perusteltu myös verkostovaikutukseen ja kilpailuneutraaliteettiin liittyvistä syistä.

- (1298) Digitan päälähetysasemien mastot muodostavat UHF- ja FM-lähetysten rungon ja ne ovat siten välttämättömiä tuotannontekijöitä maanpäällisten televisio- ja radiolähetyspalvelujen tarjoamisessa.
- (1299) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on toiminut harkintavaltansa rajoissa asettaessaan Digitalle antennipaikan vuokrausta koskevan velvoitteen radiolähetyspalveluiden markkinalla ja televisiolähetyspalveluiden markkinalla rajoittamatta tältä osin väestöpeittoa 90 prosenttiin. Antennipaikan vuokrausta koskevan velvoitteen asettaminen on ollut valituksenalaisen päätöksen antamisen ajankohtana välttämätöntä kilpailun edistämiseksi ja kilpailun esteiden poistamiseksi. Velvoitteen asettamista ei ole pidettävä kohtuuttomana, kun otetaan huomioon velvollisuuden asettamisella tavoiteltavat kilpailunedistämispäämäärät sekä Digitan ylivertainen asema antennipaikkaan pääsyn markkinoilla. Velvoitteen asettamista ei voida pitää myöskään suhteettomana sillä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Viestintäviraston päätös ei ole Digitan esittämällä perusteella lainvastainen.

3.7.6 Velvollisuus vuokrata antennikapasiteettia päälähetysasemien mastoista

3.7.6.1 Valituksenalainen huomattavan markkinavoiman päätös

- (1300) Valituksenalaisen päätöksen mukaan Digitalilla on velvollisuus vuokrata antennikapasiteettia päälähetysasemien mastoista televisio- ja radiolähetyspalvelujen tarjoamista varten. Päätöksen mukaan antennikapasiteetilla tarkoitetaan olemassa olevan antennin sekä nousukaapelin ja yhdyssuotimen kapasiteettia.
- (1301) Digitalilla on päätöksen mukaan lisäksi velvollisuus vuokrata antennikapasiteetin hyödyntämiseksi tarvittavia ja välttämättömiä liitännäistoimintoja, kuten tilapalvelua, sähkönsyöttöä ja varavoimaa. Lisäksi Digitalilla on päätöksen mukaan velvollisuus sallia käyttöoikeuden saaneen teleyrityksen tai tämän edustajan pääsy laittiloihin tarpeellisia asennuksia ja ylläpitoa varten.

3.7.6.2 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (1302) Digitan mukaan edellä jaksossa (3.7.5) tarkoitettua antennipaikan vuokrausta ja nyt kysymyksessä olevaa antennikapasiteetin vuokrausta koskevat velvoitteet ovat päällekkäisiä ja pienimmän puuttumisen periaatteen vastaisia sekä suhteettomia. Molemmilla velvoitteilla tavoitellaan samaa päämäärää. Viestintäviraston asettama antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuus on yleinen eikä se rajoitu tilanteisiin, joissa se olisi välttämätöntä. Velvollisuutta vuokrata antennikapasiteettia ei tule asettaa.
- (1303) Viestintävirasto ei ole perustellut antennipaikan vuokrauksen kanssa päällekkäistä antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuutta. Antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuuden asettaminen perustuu Viestintäviraston oletuksiin, joiden oikeellisuutta ei ole selvitetty ennen huomattavan markkinavoiman päätöksen antamista. Antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuutta ei voida perustella sillä, että antennipaikkaan pääsy voisi mahdollisesti olla estynyt. Päälähetysasemien mastoissa on vapaata tilaa, joka soveltuu televisio- ja radiolähetystoimintaan.
- (1304) Viestintävirasto ei ole osoittanut vertailulaskelmilla tai muutoin, että antennikapasiteetin vuokraamiseen liittyisi sellaisia mittakaava-etuja, jotka edes teoreettisesti voisivat perustella antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuuden asettamista. Kun Viestintäviraston väittämät mittakaavaedut ovat hyödynnettävissä käyttämällä antennipaikan vuokrausmahdollisuutta, samoilla mittakaavaeduilla ei voida perustella päällekkäistä lisävelvollisuutta antennikapasiteetin vuokraamiseen.
- (1305) Antennikapasiteetin vuokraaminen antennipaikan sijasta aiheuttaa CRA:n (Charles River Associates) asiantuntijaraportin mukaan Digitalle olennaisia riskejä, kustannuksia ja velvoitteita. Kun antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuuden synnyttämistä väitetyistä lisähyödyistä ennakkosääntelyn tavoitteiden saavuttamiseksi ei ole esitetty näyttöä tai uskottavia perusteluja, lisävelvollisuudesta aiheutuvan taakan ja kustannusten säilyttäminen Digitalle on kohtuutonta ja lainvastaista.
- (1306) Antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuutta on pidettävä kohtuuttomana myös siitä syystä, että Digita on joutunut 700 MHz:n taajuusalueen vapauttamisen yhteydessä uusimaan useita kymmeniä UHF-antenneja vuosina 2015 ja 2016. Ei ole kohtuutonta edellyttää, että

myös Digitan mahdolliset kilpailijat joutuvat tekemään kohtuullisia investointeja aloittaakseen maanpäällisen televisiolähetystoiminnan. Kilpaileva yritys pystyy välttämään masto- ja laitetilainvestoinnit vuokraamalla tarvittavan tilan Digitalta ja/tai muilta maston omistajilta.

3.7.6.3 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut

- (1307) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman mukaan antennikapasiteetin sääntely on perusteltua. Antennikapasiteetin sääntely ei ole Digitan esittämällä tavalla kohtuutonta, perusteetonta eikä suhteellisuusperiaatteen vastaista. Sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa kilpailevien verkko-operaattoreiden pääsy markkinoille.
- (1308) Antennikapasiteetin sääntely on perusteltua, vaikka Digita joutuu tekemään verkkoonsa investointeja 700 MHz:n taajuusalueen vapauttamisen takia. Digita on ainoa operaattori, jolla on mahdollisuus tehdä vaaditut muutokset, koska Digitalilla on hallussaan muutoksen kohteena olevan UHF-alueen toimiluvat vuoteen 2017 asti. Huomattavan markkinavoiman yrityksen huomattavatkaan investoinnit eivät ole peruste jättää investoinnin kohteena olevaa verkkoa tai sen osaa sääntelyn ulkopuolelle.

3.7.6.4 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (1309) Viestintäviraston mukaan antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuus on tarpeellinen televisio- ja radiolähetyspalveluissa, eikä velvollisuus ole päällekkäinen antennipaikan vuokrausvelvollisuuden kanssa. Antennipaikan vuokrausvelvoitteella ja antennikapasiteetin vuokrausvelvoitteella on oma itsenäinen tarpeensa. Kilpailijan oma infrastruktuuri saattaa vaikuttaa siihen, haluaako se vuokrata ensisijaisesti antennipaikan vai -kapasiteettia.
- (1310) Digitalle asetettu velvollisuus vuokrata päälähetysasemien antennikapasiteettia madaltaa kilpailijan alalle tulon kynnyistä, koska kilpailijan ei tällöin tarvitse investoida omiin mastoihin, antenneihin tai nousukaapeleihin. Kilpailevan yrityksen tulee itse voida valita, vuokraako se antennipaikan vai -kapasiteettia.
- (1311) Mastossa jo olevilla antenneilla on merkitystä sille, voiko kilpailija vuokrata tarvitsemansa antennipaikan. Digitan päälähetysasemien mastoissa ei välttämättä ole tarjolla sellaisia antennipaikkoja, joita kilpaileva yritys tarvitsisi lähetysverkon rakentamiseen. UHF-lähe-

tyspalvelun ja radiolähetyspalvelun toteuttamisen kannalta kilpailijan tulisi voida asentaa antenninsa mahdollisimman korkealle Digitan mastossa. Se, että maston alemmissa kohdissa olisi tilaa, ei ole kaikissa tapauksissa riittävää kilpailijan kannalta.

- (1312) Norkring AS oli esittänyt 12.5.2015 päivätyssä toimilupahakemuksessaan, että se tulisi toteuttamaan verkkopalvelunsa tukeutuen erityisesti Digitan päälähetysasemien mastojen antennien antennikapasiteettiin. Kansallisen kuulemisen yhteydessä Norkring AS oli korostanut, että pääsy antennikapasiteettiin ja liitännäistoimintoihin on kriittistä minkä tahansa markkinoille tulevan yrityksen kannalta.
- (1313) Antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuus on tarpeellinen myös radiolähetyspalveluissa, joissa antennin sijoituskorkeudella on merkitystä käytettävän lähetystehon ja saavutettavan peiton näkökulmasta. Mastossa jo sijaitsevien radioantennien takia uudella toimijalla ei aina ole mahdollisuutta sijoittaa omia antennejaan optimaaliselle korkeudelle. Radioantennikapasiteetin vuokraukselle ei ole Digitan esittämiä teknisiä esteitä. Radioantennien yhteiskäyttöä esiintyy jo tällä hetkellä.
- (1314) Digitalla ei ole tietoyhteiskuntakaaren 56 §:n 3 momentin mukaisesti antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuutta tilanteissa, joissa käyttöoikeuden luovutus olisi Digitan kannalta teknisesti epätarkoituksenmukaista tai kohtuutonta.
- (1315) Digitalle asetettu päälähetysasemakohtainen velvollisuus vuokrata maston antennikapasiteettia on välttämätön kilpailun edistämiseksi. Sen avulla markkinoille tuleva tai siellä jo oleva toimija pääsee hyödyntämään maston optimaalisimmalla paikalla olevaa antennia. Asetettua velvollisuutta ei voida pitää suhteettomana tai kohtuuttomana, kun otetaan huomioon velvollisuuden asettamisella tavoiteltavat kilpailunedistämispäämäärät ja Digitan asema markkinoilla.

3.7.6.5 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (1316) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Digitan päälähetysaseman antennipaikan ja -kapasiteetin vuokrausta koskevan sääntelyn tavoitteena on muun ohella edistää kilpailua televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla mahdollistamalla sen, että teleyritys voi tarjota lähetyspalveluja ohjelmistotoimijoille. Uusilla Digitalle asetuilla antennikapasiteettiin pääsyyn liittyvillä velvoitteilla on tarkoitus helpottaa uusien lähetyspalveluja tuottavien teleyritysten pääsyä

markkinoille tai toimintaansa laajentavien markkinoilla jo olevien toimijoiden kilpailuasemaa markkinoilla.

- (1317) Teleyrityksen hallussa oleva infrastruktuuri saattaa vaikuttaa siihen, haluaako se antennipaikan vuokraamisen asemesta vuokrata antennikapasiteettia. Digitan antennikapasiteettiin pääsyn palveluiden käyttäminen mahdollistaa sen, että markkinalle tuleva teleyritys voi ryhtyä harjoittamaan televisio- tai radiolähetystoimintaa ilman, että sen on tarpeen investoida omaan antenniin liitännäispalveluineen. Tämä voi osaltaan madaltaa teleyritysten alalle tulon kynnystä.
- (1318) Antennikapasiteetin vuokraaminen antennipaikan vuokraamisen asemesta saattaa olla tarpeen myös sen vuoksi, että televisio- tai radiolähetystoiminnassa tarvittavia, mastossa korkealla olevia antennipaikkoja ei välttämättä ole tarjolla sillä maantieteellisellä alueella, jonka väestölle teleyritys haluaa palveluitaan tarjota.
- (1319) Antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuutta ei näin ollen voida pitää Digitan esittämällä tavalla antennipaikan vuokrausvelvollisuuden kanssa päällekkäisenä velvollisuutena. Televisio- tai radiolähetyspalveluita tarjoavan, uuden tai toimintaansa laajentavan teleyrityksen näkökulmasta antennipaikkaan pääsy ja antennikapasiteettiin pääsy ovat siten palveluina vaihtoehtoisia ja toisiaan korvaavia.
- (1320) Tätä johtopäätöstä tukee myös suullisessa käsittelyssä todistajana kuullun Telemast Nordic Oy:n toimitusjohtaja Rose-Marie Skogsterin kertomus. Skogster on kertonut, että Telemast Nordic Oy on pyytänyt vuonna 2016 tarjouksen Digitalta antennipaikan ja laitetilän vuokraamisesta. Antennipaikan vuokraus olisi kuitenkin ollut huomattavasti kalliimpaa kuin antennikapasiteetin vuokraus. Tämän vuoksi Telemast Nordic Oy on vuokrannut antennikapasiteettia.
- (1321) Lisäksi valtioneuvoston 12.11.2015 tekemästä toimilupapäätöksestä käy ilmi, että Norkring AS oli hakemuksessaan selvittänyt rakentavansa verkkonsa käyttäen olemassa olevaa UHF-alueen kanavanippujen lähetysverkkoinfrastruktuuria niin pitkälle kuin se olisi ollut taloudellisesti kannattavaa. Lisäksi Norkring AS oli ilmoittanut hyödyntävänsä päälähetysasemilla Digitan lähetysantennien antennikapasiteettia ja muilla asemilla joko Digitan olemassa olevaa antennikapasiteettia tai omaa rinnakkaista antennia.
- (1322) Digita on esittänyt, että antennikapasiteetin vuokraaminen antennipaikan vuokraamisen asemesta aiheuttaa yhtiölle olennaisia riskejä,

kustannuksia ja velvoitteita. Digita on viitannut tältä osin CRA:n raporttiin. Korkein hallinto-oikeus toteaa tältä osin, että tietoyhteiskuntakaaren 56 §:n 3 momentin mukaan käyttöoikeuden luovutukseen liittyvää velvollisuutta ei ole, jos käyttöoikeuden luovutus on yrityksen kannalta teknisesti epätarkoituksenmukaista tai muutoin kohtuutonta. Käyttöoikeuden luovuttamisen teknistä epätarkoituksenmukaisuutta tai kohtuuttomuutta arvioidaan yksittäistapauksellisesti. Digitalilla on lisäksi valituksenalaisen päätöksen nojalla oikeus periä antennikapasiteettiin pääsystä välttämättömine liitännäispalveluineen kustannussuuntautunut korvaus.

- (1323) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että asiassa saadun selvityksen ja muun ohella suullisessa käsittelyssä kuullun Finnmast Oy:n toimitusjohtaja Pekka Riisiön lausuman mukaisesti Digitan päälähetysasemien mastot, antennit ja nousukaapelit liitännäispalveluineen muodostavat UHF- ja FM-lähetysten rungon tai runkoverkon, johon pääsy on lähetyspalveluita tarjoavien teleyritysten toiminnan harjoittamisen kannalta välttämätöntä. Digitalilla on tämän vuoksi katsottava olevan myös hallussaan olevan antennikapasiteetin suhteen merkittäviä mittakaavaetuja kysymyksessä olevilla merkityksellisillä markkinoilla toimiviin muihin teleyrityksiin verrattuna.
- (1324) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että antennikapasiteetin vuokrausvelvollisuuden asettamista ei ole pidettävä kohtuuttomana tai suhteettomana, kun otetaan huomioon velvollisuuden asettamisella tavoiteltavat teleyritysten lähetyspalveluiden kilpailunedistämispäämäärät sekä Digitan asema ja mittakaavaedut kyseisillä markkinoilla. Viestintäviraston päätös ei ole Digitan esittämällä perusteella lainvastainen.

3.7.7 Velvollisuus tarjota televisiolähetyspalvelua kanavanipuissa A, B, C, D, E ja H

3.7.7.1 Valituksenalainen huomattavan markkinavoiman päätös

- (1325) Viestintävirasto on valituksenalaisella päätöksellään asettanut Digitalle velvollisuuden tarjota televisiolähetyspalvelua kanavanipuissa A, B, C, D, E ja H. Velvollisuus koostuu päätöksen mukaan ohjelmistojen lähettämiseen tarvittavista, kanavanippujen A, B, C, D, E ja H koostamis-, siirto- ja lähettämispalveluista. Lisäksi Viestintävirasto on asettanut Digitalle velvollisuuden julkaista toimitusehdot, hinnastot ja viitetarjous televisiolähetyspalvelun kanavanipuissa A, B, C, D, E ja H. Viestintävirasto on vielä asettanut Digitalle velvollisuuden noudattaa syrjimätöntä ja kustannussuuntautunutta hin-

noittelua ja muutoinkin käyttää syrjimättömiä ehtoja televisiolähetyspalvelun kanavanipuissa A, B, C, D, E ja H.

3.7.7.2 Digitan kanta ja perustelut

- (1326) Digitan mukaan Viestintäviraston televisiolähetyspalveluille asettamat velvoitteet ovat lainvastaisia ja ne tulee kokonaisuudessaan poistaa. Velvoitteet ovat teknisesti epätarkoituksenmukaisia ja kohutuuttomia. Maanpäällinen antenniverkko kohtaa jakelukanavana olennaista kilpailupainetta muiden jakeluverkkojen taholta. Digitala ei ole huomattavaa markkinavoimaa televisiolähetyspalveluissa, kun otetaan huomioon kaapeli-, satelliitti-, laajakaista- ja mobiili-verkkojen taholta tuleva kilpailu.
- (1327) Televisiolähetyspalvelujen erillinen ennakkosääntely on perustetonta myös sen vuoksi, että televisiolähetyspalvelujen markkinoille tulon edellytykset ja siten toimiva kilpailu on mahdollista turvata tehokkaasti mastomarkkinoiden ennakkosääntelyllä. Televisiopalveluiden hinnoittelu perustuu osittain antennipaikan hinnoittelulle. Antennipaikan hinnoitteluvelvoitteilla on suora vaikutus televisiolähetyspalveluiden hintaan.
- (1328) Kun kyse on alle 90 prosentin väestöpeitosta, korvaavan televisiolähetysverkon rakentaminen on mahdollista kilpailukykyisesti ja ilman Digitan mastojen hyödyntämistä. Digita ei vastusta antennipaikkojen vuokrausvelvollisuuden asettamista vaikeasti korvattavissa olevissa mastoissa, kun vuokralle tulija rakentaa verkon yli 90 prosentin väestöpeitolle.
- (1329) Ennakkosääntelyn edellytykset eivät täyty miltään osin muiden kuin korkeintaan Yleisradion ja yleisen edun maksuttomien kanavien suhteen. Joka tapauksessa ennakkosääntely on poistettava kokonaisuudessaan maksutelevision lähetyspalveluista, joiden osalta jakelualustojen välinen kilpailu on erityisen voimakasta.
- (1330) Lainmukaisia perusteita DVB-T2-kanavanippujen ennakkosääntelylle ei ole. Näihin kanavanippuihin ei toistaiseksi kohdistu todellista kaupallista kysyntää.
- (1331) Digitan verkkotoimilupaehtoihin sisältyy jo velvollisuus tarjota verkkopalveluja kaikille palveluyrityksille tasapuolisin ja syrjimättömin ehdoin. Viestintäviraston päätöksessä asetetut televisiolähetyspalveluiden tarjoamisvelvollisuus ja syrjimättömyysvelvollisuus

ovat päällekkäisiä Digita koskevien verkkotoimilupaehtojen kanssa.

3.7.7.3 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja perustelut

- (1332) Digitalle asetettuja velvoitteita ei voida pitää kohtuuttomina edes kanavanippujen D ja H osalta. Uuden palvelun alkuvaiheen sääntelyllä voidaan tehokkaimmin vaikuttaa niihin kilpailuolosuhteisiin, joissa uutta palvelua tarjotaan ja käytetään. Digitalilla on oikeus periä kanavanipuissa tarjoamistaan palveluista kustannussuuntautunut hinta, joka sisältää kohtuullisen tuoton sitoutuneelle pääomalle. Sitoutunut pääoma sisältää myös DVB-T2-teknologiaan tehdyt investoinnit. Sääntely on tärkeää, koska DVB-T2-tekniikan käyttöä ollaan lisäämässä ja uuden tekniikan markkinat ovat muovautumassa.

3.7.7.4 Viestintäviraston kanta ja perustelut

- (1333) Viestintäviraston mukaan televisiolähetyspalveluille asetetut velvoitteet ovat välttämättömiä, eikä niitä ole pidettävä kohtuuttomina ottaen huomioon velvollisuuden asettamisella tavoiteltavat päämäärät sekä Digitan asema kyseisillä markkinoilla.
- (1334) Digitalilla on huomattavan markkinavoiman asema televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla. Digitan UHF-verkossa toteutettaville televisiolähetyspalveluille ei ole kysynnän tai tarjonnan näkökulmasta vaihtoehtoja televisio-ohjelmistopalvelujen vähittäis- tai tukkumarkkinoilla.
- (1335) Digitan UHF-verkon lähetyksiä on arvioitava kokonaisuutena. Sääntely tulee ulottaa DVB-T2-tekniikalla toteutettuihin televisiolähetys- ja lähetyksiin, jottei sääntelyn puuttuminen estäisi joustavaa teknologia-siirtymää. Televisiolähetyspalvelun sääntely on tarpeen, sillä vain tässä palvelussa Digitan kanavanippujen A, B, C, D, E ja H lähetykset tulevat sääntelyn alaisiksi kokonaisuudessaan. Antennipaikka- ja -kapasiteettia koskeva sääntely koskee vain Digitan päälähetysasemia, joten esimerkiksi A- ja B-kanavanippujen tarvitsemat noin 150 täytelähetysasemaa jäävät tämän sääntelyn ulkopuolelle. Antennipaikka- ja -kapasiteettiin pääsyn sääntelyn ulkopuolelle jäävät myös lähettimet, siirtoverkot ja lähetykskeskukset (muun muassa kanavanippujen koostaminen ja enkoodaus), joita muut toimijat eivät välttämättä voi tarjota.

- (1336) Antennipaikan ja -kapasiteetin vuokrausvelvollisuudet eivät siten riitä yksinään poistamaan televisiolähetyspalvelujen markkinoiden kilpailuongelmia. Televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoiden ennakkosääntelyllä varmistetaan, että televisio-ohjelmistotoimijoilla on mahdollisuus saada televisiolähetyspalveluja hintatasolla, joka saavutettaisiin kilpailullisilla markkinoilla.
- (1337) Digitan UHF-verkon lähetyksiä on arvioitava kokonaisuutena. Tämän vuoksi velvoitteiden asettaminen vain osalle Digitan kanavani-puista tai velvoitteiden rajaaminen koskemaan vain osaa ohjelmis-toista ei ole perusteltua.
- (1338) Verkkotoimilupapäätöksen velvoitteilla ja huomattavan markkina-voiman velvoitteilla on omat tavoitteensa ja tarkoituksensa eivätkä ne ole toistensa vaihtoehtoja.

3.7.7.5 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (1339) Käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus voi tietoyhteiskuntakaaren 56 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan sisältää velvollisuuden luovuttaa käyttöoikeus viestintäverkon kapasiteettiin. Luovutusvelvol-lisuudella tarkoitetaan tietoyhteiskuntakaarta koskevan hallituksen esityksen (HE 221/2013 vp) mukaan muun ohella velvollisuutta luovuttaa maanpäällisen joukkoviestintäverkon kapasiteettia.
- (1340) Digita on esittänyt, että velvoitteiden asettaminen televisiolähetys-palveluille on perusteetonta, koska yhtiöllä ei ole huomattavaa markkinavoimaa televisiolähetyspalveluissa, kun otetaan huomioon kaapeli-, satelliitti-, laajakaista- ja mobiiliverkkojen taholta tuleva kilpailu.
- (1341) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Digitan UHF-verkoissa toteu-tettaville televisiolähetyspalveluille ei ole kysynnän tai tarjonnan korvattavuuden näkökulmasta vaihtoehtoja televisio-ohjelmistopal-veluiden vähittäis- tai tukkumarkkinoilla (jakso 3.5.5). Digitan UHF-lähetykset muodostavat siten kokonaisuuden, jolle ei ole ollut Viestintäviraston päätöksen antamisajankohtana tai tarkasteltavalla ajanjaksolla korvaavaa vaihtoehtoa.
- (1342) Korkein hallinto-oikeus katsoo, toisin kuin Digita on esittänyt, että antennipaikkaa ja -kapasiteettia koskeva sääntely olisi riittämätön yksistään turvaamaan televisio-ohjelmistotoimijoiden pääsyn niiden tarvitsemiin jakelupalveluihin, koska antennipaikkaa ja -kapasiteet-

tia koskeva sääntely koskee vain Digitan päälähetysasemia. Antennipaikkaa ja -kapasiteettia koskevan sääntelyn ulkopuolelle jäävät A- ja B-kanavanippujen tarvitsemat 150 täytelähetysasemaa ja lähettimet, siirtoverkot sekä lähetyskeskukset. Voidakseen tarjota televisiolähetyspalvelua UHF-alueella verkko-operaattori tarvitsisi antennipaikan tai -kapasiteetin lisäksi verkkotoimiluvan, joita ei ole ollut valituksenalaisen päätöksen antamisajankohtana saatavilla, sillä kaikki UHF-alueen verkkotoimiluvat ovat olleet Digitalla.

- (1343) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Digita on verkkotoimilupahakemuksessaan 18.5.2015 ilmoittanut valmistautuneensa HD-lähetysten kysynnän kasvuun tekemällä nykyisen toimilupakauden aikana merkittäviä investointeja jakeluverkkoihin. Edelleen mainitusta toimilupahakemuksesta käy ilmi, että toimilupakausi 10.1.2017–31.12.2026 on digitaaliselle maanpäälliselle joukkoviestintäverkolle merkittävä, sillä mainittuna aikana tullaan siirtymään DVB-T-tekniikan käytöstä kokonaan DVB-T2-tekniikan käyttöön ja teräväpiirtolähetysiin. Kokonaan T2-lähetysiin siirtyminen on tärkeää antenniverkon kilpailukykyisen tarjonnan turvaamiseksi, ja T2-siirtymän toteuttaminen riittävän nopeassa aikataulussa on suomalaisen televisiotoiminnan etu. Markkina-analyysistä käy ilmi, että vuoden 2017 alusta lukien Suomessa on siirrytty laajemmin käyttämään DVB-T2-tekniikkaa.
- (1344) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kun otetaan huomioon, että teknologiasiirtymä DVB-T1-tekniikasta DVB-T2-tekniikkaan ajoittuu huomattavan markkinavoiman päätöksen tarkasteluajanjaksolle, että sääntely on ollut perusteltua ulottaa DVB-T2-tekniikalla toteutettuihin televisiolähetysiin ja myös D- ja H-kanavanippuihin.
- (1345) Korkein hallinto-oikeus toteaa toisin kuin Digita on esittänyt, että verkkotoimilupapäätökseen sisältyvät velvoitteet eivät poista huomattavan markkinavoiman sääntelyn tarvetta televisiolähetyspalvelujen markkinalla, jolla Digitalla on huomattavan markkinavoiman asema ja jolla sille on asetettu kilpailun edistämiseksi välttämättömät velvoitteet.
- (1346) Edellä esitetyn perusteella korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto ei ole Digitan esittämällä perusteella toiminut lainvastaisesti asettaessaan Digitalle velvollisuuden tarjota televisiolähetyspalvelua kanavanipuissa A, B, C, D, E ja H. Viestintäviraston päätös ei ole tältä osin lainvastainen.

3.7.8 Analogista valtakunnallista radiolähetyspalvelua koskevat velvollisuudet

3.7.8.1 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut

- (1347) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman yhteisen valituksen mukaan radiolähetyspalveluiden sääntelyn purkamiselle ei ole perusteita. Huomattavan markkinavoiman sääntely tulee purkaa vasta, kun kilpailu markkinoilla on riittävällä tavalla lisääntynyt.
- (1348) Viestintävirasto ei ole asettanut Digitalle riittävän tehokkaita velvollisuuksia valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla. Pelkkä toimitusehtojen ja hinnaston julkaisuvelvoite ei riitä poistamaan Viestintäviraston markkina-analyysissä havaittuja ongelmia. Radiolähetyspalveluille tulee asettaa samat velvollisuudet kuin televisiolähetyspalveluille.
- (1349) Digita on ainoa valtakunnallista palvelua tarjoava toimija. Digitan markkinavoimaa tehokkaasti rajoittava huomattavan markkinavoiman sääntely on tarpeen valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen markkinoilla.
- (1350) Telemast Nordic Oy:n toiminta ei rajoita Digitan hinnoitteluvapautta valtakunnallisissa palveluissa. Telemast Nordic Oy voi luoda Digitalle kilpailupainetta vain alueellisesti. Telemast Nordic Oy:llä ei ole toimilupaa televisiolähetyspalveluiden tarjoamiseen eikä Telemast Nordic Oy:n mahdollisuus laajentaa radiolähetysverkon peitto 95 prosenttiin riitä siihen, että se pystyisi saavuttamaan vastaavia mittakaavaetuja kuin mitä Digitalilla on. Kun otetaan huomioon, että valtakunnallista radiolähetyspalvelua ostavia asiakkaita on Yleisradion lisäksi vain Radio Nova ja kun palvelun tarjoaminen Yleisradiolle edellyttää kattavaa väestöpeittoa, uuden markkinoille tulijan on vaikea saavuttaa taloudellisesti kannattavaa markkinaosuutta. Lisäksi valtakunnallista radiolähetystoimintaa rajoittaa kansainvälisesti sovittu radiotaajuusallokaatio.
- (1351) Viestintävirasto ei pysty antennipaikkoja ja -kapasiteettia koskevan ennakkosääntelyn avulla takaamaan, että markkinoille syntyy riittävästi kilpailevaa toimintaa. Viestintävirasto ei ole osoittanut, että antennipaikkaa ja -kapasiteettia koskevat velvoitteet pystyisivät luomaan kilpailupainetta radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoille.
- (1352) Vaikka Digitalilla on ollut velvoite vuokrata kilpailijoilleen antennipaikkoja kustannussuuntautuneeseen hintaan vuodesta 2008 alkaen,

valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen markkinoille ei ole syntynyt kilpailua.

- (1353) Viestintäviraston Digitalle asettama julkaisuvelvoite ei estä Digita nostamasta valtakunnallisen radiolähetyspalvelun hintoja kohtuuttomalle tasolle tai soveltamasta muutoin kohtuuttomia tai syrjiviä ehtoja, joihin Viestintävirastolla ei valituksenalaisen päätöksen nojalla ole mitään mahdollisuuksia puuttua, edes silloin, jos Digita kieltäytyisi tarjoamasta palvelua.
- (1354) Viestintävirasto ei ole esittänyt selvitystä siitä, että huomattavan markkinavoiman päätöksellä Digitalle asetettu antennipaikkojen ja -kapasiteetin vuokraamisvelvoite olisi aiempaa sääntelyä tehokkaampi ja riittäisi tuomaan markkinoille uusia valtakunnallisia palveluja tarjoavia toimijoita. Antennikapasiteetin tarjoamiselle ei ole asetettu enimmäishintaa, vaan antennikapasiteetin hintasääntely vastaa käytännössä epäonnistuneeksi osoittautunutta antennipaikkojen jälkikäteistä hintasääntelyä. Kapasiteetin vuokraus on ainoa keino saavuttaa radiolähetyspalveluissa valtakunnallinen peittoalue.

3.7.8.2 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (1355) Digitan mukaan vaatimukset sääntelyn lisäämisestä radiolähetyspalveluiden markkinoilla ovat perusteettomia. Kilpailu radiolähetyspalvelujen markkinoilla on toimivaa ja alalle tulon kynnys on matala.

3.7.8.3 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (1356) Viestintäviraston mukaan väite riittämättömien velvollisuuksien asettamisesta valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla on perusteeton. Viestintävirasto on pystynyt siirtämään sääntelyn painopistettä televisio- ja radiolähetyspalvelujen sääntelystä arvoketjussa vaikeimmin toisinnettavan osan eli antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn sääntelyyn.
- (1357) Vuonna 2008 asetetun antennipaikkojen sääntelyn perusteella ei ole mahdollista tehdä johtopäätöksiä nyt asetettujen velvoitteiden tehokkuudesta. Tietoyhteiskuntakaari mahdollistaa aiempaa tehokkaampien sääntelykeinojen käytön.
- (1358) Digitan päälähetysasemien mastojen antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinoiden aiempaa tehokkaampi ennako-

sääntely mahdollistaa sen, että uudet markkinoille tulevat yritykset voivat pidemmällä aikavälillä alkaa tarjota radiolähetyspalveluja ohjelmistotoimijoille sekä laajentaa verkkojensa peittoa. Asetetut velvoitteet edistävät kilpailun syntymistä, kun markkinoille tuleville ja siellä jo toimiville yrityksille syntyy mahdollisuus muodostaa Digitalle kilpailevaa palvelutarjontaa.

- (1359) Antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tehokkaasta sääntelystä huolimatta Viestintävirasto on markkina-analyysissään todennut, ettei valtakunnallisten radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla ole nyt tai lähitulevaisuudessa potentiaalista kilpailijaa, joka pystyisi rajoittamaan riittävästi Digitan markkinavoimaa. Sääntelyn on sen vuoksi todettu olevan edelleen tarpeen myös radiolähetyspalvelujen markkinoilla. Antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tehokkaan sääntelyn ansiosta toimitusehtojen ja hinnaston julkaisuvelvollisuus kuitenkin riittää kilpailun edistämiseen ja markkina-analyysissä todettujen kilpailun esteiden poistamiseksi valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla.
- (1360) Kilpailuolosuhteet televisio- ja radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla eivät ole samanlaiset ja sen vuoksi radiolähetyspalveluille ei myöskään tule asettaa samanlaisia velvoitteita kuin televisiolähetyspalveluille. Toimilupasääntelyllä ei ole radiolähetyspalvelujen tarjonnassa niin merkittävää vaikutusta kuin televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla. Radiotoimintaan tarvittavissa ohjelmistotoimiluvissa on erikseen määrätty FM-taajuuskokonaisuus, jolla luvan haltijalla on oikeus harjoittaa valtakunnallista radiotoimintaa maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa. Radiolähetyspalvelut ovat siten erillisestä verkkotoimilupasääntelystä vapaat, ja kilpailijoiden tulo valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoille on sen vuoksi huomattavasti televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoita joustavampaa.
- (1361) Viestintäviraston markkina-analyysissä esitetyllä tavalla vahvemman ennakkosääntelyn asettamisen tarvetta radiolähetyspalveluille vähentää myös se, että kyseisillä tukkumarkkinoilla Digitan huomattavaa markkinavoimaa rajoittaa Telemast Nordic Oy:n muodostama kilpailupaine.
- (1362) Viestintäviraston Digitalle asettama velvollisuus julkaista radiolähetyspalvelujen toimitusehdot ja hinnasto lisää markkinoiden läpinäkyvyyttä ja mahdollistaa sen, että potentiaalinen kilpailija pystyy tarkastelemaan kustannusrakennettaan suhteessa Digitan hintoihin

ja näin arvioimaan markkinoille tulon tai toiminnan laajentamisen kannattavuutta. Jos Digita kieltäytyisi tarjoamasta radiolähetyspalveluja tai nostaisi merkittävästi valtakunnallisen radiolähetyspalvelun hintoja, kilpailevan toiminnan laajentaminen voisi olla kannattavaa markkina-analyysissä esitettyä nopeammin. Tämä on mahdollista, koska antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinat on tehokkaasti ennakkosäännelty ja koska verkkotoimiluvat eivät rajoita markkinoille tuloa radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla.

- (1363) Viestintävirasto on asettanut radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilta poistuville radiolähetyspalvelujen tarjoamista ja syrjimättömyyttä koskeville velvoitteille kuuden kuukauden siirtymäajan. Asetettu siirtymäaika mahdollistaa markkinoilla toimivien yritysten sopeutumisen sääntelyn muuttumiseen.
- (1364) Asetettu velvoite on myös oikeassa suhteessa todettuihin kilpailuongelmiin ja velvoitteilla tavoiteltaviin päämääriin nähden.

3.7.8.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (1365) Asiassa on Yleisradion, MTV:n ja Sanoman yhteisestä valituksesta arvioitava, olisiko Viestintäviraston tullut päätöksellään asettaa Digitalle huomattavan markkinavoiman yrityksenä myös muita radiolähetyspalveluita koskevia velvollisuuksia kuin mitä valituksenalaisessa päätöksessä on asetettu.
- (1366) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintäviraston on tietoyhteiskuntakaaren 53 §:n 1 momentin mukaan asetettava huomattavan markkinavoiman yritykselle kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi tarvittavat tietoyhteiskuntakaarella tarkoitettut velvollisuudet.
- (1367) Mainittua säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 221/2013 vp) on lausuttu, että teleyritykselle, jolla on huomattava markkinavoima tietyillä merkityksellisillä markkinoilla, on aina asetettava vähintään yksi käyttöoikeusdirektiivissä tarkoitettu velvoite. Viestintäviraston on valittava tarjolla olevasta keinovalikoimasta ainoastaan kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi tarpeelliset erityisvelvoitteet. Lisäksi hallituksen esityksen (HE 221/2013 vp) mukaan Viestintävirasto voi, jos markkinoiden kilpailuongelmat eivät muuta vaadi, asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle erittäin kevyenkin velvoitteen, kuten

69 §:ssä tarkoitettuja avoimuutta koskevia velvollisuuksia, jos markkinoilla ei ole teleyrityksen huomattavasta markkinavoimasta huolimatta havaittavissa merkittäviä kilpailuongelmia.

- (1368) Viestintävirasto on valituksenalaisessa päätöksessään asettanut Digitalle radiolähetyspalvelujen markkinoilla velvoitteen julkaista radiolähetyspalvelujen toimitusehdot ja hinnasto. Viestintävirasto ei ole pitänyt tarpeellisena asettaa valtakunnallisille radiolähetyspalveluille käyttöoikeuden luovutusvelvollisuutta tai käyttöoikeuden luovutusta koskevaa syrjimättömyysvelvollisuutta. Viestintävirasto on siten poistanut Digitalta aiempaan Digita koskeneeseen huomattavan markkinavoiman päätökseen verrattuna velvollisuuden vuokrata analogista maanpäällistä joukkoviestintäverkkoa sekä analogista maanpäällistä joukkoviestintäverkon vuokrausta koskevan syrjimättömyysvelvollisuuden.
- (1369) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintävirasto voi, jos kysymyksessä olevien markkinoiden kilpailuongelmat eivät muuta edellytä, asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle lievänkin velvoitteen, jos markkinoilla ei ole teleyrityksen huomattavasta markkinavoimasta huolimatta havaittavissa merkittäviä kilpailuongelmia.
- (1370) Viestintävirasto on harkintavaltansa rajoissa markkina-analyysissä ja huomattavan markkinavoiman päätöksessä esittämillään perusteilla voinut arvioida, että kilpailun esteiden poistamiseksi ja kilpailun edistämiseksi on riittävää asettaa Digitalle toimitusehtojen ja hinnaston julkaisuvelvollisuus valtakunnallisilla radiolähetyspalvelun tukkumarkkinoilla. Jäljempänä jaksossa 3.8.3 selostettavan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti kansalliselta sääntelyviranomaiselta ei voida vaatia, että se osoittaisi, että asetuilla velvoitteilla tosiasiallisesti saavutetaan tietoyhteiskuntakaavassa asetetut tavoitteet.
- (1371) Viestintäviraston päätös ei näin ollen ole Yleisradion, MTV:n ja Sanoman esittämällä perusteella tältä osin lainvastainen.

3.8 Kustannussuuntautunutta hinnoittelua koskevat velvoitteet

3.8.1 Kansalliset säännökset ja lain esityöt

- (1372) *Tietoyhteiskuntakaaren* 71 §:n 1 momentin mukaan Viestintävirasto voi 53 §:n mukaisella päätöksellä asettaa huomattavan markkina-

voiman 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.

- (1373) Mainitun pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus voi koskea säännellyn tuotteen tai palvelun hinnoittelua ja hinnan asettamista. Viestintävirasto voi asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden noudattaa käyttöoikeuden luovutuksessa tai yhteenliittämisessä momentin 1 kohdan perusteella kustannussuuntautunutta hinnoittelua.
- (1374) Tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 3 momentin mukaan kustannussuuntauneella hinnalla tarkoitetaan hintaa, joka on kohtuullinen ottaen huomioon tehokkaan toimijan kustannukset säännellyn tuotteen tai palvelun tuottamisesta. Kustannussuuntauneen hinnan määrittämisessä voidaan ottaa huomioon vastaavilla kilpailluilla markkinoilla vallitseva hintataso.
- (1375) Mainitun pykälän 5 momentin mukaan edellä 1–4 momentissa tarkoitettujen hinnoittelovelvollisuuksien tulee:
- 1) edistää viestintämarkkinoiden tehokkuutta ja kestäväää kilpailua;
 - 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.
- (1376) *Tietoyhteiskuntakaarta koskevassa hallituksen esityksessä* (HE 221/2013 vp) on lausuttu muun ohella, että tietoyhteiskuntakaaren 71 § koskisi yritysten välisiä tukkuhintoja, joita maksetaan käyttöoikeuden luovutuksesta tai viestintäverkkojen yhteenliittämisestä. Ehdotettuun pykälään perustuva hinnoittelun sääntely kohdistuisi näin ollen vain tiettyihin niin sanottuihin pullonkaulatuotteisiin, joiden osalta on markkina-analyysin perusteella todettu kilpailuongelmia. Ehdotettu hintasääntely ei kohdistuisi kaikkiin teleyri-tysten tukku tuotteisiin eikä ollenkaan vähittäistuotteisiin. Lisäksi hallituksen esityksessä on lausuttu, että edellytyksenä hinnoittelovelvollisuuksien asettamiselle olisi EU:n käyttöoikeusdirektiivin

13 artiklan mukaisesti se, että markkina-analyysin mukaan markkinoilla ei ole todellista kilpailua ja että sen seurauksena huomattavan markkinavoiman yrityksellä on mahdollisuus pitää hintaa liian korkealla tasolla tai ylläpitää hintaruuvia. Lisäksi kilpailun puuttumisella on oltava haitallisia vaikutuksia viestintäpalvelujen käyttäjiin.

- (1377) Tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että hinnoitteluvollisuudet voivat koskea säännellyn tuotteen tai palvelun hinnoittelua ja hinnan asettamista eli hinnan asettamisessa käytettävää menetelmää. Hinnoittelua koskevinä velvollisuuksina Viestintävirasto voisi asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden noudattaa päätöksessä erikseen määritellyn käyttöoikeuden luovutuksessa tai yhteenliittämisessä kustannussuuntautunutta, vähittäishinnasta tehtävään vähennykseen perustuvaa tai oikeudenmukaista ja kohtuullista hinnoittelua.
- (1378) Hallituksen esityksessä on tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 5 momentin 1 kohdan yhteydessä todettu muun ohella, että asetettavien hinnoitteluvollisuuksien tulee olla sellaisia, että ne kannustavat yrityksiä tehokkaisiin investointeihin. Hinnoitteluvollisuuksien tulee edistää myös kestävästä kilpailusta. Lyhyellä aikavälillä kilpailua lisäävät hinnoitteluvollisuudet eivät saisi vähentää kilpailijoiden halukkuutta omiin investointeihin, mikä varmistaa kestävästä kilpailusta pitkällä aikavälillä.
- (1379) Hallituksen esityksessä on 5 momentin 2 kohdan yhteydessä lausuttu, että tukku- ja vähittäismarkkinoilla asetettavien hinnoitteluvollisuuksien tarkoituksena on avata ja edistää kilpailua niin, että vähittäismarkkinoille tulo olisi mahdollista uusille toimijoille, jotka tarjoavat vähittäispalveluja käyttäjille. Kilpailu vähittäistasolla edistää palvelujen kehittymistä ja pitkällä aikavälillä yleensä myös alentaa vähittäishintoja ja parantaa palvelujen laatua.
- (1380) Hallituksen esityksessä on 5 momentin 3 kohdan yhteydessä lausuttu, että kohtuullisuutta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon markkinoilla vallitseva kilpailutilanne ja -ongelmat. Esimerkiksi markkinoilla, joissa kilpailua ei lainkaan esiinny toimilupajärjestelmän tai muusta vastaavasta syystä aiheutuvan monopolitilanteen takia, hinnoitteluvollisuuksien tulisi olla tehokkaita. Lisäksi arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon muut olosuhteet, kuten huomattavan markkinavoiman yrityksen koko.

- (1381) Hallituksen esityksessä on 5 momentin 4 kohdan yhteydessä lausuttu, että 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.
- (1382) Hallituksen esityksessä on lisäksi todettu, että Viestintäviraston asettamien hinnoitteluvollisuuksien taustalla olevat EU:n sähköisen viestinnän direktiivit, EU-tuomioistuimen päätökset, komission puitedirektiivin 19 artiklan mukaiset suositukset sekä muut komission päätökset ja ohjeet vaikuttavat Suomessa sovellettaviin hinnoittelun valvontamenetelmiin. Näistä ensiksi mainituilla direktiiveillä ja EU:n tuomioistuimen päätöksillä on jäsenvaltioita sitovia vaikutuksia ja ne vaikuttavat suoraan Viestintäviraston harkintavaltaan sen tehdessä teleyritysten hinnoittelua koskevia päätöksiä. Muiden eurooppalaisten sääntelyviranomaisen tapaan myös Viestintäviraston tulee ottaa huomioon puitedirektiivin 19 artiklassa tarkoitetut komission suositukset, jotka koskevat muun muassa teleyritysten hinnoittelun valvontaa. Tosin Viestintävirastolle jää kuitenkin liikkumavaraa kansallisten hinnoittelun valvontamallien määrittelyssä ja kansallisten olosuhteiden huomioon ottamisessa kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

3.8.2 Unionin lainsäädäntö

- (1383) *Käyttöoikeusdirektiivin* johdanto-osan 20 perustelukappaleen mukaan hintavalvonta voi olla tarpeen, jos markkina-analyysi paljastaa kilpailun olevan määrätyillä markkinoilla riittämätöntä. Sääntely voi olla suhteellisen lievää, kuten velvollisuus, jonka mukaan operaattorin valintaan liittyvien hintojen on oltava kohtuullisia direktiivissä 97/33/EY säädetyllä tavalla, tai paljon tiukempaa, kuten velvollisuus, jonka mukaan hintojen on oltava kustannuslähtöisiä ja täysin perusteltavissa, jos kilpailu ei ole riittävää ylihinnittelun estämiseksi. Kun kansallinen sääntelyviranomainen selvittää kustannuksia, jotka ovat aiheutuneet tässä direktiivissä säädetyin palvelutoiminnan perustamisesta, on aiheellista sallia kohtuullinen tuotto sijoitetulle pääomalle asianmukaiset työvoima- ja rakennuskustannukset mukaan lukien, jolloin pääoma mukautetaan tarvittaessa varoista ja toiminnan tehokkuudesta tehdyn ajantasaisen arvion mukaisesti. Kustannusvastaavuuden arviointimenetelmän olisi oltava asianmukainen olosuhteisiin nähden, ja siinä on otettava huomioon

tarve edistää tehokkuutta ja kestäväää kilpailua sekä maksimoida kulluttajien edut.

- (1384) Käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 2 kohdassa on säädetty kansalliselle sääntelyviranomaiselle toimivalta asettaa huomattavan markkinavoiman yrityksille mainitun direktiivin 9–13 artiklassa säädettyt velvollisuudet. Artiklan 4 kohdan mukaan mainitun artiklan mukaisten velvollisuuksien on perustuttava havaitun ongelman luonteeseen ja niiden on oltava oikeasuhteisia ja perusteltuja direktiivin 2002/21/EY (puitedirektiivi) 8 artiklan tavoitteisiin nähden.
- (1385) Käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdan mukaan kansallinen sääntelyviranomainen voi 8 artiklan mukaisesti asettaa kustannusvastaavuutta ja hintavalvontaa koskevia velvollisuuksia, mukaan lukien hintojen kustannuslähtöisyyttä ja kustannuslaskentaa koskevat velvollisuudet, tietyntyyppisten yhteenliittämisten ja/tai käyttöoikeuksien tarjonnassa, jos markkina-analyysi osoittaa, että todellinen kilpailu puuttuu ja tämä saattaa johtaa siihen, että kyseinen operaattori saattaa pitää hintoja liian korkealla tasolla tai harjoittaa hintapainostusta loppukäyttäjien haitaksi. Operaattoreiden kannustamiseksi tekemään investointeja, myös seuraavan sukupolven verkkoihin, kansallisten sääntelyviranomaisten on otettava huomioon operaattorin tekemät investoinnit ja sallittava tälle kohtuullinen tuotto sijoitetulle pääomalle, ottaen huomioon tiettyyn uuteen investointiverkkohankkeeseen mahdollisesti liittyvät riskit.

3.8.3 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

- (1386) Unionin tuomioistuin on asiassa C-28/15, Koninklijke KPN ym., EU:C:2016:692 antamassaan tuomiossa lausunut muun ohella, että hinnoitteluvetoiteilla, joita kansalliset sääntelyviranomaiset voivat asettaa, on pyrittävä puitedirektiivin 8 artiklassa säädettyjen tavoitteiden toteuttamiseen. Sitä vastoin on niin, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 96 ja 97 kohdassa, että ei voida vaatia, että kansallinen sääntelyviranomainen osoittaisi, että näillä vetoiteilla todella saavutetaan nämä tavoitteet. Mainitun tuomion mukaan tällaisen todistustaakan säilyttäminen kansalliselle sääntelyviranomaiselle sivuuttaisi sen seikan, että sääntelyvelvoitteiden asettaminen perustuu markkinoiden kehityksestä tehtyyn ennakoivaan analyysiin, jossa viitteenä käytetään tehokkaan operaattorin toimintaa ja/tai kustannuksia havaittujen kilpailuongelmien korjaamiseksi. Koska kyseessä ovat tulevaisuuteen suuntautuvat toimenpiteet, näyttöä siitä, että ne tosiasiallisesti toteuttavat puitedirektiiv-

vin 8 artiklassa säädetyt tavoitteet, olisi mahdotonta tai liian vaikeaa esittää (tuomion 58 ja 59 kohta).

- (1387) Edelleen unionin tuomioistuin on lausunut, että unionin oikeutta on tulkittava siten, että kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi on saatettu oikeusriita, joka koskee kansallisen sääntelyviranomaisen kiinteän verkon ja matkaviestintäverkon kohdeverkkopalvelujen tarjoamisen osalta asettaman hinnoitteluvuoroituksen lainmukaisuutta, voi arvioida, onko tämä velvoite oikeasuhteinen puitedirektiivin 8 artiklassa ja käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklassa säädettyihin tavoitteisiin nähden ja ottaa huomioon sen, että mainitulla velvoitteella pyritään edistämään loppukäyttäjien etuja vähittäismarkkinoilla, jotka eivät kuulu sääntelyn piiriin. Mainitun tuomion mukaan kansallinen tuomioistuin ei voi kansallisen sääntelyviranomaisen päätöstä koskevan tuomioistuINVALVONNAN yhteydessä vaatia kyseiseltä viranomaiselta, että tämä osoittaa, että mainitun velvoitteen avulla puitedirektiivin 8 artiklassa säädetyt tavoitteet toteutuvat todellisuudessa (tuomion 60 ja 61 kohta).
- (1388) Unionin tuomioistuin on asiassa C-277/16, Polkomtel, EU:C:2017:989 antamassaan tuomiossa arvioinut, onko käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 4 kohtaa ja 13 artiklaa tulkittava siten, että silloin, kun kansallinen sääntelyviranomainen asettaa huomattavan markkinavoiman tietyillä markkinoilla omaavaksi määritellylle operaattorille velvollisuuden määrittää hintansa kustannuslähteisesti, kyseinen kansallinen sääntelyviranomainen voi tehokkuuden ja kestävän kilpailun edistämiseksi määrittää tällaisen velvollisuuden piiriin kuuluvan palvelun hinnan alle kyseisen palvelun tarjoamisesta operaattorille aiheutuvien kustannusten.
- (1389) Unionin tuomioistuin on mainitussa tuomiossaan todennut, että käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa tai kyseisen direktiivin missään muussakaan säännöksessä ei täsmennetä, mitä ”hintojen kustannuslähteisyyttä koskevilla velvollisuuksilla” tarkoitetaan. Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohtaan sisältyvästä ilmaisusta ”mukaan lukien” seuraa, että ”hintojen kustannuslähteisyyttä koskevat velvollisuudet” voivat olla yhtä hyvin kustannusvastaavuutta koskevien velvollisuuksien kuin hintavalvontaa koskevien velvollisuuksien toteutustapa. Kuten julkisasiamies on lisäksi todennut ratkaisuehdotuksensa 31 ja 32 kohdassa, ”hintojen kustannuslähteisyyttä koskevalla velvollisuudella” tarkoitetaan näiden sanojen normaali merkitys huomioon ottaen velvollisuutta määrittää hinnat kustannusläh-

töisesti eikä velvollisuutta kattaa kaikki aiheutuneet kustannukset. Näin ollen on hylättävä tämän säännöksen tulkinta, jonka mukaan kyseessä olisi velvollisuus vahvistaa hinnat sellaiselle tasolle, että asianomainen operaattori pystyy kattamaan kaikki sille kyseisen palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset (tuomion 30 ja 31 kohta).

- (1390) Unionin tuomioistuin on todennut, että mainittua käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdan tulkintaa tukee se asiayhteys, johon mainittu säännös kuuluu. Sen lisäksi, että 13 artiklan otsikossa viitataan nimenomaisesti ”hintavalvontaan”, kyseisen direktiivin 13 artiklan 2 kohdassa viitataan ”kustannusvastaavuusjärjestelmien” lisäksi myös kansallisen sääntelyviranomaisen pakollisiksi määäämiin ”hinnoittelumenetelmiin”. Käyttöoikeusdirektiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleessa todetaan myös, että hintavalvonnan yhteydessä ”sääntely voi olla suhteellisen lievää, kuten velvollisuus, jonka mukaan operaattorin valintaan liittyvien hintojen on oltava kohtuullisia, – – tai paljon tiukempaa, kuten velvollisuus, jonka mukaan hintojen on oltava kustannuslähtöisiä – –”. Tästä perustelukappaleesta voidaan päätellä, että unionin lainsäätäjä on antanut kansallisille sääntelyviranomaisille laajan harkintavallan yksittäistapauksessa määrättävien hintavalvontatoimenpiteiden valinnassa. Vastaavasti myös puitedirektiivin 16 artiklan 4 kohdassa luetuna yhdessä saman artiklan 2 kohdan kanssa viitataan ”asianmukaisiin erityisiin sääntelyvelvollisuuksiin”, joita erityisesti käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklassa tarkoitetaan (tuomion 32 kohta).
- (1391) Edelleen unionin tuomioistuin on todennut, ettei käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa määritellä niitä kustannuksia, joihin hinnoittelun on perustuttava. Kyseisen artiklan 3 kohdasta ilmenee kuitenkin, että jos operaattorin hinnoille on asetettu kustannuslähtöisyyttä koskeva velvollisuus, kansalliset sääntelyviranomaiset laskevat palvelujen tehokkaasta tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten määrän ja voivat tällöin suorittaa operaattorin kustannuslaskennasta riippumattoman kustannuslaskennan. Saman direktiivin 13 artiklan 1 ja 3 kohdasta luettuina yhdessä kyseisen direktiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleen kanssa ilmenee myös, että kansallisten sääntelyviranomaisten on kustannusvastaavuutta koskevia velvollisuuksia asettaessaan otettava huomioon kohtuullinen tuotto vastaavalle sijoitetulle pääomalle ottaen huomioon investointeihin liittyvät riskit (tuomion 33 kohta).

- (1392) Vielä unionin tuomioistuin on todennut, että saman direktiivin 8 artiklan 4 kohdassa säädetään niin ikään, että kyseisen artiklan mukaisten velvollisuuksien on perustuttava havaitun ongelman luonteeseen ja niiden on oltava oikeasuhteisia ja perusteltuja puitedirektiivin 8 artiklan tavoitteisiin nähden. Mainitun artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa säädetään, että kansallisten sääntelyviranomaisen on edistettävä kilpailua varmistamalla, että loppukäyttäjille ja kuluttajille koituu mahdollisimman paljon hyötyä muun muassa valinnanvaran lisääntymisestä ja hintojen alentumisesta ja ettei kilpailua sähköisen viestinnän alalla vääristetä tai rajoiteta (tuomion 35 kohta).

3.8.4 Kustannussuuntautuneen hinnan arviointimenetelmä

3.8.4.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (1393) Digitan mukaan Viestintäviraston kustannussuuntautuneen hinnoittelun määrittämiseen liittyvä selvitys on ollut ennenaikainen ja hallintolain 6 §:ssä säädetyn objektiviteettiperiaatteen vastainen. Viestintävirasto on tehnyt laskentamenetelmään liittyvää selvitystyötä markkina-analyysin ollessa vielä keskeneräinen. Viestintäviraston olisi Digitan mukaan tullut kehittää kustannussuuntautuneen hinnoittelun määrittämiseksi tarkoitettua laskentamenetelmää vasta saatuaan markkina-analyysin perusteella varmistuksen ennakkosääntelyn tarpeesta ja siitä, toteutuvatko ennakkosääntelyn tavoitteet kustannussuuntautuneen hinnan asettamisen velvoitteella. Viestintävirasto on ottanut perusteetta selvitystyön lähtökohdaksi, että Digitalilla on huomattava markkinavoima kaikilla myöhemmin määritellyillä merkityksellisillä markkinoilla ja että kustannussuuntautuneeseen hinnoitteluun liittyviä velvoitteita tullaan asettamaan.
- (1394) Menetelmämuistion mukaiset laskentaperusteet eivät ole riittävän selkeitä, minkä vuoksi Digita ei ole voinut riittävällä varmuudella arvioida hinnoittelussaan, mitä Viestintävirasto tulee pitämään kustannussuuntautuneena ja siten Digitalle asetettujen velvoitteiden mukaisena.

3.8.4.2 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (1395) Viestintäviraston mukaan menetelmän selvitystyössä on tullut lähteä liikkeelle vallitsevasta tilanteesta, joka selvityksen aloitushetkellä on ollut Digitalle vuonna 2008 asetettu kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvoite.

- (1396) Kustannussuuntautuneen hinnoittelun arviointimenetelmää tarvitaan hinnoittelun kustannussuuntautuneisuuden arvioinnissa ja enimmäishinnan asettamisessa. Tämän vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista aloittaa hinnoittelumenetelmän kehittämistä vasta huomattavan markkinavoiman päätöksen tekemisen jälkeen, koska se viivyttäisi merkittävästi sääntelyn tehokasta täytäntöönpanoa. Päätöksen kohteena olevan yrityksen ja muiden asianosaisten etujen mukaista on, että huomattavan markkinavoiman päätöstä tehtäessä on selvillä, miten hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta tullaan arvioimaan ja hinnoitteluvälvoitteita soveltamaan.
- (1397) Viestintäviraston on tullut varautua siihen, että kyseessä olevilla markkinoilla on edelleen tarvetta ennakkosääntelylle ja hinnoitteluvälvoitteiden asettamiselle. Menetelmää koskevan selvitystyön käynnistäminen markkina-analyysin ollessa vielä kesken on ollut välttämätöntä.

3.8.4.3 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (1398) Viranomaisen on hallintolain 6 §:n nojalla kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Lisäksi hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.
- (1399) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintäviraston laatimassa muistiossa kustannussuuntautuneen hinnan arvioimisesta televisio- ja radiolähetysmarkkinoilla (menetelmämuistio) kuvataan Viestintäviraston käyttämä menetelmä televisio- ja radiolähetysmarkkinoilla tuotettavien palvelujen kustannussuuntautuneen hinnan arvioinnissa.
- (1400) Viestintävirasto on aloittanut menetelmämuistion valmistelun vuonna 2014 ja muistio on valmistunut 24.4.2015 eli samana ajankohtana kuin valituksenalainen päätös on annettu. Menetelmämuistiossa on kuvattu sovellettavat kansalliset ja unionin säädökset, arvioitu vaihtoehtoisia kustannussuuntautuneen hinnan laskentamenetelmiä, kuvattu Viestintäviraston tehokkuusarvioinnissa huomioon otettavia seikkoja ja eri menetelmiä tehdä tehokkuusarviointia, käsitelty kus-

tannussuuntautuneen hinnan arvioinnissa huomioon otettavia kustannuksia, kustannuslaskentaa, pääomakustannuksia, jälleenhankintahinnan määrittämistä, poistoja, sitoutuneen oman pääoman määrittämistä, lyhytaikaisia varoja ja velkoja, sitoutuneen pääoman kohtuullisen tuoton määrittämistä, käyttö- ja yleiskustannuksia sekä pääomakustannusten kohdentamista muun ohella lähetyksasemien mastoille ja rakennuksille.

- (1401) Menetelmämuistiosta käy ilmi, että Viestintävirasto on arvioinut vaihtoehtoisia hinnoittelun kustannussuuntautuneisuuden laskentamenetelmiä. Muistiosta käy myös ilmi, että virasto on teettänyt NAG Oy:llä syksyllä 2013 selvityksen kustannussuuntautuneen hinnan määrittelyyn käytettävästä menetelmästä television lähetyksen markkinoilla. Lisäksi Viestintävirasto on muistion mukaan kerännyt vuoden 2014 aikana toimialalta kustannustietoja, joita on hyödynnetty menetelmää laadittaessa.
- (1402) Menetelmämuistion mukaan kustannussuuntautuneen hinnoittelun arvioinnissa käytettävät menetelmät perustuvat yleensä joko kirjanpidon arvojen perusteella määritettyihin historiallisiin kustannuksiin tai nykykustannuksiin, jolloin yhtiön omaisuutta arvioidaan tarkasteluhetken jälleenhankintahinnoilla. Muistiosta käy edelleen ilmi, että käytettäessä kustannusten arvioinnissa jälleenhankintahintaa, sen määrittäminen voi perustua teleyritykselle aiheutuneisiin kustannuksiin (top-down-hinnoittelumalli), teoreettisesti mallinnetun tehokkaan toimijan kustannuksiin (bottom-up-hinnoittelumalli) tai edellä mainittujen mallien yhdistelmään.
- (1403) Viestintävirasto on valinnut kustannussuuntautuneen hinnan arvioinnin pohjaksi menetelmän, joka perustuu pääomakustannusten osalta jälleenhankintahintoihin sekä käyttö- ja yleiskustannusten osalta historiallisiin kustannuksiin. Muistiossa on edelleen todettu, että menetelmä noudattaa viraston aiempaa käytäntöä pääomakustannusten sekä käyttö- ja yleiskustannusten osalta, mutta mahdollistaa aiempaa laajemmin tehokkuusarvioinnin.
- (1404) Muistion mukaan pääomakustannuksilla tarkoitetaan pääoman käytöstä aiheutuvia kustannuksia, jotka koostuvat poistoista ja sitoutuneelle pääomalle laskettavasta tuotosta. Pääomakustannusten arvioinnin perustana on tuotannossa tarvittavien omaisuuserien jälleenhankintahinta, jonka perusteella määritetään vuosipoistot ja nykykäyttöarvo. Käyttökustannuksilla tarkoitetaan verkon käytöstä ja ylläpidosta ja muusta palvelujen tuotannosta aiheutuvia vuosittaisia

kustannuksia. Yleiskustannuksilla tarkoitetaan erinäisistä tukitoiminnoista (talous-, henkilöstö-, tieto- ja materiaalihallinto) aiheutuvia kustannuksia. Muistiossa on edelleen esitetty pääoma- sekä käyttö- ja yleiskustannusten kohdistamista koskevat periaatteet.

- (1405) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että hallintolain 6 §:n mukainen viranomaisen toiminnan tasapuolisuutta, puolueettomuutta ja suhteellisuusperiaatteen noudattamista koskeva vaatimus ei ole esteenä sille, että Viestintävirasto on ryhtynyt kehittämään kustannussuuntautuneen hinnoittelun määrittämiseksi tarkoitettua laskentamenetelmää jo ennen markkina-analyysin laatimista. Kustannussuuntautuneen hinnan arvioimista koskevan menetelmän selvitystyössä Viestintäviraston on tullut lähteä liikkeelle selvityksen aloitusajankohtana vuonna 2014 vallinneesta tilanteesta. Digitalla on tuolloin edelleen ollut nyt kysymyksessä olevilla tukumarkkinoilla Viestintäviraston 10.11.2008 tekemään päätökseen perustuen huomattavan markkina-voiman asema ja sitä on sitonut muun ohella kustannussuuntautunutta hinnoittelua koskeva velvollisuus, mitkä seikat Viestintäviraston on tullut ottaa menetelmämuistion laatimisen lähtökohtina huomioon.
- (1406) Kun otetaan huomioon tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 3 momentti ja sitä koskevista hallituksen esityksen (HE 221/2013 vp) perusteluista ilmi käyvä lainsäätäjän tarkoitus jättää Viestintävirastolle harkintavaltaa muun ohella sen suhteen, millä tavalla kustannukset määritetään, unionin tuomioistuimen asiassa C-277/16, Polkomtel käyttö-oikeusdirektiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleen, 8 ja 16 artiklan tulkinnan yhteydessä toteama unionin lainsäätäjän tarkoitus antaa kansallisille sääntelyviranomaisille laaja harkintavalta yksittäistapauksessa määrättävien hintavalvontatoimenpiteiden valinnassa (tuomion 32 kohta) sekä menetelmämuistion sisältö ja sen valmistelusta saatu selvitys, Viestintäviraston ei voida katsoa menetelleen tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 3 momentin tai hallintolain 31 §:ssä tarkoitetun viranomaisen selvittämisvelvollisuuden vastaisesti menetelmämuistiota laatiessaan. Viestintäviraston päätös ei siten ole Digitan esittämällä kustannussuuntautuneen hinnoittelun arviointimenetelmän määrittämiseen liittyvillä perusteilla lainvastainen.

3.9 Kustannussuuntautuneen enimmäishinnan asettamisen edellytykset

3.9.1 Kansalliset säännökset ja lain esityöt

- (1407) *Tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 4 momentin mukaan asettaessaan 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetun velvollisuuden noudattaa kustannussuuntautunutta hinnoittelua, Viestintävirasto voi velvoittaa huomattavan markkinavoiman yrityksen myös noudattamaan säännellyn tuotteen tai palvelun hinnoittelussa Viestintäviraston etukäteen määrittämää enimmäishintaa. Enimmäishinta voidaan asettaa, jos hinnoitteluelvoitteen vastainen hinnoittelu aiheuttaisi vakavaa haittaa kyseisillä markkinoilla eikä 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua velvoitetta voida pitää riittävänä kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi näillä markkinoilla. Enimmäishinta voidaan asettaa enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan.*
- (1408) *Hallituksen esityksessä on tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 4 momentin kohdalla todettu muun ohella, että enimmäishinnan asettaminen etukäteen ei edellyttäisi enää sellaista poikkeuksellisuutta kuten voimassa olevassa viestintämarkkinalain 37 §:ssä on säädetty. Huomattavan markkinavoiman sääntely ja hinnoittelun sääntely on jo itsessään poikkeuksellista ja poikkeus siitä periaatteesta, että yritys voi asettaa tuotteen hinnan vapaasti. Enimmäishinta olisi yksi käytävissä olevista hinnoitteluelvollisuuksista ja asetettaisiin silloin, kun ottaen huomioon kyseisillä markkinoilla vallitsevat kilpailuongelmat huomattavan markkinavoiman yrityksen hinnoitteluelvoitteen vastainen hinnoittelu aiheuttaisi vakavaa haittaa kyseisillä markkinoilla kilpailijoille tai muille yrityksen asiakkaille ja jos pelkkää kustannussuuntautunutta hinnoitteluelvoitetta ei voida pitää riittävänä kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi kyseisillä markkinoilla.*
- (1409) *Liikenne- ja viestintävaliokunta on tietoyhteiskuntaa koskevaan hallituksen esitykseen antamassaan mietinnössä (LiVM 10/2014 vp) lausunut hinnoittelun valvonnasta muun ohella, että esityksen 71 §:n mukaan enimmäishinta voidaan asettaa, jos kustannussuuntautuneen hinnoittelun vastainen hinnoittelu aiheuttaisi vakavaa haittaa markkinoilla, eikä pelkkää kustannussuuntautunutta hinnoitteluelvoitetta voida pitää riittävänä kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi kyseisillä markkinoilla. Valiokunta on pitänyt tätä 71 §:n lähtökohtaa perusteltuna ja kannatettavana. Hinnoittelun valvontaa koskevilla ehdotuksilla on tarkoitus varmistaa tukkutason hintojen kohtuullisuus. Tällä voi-*

daan muun muassa edistää uusien yrittäjien mahdollisuuksia päästä markkinoille ja lisätä kilpailua, mikä puolestaan on omiaan muun muassa parantamaan käyttäjille tarjottavien viestintäpalvelujen saatavuutta ja hinta-laatusuhdetta. Valiokunta on pitänyt hinnoittelun valvontaa koskevaa sääntelyä näiden painavien yhteiskunnallisten tarpeiden kannalta tarpeellisenä.

3.9.2 Unionin lainsäädäntö

- (1410) *Käyttöoikeusdirektiivin* 2 artiklan toisen kohdan a alakohdan mukaan käyttöoikeudella tarkoitetaan järjestelmien ja/tai palvelujen asettamista toisen yrityksen saataville määritellyin ehdoin esimerkiksi sähköisten viestintäpalvelujen tarjoamista varten myös silloin, kun niitä käytetään tietoyhteiskunnan palvelujen taikka radio- ja televisiosisältöpalvelujen toimittamiseen. Se kattaa muun ohella fyysisten perusrakenteiden käyttöoikeuden mukaan lukien rakennukset, kaapelikanavat ja mastot.
- (1411) *Käyttöoikeusdirektiivin* 13 artiklan 1 kohdan mukaan kansallinen sääntelyviranomaisella voi 8 artiklan mukaisesti asettaa kustannusvastaavuutta ja hintavalvontaa koskevia velvollisuuksia, mukaan lukien hintojen kustannuslähtöisyyttä ja kustannuslaskentaa koskevat velvollisuudet käyttöoikeuksien tarjonnassa, jos markkina-analyysi osoittaa, että todellinen kilpailu puuttuu ja tämä saattaa johtaa siihen, että kyseinen operaattori saattaa pitää hintoja liian korkealla tasolla tai harjoittaa hintapainostusta loppukäyttäjien haitaksi.
- (1412) *Käyttöoikeusdirektiivin* 8 artiklan 4 kohdan mukaan mainitun artiklan mukaisten velvollisuuksien on perustuttava havaitun ongelman luonteeseen ja niiden on oltava oikeasuhteisia ja perusteltuja puitte-direktiivin 8 artiklan tavoitteisiin nähden.
- (1413) *Käyttöoikeusdirektiivin* johdanto-osan 20 perustelukappaleesta käy vielä ilmi, että sääntely voi olla suhteellisen lievää, kuten velvollisuus, jonka mukaan operaattorin valintaan liittyvien hintojen on oltava kohtuullisia tai paljon tiukempaa, kuten velvollisuus, jonka mukaan hintojen on oltava kustannuslähtöisiä ja täysin perusteltavissa, jos kilpailu ei ole riittävää ylihinnittelun estämiseksi.

3.9.3 Valituksenalainen huomattavan markkinavoiman päätös

- (1414) Viestintävirasto on valituksenalaisella päätöksellään asettanut Digitalle velvollisuuden noudattaa päälähetysasemien mastojen antenni-

paikkojen vuokrauksessa Viestintäviraston määrittämää enimmäishintaa. Enimmäishinta on asetettu erikseen kullekin Digitan päälähetysaseman mastolle. Velvollisuus noudattaa Viestintäviraston asettamaa enimmäishintaa on ollut voimassa kolme vuotta valituksenalaisen päätöksen antamisajankohdasta lukien.

3.9.4 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (1415) Digitan mukaan tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n mukaiset enimmäishinnan asettamisen edellytykset päälähetysasemien mastojen antennipaikkojen vuokraukselle eivät täyty asiassa. Enimmäishinnan asettaminen on poikkeuksellisen voimakas ennakkosääntelykeino ja se on ristiriidassa komission asettaman sääntelyn vähentämistä koskevan tavoitteen kanssa. Enimmäishintaa koskeva velvoite tulee siten poistaa.
- (1416) Viestintävirasto ei ole perustellut, miten kustannussuuntautunut enimmäishinta lisää kilpailevaa palvelutarjontaa tai poistaa kilpailun esteitä. Virasto ei ole osoittanut, miksi Digitalle vuonna 2008 asetettu kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvollisuus ei ole johtanut riittävän ennustettaviin hintoihin, joiden perusteella potentiaaliset kilpailijat olisivat voineet tehdä liiketoimintapäätöksiä.
- (1417) Kustannussuuntautuneen hinnoittelun käyttövelvollisuus ja hinnaston julkaisuvelvollisuus luovat riittävän ennustettavuuden kilpailevan palveluntarjonnan syntymiselle. Kilpailevan palveluntarjonnan lisäämisen tavoite voidaan saavuttaa ilman enimmäishinnan asettamista. Enimmäishinnan asettaminen ei lisää antennipaikkojen kysyntää, sillä se ei vähennä kilpailevan lähetyspalvelutoimijan kaupallista riskiä.
- (1418) Digitalle on ollut velvollisuus toimittaa vuosittain Viestintävirastolle kuvaus käyttämästään kustannuslaskentajärjestelmästä, sääntelyjen tuotteiden eriyttämislaskelmat, hinnoittelulaskelmat sekä tilintarkastajan kertomus kustannuslaskentajärjestelmän ja eriyttämislaskelman tarkastuksesta, jossa tilintarkastaja vahvistaa Digitan kustannusten ja hinnoittelun välillä vallitsevan yhteyden. On siten vaikea ymmärtää, miksi mainitut Viestintäviraston käytössä olevat ja tietoyhteiskuntakaarella edelleen laajennetut valvontakeinot eivät olisi riittäviä kustannussuuntautuneen hinnoittelun varmistamiseksi.
- (1419) Digita on noudattanut Viestintäviraston sille aiemmassa päätöksessä asettamia antennipaikan vuokraamisen kustannussuuntautunutta ja

syrjimätöntä hinnoittelua koskevia velvoitteita, jotka on vahvistettu myös Viestintäviraston, Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksin. Ei ole syytä olettaa, että Digita ei toimisi näin myös jatkossa. Digita ei ole koskaan kieltäytynyt vuokraamasta antennipaikkaa sitä haluavalle.

- (1420) Enimmäishinnan asettaminen ei edistä viestintämarkkinoiden tehokkuutta ja kilpailua, ei tuota hyötyä viestintäpalvelujen käyttäjille, ei ole suhteessa tavoiteltaviin päämääriin, ei kannusta Digita investointeihin tulevaisuudessa eikä salli kohtuullista tuottoa säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle.

3.9.5 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut

- (1421) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman mukaan Euroopan komission sääntelyn vähentämistä koskevat yleiset tavoitteet, Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailulainsäädännön mukaiset kohtuutonta hinnoittelua koskevat päätökset tai Viestintäviraston aiemmin voimassa olleen lainsäädännön mukainen Digitan hinnoittelua koskeva päätöskäytäntö eivät osoita Viestintäviraston Digitalle nyt asettamaa velvollisuutta noudattaa antennipaikkojen vuokrauksessa enimmäishintaa Digitan väittämällä tavalla lainvastaiseksi.

3.9.6 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (1422) Viestintäviraston mukaan Digitalle asetettu velvollisuus noudattaa antennipaikkojen vuokrauksen hinnoittelussa etukäteen määritettyä enimmäishintaa on välttämätön kilpailun edistämiseksi ja kilpailun esteiden poistamiseksi asetettu velvollisuus sekä täyttää enimmäishintavelvollisuudelle ja hinnoitteluvollisuuksille yleisesti asetetut edellytykset. Enimmäishinnan asettaminen tietoyhteiskuntakaaren nojalla ei edellytä enää aikaisemmin voimassa olleen lain mukaista poikkeuksellisuutta.
- (1423) Kilpailevan lähetystoiminnan syntymisen ja uusien teleyritysten markkinoille pääsyn edellytyksenä on, että Digitan päälähetysasemien antennipaikkojen hinnoittelu on kohtuullista ja kustannussuuntautunutta. Pelkkää kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvollisuutta ei kuitenkaan voida pitää riittävänä kilpailun esteiden poistamiseksi. Jos antennipaikkaan pääsyä ei voitaisi taata etukäteen tiedossa olevalla kustannussuuntautuneella hinnalla, tämä estäisi käytännössä kilpailevan palvelutarjonnan muodostumisen.

- (1424) Digitan poikkeuksellisen korkeissa päälähetysasemien mastoissa pääosin sijaitseville antennipaikoille ei ole saatavissa muualta markkinoilta vertailuhintoja. Tehokkaan ennakkosääntelyn puuttuminen vaikeuttaisi yritysten investointeja, koska ennustettavan ja läpinäkyvän hintasääntelyn puuttuessa yritykset eivät pysty arvioimaan luotettavasti investointien kustannuksia ja tulovirtoja. Aitoon ennakkosääntelyyn siirtyminen lisää ennustettavuutta ja luo kilpailuille yrityksille paremmat lähtökohdat hinnoittelun arvioimiselle.
- (1425) Antennipaikan enimmäishinta vaikuttaa välillisesti myös antennikapasiteetin hintaan ja edistää siten kilpailua antennipaikkojen ja -kapasiteetin vuokrauksessa. Enimmäishinnan asettaminen tuottaa hyötyä myös viestintäpalvelujen käyttäjille. Ohjelmistotoimijoiden lähetyspalvelusta maksama hinta vaikuttaa ohjelmistotoimijoiden tehokkuuteen ja loppukäyttäjien kokemaan palvelun laatuun ja saataavuuteen.
- (1426) Digita on perusteettomasti väittänyt, että enimmäishinta ei kannustaisi sitä investoimaan. Enimmäishintojen asettaminen päälähetysasemien antennipaikoille lisää ennustettavuutta ja kannustaa sekä Digita että kilpailijoita investoimaan televisio- ja radiolähetysverkkoihin.
- (1427) Kun otetaan huomioon Digitan asema markkinoilla sekä se, että velvoite on rajattu koskemaan vain päälähetysasemien antennipaikkoja, Digitalle asetettua enimmäishintavelvoitetta ei voida pitää kohtuuttomana tai suhteettomana.

3.9.7 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (1428) Tietoyhteiskuntakaaren huomattavan markkinavoiman yrityksiä koskevalla sääntelyllä on pantu täytäntöön puitedirektiivin ja käyttöoikeusdirektiivin asianomaiset säännökset. Käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdan mukaan kansallinen sääntelyviranomainen voi saman direktiivin 8 artiklan mukaisesti asettaa muun ohella hintojen kustannuslähtöisyyttä ja kustannuslaskentaa koskevia velvollisuuksia käyttöoikeuksien tarjonnassa. Käyttöoikeuksien tarjonnalla tarkoitetaan käyttöoikeusdirektiivin 2 artiklan toisen kohdan a alakohdan mukaisesti muun ohella nyt kysymyksessä olevien fyysisten perusrakenteiden eli Digitan päälähetysasemien mastojen antennipaikkojen asettamista toisten teleyritysten saataville.

- (1429) Huomattavan markkinavoiman teleyrityksen kustannussuuntautunutta hinnoittelua koskeva sääntely puuttuu jo itsessään teleyrityksen mahdollisuuteen asettaa tarjoamansa tuotteen tai palvelun hinta vapaasti. Viestintävirasto oli jo aiemmalla 10.11.2008 tekemällään huomattavan markkinavoiman päätöksellä asettanut Digitalle tuolloin voimassa olleen viestintämarkkinalain 37 §:n ja 84 §:n nojalla velvollisuuden hinnoitella radiomaston antennipaikasta perittävä hinta siten, että korvaukset ovat kustannussuuntautuneita ja syrjimättömiä, sekä muutoinkin noudattaa syrjimättömiä ehtoja.
- (1430) Käyttöoikeusdirektiivissä ei erikseen säädetä, mitä hintojen kustannuslähtöisyydellä tarkoitetaan (ks. myös asia C-277/16, Polkomtel, tuomion 30 kohta) eikä direktiiviin sisälly säännöksiä enimmäishintavelvollisuuden asettamisesta. Enimmäishintavelvollisuuden asettaminen perustuu tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 4 momenttiin, jonka nojalla Viestintävirastolla on toimivalta asettaessaan huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta hinnoittelua ja myös toimivalta velvoittaa yritys noudattamaan säännellyn tuotteen tai palvelun hinnoittelussa viraston etukäteen määrittämää enimmäishintaa. Enimmäishinta voidaan asettaa, jos hinnoitteluvaihtoehdon vastainen hinnoittelu aiheuttaisi vakavaa haittaa kyseisillä markkinoilla eikä mainitun pykälän 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua kustannussuuntautunutta hinnoitteluvaihtoa voida pitää riittävänä kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi näillä markkinoilla.
- (1431) Kuten hallituksen esityksestä (HE 221/2013 vp) käy ilmi ja toisin kuin Digita on esittänyt, enimmäishinnan asettaminen etukäteen ei edellytä tietoyhteiskuntakaaren mukaan enää aiemmin voimassa olleessa viestintämarkkinalain 37 §:ssä tarkoitettua poikkeuksellisuutta. Enimmäishinnan asettamismahdollisuus yhtenä Viestintäviraston käytettävissä olevista huomattavan markkinavoiman teleyrityksen kustannussuuntautunutta hinnoittelua koskevista velvoitteista mahdollistaa sen, että virasto voi jälkikäteen tapahtuvaa kustannussuuntautuneen hinnoittelun valvontaa tehokkaammin jo ennakkollisesti puuttua markkinoilla vallitseviin kilpailuongelmiin.
- (1432) Viestintävirasto on valituksenalaisella päätöksellään tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 4 momentin nojalla asettanut Digitalle uuden velvoitteen noudattaa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa antennipaikan vuokrauksessa. Enimmäishinta on asetettu erikseen kullekin Digitan lähetyksensä mastolle.

- (1433) Käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen kustannussuuntautuneisuutta koskevien hinnoitteluvälvoitteiden asettamisen edellytyksenä on, että markkina-analyysi osoittaa, että todellinen kilpailu puuttuu ja tämä saattaa johtaa siihen, että kyseinen operaattori saattaa pitää hintoja liian korkealla tasolla tai harjoittaa hintapainostusta loppukäyttäjien haitaksi.
- (1434) Kuten edellä tämän päätöksen jaksossa 3.5.4 on katsottu, Digitan päälähetysasemien mastot ovat televisio- ja radiolähetystoiminnassa korvaamattomia ja Digitalla on tämän infrastruktuurin haltijana huomattava markkinavoima antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinoilla. Markkina-analyysin perusteella voidaan todeta, että muun ohella antennipaikkaan pääsyn tukkumarkkinoilla ei ole todellista kilpailua ja Digitalla on kysymyksessä olevalla markkinalla sellaista huomattavaa markkinavoimaa, jonka vuoksi yhtiöllä on mahdollisuus kilpailijoistaan riippumattomasti asettaa tarjoamistaan tuotteista ja palveluista perittävä hinta. Digitan omistamien ja niitä vastaavien päälähetysasemien mastojen muodostaman infrastruktuurin toisintaminen ei ole käytännössä mahdollista.
- (1435) Digitalla on ollut jo vuodesta 2008 lähtien velvoite hinnoitella radiomaston antennipaikka kustannussuuntautuneesti, mutta antennipaikkoja ei ole Viestintäviraston esittämän selvityksen mukaan juurikaan vuokrattu. Edelleen Viestintäviraston esittämän selvityksen perusteella kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvollisuus yhdistettynä jälkikäteiseen valvontaan ei kannusta yrityksiä asettamaan säänneltyjen tuotteiden ja palveluiden hintoja oma-aloitteisesti kustannussuuntautuneelle tasolle.
- (1436) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Digitan päälähetysasemien antennipaikkojen kohtuullinen ja kustannussuuntautunut hinnoittelu on edellytys sille, että kilpailevaa lähetystoimintaa voisi muodostua ja uusien verkkoyritysten pääsy markkinoille olisi mahdollista.
- (1437) Asiassa saadun selvityksen perusteella Digitan pääosin poikkeuksellisen korkeissa päälähetysasemien mastoissa sijaitseville antennipaikoille ei ole saatavissa muualta markkinoilta referenssihintoja. Päälähetysasemien antennipaikkojen kustannukset ovat myös yksi merkittävimmistä kustannuseristä televisiolähetyspalvelun tuottamisessa. Näin ohjelmistotoimijoiden lähetyspalvelusta maksama hinta vaikuttaa myös ohjelmistotoimijoiden tehokkuuteen. Korkeat lähetyskustannukset koituvat siten loppuasiakkaiden haitaksi ohjelmistopalvelujen huonompana laatuna ja saatavuutena. Suullisessa

käsittelyssä kuultu Sanoman Senior Vice President Marcus Wiklund on kertonut, että kaikki varat, jotka saadaan irti jostain muualta, menevät ohjelmiston tuotantoon. Myös suullisessa käsittelyssä kuultu Yleisradion teknologiapäällikkö Olli Sipilä on kertonut, että Yleisradion tehtävänä on pääsääntöisesti sisältöjen tekeminen ja sisältöjen jakaminen kansalaisille. Mitä enemmän maksetaan jakelusta, sitä vähemmän jää rahaa sisällön tuotantoon ja tekemiseen.

- (1438) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Digitan päälähetysasemien antennipaikoille asetetut enimmäishinnat voivat vaikuttaa välillisesti myös antennikapasiteetin vuokraukseen, sillä antennipaikasta aiheutuvat kustannukset ovat osa antennikapasiteetin kustannuksia. Antennipaikan enimmäishinta vaikuttaa myös antennikapasiteetin hintaan ja edistää kilpailun syntymistä vuokrattaessa antennipaikkoja ja antennikapasiteettia.
- (1439) Telemast Nordic Oy:n toimitusjohtaja Rose-Marie Skogster on suullisessa käsittelyssä kertonut, että yhtiön ei ole ollut helppo saada Digitalta tietoa antennipaikkojen ja -kapasiteettipalvelun hinnoista. Hinnoittelu on jatkuvasti muuttunut ja se on ollut hyvin ennalta arvaamatonta. Hintojen saatavuus ja ennakoitavuus on toimivan liiketoiminnan perusta.
- (1440) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että edellä todetut seikat Digitan päälähetysasemien mastojen korvaamattomuudesta, niiden toisintamisen mahdottomuudesta käytännössä, antennipaikkojen vuokralle ottamisen vähäisyydestä, päälähetysasemien antennipaikkojen vertailukelpoisten referenssihintojen puuttumisesta sekä Digitan kustannussuuntautuneeseen hinnoitteluun ainakin jonkinasteisesti liittyvästä ennakoimattomuudesta viittaavat vahvasti siihen, että Digitalta saattaa käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla pitää antennipaikkojen vuokraamisesta perittäviä hintoja liian korkealla tasolla.
- (1441) Edellä lausuttuun nähden korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on voinut sille säädetyn harkintavallan rajoissa päätöksessään esittämillään perusteilla todeta, että antennipaikkoja koskevan kustannussuuntautuneen enimmäishinnan noudattamista koskevan velvollisuuden asettaminen Digitalle täyttää tietoyhteiskunta-kaaren 71 §:n 4 momentissa säädetty edellytykset. Enimmäishintavelvoitteen vastainen hinnoittelu saattaisi aiheuttaa vakavaa haittaa televisio- ja radiolähetyspalvelujen markkinoilla eikä kustannussuuntautunutta hinnoitteluvetoa voida pitää riittävänä kilpailun

esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi mainituilla markkinoilla. Digitalle asetettua enimmäishintavelvoitetta ei voida myöskään pitää kohtuuttomana eikä suhteettomana, kun otetaan huomioon Digitan asema markkinoilla ja se, että velvoite on rajattu koskemaan vain päälähetysasemien antennipaikkoja. Viestintävirasto on asettanut enimmäishinnan tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 4 momentin mukaiseksi enimmäisajaksi eli kolmeksi vuodeksi.

- (1442) Korkein hallinto-oikeus toteaa vielä, että Digitan esiin tuomat Kilpailu- ja kuluttajaviraston Digitan hinnoittelua koskevat kilpailulainsäädännön mukaiset päätökset tai Digitan viittaamat komission yleiset sääntelyn vähentämistä koskevat tavoitteet eivät ole oikeudellinen este tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 4 momentin mukaisen kustannussuuntautunutta enimmäishinnoittelua koskevan velvoitteen asettamiselle.
- (1443) Lisäksi Digita on esittänyt, että Viestintävirasto ei ole perustellut, miten kustannussuuntautunut enimmäishinta lisää kilpailevaa palveluntarjontaa tai poistaa kilpailun esteitä.
- (1444) Unionin tuomioistuin on asiassa C-28/15, Koninklijke KPN ym., EU:C:2016:692 antamansa tuomion 58 kohdassa katsonut muun ohella, ettei kansalliselta sääntelyviranomaiselta voida vaatia, että se osoittaisi, että asetetuilla velvoitteilla tosiasiallisesti saavutetaan puitedirektiivin 8 artiklassa tarkoitetut tavoitteet.
- (1445) Kun otetaan huomioon, mitä mainitussa unionin tuomioistuimen tuomiossa on lausuttu, korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei Viestintäviraston ole voitu edellyttää näyttävän toteen, että valituksenalaisella päätöksellä Digitalle huomattavan markkinavoiman yrityksenä asetetuilla hinnoittelovelvoitteilla tosiasiallisesti saavutetaan tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 5 momentissa tarkoitetut tavoitteet.
- (1446) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on toiminut harkintavaltansa rajoissa asettaessaan Digitalle velvollisuuden noudattaa päälähetysasemien mastojen antennipaikkojen vuokrauksessa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa. Viestintäviraston päätös ei ole tältä osin lainvastainen.

3.9.8 Tehokkaan toimijan kustannusten huomioon ottaminen kustannussuuntautuneen enimmäishinnan määrittelyssä

3.9.8.1 Tietoyhteiskuntakaaren säännökset ja lain esityöt

- (1447) *Tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 3 momentin mukaan kustannussuuntautuneella hinnalla tarkoitetaan hintaa, joka on kohtuullinen ottaen huomioon tehokkaan toimijan kustannukset säännellyn tuotteen tai palvelun tuottamisesta. Kustannussuuntautuneen hinnan määrittämisessä voidaan ottaa huomioon vastaavilla kilpailuilla markkinoilla vallitseva hintataso.*
- (1448) *Tietoyhteiskuntaa koskevan hallituksen esityksen (HE 221/2013 vp) yleisperusteluissa on hinnoittelun valvontaa koskevassa kohdassa (3.1.2) lausuttu muun ohella, että muutosten yhtenä tavoitteena olisi, että kustannussuuntautuneen hinnoittelun sääntelyssä tuotteesta ja markkinatilanteesta riippuen voitaisiin ottaa huomioon vain tehokkaan toiminnan kustannukset. Ilman kilpailupainetta toimivalla yrityksellä ei ole tarvetta tehostaa toimintaansa ja tämän vuoksi on katsottu, että yrityksen omiin kustannuksiin perustuva sääntely ei kaikissa tilanteissa johda kilpailujen markkinoiden hintatasoon. Ei voida pitää kohtuullisena sitä, että kilpailijat maksaisivat verkon vuokrahinnoissa tuottoa yrityksen mahdollisesti tehottomille investoinneille tai verkon ajan myötä tarpeettomiksi muuttuneille osille.*
- (1449) *Tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 3 momentin yksityiskohtaisten perustelujen (HE 221/2013 vp) mukaan kustannussuuntautuneella hinnalla tarkoitetaan hintaa, joka on kohtuullinen ottaen huomioon tehokkaan toimijan kustannukset säännellyn tuotteen tai palvelun tuottamisesta. Säännös jättäisi 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. Käyttäessään tätä harkintavaltaansa Viestintäviraston tulee ottaa huomioon pykälän 5 momentissa luetellut edellytykset. Säännös mahdollistaisi kustannussuuntautuneen hinnoittelun arvioinnin nykyiseen tapaan teleyritykselle aiheutuneiden kustannusten perusteella (ns. top-down-hinnoittelumalli). Tällöin toiminnan tehokkuutta voitaisiin tarvittaessa arvioida esimerkiksi vertailemalla vastaavissa olosuhteissa toimivien teleyritysten kustannuksia.*

- (1450) Edelleen tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 3 momenttia koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on lausuttu, että ilman kilpailupainetta toimivalla yrityksellä ei ole kuitenkaan tarvetta tehostaa toimintaansa ja tämän vuoksi on katsottu, että HMOV-yrityksen omiin kustannuksiin perustuva sääntely ei kaikissa tilanteissa ja kaikkien säänneltyjen tuotteiden osalta johda kilpailtujen markkinoiden hintatasoon. Mikäli voidaan katsoa sääntelyn tavoitteiden kannalta välttämättömäksi, kustannussuuntautuneen hinnan määrittelyssä Viestintävirasto voisi säännellyn tuotteen osalta käyttää myös teoreettisesti mallinnetun tehokkaan toimijan kustannuksia (ns. bottom-up-hinnoittelumalli).
- (1451) Hallituksen esityksen mukaan Viestintäviraston soveltama hinnoittelumalli voi myös olla yhdistelmä edellä mainituista top-down- ja bottom-up-malleista. Tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 3 momentin ja käyttöoikeusdirektiivin 13.2 artiklan mukaisesti kustannussuuntautuneen hinnan määrittämisessä voidaan ottaa huomioon vastaavilla kilpailluilla markkinoilla vallitseva hintataso. Tällöin kustannussuuntautuneen hinnan määrittely voisi tietyissä tilanteissa perustua kokonaan tai osittain hintavertailuun. Hinnan määrittäminen hintavertailun avulla voi joissain tilanteissa olla tarkoituksenmukaisempaa sekä teleyrityksen että viranomaisen näkökulmasta kuin monimutkaisen teoreettisen mallin rakentaminen kustannusten selvittämiseksi. Hintavertailu soveltuu parhaiten sellaisille markkinoille, joille on saatavissa kilpailullinen vertailuhintataso ja joilla olosuhteet ovat vertailtavien markkinoiden välillä riittävän samanlaiset.
- (1452) Edelleen hallituksen esityksessä on 71 §:n 3 momentin kohdalla todettu, että Viestintävirasto voisi pykälässä säädetyin edellytyksin asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle kulloisenkin tuotteen tai palvelun markkinatilanteeseen ja havaittuihin kilpailuongelmiin nähden tarkoituksenmukaisimmaksi katsomansa hinnoitteluvollisuuden. Käyttöoikeusdirektiivin mukaisesti hinnoitteluvollisuudet eivät saa olla syrjiviä vastaavien olosuhteiden vallitessa. Asetetusta hinnoitteluvollisuudesta riippumatta säännellyn hinnan ei tulisi kuitenkaan olla tehokkaan toimijan kustannuksia alemmalla tasolla. Markkinoiden kilpailuongelmista riippuen hinnoitteluvollisuudet voivat olla kevyempiä tai tiukempia.
- (1453) Vielä hallituksen esityksen mukaan etukäteen asetettava enimmäishinta mahdollistaa kustannussuuntautuneen hinnan määrittämisen ennalta. Kuten jälkikäteen määrättävän kustannussuuntautuneen hinnan, tulee myös etukäteen asetetun enimmäishinnan täyttää eh-

dotetun 5 momentin edellytykset ja olla kohtuullinen siten, että se ottaa huomioon tehokkaan toimijan kustannukset säännellyn tuotteen tai palvelun tuottamisesta sekä sallii kohtuullisen tuoton sitoutuneelle pääomalle. Sekä jälkikäteen määrättävä kustannussuuntautunut hinta että etukäteen asetettava enimmäishinta asetetaan siis samoja kriteerejä käyttäen.

- (1454) *Liikenne- ja viestintävaliokunta* on tietoyhteiskuntakaarta koskevaan hallituksen esitykseen antamassaan mietinnössä (LiVM 10/2014 vp) lausunut muun ohella, että hinnoittelun tarkastelun lähtökohtana olisi jatkossa aiheutuneiden kustannusten sijasta tehokkaan toimijan kustannukset. Valiokunta on todennut pitävänsä tätä ehdotusta markkinoiden tehokkaan toiminnan kannalta perusteltuna.

3.9.8.2 Käyttöoikeusdirektiivi ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

- (1455) *Käyttöoikeusdirektiivin* 8 artiklan 4 kohdan mukaan mainitun artiklan mukaisten velvollisuuksien on perustuttava havaitun ongelman luonteeseen ja niiden on oltava oikeasuhteisia ja perusteltuja direktiivin 2002/21/EY (puitedirektiivi) 8 artiklan tavoitteisiin nähden.
- (1456) Käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 2 kohdan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että kaikki pakollisiksi määrättävät kustannusvastaavuusjärjestelmät tai hinnoittelumenetelmät edistävät tehokkuutta ja kestäväää kilpailua sekä tuovat kuluttajille mahdollisimman paljon hyötyjä. Tässä yhteydessä kansalliset sääntelyviranomaiset voivat myös ottaa huomioon vastaavilla kilpailuilla markkinoilla käytössä olevan hintatason.
- (1457) Unionin tuomioistuimen asiassa C-28/15, Koninklijke KPN ym. ja asiassa C-277/16, Polkomtel antamia tuomioita on merkityksellisiltä kohdiltaan selostettu edellä muun ohella jaksossa 3.8.3.

3.9.8.3 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut

- (1458) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman yhteisen valituksen mukaan Viestintäviraston Digitalle asettama enimmäishinta on tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n vastainen, koska enimmäishinnan asettamisessa ei ole otettu huomioon tehokkaan toimijan kustannuksia tai toiminnan tehokkuutta kuten pykälän 3 ja 4 momentissa edellytetään. Viestintäviraston käyttämä kustannuslaskentamenetelmä ei ole sisältänyt tehokkuusarviointia eikä tehokkuusarviointiin kannustavia tekijöitä,

vaan malli perustuu käytännössä Digitan toteutuneisiin kustannuksiin sellaisinaan.

- (1459) Viestintäviraston käyttämä kustannuslaskentamalli on niin sanottu Rate of Return -malli, joka tunnetaan myös nimellä Cost Plus. Mallin heikkoutena on, ettei se kannusta säänneltyä yritystä toimimaan tehokkaasti. Operointikustannukset siirtyvät hintoihin suoraan ja investointimenot nykykäyttöarvon ja vuosipoistojen kautta. Tehottomuudesta ei rangaista kuten kilpailluilla markkinoilla kuuluisi. Yrityksen ei kannata purkaa tehottomaksi tai hyödyttömäksi käynnyttä pääomaansa tuotantorakenteestaan, koska tällöin se joutuisi alentamaan hintojaan. Yrityksellä ei ole paineita sopeuttaa tuotantorakennettaan kysynnän muutosten, teknologisen kehityksen tai muiden vastaavien syiden vuoksi.
- (1460) Jotta sääntelyn avulla päästäisiin lähelle kilpailtujen markkinoiden hintatasoa, sääntelyn olisi kannustettava säänneltyä yritystä tehostamaan toimintaansa ja varmistettava, että yrityksen asiakkaat saavat kohtuullisen osan tehokkuushyödyistä. Viestintäviraston kustannuslaskentamalli ei tee kumpaakaan. Malli ei takaa Digitan asiakkaille osuutta tehokkuuskorjauksista. Virasto on asettanut enimmäishinnan kolmeksi vuodeksi Digitan nykyisten kustannusten tasolle. Jos Digita tehostaa toimintaansa mainittuna aikana, se saa pitää tehokkuushyödyn itsellään. Viestintäviraston asettama hintakatto takaa Digitalle nykyisen kustannustason mukaiset hinnat.
- (1461) Tehokkaan toiminnan mukainen kustannustaso on varmistettava sääntelyllä. Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaisena toimiva Ofcom (The Office of Communication) on teleyritys Arqivaan liittyvissä ohjeissa todennut tämän olevan yleinen käytäntö Euroopan unionissa.

3.9.8.4 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (1462) Digitan mukaan Yleisradion, MTV:n ja Sanoman näkemykset enimmäishinnoista ovat virheellisiä ja Euroopan komission sääntelyn asettaisen lieventämisen tavoitteiden vastaisia. Toisin kuin Yleisradio, MTV ja Sanoma esittävät, Viestintävirasto on kuvitteellisen tehokkaan toimijan kustannuksiin viitaten jättänyt Digitalle asetetun antennipaikan enimmäishintojen laskennassa huomioon ottamatta antennipaikan hintaan tosiasiallisesti merkittävästi vaikuttavia kustannuseriä. Digitalla on kilpailutilanteesta johtuva kannuste tehokkuuteen. Toiminnan tehostaminen on näkynyt asiakkailta televisio- ja radiolähetyspalveluiden hintojen laskuna.
- (1463) Yhdistyneen kuningaskunnan markkinoilla toimivan Arqivan ja Digitan toiminnan välillä on ratkaisevia eroja muun ohella siksi, että Arqiva on ainoa antenniverkon televisio- ja radiolähetyspalveluita tarjoava teleyritys Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

3.9.8.5 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (1464) Viestintäviraston mukaan asetetut enimmäishinnat ovat tietoyhteiskuntaaaren mukaisesti kohtuulliset, kun huomioon otetaan tehokkaan toimijan kustannukset säännellyn palvelun tuottamisesta. Viestintävirastolla on harkintavaltaa päättää, mitkä kustannukset on kohtuullista sisällyttää säännellyn tuotteen tai palvelun hintaan, millä tavalla kustannukset määritetään ja millä tavalla toiminnan tehokkuus otetaan huomioon kunkin säännellyn tuotteen hinnoittelussa.
- (1465) Hintojen kustannussuuntautuneisuutta voidaan arvioida teleyritykselle aiheutuneiden kustannusten perusteella. Mastomarkkinoilta ei löydy sellaisia vastaavissa olosuhteissa toimivia teleyrityksiä, joiden kustannusten perusteella voitaisiin tehdä johtopäätöksiä Digitan toiminnan tehokkuudesta.
- (1466) Viestintävirasto on arvioinut myös teoreettisesti mallinnetun tehokkaan toimijan kustannuksiin perustuvaa menetelmää, mutta ei ole pitänyt sitä tarkoituksenmukaisena kysymyksessä olevilla markkinoilla. Hinnoittelun arvioinnin perustumista teoreettisen tehokkaan toimijan kustannuksiin ei ole suositellut myöskään NAG Oy, joka on tehnyt Viestintävirastolle selvityksen kustannussuuntautuneen hinnan määrittelyyn sovellettavasta menetelmästä maanpäällisen television lähetysmarkkinoilla.

- (1467) Enimmäishintojen määrittäminen Digitalle päälähetysasemiin perustuvasta verkosta aiheutuneiden kustannusten perusteella on perusteltua, koska Digitalle asetettu antennipaikkojen vuokrausvelvollisuus on pääasemalähetyskohtainen ja enimmäishinta on määritetty jokaiselle päälähetysaseman mastolle erikseen.
- (1468) Huomattavan markkinavoiman yritys saa pitää tietoyhteiskunta-kaarta koskevan hallituksen esityksen mukaisesti tehokkuushyödyn itsellään, jos se pystyy tehokkaalla toiminnallaan alittamaan enimmäishinnan perusteeksi lasketut kustannukset. Tämä kannustaa huomattavan markkinavoiman yritystä tehostamaan toimintaansa, mikä hyödyttää pitkällä aikavälillä myös säänneltyjä palveluja ostavia toimijoita. Jos enimmäishinnan voimassaolon päätyttyä hintasäätelylle on edelleen tarvetta, kustannusten aleneminen otetaan huomioon kustannussuuntautunutta hintaa määritettäessä.

3.9.8.6 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (1469) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n ja käyttöoikeusdirektiivin 8 ja 13 artiklan mukainen kustannussuuntautunutta hinnoittelua koskeva sääntely rakentuu tehokkaan toimijan kustannukset huomioon ottavalle mallille.
- (1470) Tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n mukaisessa kustannussuuntautunutta enimmäishinnoittelua koskevassa sääntelyssä on kuitenkin päädytty jättämään Viestintävirastolle harkintavaltaa eri hinnoittelumenetelmien valinnassa, kuten hallituksen esityksestä (HE 221/2013 vp) käy ilmi.
- (1471) Käyttöoikeus- tai puitedirektiivissäkään ei ole annettu tarkempia säännöksiä siitä, minkälaisen hinnoittelumenetelmän sääntelyviranomainen ottaa käyttöön kustannussuuntautunutta hinnoittelua koskevaa velvoitetta asettaessaan, kunhan siinä otetaan huomioon teleyrityksen toiminnan tehokkuus.
- (1472) Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään käyttöoikeusdirektiivin 8 ja 13 artiklan mukaista kustannussuuntautuneen hinnoittelun sääntelyä tulkitessaan katsonut jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisilla olevan laaja harkintavalta eri hinnoittelumenetelmien valinnassa, mutta katsonut kuitenkin, että sääntelyvelvoitteita asetettaessa käytetään viitteenä tehokkaan operaattorin toimintaa ja/tai kustannuksia havaittujen kilpailuongelmien korjaamiseksi (asia C-28/15,

Koninklijke KPN ym., tuomion 59 kohta, ks. myös asia C-277/16, Polkomtel, 34 kohta).

- (1473) Unionin jäsenvaltioiden teleyrityksiä koskevissa sääntelyjärjestelmissä on myös keskinäisiä eroja. Tätä ilmentää jo se edellä jaksossa 3.5.2 esiin tuotu seikka, että televisio- ja radiolähetysmarkkinoihin ei kaikissa jäsenvaltioissa kohdistu sääntelytoimenpiteitä, eikä kysymyksessä olevaa markkinaa ole enää määritelty unionin tasolla ennakkosääntelyn alaiseksi merkitykselliseksi tukkumarkkinaksi Euroopan komission vuoden 2003 suosituksen (2003/311/EY) jälkeen.
- (1474) Esillä olevassa asiassa menetelmämuistiosta ja enimmäishintaliitteestä käy ilmi, että Viestintävirasto on teettänyt selvityksen kustannussuuntautuneen hinnan määrittelyyn käytettävästä menetelmästä television lähetysmarkkinoilla. NAG Oy:n laatiman 19.3.2014 päivätyn selvityksen mukaan tietoyhteiskuntakaaren tarkoittaman kohdittuun hinnan menettelyyn maanpäällisten television jakelupalvelun markkinoilla Suomessa soveltuu ainoastaan top-down-hinnoittelumalli, joka perustuu säänneltävän yhtiön todellisiin kustannuksiin. Mallin toiminnan tehokkuuden arviointia vaikeuttaa selvityksen mukaan se, että lain tarkoittamia vastaavissa olosuhteissa toimivia ja suoraan vertailukelpoisia yrityksiä ei ole. Ratkaisuna NAG Oy:n mukaan on jakaa toiminta sellaisiin kokonaisuuksiin, joiden arviointi ja vertailu ovat mahdollisia. NAG Oy:n selvityksen mukaan bottom-up-hinnoittelumallia ei ole mielekästä soveltaa kokonaisuuden kustannusten määrittämisessä, mutta teoreettista mallinusta voidaan harkinnan mukaan soveltaa yksittäisten omaisuuserien kustannusten arvioinnissa.
- (1475) Suullisessa käsittelyssä kuultu Viestintäviraston viestintämarkkina-asiantuntija Elina Pesonen on kertonut, että virasto on käyttänyt Digtan asiassa top-down-mallia, joka on televisio- ja radiolähetyspalvelujen markkinalla oikeastaan ainoa järkevällä tavalla toteutettavissa oleva malli. Tehokkaan toimijan bottom-up-laskentamallin kehittäminen vaatii Pesosen mukaan vuosia aikaa ja on hyvin kallis toteuttaa. Pesonen on vielä todennut, että televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoille ei ole missään Euroopan unionin jäsenvaltiossa kehitetty bottom-up-perusteista tehokkaan toimijan laskentamallia. Pesonen on kertonut, että Ruotsin sääntelyviranomainen Post- och telestyrelsen on arvioinut, ettei LRIC-mallin käyttäminen Ruotsissa televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla ole

mahdollista, koska yksikään tehokas toimija ei pystyisi toisintamaan Teracomin infrastruktuuria.

- (1476) Esillä olevassa asiassa Viestintävirasto on valinnut hinnoittelun kustannussuuntautuneisuuden arviointimenetelmän, joka perustuu pääomakustannusten osalta jälleenhankintahintaan sekä käyttö- ja yleiskustannusten osalta historiallisiin kustannuksiin. Menetelmämuistion mukaan Viestintävirasto on arvioinut myös teoreettisesti mallinnetun tehokkaan toimijan kustannuksiin perustuvaa menetelmää, mutta virasto ei ole pitänyt sitä tarkoituksenmukaisena näillä markkinoilla. Hinnoittelun arvioinnin perustumista teoreettisen tehokkaan toimijan kustannuksiin ei ole suositellut myöskään edellä mainitun selvityksen tehnyt NAG Oy.
- (1477) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on esillä olevassa asiassa selvittänyt asianmukaisesti kustannussuuntautuneen hinnan määrittelyyn kysymyksessä olevalla merkityksellisellä markkinalla käytettäviä tehokkaan toimijan kustannukset huomioon ottavia hinnoittelumenetelmiä. Kun huomioon otetaan Viestintävirastolle sääntelymallin valinnassa unionin oikeudessa ja kansallisessa lainsäädännössä jätetty laaja harkintavaltia, virasto ei ole menettänyt virheellisesti määritellesään kustannussuuntautuneen enimmäishinnan määrittelyyn sovellettavan menetelmän. Viestintävirasto on voinut arvioida hintojen kustannussuuntautuneisuutta ja toiminnan tehokkuutta enimmäishintaa ensimmäistä kertaa määritettäessä Digitalle aiheutuneiden kustannusten perusteella.
- (1478) Viestintävirasto on todennut, että enimmäishinnan voimassaolon päätyttyä huomattavan markkinavoiman teleyrityksen kustannusten aleneminen otetaan huomioon kustannussuuntautunutta hintaa uudelleen määritettäessä, jos enimmäishintasääntelylle on edelleen tarvetta. Korkein hallinto-oikeus toteaa tämän olevan teleyrityksen tehokkaan toiminnan huomioon ottamisen kannalta perusteltua. Näin on erityisesti sen vuoksi, että voimassaolevaan enimmäishinnoittelua koskevaan sääntelyyn ei sisälly nimenomaista mekanismia, joka mahdollistaisi huomattavan markkinavoiman yrityksen kustannusten alenemisen huomioon ottamisen sen enintään kolmen vuoden jakson aikana, jona teleyritystä sitova enimmäishintavelvollisuus on voimassa.
- (1479) Korkein hallinto-oikeus katsoo Viestintäviraston toimineen harkintavaltansa rajoissa. Viestintäviraston päätös ei ole, siltä osin kuin kysymys on tehokkaan toimijan kustannusten huomioon ottamisesta

kustannussuuntautuneen enimmäishinnan määrittelyssä, Yleisradion, MTV:n ja Sanoman esittämällä perusteella lainvastainen.

3.9.9 Kustannussuuntautuneen enimmäishinnan arvioinnissa huomioon otettavat pääomakustannukset

3.9.9.1 Jälleenhankintahinnan määrittäminen

3.9.9.1.1 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut

- (1480) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman yhteisen valituksen mukaan enimmäishinnan asettaminen on tehty virheellisesti, koska Viestintävirasto ei ole käyttänyt käyttöomaisuuden eli Digitan 38 päälähetysaseman mastojen jälleenhankintahintojen määrittelyssä riittäviä vertailutietoja. Suurten mastojen jälleenhankintahintojen määrittäminen perustuu Digitalta saatuihin tietoihin ja erityisesti vuonna 2006 tehtyyn arvioon Jyväskylän 322 metriä korkean maston uusimisesta.
- (1481) Viestintäviraston olisi tullut tehdä eri operaattoreiden verkkojen kustannustasosta vertailu, johon tehokkuusarvio olisi voitu perustaa. Ainoa tehokkuutta sivuava kirjaus liittyy korkeiden ja matalien mastojen infrastruktuurin käyttöön. Viestintävirasto on käyttänyt arviointinsa perusteena Digitan 38 päälähetysasemaan perustuvaa lähetysverkkoa.
- (1482) DNA:n televisioverkon kustannustaso on tehokkaiden teknisten ja operatiivisten valintojen ansiosta huomattavasti Digitan verkon kustannustasoa alempi. Digitan perusinfrastruktuuri on hyvin vanhaa ja sen rakentamisen jälkeen maanpäällisen television ja radion jakelu-toiminta on muuttunut merkittävästi. Vanhaa tekniikkaa varten rakennettu infrastruktuuri ei enää edusta tehokasta toteutusta.
- (1483) Vuoden 2006 jälkeen Digita on oikaissut suurten mastojen jälleenhankintahintaa vuosittain rakennuskustannusindeksillä. Rakennuskustannusindeksin käyttäminen johtaa tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n vastaiseen lopputulokseen, koska se ei ota huomioon jakeluverkon ja mastojen toteutustavan tehokkuutta eikä teknologista kehitystä. Indeksoinnin käytössä on merkittäviä ongelmia. Myös mastojen rakenteen poikkeuksellisuus heikentää keskiarvoisen indeksin soveltuvuutta jälleenhankintahintojen määrittelyssä. Viestintäviraston olisi tullut hankkia jälleenhankintahinnoista luotettavampaa ver-

tailutietoa. Matalimpien päälähetysmastojen jälleenhankintahinnat olisi tullut määrittää todellisten markkinahintojen perusteella, koska markkinoilta on saatavissa vertailutietoja mastojen rakentamisesta. Viestintäviraston olisi tullut tilata ammattimainen ja riippumaton kustannuslaskelma korkean maston rakentamisesta ja pystyttämisestä.

- (1484) Viestintävirasto on käyttänyt samaa mallia, joka on vuonna 2011 havaittu ongelmalliseksi. Viestintäviraston 26.5.2011 pitämän tiedotustilaisuuden materiaalissa on todettu Pöyry Telecom Oy:n asiantuntijaselvityksen johtopäätöksenä, että ”jälleenhankintahinnan tarkka määrittely on vaikeaa tai miltei mahdotonta (infrastruktuuri on osin vanhaa, kertaluonteisiin rakennusprojekteihin perustuvaa infrastruktuuria, jolle ei löydy luotettavia hintareferenssejä lähivuosilta)” ja että ”jälleenhankintojen määrittelyyn liittyy paljon epävarmuutta ja tulkinnanvaraisuutta”. Pöyry Telecom Oy on todennut myös, että ”indeksien käyttö jälleenhankintahintojen määrittelyssä voi kasvattaa jälleenhankintahintaa perusteettomasti”.
- (1485) Tietoyhteiskuntakaari ja sen perustelut osoittavat, että tehokkaan toimijan kustannuksina ei voida ottaa huomioon sitä osaa käyttöomaisuudesta, joka on tullut tarpeettomaksi televisio- ja radiolähetysteknologioiden kehityksen myötä.

3.9.9.1.2 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (1486) Digitan mukaan Yleisradion, MTV:n ja Sanoman esittämät näkemykset enimmäishinnoista ovat virheellisiä. Yksikään mainituista yhtiöistä ei toimi mastomarkkinoilla eikä niillä ole omaa tietoa toiminnan yksityiskohtaisista kustannuksista. DNA:n lähetysverkko ei toistaiseksi ole valtakunnallinen. DNA:n liiketoiminta perustuu maksutelevisiotoimintaan, jossa keskeistä on tavoittaa mahdollisimman pieneltä maantieteelliseltä alueelta paljon potentiaalisia asiakkaita. DNA on toteuttanut verkkonsa mataliin, edullisempiin telecom-mastoihin perustuen eivätkä DNA:n ja Digitan palveluiden tuotantokustannukset ole vertailukelpoisia Yleisradion, MTV:n ja Sanoman esittämällä tavalla.

3.9.9.1.3 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (1487) Viestintäviraston mukaan mastokohtaisten jälleenhankintahintojen määrittämisessä on perusteltua pitää lähtökohtana arviota referenssimaston jälleenhankintahinnasta. Varsinaista markkinahintaa suurille ja keskisuurille mastoille ei ole, sillä Digitan päälähetysasemien mastot on rakennettu pitkän ajan kuluessa ja viimeisin suuri masto on rakennettu vuonna 1994.
- (1488) Mastokohtainen jälleenhankintahinta ei voi perustua matalampiin pääasiassa matkaviestinverkon käyttöön rakennettuihin mastoihin. Nämä mastot eivät ole teknisiltä ominaisuuksiltaan tai kustannuksiltaan vertailukelpoisia televisio- ja radiolähetyspalvelukäyttöön tarkoitettujen suurten tai keskisuurten mastojen kanssa.
- (1489) Luotettavien jälleenhankintahintareferenssien puuttuessa jälleenhankintahintojen määrittäminen on aina jossakin määrin tulkinnanvaraista. Jälleenhankintahinnat eivät kuitenkaan ole lainvastaisia sillä perusteella, että ne perustuvat Digitan esittämään referenssimaston hinta-arvioon, tai sillä perusteella, että Digita on oikaissut vuonna 2006 määrittämänsä mastokohtaiset jälleenhankintahinnat vuosittain rakennuskustannusindeksillä.
- (1490) Korkein hallinto-oikeus on 7.5.2012 antamassaan päätöksessä, taltionumero 1115 todennut, että Jyväskylän maston osalta ei ollut käynyt ilmi, että se olisi teknisiltä tai muilta ominaisuuksiltaan epätavanomainen verrattuna muihin suuriin ja keskisuuriin mastoihin. Pöyry Telecom Oy:n vuonna 2011 Viestintäviraston toimeksiannosta tekemä selvitys puoltaa referenssimaston käyttämistä jälleenhankintahintojen määrittämisessä.
- (1491) Päälähetysasemien mastojen jälleenhankintahintojen määrittämisessä on perusteltua käyttää indeksointia, vaikka sitä tulisi vanhempien hankintojen yhteydessä käyttää vain harkiten. Korkein hallinto-oikeus on hyväksynyt rakennuskustannusindeksin käyttämisen edellä mainitussa päätöksessään 7.5.2012, taltionumero 1115.
- (1492) Viestintävirasto on selvittänyt riittävällä tavalla enimmäishintojen määrittämisessä käytettyjen jälleenhankintahintojen luotettavuuden. Digita on toimittanut Viestintävirastolle Digitan esittämiä mastojen jälleenhankintahinta-arvioita tukevia tietoja mastoihin liittyvistä viimeaikaisista hankinnoista, kuten mastojen perustusten, harusten ja lentoestevalojen uusimisesta. Viestintävirasto on lisäksi arvioinut

mastojen jälleenhankintahintojen luotettavuutta vertaamalla niitä Digitan toimittamiin mastojen kirjanpitoarvoihin. Myös näiden perusteella Digitan määrittämiä mastojen jälleenhankintahintoja voidaan pitää perusteltuna.

- (1493) Viestintävirasto on määrittänyt Digitan päälähetysasemien mastojen jälleenhankintahinnat harkintavaltansa rajoissa tietoyhteiskuntakaaren säännöksiin perustuen.

3.9.9.1.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (1494) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintäviraston laatiman menetelmämuistion mukaan pääomakustannusten laskemiseksi toimintaan sitoutunut pääoma arvostetaan jälleenhankintahintaansa, jonka perusteella määritetään vuosipoistot ja verkon nykykäyttöarvo. Nykykäyttöarvon perusteella lasketaan pääoman kohtuullinen tuotto. Viestintävirasto on käyttänyt laskennassaan Digitan esittämiä päälähetysasemien mastojen jälleenhankintahintoja vähentäen virtuaalimaston osuuden mastoittain.
- (1495) Valituksenalaisen päätöksen enimmäishintaliitteestä käy ilmi, että Digita on määrittänyt suurten mastojen rungon jälleenhankintahinnan vuonna 2006 Jyväskylän 322 metriä korkean maston uusimisesta mastotoimittajalta saamansa tarjouksen perusteella. Maston UHF-antennimaston muoviosien, mastohissin, hissien nousuradan ja tarvikkeiden jälleenhankintahinnat ovat enimmäishintaliitteen mukaan perustuneet eri toimittajilta saatuihin tarjouksiin vuonna 2006 sekä Digitan tekemiin arvioihin. Digita on valituksenalaisen päätöksen mukaan oikaissut vuonna 2006 määrittämänsä mastokohtaiset jälleenhankintahinnat vuosittain rakennuskustannusindeksin kehityksen mukaan.
- (1496) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että asiassa saadun selvityksen mukaan Digitan 38 päälähetysaseman mastoa on rakennettu pitkän ajan kuluessa. Viimeisin suuri päälähetysaseman masto on rakennettu vuonna 1994. Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella ja suullisessa käsittelyssä kuultujen pääsuunnittelija Mika Hirvinien, radioverkkoasiantuntija Markus Mettälän ja Finnmast Oy:n toimitusjohtaja Pekka Riisön lausuntojen perusteella on katsottava selvitetyn, että päälähetysasemien mastot eroavat teknisiltä ominaisuuksiltaan ja rakentamis- ja muilta kustannuksiltaan matalammista telecom-mastoista. Korkein hallinto-oikeus pitää näissä olo-

suhteissa selvitettyinä, että Digitan suurten mastojen hankintahinnoista ei ole saatavilla vertailukelpoista markkinahintaa telecom-mastoista tai muutoinkaan.

- (1497) Korkein hallinto-oikeus katsoo edelleen samoin kuin 7.5.2012 antamassaan päätöksessä, taltionumero 1115, että Jyväskylän maston osalta ei ole käynyt ilmi, että se olisi teknisiltä tai muilta ominaisuuksiltaan epätavanomainen verrattuna muihin suuriin mastoihin. Suullisessa käsittelyssä kuultu Finnmast Oy:n toimitusjohtaja Pekka Riisiö, joka on ollut suunnittelemassa aikoinaan Yleisradiolle suuria mastoja, on myös kertonut, että pääkomponentit ovat lähes samantaisia tai identtisiä kaikilla Digitan suurilla mastoilla. Viestintävirasto on siten voinut käyttää Jyväskylän mastoa referenssimastona Digitan päälähetysasemien mastojen jälleenhankintahintaa määrittäessään.
- (1498) Enimmäishintaliitteestä käy ilmi, että Viestintävirasto on käyttänyt jälleenhankintahinnan määrittämisessä lisäksi Pöyry Telecom Oy:n Viestintäviraston toimeksiannosta tekemää selvitystä vuodelta 2011 sekä Digitan toimittamia mastojen kirjanpitoarvoja ja tietoja mastojen komponenttien viimeaikaisista hankintahinnoista. Viestintävirasto on pitänyt kirjanpitoarvoihin verrattuna nykykäyttöarvon pohjana olevaa Digitan määrittämää Jyväskylän maston jälleenhankintahintaa perusteltuna. Enimmäishintaliitteen mukaan Jyväskylän maston kirjanpitoarvon ja nykykäyttöarvon ero on hyvin pieni. Suullisessa käsittelyssä kuultu viestintämarkkina-asiantuntija Elina Pesonen on kertonut, että Viestintävirasto on pyytänyt Digitalta tietoja Jyväskylän mastoa koskevan tarjouspyynnön liitteistä. Viestintävirasto on verrannut Digitan toimittamia tietoja alan toimijoiden ja viraston käytettävissä olevaan tietoon muun ohella maston osien, harusten, hissien ja lentoestevalojen osalta.
- (1499) Pöyry Telecom Oy:n vuonna 2011 tekemän selvityksen mukaan Digitan jälleenhankintahintalaskelmat ovat olleet suurten mastojen osalta perusteltuja, kun otetaan huomioon, että infrastruktuuri on 40–50 vuotta vanhaa ja kysymyksessä ovat poikkeuksellisia erityisvaatimuksia sisältävät kertaprojektit, joissa sarjatuotannon etuja ei päästä käytännössä hyödyntämään. Tämän vuoksi Pöyry Telecom Oy on selvityksessään todennut, että jälleenhankintahintojen määrittämiseen liittyy tulkinnanvaraisuutta. Pöyry Telecom Oy on siten ehdottanut, että sitoutuneen pääoman arvostuksessa tulee siirtyä sopivalla siirtymäajalla ja -tavalla jälleenhankintahinnasta kirjanpidon mukaisiin arvoihin kaikkien sitoutuneen pääoman erien osalta. Vie-

lä Pöyry Telecom Oy on todennut, että jälleenhankintahintojen käytöstä luopuminen on perusteltua myös siksi, että indeksien käyttö jälleenhankintahintojen määrittelyssä voi tuottaa pitkällä poistoajoilla huomattavaa kasvua jälleenhankintahintaan, mikä ei ole kaikissa tapauksissa perusteltua.

- (1500) NAG Oy, joka on Viestintäviraston toimeksiannosta tehnyt vuonna 2014 selvityksen kustannussuuntautuneen hinnan määrittelyyn sovellettavasta menetelmästä maanpäällisen televisiolähetystoiminnan markkinoilla Suomessa, on esittänyt muun ohella, että suurten mastojen jälleenhankintahintana voidaan käyttää toteutunutta rakennushintaa, jos suuria mastoja on rakennettu viime aikoina (esimerkiksi alle 10 vuotta rakentamisesta). Muussa tapauksessa jälleenhankintahintojen määrittämisessä tulee NAG Oy:n mukaan käyttää toimittajilta saatavia tietoja, esimerkiksi voimassa olevia hankintasopimuksia tai tarjouskyselyjä. NAG Oy on vielä todennut, että sellaisten komponenttien kohdalla, joista ei ole helposti saatavilla niiden tämän hetken toteutuksen kustannuksia, tulee soveltaa toteutuneen hankintahinnan oikaisua rakennuskustannusindeksin mukaan.
- (1501) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on toiminut harkintavaltansa rajoissa määritellessään suurten mastojen jälleenhankintahinnan enimmäishintaliitteessä esitetyllä tavalla. Kun vielä otetaan huomioon, että matalammat, pääasiassa matkaviestinverkon käyttöön rakennetut mastot eivät ole teknisiltä ominaisuuksiltaan tai kustannuksiltaan vertailukelpoisia televisio- ja radiolähetyspalvelu käyttöön tarkoitettujen suurten mastojen kanssa, korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on voinut katsoa, että Digitan päälähetysasemien suurten mastojen jälleenhankintahintojen määrittämistä ei voida perustaa matalien mastojen rakentamiskustannuksiin. Viestintäviraston päätös ei ole tältä osin lainvastainen.
- (1502) Mitä tulee Yleisradion, MTV:n ja Sanoman valitusperusteeseen, jonka mukaan rakennuskustannusindeksin käyttäminen johtaisi tietoyhteiskuntakaaren vastaiseen lopputulokseen, korkein hallinto-oikeus toteaa, että indeksoinnin käyttöön liittyy menetelmämuistionkin mukaan merkittäviä epävarmuuksia, koska indeksoimalla jälleenhankintahinta nousee käytännössä aina alkuperäistä hankintahintaa korkeammaksi ja indeksointi voi johtaa epärealistisen korkeisiin teoreettisiin jälleenhankintahintoihin. Myös Viestintäviraston viestintämarkkina-asiantuntija Elina Pesonen on suullisessa käsittelyssä kertonut, että Viestintävirasto on tunnistanut indeksoinnin

käyttöön liittyvän epävarmuuden, mutta katsonut kuitenkin, että indeksointi on perusteltua markkinahinnan puuttuessa.

- (1503) Edellä todetun perusteella Digitan päälähetysasemien mastojen kanssa vertailukelpoisten mastojen puuttuessa Viestintävirasto on voinut käyttää indeksointia mastojen jälleenhankintahinnan määrittämisessä. Kuten korkein hallinto-oikeus on 7.5.2012 antamassaan päätöksessä, taltionumero 1115 katsonut, indeksoinnin käyttämisen asianmukaisuutta rakennusten jälleenhankintahintojen määrittämisessä on arvioitava tapauskohtaisesti muun ohella selvitetäessä hinnoittelun perusteita vallitsevien olosuhteiden perusteella.
- (1504) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on voinut esittämillään perusteilla sille sääntelyviranomaisena kuuluvan harkintavaltansa rajoissa hyväksyä rakennuskustannusindeksin käyttämisen Digitan 38 päälähetysaseman jälleenhankintahinnan määrittämisessä. Viestintäviraston päätös ei ole Yleisradion, MTV:n ja Sanoman esittämillä perusteilla tältä osin lainvastainen.

3.9.9.2 Päälähetysasemien mastojen poistoaikojen määrittäminen

3.9.9.2.1 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut

- (1505) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman yhteisen valituksen mukaan Viestintäviraston laskentamallissa ei ole käsitelty Digitan tekemien poistoaikojen muutosten vaikutusta jälleenhankintahintaan, laskennallisiin poistoihin ja nykykäyttöarvoon. Viestintäviraston laskelmissa käyttämät teknis-taloudelliset poistoajat vastaavat Digitan kirjanpidossa käyttämiä suunnitelman mukaisia poistoja. Digita on vuosina 2008–2013 pidentänyt mastojen poistoaikoja 50 vuodesta 80 vuoteen. Viestintävirasto ei ole päätöksessään selvittänyt, miten teknis-taloudellisia poistoaikoja ja niiden muutoksia on arvioitu.
- (1506) Korkein hallinto-oikeus ei ole hyväksynyt antamissaan päätöksissä (KHO 7.5.2012, taltionumero 1115 ja KHO 2012:58) sitä, että huomattavan markkinavoiman yritys voisi laskea poistoja säännellystä omaisuusarvosta useaan kertaan tai muutoin käyttää poistojen laskennassa mallia, joka johtaa ylikompensatioon. Nämä etupainotteisesti kertyneet poistot on otettava huomioon silloin, kun yritys myöhemmin pidentää poistoaikaansa. Poistoajan pidentämisen yh-

teydessä sääntelymalliin on tehtävä tarvittavat muutokset, joilla varmistetaan, ettei poistoajan muutos johda ylikompensatioon.

3.9.9.2.2 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (1507) Digita on pitänyt virheellisinä Yleisradion, MTV:n ja Sanoman esittämiä näkemyksiä enimmäishinnoista sekä tapaa, jolla Viestintävirasto on laskenut Digitan enimmäishinnat. Digita on todennut otta-neensa hinnoittelussaan huomioon kaiken Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kirjelmissä viitatus sekä korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön.

3.9.9.2.3 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (1508) Viestintäviraston mukaan Yleisradion, MTV:n ja Sanoman esittämät Digitan päälähetysasemien mastojen poistoaikojen pidentämiseen liittyvät väitteet ovat perusteettomia. Viestintäviraston tapa määrittää Digitan päälähetysasemien mastojen poistokustannukset on tietoyhteiskuntakaaren ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukainen. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön (KHO 7.5.2012, taltionumero 1115 ja KHO 2012:58) perusteella poistokustannusten ja sitoutuneen pääoman laskennassa käytettävien poistoaikojen tulee olla luotettavia sekä todennettavissa ja niiden tulee kuvastaa riittävällä tarkkuudella omaisuuden teknis-taloudellista poistoaikaa.
- (1509) Viestintävirasto on laskenut Digitan päälähetysasemien mastojen vuosittaiset poistot tasapoistoina jälleenhankintahintaisesta verkon arvosta. Viestintävirasto on käyttänyt laskelmissaan poistoaikoina Digitan Viestintävirastolle päälähetysasemittain ja käyttöomaisuusryhmittäin ilmoittamia teknis-taloudellisia poistoaikoja. Poistoajat ovat todennettavissa ja niitä voidaan pitää luotettavina. Digita käyttää vastaavia poistoaikoja myös kirjanpidossaan.
- (1510) Viestintävirasto on varmistanut, että Digitan esittämät muutokset poistoajoissa ovat perusteltuja ja johtuvat muutoksista yksittäisten päälähetysasemien mastojen arvioiduissa teknis-taloudellisissa poistoajoissa. Digita ei ole yleisesti pidentänyt mastojen poistoaikojen 50 vuodesta 80 vuoteen, vaan Viestintäviraston laskelmissa käytetyt poistoajat vaihtelevat mastoittain.

- (1511) Lainvastaiseen lopputulokseen ja moninkertaisiin poistokustannuksiin johtaisi tilanne, jossa poistoaika on määritetty merkittävästi teknis-taloudellista pitoaika lyhyemmäksi, mutta poistokustannukset laskettaisiin aina koko käytössä olevasta verkosta.

3.9.9.2.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (1512) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman mukaan huomattavan markkina-voiman päätös on lainvastainen, koska Viestintävirasto on hyväksynyt Digitan käyttämien poistoaikojen pidentämisen. Yhtiöiden näkemyksen mukaan Viestintäviraston käyttämä laskentamalli sallii pääoman poistamisen moneen kertaan.
- (1513) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintävirastolla on tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 3 momentin nojalla harkintavaltaa päättää, millä tavalla kustannukset määritetään ja millä tavalla toiminnan tehokkuus otetaan hinnoittelussa huomioon kunkin säännellyn tuotteen osalta. Viestintäviraston on kuitenkin käyttäessään harkintavaltaansa otettava huomioon muun ohella se, että hinnoitteluvollisuuksien tulee edistää viestintämarkkinoiden tehokkuutta ja kestävä kilpailua sekä tuottaa hyötyä viestintäpalvelujen käyttäjille.
- (1514) NAG Oy on vuonna 2014 Viestintävirastolle tekemässään selvityksessä kustannussuuntautuneen hinnan määrittelyyn käytettävästä menetelmästä televisiolähetysmarkkinoilla ehdottanut, että menetelmässä digitaalisen televisiolähetysverkon poistot lasketaan jälleenhankintahintaisten arvojen perusteella käyttäen teknis-taloudellisia poistoaikoja.
- (1515) Oikeudenkäyntiasiakirjoista käy ilmi, että Viestintävirasto on 1.9.2014 päivätyllä kirjeellä toimittanut Digitalle tietopyynnön televisio- ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoiden kustannuksista. Mainitulla tietopyynnöllä Viestintävirasto on pyytänyt ilmoittamaan muun ohella, mihin Digitan käyttämät mastojen poistoajat ja keski-ikä tiedot perustuvat, ja todentamaan esitetyt tiedot. Viestintävirasto on edelleen 10.10.2014 ja 3.11.2014 päivätyillä kirjeillään pyytänyt Digita tarkentamaan toimittamiaan kustannustietoja. Digita on vielä viraston ja Digitan välisen tapaamisen jälkeen toimittanut 8.12.2014 virastolle kustannustietoja.
- (1516) Viestintävirasto on käyttänyt poistoaikoina Digitan ilmoittamia teknis-taloudellisia poistoaikoja. Tällä tarkoitetaan aikaa, jonka yksit-

täinen omaisuuserä todellisuudessa on tai sen odotetaan olevan liiketoiminnallisessa käytössä ennen sen uusimista tai käytöstä poistamista.

- (1517) Suullisessa käsittelyssä todistajana kuultu Finnmast Oy:n toimitusjohtaja Pekka Riisiö, joka on ollut mukana Yleisradion suurten mastojen suunnittelussa, on kertonut, että mastot on suunniteltu 50 vuoden käyttöajaksi. Kuormat, joita mastoon suunnitteluvaiheessa asetetaan, ovat kuormia, jotka esiintyvät keskimäärin kerran 50 vuodessa. Mastoihin liitetään luotettavuustasoon liittyvät kuormituskertoimet, joilla katetaan mahdolliset maksimikuormaylitykset. Jos masto on hyvin huollettu eikä siinä ole muutoksia, se on käyttökelpoinen seuraavat 50 vuotta. Suullisessa käsittelyssä kuultu pääsuunnittelija Mika Hirviniemi on niin ikään kertonut, että harusten käyttöikä on 30–50 vuotta, minkä jälkeen ne vaihdetaan uusiin ja käyttöikä on sen jälkeen 50 vuotta.
- (1518) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on voinut enimmäishintaliitteestä ilmenevin tavoin laskea Digitan päälähetysasemien vuosittaiset poistot tasapoistoina jälleenhankintahintaisesta verkon arvosta. Virasto on käyttänyt poistoaikoina Digitan ilmoittamia teknis-taloudellisia mastoittain vaihtelevia poistoaikoja. Yleisradion, MTV:n ja Sanoman esittämä selvitys ei anna aihetta epäillä Viestintäviraston käyttämien Digitan päälähetysasemien mastojen teknis-taloudellisten poistoaikojen oikeellisuutta.
- (1519) Yleisradio, MTV ja Sanoma ovat viitanneet jälleenhankintahinnan määrittämisen yhteydessä Pöyry Telecom Oy:n vuonna 2011 tekemään selvitykseen, jonka mukaan indeksien käyttö pitkillä poist ajoilla voi tuottaa huomattavaa kasvua jälleenhankintahintaan, mikä ei ole kaikissa tapauksissa perusteltua. Myös suullisessa käsittelyssä kuultu JM Economics Oy:n toimitusjohtaja Ari Ojaniemi on kertonut, että poistojen muutos voi johtaa siihen, että poistetaan enemmän kuin mitä omaisuuden arvo on. Koska poistot lasketaan indeksoidusta jälleenhankintahinnasta, voidaan Ojaniemen mukaan olla hyvinkin kaukana alkuperäisestä hankintahinnasta.
- (1520) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että suullisessa käsittelyssä on käynyt ilmi, että JM Economics Oy:n toimitusjohtaja Ari Ojaniemi on ollut Viestintävirastossa itse laatimassa esillä olevan asian kannalta merkityksellistä menetelmämuistiota kustannussuuntautuneen hinnan arvioimiseksi televisio- ja radiolähetysmarkkinoilla. Lopullinen menetelmämuistio, jossa on kuvattu muun ohella jälleenhankinta-

hinnan määrittäminen, indeksointi ja poistojen määrittäminen, on Ojaniemen käsityksen mukaan suurin piirtein siinä muodossa kuin Ojaniemi on ollut asiaa valmistelemissa. Ojaniemi ei muistanut, että virastossa olisi enimmäishinnan laskennassa ollut sisäisiä risti-riitoja.

- (1521) Kun otetaan huomioon, että Viestintävirasto on valituksenalaisen päätöksen liitteenä olleessa menetelmämuistiossa tunnistanut, että jälleenhankintahinnan määrittämisessä indeksoinnin käyttöön liittyy merkittäviä epävarmuuksia ja todennut, että indeksi on valittava niin, että se kuvaa omaisuuserän hankintahintojen todellista kehitystä ja kun Digitan poistojen perusteena olevien omaisuuserien hankintahinnoista on katsottava esitetyn luotettavaa selvitystä, korkein hallinto-oikeus katsoo, että Digitan hinnoittelulaskelmissa käyttämiä poistoaikoja ei voida asiassa esitetyn selvityksen perusteella pitää sillä tavoin perusteettomina, että Viestintävirastolla olisi ollut syytä puuttua poistoaikojen määrittämisen perusteisiin. Digita käyttää vastaavia poistoaikoja myös kirjanpidossaan. Näin ollen Viestintävirasto ei ole menetellyt Digitan poistojen huomioon ottamisessa Yleisradion, MTV:n ja Sanoman esittämällä perusteella lainvastaisesti.

3.9.9.3 Digitan päälähetysasemien mastoihin sitoutuneen pääoman kohtuullinen tuotto

3.9.9.3.1 Sovellettavat kansalliset ja unionin oikeuden oikeusohjeet

- (1522) *Tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 5 momentin 5 kohdan mukaan pykälän 1–4 momentissa tarkoitettujen hinnoitteluvollisuuksien tulee sallia kohtuullinen tuotto säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle.*
- (1523) *Tietoyhteiskuntakaarta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 221/2013 vp) on mainitun pykälän 5 momentin 5 kohdan yhteydessä lausuttu, että asetettujen hinnoitteluvollisuuksien tulee sallia kohtuullinen tuotto säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Sitoutuneen pääoman ja sen tuoton arviointi olisi riippuvainen asetetusta hinnoitteluvollisuudesta ja hintojen asettamisessa käytettävästä menetelmästä. Sitoutuneen pääoman tuottoa voitaisiin arvioida nykyiseen tapaan huomattavan markkinavoiman yritykselle aiheutuneiden kustannusten perusteella, mutta arviointi voisi perustua myös teoreettisen tehokkaan toimijan pääomakustannuksiin silloin, kun kustannuksia arvioitaisiin teoreettisen tehokkaan toimi-*

jan mallilla. Näin siksi, että ei voida pitää kohtuullisena sitä, että kilpailijat maksaisivat verkon vuokrahinnoissa tuottoa HMOV-yrityksen mahdollisesti tehottomille investoinneille tai verkon ajan myötä tarpeettomiksi muuttuneille osille. Jos asetettu hinnoitteluvollisuus perustuu muuhun kuin kustannuksiin, kohtuullista tuottoa sitoutuneelle pääomalle ei voida määrittää samalla tavoin kuin kustannussuuntautuneessa hinnoittelussa, vaan se on otettava muulla tavoin huomioon hinnoitteluvollisuutta asetettaessa. Kohtuullista tuottoa määritettäessä olisi otettava huomioon myös investointeihin mahdollisesti liittyvät riskit. Kustannussuuntautuneessa hinnoittelussa investointeihin mahdollisesti liittyvät riskit voidaan ottaa huomioon esimerkiksi kohtuullisen tuottoprosentin määrittelyssä.

- (1524) *Käyttöoikeusdirektiivin* 13 artiklan 1 kohdassa säädetään muun ohella, että operaattoreiden kannustamiseksi tekemään investointeja myös seuraavan sukupolven verkkoihin, kansallisten sääntelyviranomaisten on otettava huomioon operaattorin tekemät investoinnit ja sallittava tälle kohtuullinen tuotto sijoitetulle pääomalle, ottaen huomioon tiettyyn uuteen investointiverkkohankkeeseen mahdollisesti liittyvät riskit.

3.9.9.3.2 Sitoutuneen pääoman tuoton laskentamenetelmä

3.9.9.3.2.1 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut

- (1525) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman yhteisen valituksen mukaan Viestintäviraston enimmäishinnan kohtuullisen tuoton asettamisessa käyttämän WACC-mallin parametrit on määritelty viestintämarkkinain aikana, eivätkä mallin parametrit ota huomioon uuden tietoyhteiskuntakaaren edellyttämää toiminnan tehokkuutta.
- (1526) Digitalle hyväksytty tuottoprosentti (yhdeksän prosenttia) on myös liian korkea, ja se ylittää Viestintäviraston sääntelemien muiden merkityksellisten viestintämarkkinoiden hyväksytyt tuotot. Tuottoprosentin suuruus johtuu tuoton laskemisesta käytetyn WACC-mallin keskeisen parametrin eli toiminnan riskiä kuvaavan beta-kertoimen virheellisestä määrittämisestä.
- (1527) Viestintäviraston käyttämä beta-kerroin 1,3 poikkeaa eurooppalaisesta linjasta. Ruotsin ja Irlannin sääntelyviranomaisten mukaan te-

levisiolähetyspalveluihin sisältyvä riski on muita säänneltyjä viestintämarkkinoita pienempi.

- (1528) Viestintäviraston päätöksen perusteena oleva KPMG Oy Ab:n analyysi on suppea, koska siinä on ollut mukana vain neljä vertailuyri-
tystä. Ruotsin sääntelyviranomainen on vuonna 2014 tehnyt televi-
siolähetyspalveluihin liittyvien toimijoiden beta-kertoimista vertai-
luanalyysin, jossa on ollut mukana 32 vertailuyhtiötä. Ruotsin sään-
telyviranomainen on katsonut, että televisiolähetyspalveluiden vela-
ton beta on 0,55. Irlannin sääntelyviranomainen on tullut vuonna
2014 tekemässään analyysissä samaan lopputulokseen.
- (1529) Ruotsin sääntelyviranomainen on käyttänyt WACC-laskelmassaan
samaa nettovelkaisuusastetta kuin Viestintävirasto ja se on päätenyt
oman pääoman betaan 0,89. Myös Ranskan sääntelyviranomainen
on päätenyt samansuuntaiseen lopputulokseen ja on vahvistanut te-
levisiolähetyspalveluiden markkinoilla vuosina 2016–2018 käytet-
täväksi seuraavat WACC-parametrit: velaton beta 0,68, velkaisuus-
aste 23 prosenttia ja oman pääoman beta 0,8.
- (1530) Televisiolähetyspalveluiden oman pääoman beta-kertoimeksi tulisi
hyväksyä enintään 0,89. Kyseinen beta-kerroin on lähellä Viestintä-
viraston kiinteän verkon markkinoilla käyttämää beta-kerrointa 0,9.
Digitan säänneltyjen palveluiden hinnoittelussa kohtuullinen tuotto
voi olla enintään 6,7 prosenttia, mikä vastaa Viestintäviraston kiin-
teälle verkolle hyväksymää kohtuullista tuottoa.

3.9.9.3.2.2 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (1531) Digita on todennut Viestintäviraston asettavan säännellyille palve-
luille sallitun kohtuullisen tuoton, joka vaihtelee vuosittain. Tuotto-
prosentin laskentatapa on määritetty aina Viestintäviraston hankki-
mien ulkopuolisten asiantuntijoiden selvityksen perusteella. Digi-
taalisille televisiolähetyspalveluille asetettu tuotto-prosentti on ollut
jonkin verran muita korkeampi toiminnan riskiä kuvaavan beta-ker-
toimen korkeamman tason vuoksi.

3.9.9.3.2.3 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (1532) Viestintäviraston mukaan viraston noudattama kohtuullisen tuoton
laskentatapa ei ole poikkeuksellinen, eikä sitoutuneen pääoman

tuottoprosentti ole Yleisradion, MTV:n ja Sanoman esittämällä tavalla hyvin korkea.

- (1533) Viestintäviraston useiden vuosien ajan käyttämän WACC-menetelmän avulla määritetään lain edellyttämä kohtuullinen tuotto säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle ja kannustimet investointeihin. WACC-menetelmä on yleisesti käytössä oleva tuoton laskemisen menetelmä.
- (1534) Viestintävirasto määrittää WACC-menetelmän avulla kohtuulliseksi katsottavan sitoutuneen pääoman tuoton erikseen kaikille ennakko-säännellyille markkinoille. Koska WACC-menetelmän parametrit ovat muuttuvia, Viestintävirasto määrittää sallitut tuottoprosentit uudelleen säännöllisin väliajoin. Viestintävirasto on päivittänyt sitoutuneen pääoman tuoton määrittämisessä käytettävät WACC-parametrit vuonna 2012 KPMG Oy Ab:n tekemän asiantuntijaselvityksen perusteella. Tämän lisäksi Viestintävirasto on päivittänyt kohtuullisia tuottoprosentteja vuosittain riskittömän koron osalta. Enimmäishintojen laskemisessa on käytetty toukokuussa 2014 määritettyä tuottoprosenttia 10,2. Viestintäviraston käyttämä tuottoprosentti ei ole poikkeuksellinen myöskään verrattuna muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa digitaalisten televisiolähetyspalvelujen markkinoilla käytettyihin tuottoprosentteihin. Esimerkiksi Espanjassa tuottoprosentti on 11,19, Puolassa 11,69, Ranskassa 10,4 ja Itävallassa 10.

3.9.9.3.2.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (1535) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintävirasto määrittää tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 5 momentin 5 kohdassa tarkoitetun kohtuullisen tuoton säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle pääoman painotetun keskikustannuksen mallin avulla (Weighted Average Cost of Capital, WACC-malli). Oman pääoman kohtuullista tuottoa arvioidaan menetelmässä CAP-mallin (Capital Asset Pricing) avulla.
- (1536) Kuten Yleisradion, MTV:n ja Sanoman vastaselityksestä sekä Viestintäviraston lausunnosta käy ilmi, WACC-malli on yleisesti käytössä oleva tuoton laskemisessa käytettävä menetelmä. Viestintävirasto on käyttänyt kyseistä mallia useiden vuosien ajan sitoutuneen pääoman tuoton kohtuullisuuden arvioinnissa. Mainittua WACC-mallia käytetään myös muun ohella sähkömarkkina-asioissa verkonhalti-

jan verkkotoimintaan sitoutuneen pääoman kohtuullisen tuoton määrittämisessä (vertaa esimerkiksi KHO 2017:124, KHO 2015:105 ja KHO 2014:81).

- (1537) Viestintävirastoa eivät sääntelyviranomaisena sido teleyrityksen kustannuslaskennassaan käyttämät periaatteet. Tietoyhteiskuntakaarella annetaan Viestintävirastolle laaja harkintavalta hinnoittelun kohtuullisuuden arviointiperusteiden määrittämisessä. Vastaavasti unionin tuomioistuimien käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 ja 2 kohtaa tulkitessaan katsonut, että unionin lainsäätäjät ovat antanut kansallisille sääntelyviranomaisille laajan harkintavallan yksittäistapauksessa määrättävien hintavalvontatoimenpiteiden valinnassa. Edelleen unionin tuomioistuimien katsonut muun ohella, ettei unionin lainsäätäjien tarkoituksena ole ollut vahvistaa käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdan nojalla asetettujen hintojen kustannuslähteisyyttä koskevan velvollisuuden täytäntöönpanoa koskevia yksityiskohtaisia menettelytapoja (asia C-277/16 Polkomtel, 32 ja 44 kohta).
- (1538) Korkein hallinto-oikeus katsoo edellä lausuttuun nähden, että Viestintävirasto on voinut harkintavaltansa rajoissa käyttää säänneltyyn toimintaan sitoutuneen pääoman kohtuullisen tuoton laskentamallina WACC-mallia.
- (1539) Yleisradio, MTV ja Sanoma ovat esittäneet, että Digitalle hyväksytty tuotto-prosentti on liian korkea, mikä johtuu tuoton laskemisesta käytetyn toiminnan riskiä kuvaavan oman pääoman beta-kertoimen virheellisestä määrittämisestä.
- (1540) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintävirasto on teettänyt kohtuullisten tuotto-prosenttien määrittämisen tueksi selvityksiä ulkopuolisilla asiantuntijoilla. Asiassa esitetyn selvityksen mukaan KPMG Oy Ab on vuonna 2012 Viestintäviraston toimeksiannosta tehnyt tutkimuksen tuotto-prosentin uudelleenmäärittelystä kaikille huomattavan markkinavoiman markkinoille, joita ovat olleet digitaalisten televisiolähetysten lisäksi kiinteä televerkkotoiminta ja matkaviestinverkkotoiminta.
- (1541) Asiassa saadun selvityksen mukaan WACC-mallissa määritetyt parametrien arvot ovat muuttuvia. Menetelmämuistion ja enimmäishintaliitteen mukaan Viestintävirasto määrittää sallitut tuotto-prosentit uudelleen säännöllisin väliajoin. Virasto päivittää riskitöntä korkoa vuosittain ja muita parametreja tarkastellaan muutaman vuoden

välein. Viimeisin päivitys enimmäishintaliitteen mukaan on ollut toukokuussa 2014. Tuolloin Viestintävirasto on päivittänyt kohtuulliseksi katsottavan sitoutuneen pääoman tuoton parametrit huomattavan markkinavoiman markkinoille riskittömän koron osalta. Viestintävirasto on käyttänyt sitoutuneen pääoman tuottoprosenttina 10,2 prosenttia, joka viraston mukaan on kohtuullinen ja ottaa huomioon investointeihin liittyvät riskit sekä vastaa suuruudeltaan muiden unionin jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisten määrittelemiä tuottoprosentteja.

- (1542) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on harkintavaltansa rajoissa määritellyt sallitun tuottoprosentin. Viestintäviraston päätös ei ole sitoutuneen pääoman tuoton laskentamenetelmän valinnan tai Viestintäviraston käyttämän sitoutuneen pääoman tuottoprosentin osalta Yleisradion, MTV:n ja Sanoman esittämillä perusteilla lainvastainen.

3.9.9.4 Enimmäishinnan määrittäminen

3.9.9.4.1 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (1543) Digitan mukaan Viestintävirasto on määrittänyt enimmäishinnat virheellisesti. Asetetut enimmäishinnat eivät edistä tietoyhteiskunta-kaaren 71 §:n 5 momentissa tarkoitetulla tavalla viestintämarkkinoiden tehokkuutta eivätkä kestäväää kilpailua, ne eivät ole kohtuullisia suhteessa tavoiteltaviin päämääriin eivätkä salli kohtuullista tuottoa säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Viestintäviraston määrittämät enimmäishinnat ovat kohtuuttomat, koska ne ovat olennaisesti alemmat kuin Digitan aiempaan huomattavan markkinavoiman päätökseen perustuneet kustannussuuntautuneet hinnat.
- (1544) Pääosa Digitan päälähetysasemien mastoista on yli 200 metriä korkeita ja rakenteeltaan järeitä. Korkeat mastot ja niistä aiheutuva jäävaara asettavat erityisvaateita maston, perustusten ja harusten rakenteelle sekä maa-alueen koolle ja maston vieressä sijaitsevan asemarakennuksen ja muiden rakennusten rakenteille ja katoille. Kaikki mastosta johtuvat erityisrakenteet ja niistä aiheutuneet kustannukset tulee aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kohdistaa mastolle ja ottaa huomioon antennipaikan hinnoittelussa.

- (1545) Digita on kohdistanut mastopalvelulle rakennuksesta ne tilat, jotka liittyvät mastoon tai sen käyttöön. Digitan mukaan sen noudattama tapa kohdistaa mastoa palvelevat osat rakennuksen kustannuksista mastolle ja edelleen antennipaikan hintaan on perusteltu ja aiheuttamisperiaatteen mukainen. Jos Digitan päälähetysaseman mastossa sijaitseva antenni tarvitsee huoltoa, on tehokkaampaa korjata antenni lähetysasemalla olevissa laitetoiloissa kuin kuljettaa se lähetysaseman ulkopuolelle huollettavaksi. Viestintävirasto on myös laiminlyönyt ottaa huomioon, että huoltotoimenpiteet ovat tarpeen myös kilpailijoiden antennille, joille on vuokrattu antennipaikka Digitan mastoista, samoin kuin sellaisille antennille, josta kilpaileva verkko-operaattori on vuokrannut kapasiteettia.
- (1546) Antennipaikan hinnassa tulisi erikseen ottaa huomioon antennin sijaintikorkeus. Tuulikuorma ottaa huomioon antennin sijaintikorkeuden, mutta antennin tuulikuorma ei ota huomioon maston rakennuskustannuksia, jotka kasvavat eksponentiaalisesti sen mukaan, mitä korkeammasta mastosta on kysymys. Korkealla mastossa sijaitsevat antennipaikat maksavat enemmän. Viestintäviraston määrittelemä enimmäishinta on laskettu käyttäen yksinkertaista tuulikuormajakoa, joka ei ota riittävästi huomioon sitä, että maston huippu radiolähetysantennin (ULA) yläpuolella on rakennettu vain televisioantenneja varten.
- (1547) Maston kustannuksista tulee jyvittää televisiopalveluille suurempi osa, koska pääosa Digitan korkeiden mastojen kustannuksista johtuu televisiolähetystoiminnan tarpeista. Radiolähetyksille riittäisi lyhyempi ja kevyempi masto, jonka kustannukset olisivat olennaisesti alemmat. Koska televisiolähetysantennien tulee kantaa radiolähetysantenneja suurempi osa maston kustannuksista, televisio- ja radiolähetyspalveluiden antennipaikoille tulisi olla erilliset hinnastot.
- (1548) Viestintäviraston mallissa enimmäishintaa ei ole asetettu tasolle, joka kattaisi käyttökustannukset, säänneltyyn toimintaan kohdistetut yleiskustannukset ja riittävän tuoton toimintaan sitoutuneelle pääomalle.

3.9.9.4.2 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut

- (1549) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman mukaan enimmäishintavelvoite ei ole Digitan esittämällä tavalla lainvastainen.

- (1550) Antennipaikkaa koskeva enimmäishinta on kuitenkin lainvastainen, koska Viestintävirasto ei ole tietoyhteiskuntakaaren tarkoittamalla tavalla arvioinut Digitan toiminnan tehokkuutta. Asetetut enimmäishinnat eivät riittävällä tavalla vastaa kilpailtujen markkinoiden hintatasoa.
- (1551) Tehokkaan toimijan kustannuksina ei voida tietoyhteiskuntakaaren mukaan ottaa huomioon sitä osaa käyttöomaisuudesta, joka on tullut tarpeettomaksi televisio- ja radiolähetysteknologioiden kehityksen myötä. Riskin teknologian kehityksestä kantaa Digita, eivät Digitan kilpailijat tai lähetyspalveluiden ostajat. Yle-veroa ei voida käyttää Digitan tehottoman tai vanhentuneen infrastruktuurin kustantamiseen.
- (1552) Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään 7.5.2012, taltionumero 1115 todennut, että tulevaisuudessa Digitan asemarakennusten arvostamisen perusteisiin saattavat vaikuttaa muun ohella analogisten televisiolähetysten päättymisestä mahdollisesti aiheutuneet rakennusten käyttötarkoituksen ja tilatarpeiden muutokset. Analogisten televisiolähetysten lopettamisesta on kulunut yli kahdeksan vuotta ja Digitalla on ollut riittävästi aikaa sopeuttaa toimintaansa ja käyttöomaisuuttaan teknologiamuutoksiin. Päälähetysasemien rakennukset ovat nykyisiin vaatimuksiin verrattuna ylimitoitettuja. Asemat on rakennettu erilaista toimintaympäristöä ja toimintamallia varten. Teknologinen kehitys on tehnyt suuren osan analogisen ajan laitteistojen käyttöön tarkoitetuista asemarakennusten tiloista tarpeettomiksi, eikä tarpeettomia tiloja ole perusteltua ottaa huomioon enimmäishinnan määrittelyssä. Digitan vaatimus, jonka mukaan enimmäishinnoissa tulisi ottaa huomioon nykyistä suurempi osa asemarakennusten kustannuksista, on perusteeton.
- (1553) Viestintäviraston mallissa Digitan enimmäishinta on asetettu tasolle, joka kattaa kaikki käyttökustannukset, kaikki Digitan säänneltyyn toimintaan kohdistamat yleiskustannukset sekä suuren tuoton toimintaan sitoutuneelle pääomalle.
- (1554) Viestintäviraston olisi tullut arvioida Digitan esittämän käyttö- ja yleiskustannuksia aiheuttavan toiminnan tehokkuutta ennen enimmäishinnan asettamista.

3.9.9.4.3 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (1555) Viestintäviraston mukaan virasto on määrittänyt antennipaikkojen enimmäishinnat harkintavaltansa rajoissa tietoyhteiskuntakaaren säännöksiin perustuen. Viestintäviraston tapa kohdistaa rakennusten kustannuksia on aiheuttamisperiaatteen mukainen. Viestintävirastolla on harkintavaltaa päättää, mitkä kustannukset on kohtuullista sisällyttää säännellyn tuotteen tai palvelun hintaan ja millä tavalla kustannukset määritetään. Viestintävirastoa eivät sido yrityksen kustannuslaskennassa käyttämät periaatteet. Se, että Viestintävirasto ei kustannuksia kohdistaessaan ole hyväksynyt kaikilta osin Digitan käyttämää tapaa, ei ole osoitus viraston päätöksen lainvastaisuudesta.
- (1556) Kustannussuuntautunut hinta tai kustannussuuntautunut enimmäishinta ei tietoyhteiskuntakaaren mukaan ole sama asia kuin aiheutuneet kustannukset. Kustannussuuntautuneen hinnan tulee olla kohtuullinen, kun otetaan huomioon tehokkaan toimijan kustannukset. Asetettavissa hinnoissa ei tule ottaa huomioon sellaisia kustannuksia, jotka aiheutuvat tehottomuudesta. Kustannussuuntautuneen hinnan määrittämisessä voidaan ottaa huomioon vain ne kustannukset, jotka aiheutuvat nimenomaan säännellyn tuotteen tai palvelun tuottamisesta.
- (1557) Määrittäessään enimmäishintoja Viestintävirasto on kohdistanut lähetyksensä tiloista mastoille ja siten antennipaikan kustannuksiin maa-alueen, aidan, portin ja kaapelikatoksen kustannukset.
- (1558) Viestintävirasto ei ole ottanut huomioon antennipaikkojen enimmäishinnoissa lähetyksensä rakennusten ja muiden rakennelmien kustannuksia, koska niiden kustannukset eivät aiheudu maston antennipaikan tarjoamisesta, vaan maston hyödyntämisen kannalta välttämättömistä liitännäistoiminnoista sekä muista palveluista, kuten antennikapasiteetin tarjoamisesta ja huoltopalveluista. Viestintäviraston tapa kohdistaa kustannuksia ei kuitenkaan tarkoita, ettei kyseisiä kustannuksia otettaisi huomioon lainkaan. Viestintävirasto on asettanut Digitalle veloitteen hinnoitella antennikapasiteetin vuokraamisesta sekä antennipaikan ja -kapasiteetin liitännäistoiminnoista perittävät korvaukset kustannussuuntautuneesti. Kustannussuuntautuneen hinnoittelun valvonta on jälkikäteistä eikä Viestintävirasto näin ollen ole valituksenalaisessa päätöksessään tarkemmin arvioinut kyseisten palvelujen kustannuksia.

- (1559) Korkeat mastot aiheuttavat vaatimuksia maston vieressä sijaitseville rakennuksille ja rakenteille. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että kaikkien lähetysasemalla sijaitsevien rakennusten ja rakennelmien kustannuksia tulisi kohdistaa mastolle ja ottaa huomioon antennipaikan hinnoittelussa. Lähetysasemalla sijaitsevia rakennuksia on mahdollista käyttää myös sääntelemättömiin palveluihin. Digita voi myös rakentaa sääntelemättömiä palveluja varten lisää rakennuksia maston läheisyyteen. Jos kaikkien lähetysasemalla sijaitsevien rakennusten ja rakennelmien kustannuksia kohdistettaisiin aina myös mastolle, sääntelemättömiin palveluihin liittyvät kustannukset kasvattaisivat aina säännellyn antennipaikan vuokrauksen kustannuksia. Tämä ei olisi aiheuttamisperusteen mukaista, koska sääntelemättömät palvelut eivät liity säänneltyyn antennipaikan tarjoamiseen. Lähestymiskatos, jonka tarkoituksena on suojata ihmisiä mastosta tippuvalta jäältä, palvelee kaikkea päälähetysasemaan ylipäättään liittyvää toimintaa.
- (1560) Merkittävä osa Digitan esittämistä huomioon otettavista tiloista on ylimitoitettuja tehokkaan toiminnan vaatimiin tiloihin nähden ja osaksi myös tarpeettomia.
- (1561) Viestintävirasto on ottanut huomioon mastojen korkeuden määrittäessään päälähetysasemien antennipaikkojen enimmäishinnat. Viestintävirasto on ottanut huomioon televisio- ja radioantenneja matalammalla olevien tiedonsiirtoantennien kuormituksesta aiheutuvat kustannukset vähentämällä päälähetysaseman antennipaikan kustannuksista niin sanotun virtuaalimaston kustannukset.
- (1562) Määrittäessään enimmäishinnat televisio- ja radiolähetyspalveluiden antennipaikoille Viestintävirasto on käyttänyt kustannusten kohdistamisessa tuulikuormaa, jolla voidaan kuvata yhteyttä antennin ja sen kustannusten välillä. Tuulikuorma ottaa huomioon muun muassa antennin sijaintikorkeuden. Antennin aiheuttama tuulikuorma muodostuu antennin ja nousukaapelin tuulikuormasta. Antennin sijaintikorkeus vaikuttaa erityisesti nousukaapelin tuulikuormaan, joka määritetään antennin sijaintikorkeuden perusteella määräytyvän kaapelin pituuden ja kaapelin läpimitan perusteella. Sijaintikorkeus vaikuttaa antennin aiheuttamaan tuulikuormaan ja antennipaikalle kohdistettaviin kustannuksiin ja siten antennipaikan hintaan. Ylhäällä mastossa sijaitseva antenni kuormittaa mastoa enemmän kuin vastaava alempana oleva antenni ja korkeammalla sijaitsevan antennipaikan hinta ja siten vuokra on korkeampi kuin matalammalla sijaitsevan. Tämä johtuu antennin sijoituskorkeudesta ja sen

mastolle aiheuttamasta rasituksesta, ei antennin käyttötarkoituksesta sinänsä. Tämän kuormituseron ja siitä syntyvän kustannuseron Viestintävirasto on ottanut huomioon laskennassaan käyttämässä tuulikuormassa. Kustannusten kohdentaminen päälähetysmastojen antennipaikoille tuulikuorman perusteella on aiheuttamisperiaatteen mukaista.

- (1563) Digitan tapa kohdentaa kustannuksia televisiolähetyspalvelulle johtaa siihen, että televisiolähetyskäyttöön käytettäville antennille kohdistetaan liian suuri osa kustannuksista. Digitan käyttämässä tavassa päälähetysasemien mastojen kustannukset kohdistetaan tuulikuormien suhteessa kahdesti. Televisiopalvelujen antennipaikoille kohdistetaan sekä kyseisten antennien tuulikuormaa vastaava osuus maston kokonaiskustannuksista että näiden antennien tuulikuormaa vastaava osuus kyseisen kohdistuksen jälkeen jäljelle jäävistä kustannuksista. Tämä on aiheuttamisperiaatteen vastaista ja johtaa siihen, että paikka televisioantennille olisi kalliimpi kuin samalla korkeudella tai jopa korkeammalla mastossa sijaitseva antennipaikka radioantennille. Televisioantennille ei voida kohdistaa kustannuksia enemmän sen vuoksi, että antenni on tarkoitettu vain televisiolähetystoimintaa varten.
- (1564) Toisin kuin Yleisradio, MTV ja Sanoma ovat esittäneet, Viestintävirasto on määrittänyt Digitan päälähetysasemien mastojen antennipaikoille enimmäishinnat, jotka vastaavat kyseisen palvelun tarjoamisesta aiheutuvia kustannuksia. Antennipaikkojen enimmäishintojen määrittäminen ei ole perustunut yksinomaan Digitan toteutuneisiin kustannuksiin. Viestintävirasto on hyväksynyt antennipaikkojen hintojen perusteiksi vain sellaiset kustannukset, joiden on todettu aiheutuvan säännellyn palvelun tuottamisesta ja ottavan huomioon tehokkaan toimijan kustannukset. Antennipaikkojen hinnoittelun perusteeksi hyväksytyjen käyttö- ja yleiskustannusten osuutta päälähetysasemien mastojen antennipaikkojen kokonaiskustannuksista ei ole pidettävä poikkeuksellisen korkeana.
- (1565) Viestintäviraston Digitalle asettamat päälähetysasemien mastojen antennipaikkojen enimmäishinnat ovat tietoyhteiskuntakaaren edellyttämällä tavalla kustannussuuntautuneet ja niiden tasoa määritettäessä huomioon on otettu erityisesti tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 5 momentin 1 ja 5 kohdassa sekä 53 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetut vaatimukset kohtuullisen tuoton ja investointien huomioon ottamisesta.

3.9.9.4.4 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

Päälähetysasemien rakennusten pääomakustannusten huomioon ottaminen

- (1566) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että huomattavan markkinavoiman teleyrityksellä on oikeus saada kohtuullinen tuotto säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle käyttöoikeusdirektiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleen ja direktiivin 13 artiklan 1 kohdan sekä tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 4 momentin 5 kohdan nojalla.
- (1567) Esillä olevassa asiassa on Digitan valituksen johdosta ratkaistavana tältä osin, onko Viestintävirasto aiheuttamisperiaatteen vastaisesti jättänyt antennipaikkojen vuokrauksen enimmäishinnoissa ottamatta huomioon sellaisia päälähetysasemarakennusten ja rakennelmien kustannuksia, jotka liittyvät välittömästi enimmäishintaveroituksen kohteena olevaan maston antennipaikkaan tai sen käyttöön ja ylläpitoon. Digitan mukaan korkeat mastot ja niistä aiheutuva jäävaara asettavat erityisvaateita maston, perustusten ja harusten rakenteelle sekä maa-alueen koolle ja maston vieressä sijaitsevan asemarakennuksen ja rakennelmien rakenteille ja katoille. Kaikki mastosta johduvat erityisrakenteet ja niistä aiheutuneet kustannukset tulee Digitan mukaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kohdistaa mastolle ja ottaa huomioon antennipaikan hinnoittelussa.
- (1568) Käyttöoikeusdirektiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleesta käy ilmi, että kansallisen sääntelyviranomaisen selvittäessä kustannuksia mainitussa direktiivissä säädetyn palvelutoiminnan perustamisesta, on aiheellista sallia kohtuullinen tuotto sijoitetulle pääomalle asianmukaiset työvoima- ja rakennuskustannukset mukaan lukien. Tällöin pääoma mukautetaan tarvittaessa varoista ja toiminnan tehokkuudesta tehdyn ajantasaisen arvion mukaisesti.
- (1569) Tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 5 momentin 5 kohdan mukaan Viestintäviraston huomattavan markkinavoiman teleyritykselle asettamaan kustannussuuntautuneeseen enimmäishintaan tulee sisältyä aina kohtuullinen tuotto säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Mainittua tietoyhteiskuntakaaren säännöstä koskevista hallituksen esityksen (HE 221/2013 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on teoreettisen tehokkaan toimijan malliin viitaten toisaalta todettu, ettei voida pitää kohtuullisena sitä, että kilpailijat maksaisivat verkon vuokrahinnoissa tuottoa huomattavan markkinavoiman

yrityksen mahdollisesti tehottomille investoinneille tai verkon ajan myötä tarpeettomiksi muuttuneille osille.

- (1570) Huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettavien velvollisuuksien tulee käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 4 kohdan ja tietoyhteiskuntakaaren 53 §:n 2 momentin mukaan olla myös muun ohella oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Niitä asetettaessa tulee tietoyhteiskuntakaaren 53 §:n 2 momentin nojalla erityisesti ottaa huomioon muun ohella huomattavan markkinavoiman yrityksen tekemät investoinnit ja riskit. Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 221/2013 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on lausuttu, että velvollisuuksia asetettaessa on otettava huomioon se, että teleyrityksen toiminnan tulee olla taloudellisesti kannattavaa. Yritystä ei saa rasittaa velvoitteilla, jotka veisivät siltä mahdollisuudet taloudellisesti kannattavaan liiketoimintaan pitkällä aikavälillä. Kriteeri liittyy olennaisesti vaatimukseen velvoitteen suhteellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta.
- (1571) Kuten edellä on todettu, Viestintävirastolle on kansallisena sääntelyviranomaisena unionin tuomioistuimen käyttöoikeusdirektiivin 8 ja 13 artiklan tulkintaa koskevassa oikeuskäytännössä sekä tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n tulkintaa ohjaavissa lain esitöissä jätetty laajaa harkintavaltaa hinnoittelun kohtuullisuuden arviointiperusteiden määrittämisessä. Viestintävirastolla on myös 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.
- (1572) Viestintäviraston on kuitenkin käyttäessään sille tietoyhteiskuntakaaren 71 §:stä ja sitä myöten käyttöoikeusdirektiivin 8 ja 13 artiklasta seuraavia hinnoitteluun liittyviä sääntelyvaltuuksiaan noudatettava mainitusta sääntelystä johtuvia vaatimuksia. Viestintävirastolla ei siten ole sellaista harkintavaltaa, jonka nojalla virasto voisi poiketa tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n mukaisista vaatimuksista. Unionin tuomioistuin on lausunut vastaavasti asiassa C-28/15, Koninklijke KPN antamassaan tuomiossa, että kansallisen sääntelyviranomaisen on tehdessään päätöstä, jolla se asettaa operaattorille velvoitteita käyttöoikeusdirektiivin 8 ja 13 artiklan perusteella varmistuttava siitä, että nämä velvoitteet vastaavat kaikkia puitedirektiivin 8 artiklassa ja käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklassa säädettyjä tavoitteita. Unionin tuomioistuin on edelleen todennut, että kansallisen tuomioistuimen on tämän päätöksen tuomioistuinvalvonnan

yhteydessä varmistettava, että kansallinen sääntelyviranomaisen noudattaa kaikkia viimeksi mainitussa kahdessa artiklassa säädettyistä tavoitteista johtuvia vaatimuksia (tuomion 50 kohta).

- (1573) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintäviraston on varmistettava tietoyhteiskuntakaaren mukaisia kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvoitteita asettaessaan, että Digita saa kohtuullisen tuoton säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Viestintävirastolla ei siten ole harkintavaltaa siltä osin kuin kysymys on huomattavan markkinavoiman yrityksen oikeudesta saada kohtuullinen tuotto säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Sitä, miltä osin teleyrityksen pääoma on sitoutunut säänneltyyn toimintaan, arvioidaan tosiasiakysymyksenä.
- (1574) Sitoutuneen pääoman tuoton arvioinnin lähtökohtana on huomattavan markkinavoiman yrityksen säänneltyyn toimintaan sitoutuneet resurssit, joiden rahoittamiseksi yhtiö tarvitsee omaa ja vierasta pääomaa. Huomattavan markkinavoiman yritys saa tietoyhteiskuntakaaren järjestelmässä sisällyttää säänneltyyn toimintaan sitoutuneen pääoman hankkimisesta aiheutuvat kustannukset säännellyn tuotteen kustannuksiksi, ja yrityksellä on vastaavasti oikeus saada kohtuullinen tuotto säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle.
- (1575) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Digita käyttää päälähetysasemillaan olevia rakennuksia ja rakennelmia sekä tietoyhteiskuntakaarella tarkoitettuun säänneltyyn toimintaan että sääntelemättömään, kilpailullisilla markkinoilla tapahtuvaan toimintaan. Digitan päälähetysaseman mastossa sijaitsevan antennipaikan vuokrauksessa on kysymys tietoyhteiskuntakaarella tarkoitettusta, Viestintäviraston valituksenalaisella päätöksellään sääntelemästä toiminnasta, johon sitoutuneelle pääomalle Digitalle on oikeus saada kohtuullinen tuotto. Säänneltyjen palveluiden hinnoittelussa on pystyttävä määrittämään säänneltyjen palveluiden ja sääntelemättömien palveluiden väliset rajapinnat sekä erottelamaan näiden kustannukset toisistaan sekä kohdentamaan kustannukset aiheuttamisperiaatteen mukaisesti.
- (1576) Tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 5 momentin 5 kohdan mukaisesti huomattavan markkinavoiman teleyrityksellä on oikeus saada kohtuullinen tuotto vain säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Näin ollen kustannuksia, jotka Digitalle aiheutuvat sääntelemättömään toimintaan liittyvistä tiloista, ei tule kohdistaa säänneltyyn toimintaan, kuten antennipaikan vuokraukseen. Digita ei voi tieto-

yhteiskuntakaaren nojalla edellyttää saavansa näistä tiloista Viestintäviraston huomattavan markkinavoiman päätöksellä määrittämää kohtuullista tuottoa.

- (1577) Viestintäviraston Digitalle huomattavan markkinavoiman päätöksessä asettama velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa koskee päälähetysasemista vuokrattavia antennipaikkoja, joilla tarkoitetaan antennin ja nousukaapelin vaatimaa tilaa mastossa. Lisäksi Digitalle asetettuun vuokrausvelvollisuuteen kuuluu pääsy välttämättömiin liitännäistoimintoihin, joita yritykset tarvitsevat hyödyntääkseen antennipaikkaan pääsyä, kuten pääsyä laitetilaan, oikeutta asentaa oma lähetin ja yhdyssuodin laitetilaan sekä oikeus aktiivilaitteiden vaatimaan sähköön ja varavoimaan. Viestintävirasto on asettanut Digitalle velvollisuuden hinnoitella edellä mainituista liitännäistoiminnoista perittävät korvaukset kustannussuuntautuneesti.
- (1578) Valituksenalaisen päätöksen enimmäishintaliitteestä käy ilmi, että Digita on sisällyttänyt Viestintävirastolle toimittamaansa laskelmaan päälähetysasemien mastojen pääomakustannuksiin myös pääomakustannuksia, jotka ovat muodostuneet Digitan omistamien rakennusten, rakennelmien ja maa-alueiden kustannuksista. Digita on kohdistanut mastolle myös mastojen huoltoon ja antennien huoltoon liittyvät tilat.
- (1579) Viestintävirasto on enimmäishintaliitteen mukaan määritellyt Digitan päälähetysasemien mastojen antennipaikoille mastokohtaisen enimmäishinnan kunkin maston kokonaiskustannusten ja kokonaistuulikuorman perusteella. Viestintävirasto on pitänyt aiheuttamisperiaatteen mukaisena ottaa Digitan päälähetysasemien mastojen antennipaikan hinnoittelussa näiden pääomakustannuksiin sisältyvinä kiinteistöjen pääomakustannuksina huomioon maa-alueiden aidan, portin ja kaapelikatoksen kustannukset, jotka Digita on ilmoittanut Jyväskylän referenssimaston jälleenhankintahintalaskelmassa.
- (1580) Viestintävirasto ei ole sen sijaan ottanut huomioon antennipaikkojen enimmäishinnoissa muita päälähetysasemarakennusten ja rakennelmien kustannuksia, koska viraston mukaan muiden tilojen ja rakennelmien kustannukset eivät aiheudu maston antennipaikan tarjoamisesta, vaan sen hyödyntämisen kannalta välttämättömistä liitännäistoiminnoista sekä muista palveluista, kuten antennikapasiteetin tarjoamisesta ja huoltopalveluista. Liitännäistoimintojen tarjoamista koskee kustannussuuntautunutta hinnoittelua koskeva vel-

vollisuus, mutta ei velvollisuus noudattaa hinnoittelussa kustannussuuntautunutta enimmäishinnoittelua.

- (1581) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että korkeat mastot aiheuttavat vaatimuksia maston vieressä sijaitseville rakennuksille muun ohella jäävaaran vuoksi. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että kaikkien päälähetysasemalla sijaitsevien rakennusten ja rakennelmien kustannuksia voitaisiin kohdistaa mastolle ja ottaa huomioon antennipaikan vuokrauksen hinnoittelussa, kun otetaan huomioon, että päälähetysasemalla olevia rakennuksia ja rakennelmia käytetään sekä säänneltyyn että sääntelemättömään toimintaan. Lähetysasemarakennuksen kustannuksia ei voida lähtökohtaisesti hyväksyä kohdistettavaksi sellaiselle palvelulle, joka ei rakennusta suoranaisesti hyödynnä. Myöskään Digitan omien antennien huoltoa varten tarvittavista tiloista aiheutuvia kustannuksia ei tule kohdistaa yksittäiselle vuokrattavalle antennipaikalle. Mastosta antennipaikan vuokranneen telyrityksen antennin huoltoa varten tarvittavista tiloista aiheutuvia kustannuksia ei tule liioin kohdistaa yksittäiselle antennipaikalle.
- (1582) Viestintäviraston viestintämarkkina-asiantuntija Elina Pesonen on suullisessa käsittelyssä kertonut, että Digitan toiminnan tehokkuutta on pystytty tarkastelemaan lähinnä rakennusten kustannusten osalta. Digitan päälähetysasemien kiinteistöjen pääomakustannuksissa ei ole otettu huomioon muiden rakennusten kustannuksia kuin maa-alueen aita, portti ja kaapelikatot, joiden osuus on hyvin marginaalinen. Muiden Digitan päälähetysaseman kiinteistöllä sijaitsevien rakennusten ja rakennelmien kustannukset tulevat katetuksi antennipaikkaa vuokraavan yrityksen tarvitsemista liitännäispalveluissa, joille on asetettu kustannussuuntautuneisuuden hinnoittelun velvoite. Viestintämarkkina-asiantuntija Pesosen mukaan säännelty yritys itse nimeää liitännäispalvelut. Viestintäviraston päätöksessä on kuitenkin mainittu esimerkkeinä liitännäispalvelusta laitetilapalvelu, varavoima ja yhdyssuodin.
- (1583) Pesonen on vielä todennut, että Digitan kanssa on sovittu huomattavan markkinavoiman päätöksen antamisen jälkeen, että antennikapasiteetin kustannussuuntautuneeseen hinnoitteluun saa sisällyttää rakennusten tiloja, joita antennikapasiteetin tarjoaminen vaatii, muun muassa pienen osan huoltotiloista. Pesonen on lisäksi kertonut, että maston huoltokustannukset on sisällytetty antennipaikan enimmäishinnan kustannusperusteeseen ja että suuri osa maston käyttökustannuksista muodostuu huoltohenkilöstön palkoista ja varaosista.

- (1584) Digitan Vice President (Legal and Regulation) Sanna Tuominen on suullisessa käsittelyssä todennut, että liitännäispalvelut, joita ovat esimerkiksi laitetila, sähkö ja varavoima, eivät liity mastoon. Digita ei voi kohdistaa laitetila-asiakkaille maston tai antennin huoltoon liittyviä kustannuksia. Mainittuja kustannuksia ei voida kohdistaa millekään palvelulle. Digita ei ole ottanut hinnoittelussaan huomioon käyttämättömiä toimistotiloja. Päälähetysasemalla olevat isot varavoiimageneraattorit ja isot yhdyssuotimet vievät tilaa satoja neliöitä.
- (1585) Suullisessa käsittelyssä kuullun pääsuunnittelija Mika Hirviniemen mukaan enimmäishintaa määritettäessä olisi tullut ottaa huomioon jäävaarasta johtuva lähestymiskatos sekä maston huoltoon ja ylläpitoon liittyvät tilat. Päälähetysasemalla tehdään pienimuotoista konepajatyötä, koska siellä joudutaan muokkaamaan rakenteita ja rautoja, jotta ne sopivat mastoon. Useimmat huoltotyöt kestävät pari päivää ja joskus useita viikkoja. Asentajat pitävät työpisteenään asemaa.
- (1586) Viestintämarkkina-asiantuntija Elina Pesonen on suullisessa käsittelyssä edelleen kertonut, että Viestintävirasto ei ole päätenyt siihen, että lähestymiskatoksen kustannuksia ei saisi miltään osin sisällyttää säännellylle toiminnalle. Lähestymiskatoksen kustannuksia ei ole kohdennettu mastolle, mutta lähestymiskatoksen kustannukset voidaan ottaa huomioon liitännäispalvelujen kustannuksissa. Lähestymiskatoksen kustannukset ovat osa rakennuksia, joita antennipaikan tarjoaminen ei kuitenkaan vaadi. Lähestymiskatosta ei ole edes kaikilla päälähetysasemilla. Koska lähestymiskatos palvelee säänneltyä ja sääntelemätöntä toimintaa eli jokaista mastokävijää, ei viestintämarkkina-asiantuntija Elina Pesosen mukaan ole perusteltua, että antennipaikka aiheuttaisi kustannukset yksin. Lähestymiskatoksen keskimääräinen osuus kustannuksista on lisäksi marginaalinen. Vielä Elina Pesonen on kertonut, että Viestintävirasto on käynyt muun ohella lähestymiskatosta koskevia keskusteluja Digitan kanssa pitkään. Huomattavan markkinavoiman päätöksen antamisen jälkeen virasto ja Digita ovat päässeet yhteisymmärrykseen siitä, miten kustannuksia tulisi kohdentaa kaikille niitä käyttäville palveluille, esimerkiksi tilapalvelulle.
- (1587) Lisäksi viestintämarkkina-asiantuntija Elina Pesonen on todennut, että huoltotilat eivät sisälly antennipaikan enimmäishintaan, koska huoltotilat kuuluvat rakennuksiin. Viestintäviraston lähtökohta on Pesosen mukaan ollut, että tehokas toimija ei vaadi huoltotiloja, jos

mastoa huolletaan kerran vuodessa tai viiden vuoden välein. Varasat ovat tilattavissa siihen tilanteeseen eikä niitä tarvitse säilyttää mastolla.

- (1588) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että suullisessa käsittelyssä Digita on erityisesti kiinnittänyt huomiota siihen, että mastojen lähestymiskatoksista ja huoltotiloista myöskään antennipaikan vuokraamiselle aiheutuneita välttämättömiä kustannuksia ei ole otettu Viestintäviraston valituksenalaisessa päätöksessä huomioon sellaisena antennipaikkaan pääsyn välttämättömänä kustannuksena, jolle Digita tulisi olla oikeus saada kohtuullinen tuotto.
- (1589) Valituksenalaisen päätöksen mukaan Digitalla on velvollisuus sallia antennipaikan vuokranneen (käyttöoikeuden saaneen) teleyrityksen tai tämän edustajan pääsy mastoon tarpeellisia asennuksia ja ylläpitoa varten. Pääsy mastolle voi siten edellyttää niin sanotun lähestymiskatoksen olemassaoloa muun ohella Digitan korkeista mastoista aiheutuvan jäävaaran vuoksi. Suullisessa käsittelyssä on esitetty teknistä selvitystä Digitan mastojen ristikkorakenteeseen liittyvästä jäävaarasta sekä valokuvien selvitystä Digitan korkeisiin mastoihin talvisin kertyvästä paksusta jääpeitteestä. Lähestymiskatoksen tarkoituksena on suojata päälähetysaseman kiinteistöllä liikkuvia henkilöitä ennen kaikkea mastosta tippuvalta jäältä.
- (1590) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että siltä osin kuin kysymys on antennipaikan Viestintäviraston asettamaan kustannussuuntautuneeseen enimmäishintaan vuokranneen teleyrityksen tai tämän edustajan oikeudesta päästä mastoon antenniin liittyviä tarpeellisia asennuksia sekä antennin ylläpitoa ja tarpeellisia korjauksia varten, voidaan lähestymiskatoksen katsoa palvelevan myös päälähetysasemaan liittyvää antennipaikan vuokrausta koskevaa säänneltyä toimintaa. Lähestymiskatosta käyttävät tässä tarkoituksessa ainakin mastolle kulkevat asentajat tai korjaajat sekä mastosta antennipaikan vuokranneet asiakkaat.
- (1591) Asiassa on lisäksi käynyt ilmi, että päälähetysasemien mastoille tehdään vuosittain maston tarkastus ja mahdollisesti tarvittavia pienkorjauksia. Laajempi huolto tehdään noin viiden vuoden välein. Kun kysymys on mastossa sijaitsevan antennipaikan vuokraamisen hinnoittelusta, voidaan katsoa, että antennipaikan tarjoaminen vaatii pienen osan maston vuosihuoltoon, pienkorjauksiin ja laajempaan vuosihuoltoon tarvittavista huoltotiloista.

- (1592) Korkein hallinto-oikeus katsoo edellä lausuttuun nähden, että lähestymiskatoksen ja huoltotilojen osalta Digitalla on katsottava olevan tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 5 momentin 5 kohdan nojalla oikeus saada kohtuullinen tuotto säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Viestintäviraston päätös on siten lainvastainen siltä osin kuin Digita ei sen nojalla saa kohtuullista tuottoa säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle lähestymiskatoksia ja huoltotiloja koskevalle pääomalle.
- (1593) Päälähetysasemilla olevat lähestymiskatokset ja huoltotilat palvelevat enimmäishinnoitteluvuoroituksen kohteena olevan antennipaikan vuokraamisen ohella kuitenkin myös Digitan sääntelemätöntä toimintaa sekä sellaisia Digitan säänneltyjä, välttämättömiä liitännäisiä ja muita toimintoja, joita koskee Viestintäviraston valituksenalaisen päätöksen perusteella kustannussuuntautunutta hinnoittelua koskeva velvoite. Digita ei siten voi kohdentaa kaikkea lähestymiskatoksiin ja huoltotiloihin sitoutunutta pääomaa enimmäishinnoitteluvuoroituksen kohteena olevaan antennipaikan vuokraukseen.
- (1594) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että asiassa saadun selvityksen perusteella ei ole mahdollista määrittää, mikä osuus lähestymiskatoksiin ja huoltotiloihin sitoutuneesta pääomasta on kohdennettavissa Digitan säänneltyyn antennipaikan vuokraamiseen liittyvään toimintaan. Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon Viestintävirastolle kuuluva toimivalta asettaa tietoyhteiskuntakaaren nojalla Digitalle huomattavan markkinavoiman yrityksenä velvoitteita, Viestintäviraston päätös tulisi enimmäishinnoittelua koskevilta osin lähtökohteisesti kumota ja asia palauttaa Viestintävirastolle uudelleen käsiteltäväksi antennipaikan kustannussuuntautuneen enimmäishinnan määrittämiseksi niin, että arvioitaisiin, minkä osan lähestymiskatoksiin ja huoltotiloihin sitoutuneesta pääomasta voidaan katsoa kohdistuvan antennipaikan vuokraamiseen. Koska valituksenalaisessa päätöksessä 24.4.2015 asetettu enimmäishintaa koskeva velvollisuus on päättynyt oltuaan voimassa enimmäisajan, kolme vuotta 24.4.2018, asiassa ei ole enää kuitenkaan syytä kumota Viestintäviraston päätöstä ja palauttaa asiaa Viestintäviraston uudelleen käsiteltäväksi. Korkeimman hallinto-oikeuden ei ole siten enää tarpeen enemmälti lausua asiasta.

Käyttö- ja yleiskustannukset

- (1595) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman mukaan käyttö- ja yleiskustannusten osuus on Digitan kokonaiskustannuksista merkittävä. Viestintä-

viraston olisi tullut arvioida Digitan esittämien käyttö- ja yleiskustannuksia aiheuttavan toiminnan tehokkuutta ennen enimmäishinnan asettamista. Tehokkaan toimijan kustannuksina ei voida ottaa huomioon myöskään sitä osaa käyttöomaisuudesta, joka on tullut tarpeettomaksi televisio- ja radiolähetysteknologioiden kehityksen myötä.

- (1596) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 5 momentin 5 kohdassa tarkoitettuna säänneltyyn toimintaan sitoutuneena pääomana ei voida mainittua säännöstä koskevissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 221/2013 vp) todetun mukaisesti sisällyttää Digitan mahdollisesti tehottomia investointeja tai verkon ajan myötä tarpeettomiksi muuttuneita osia. Tehottomina investointeina voidaan pitää esimerkiksi Digitan aiemmin miehitettyjen päälähetysaseman rakennusten henkilöstölle tarkoitettuja virkistätymistiloja. Viestintäviraston laatimasta enimmäishintaliitteestä käy ilmi, että Digitan päälähetysasemien mastoille kohdennetut käyttökustannukset muodostuvat pääasiassa palkoista, palkkaukseen liittyvistä lakisääteisistä henkilöstökuluista, maanvuokrista, ulkopuolisista IT-palveluista ja niiden ylläpidosta. Digitan yleiskustannukset muodostuvat palkoista, palkkioista, viestintä- ja markkinakuluista sekä tilintarkastus- ja konsultointipalkkioista.
- (1597) Enimmäishintaliitteen mukaan Viestintävirasto on arvioinut Digitan esittämiä käyttö- ja yleiskustannuksia Digitan toimittamien tietojen perusteella. Viestintävirasto ei ole hyväksynyt kaikilta osin Digitan esittämiä käyttö- ja yleiskustannuksia. Viestintävirasto on vähentänyt osuuden käyttö- ja yleiskustannuksista, jotka aiheutuvat muiden tiedonsiirtoantennien kuormituksesta mastolle (virtuaalimasto).
- (1598) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintävirastolla on harkintavaltaa päättää, millä tavalla toiminnan tehokkuus otetaan hinnoittelussa huomioon kussakin säännellyssä tuotteessa tai palvelussa.
- (1599) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto ei ole menetellyt lainvastaisesti arvioidessaan Digitan käyttö- ja yleiskustannukset enimmäishintaa määrittäessään enimmäishintaliitteestä ilmenevällä tavalla. Viestintäviraston päätös ei ole tältä osin Yleisradion, MTV:n ja Sanoman esittämällä tavalla lainvastainen.

Kustannusten kohdistaminen televisio- ja radiolähetyspalveluille

- (1600) Digitan mukaan televisiolähetyspalveluiden antennipaikoille tulisi kohdentaa enemmän kustannuksia kuin radiolähetyspalveluille, koska mastot on rakennettu korkeiksi televisiolähetyspalveluja varten. Antennin sijoituskorkeus tulee ottaa erikseen huomioon, koska tuulikuorma ei ota huomioon mastojen korkeuden kasvaessa eksponentiaalisesti nousevia rakennuskustannuksia. Viestintäviraston tapa kohdistaa kustannuksia antennille ei ole Digitan mukaan aiheuttamisperiaatteen mukainen.
- (1601) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintävirasto on käyttänyt kustannusten kohdentamisessa tuulikuormaa määrittäessään enimmäishinnat televisio- ja radiolähetyspalvelujen antennipaikoille. Viestintäviraston käyttämä tuulikuormakaava ottaa huomioon antennin sijaintikorkeuden, antennin koon (tuulipinta-ala) ja tuulenpaineen. Viestintävirasto on pitänyt tuulikuorman käyttöä kustannusten kohdistamisessa lähtökohtaisesti perusteltuna, koska se kuvaa yhteyttä antennin ja sen aiheuttamien kustannusten välillä. Digita on käyttämässään tuulikuormakaavan mukaisessa laskennassa ottanut huomioon vielä erikseen televisioantennin sijaintikorkeuden.
- (1602) Menetelmämuistion mukaan maston pääomakustannuksia kohdistettaessa Viestintävirasto määrittää tuulikuorman pääsääntöisesti kaikille maston tuotannollisessa käytössä oleville antennille riippumatta siitä, palvelevatko antennit säänneltyä tai sääntelemätöntä toimintaa.
- (1603) Suullisessa käsittelyssä kuullun Finnmast Oy:n toimitusjohtaja Pekka Riisiön mukaan maston korkeimmalla kohdalla olevan antennin tuulikuorman vaikutus maston tyveen riippuu sen omasta tuulikuormasta ja siitä, miten korkealla antenni on. Kysymyksessä on momenttivaikutus, joka kohdistuu maston tyveen. Televisiomastoilla on maston korkeudesta ja sijainnista johtuen maksimaalinen tuulikuorma lähes koko mastossa, koska tuulikuorma kasvaa logaritmisesti alhaalta ylöspäin, ja 200 metrin korkeudesta alkaen tuulikuorma jatkuu vakiona. Vaikka tuulikuorma säilyisi samana, vaikutus tyveen kasvaa korkeuden myötä. Televisioantenni on yleensä maston korkeimmalla huipulla, mikä ratkaisee lopputuloksen rakenteiden ja hintojen osalta.

- (1604) Suullisessa käsittelyssä kuullun pääsuunnittelija Mika Hirviniemen mukaan Viestintäviraston yksinkertaiseen tuulikuormaan perustuva laskentamalli ei ota huomioon kustannuksia 200 metriä ylittävältä osalta.
- (1605) Suullisessa käsittelyssä kuultu Sanoma Media Finland Oy:n Senior Vice President Marcus Wiklund on kysyttäessä kertonut, että jos televisiotoiminnalle kohdennettaisiin radiolähetystoimintaa enemmän kustannuksia, syrjäytettäisiin radiomarkkinoilta toinen kilpailija ja turvattaisiin verkkoyhtiön tulot. Tämä olisi Sanomalle hyvin epäedullinen ratkaisu.
- (1606) Telemast Nordic Oy:n toimitusjohtaja Rose-Marie Skogster on puolestaan kysyttäessä todennut, että antennipaikka- ja kapasiteettikustannusten pitäisi olla radiolähetystoiminnassa televisiolähetystoimintaa alhaisemmalla tasolla.
- (1607) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että unionin tuomioistuin on esimerkiksi asiassa C-277/16, Polkomtel todennut käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklaa tulkitessaan, että unionin lainsäätäjä on antanut kansalliselle sääntelyviranomaiselle laajan harkintavallan yksittäistapauksessa määrättävien hintavalvontatoimenpiteiden valinnassa (tuomion 32 kohta). Lisäksi mainitusta tuomiosta käy ilmi, ettei käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa määritellä niitä kustannuksia, joihin hinnoittelun on perustuttava. Kyseisen artiklan 3 kohdasta ilmenee kuitenkin, että jos operaattorin hinnoille on asetettu kustannuslähtöisyyttä koskeva velvollisuus, kansalliset sääntelyviranomaiset laskevat palvelujen tehokkaasta tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten määrän ja voivat tällöin suorittaa operaattorin kustannuslaskennasta riippumattoman kustannuslaskennan (tuomion 33 kohta).
- (1608) Digitan mastot on aikanaan rakennettu joukkoviestintätarkoitukseen televisio- ja radiolähetyksiä varten. Asiassa esitetyn selvityksen mukaan ylhäällä mastossa oleva antenni kuormittaa mastoa enemmän kuin vastaava antenni alempana. Tuulikuormakaava ottaa huomioon antennin sijaintikorkeuden ja antennin koon eli tuulipinta-alan sekä tuulenpaineen.
- (1609) Korkein hallinto-oikeus arvioi, että Digitan käyttämässä lähestymistavassa päälähetysasemien mastojen kustannusten voidaan katsoa kohdistuvan tuulikuormien suhteessa kahteen kertaan. Televisiopalvelujen antennipaikoille kohdistetaan kyseisten antennien

tuulikuormaa vastaava osuus maston kokonaiskustannuksista ja näiden antennien tuulikuormaa vastaava osuus kohdistuksen jälkeen jäljelle jäävistä kustannuksista. Tämä johtaa siihen, että paikka televisioantennille olisi kalliimpi kuin samalla korkeudella tai jopa korkeammalle mastossa sijaitseva antennipaikka radioantennille. Televisioantennille ei voida kuitenkaan kohdistaa kustannuksia enemmän sen vuoksi, että antenni on tarkoitettu vain televisiolähetystoimintaa varten.

- (1610) Siitä, että radiolähetystoimintaa harjoittavan Telemast Nordic Oy:n edustaja ei nähnyt vastaavaa ongelmaa kuin televisiolähetystoimintaa harjoittavan Sanoman edustaja, ei johdu, että Viestintävirasto olisi kohdistanut väärin televisio- ja radiolähetyspalvelujen aiheuttamat kustannukset.
- (1611) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on harkintavaltansa rajoissa voinut kohdentaa kustannukset televisio- ja radiolähetyspalveluille soveltamansa tuulikuormamallin mukaisesti. Radioantennin kanssa samalla korkeudella sijaitsevalle televisioantennin antennipaikalle ei ole ollut tietoyhteiskuntakaaren nojalla velvollisuutta kohdistaa korkeampaa kustannussuuntautunutta hintaa. Viestintäviraston päätös ei ole tältä osin lainvastainen.

3.9.9.5 Velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta hinnoittelua televisiolähetyspalveluissa

3.9.9.5.1 Valituksenalainen huomattavan markkinavoiman päätös

- (1612) Viestintävirasto on valituksenalaisella päätöksellään asettanut Digitalle velvollisuuden noudattaa kustannussuuntautunutta hinnoittelua tarjotessaan televisiolähetyspalvelua kanavanipuissa A, B, C, D, E ja H. Lisäksi Viestintävirasto on asettanut Digitalle velvollisuuden noudattaa kustannussuuntautunutta hinnoittelua televisiolähetyspalvelujen ja sen liitännäistoimintojen osalta. Viestintävirasto on myös asettanut Digitalle velvollisuuden hinnoitella televisiolähetyspalvelut ja sen välttämättömät liitännäistoiminnot edellä mainituissa kanavanipuissa siten, että korvaukset ovat syrjimättömiä, sekä muutoinkin noudattaa syrjimättömiä ehtoja. Viestintävirasto on vielä asettanut Digitalle velvollisuuden julkaista edellä mainitun käyttöoikeuden ja sen hyödyntämiseksi tarvittavien kaikkien välttämättömien liitännäistoimintojen toimitusehdot ja hinnastot sekä viitetarjous.

3.9.9.5.2 Yleisradion, MTV:n ja Sanoman kanta ja keskeiset perustelut

- (1613) Yleisradion, MTV:n ja Sanoman yhteisen valituksen mukaan Viestintäviraston päätös on tietoyhteiskuntakaaren 53 §:n vastainen, koska Digitalle ei ole asetettu velvollisuutta noudattaa televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla enimmäishintaa. Digitalilla on 100 prosentin markkinaosuus koko maan kattavissa lähetyspalveluissa. Digitalle asetetut velvollisuudet eivät ole riittäviä kilpailun esteiden poistamiseksi ja kilpailun edistämiseksi televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla. Viestintävirasto ei ole arvioinut, ovatko hinnoitteluvälitteet riittäviä havaittujen kilpailuongelmien ratkaisemiseen tai olisiko televisiolähetyspalveluille tullut asettaa myös enimmäishinta. Virasto on laiminlyönyt selvittämisvelvollisuutensa.

3.9.9.5.3 Digitan kanta ja keskeiset perustelut

- (1614) Digitan mukaan Yleisradion, MTV:n ja Sanoman vaatimukset sääntelyn tiukentamiseksi televisiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla ovat perusteettomia.
- (1615) Televisiolähetyspalveluiden erillinen ennakkosääntely on perusteetonta, koska televisiolähetyspalvelujen markkinoille tulon edellytykset ja toimiva kilpailu on mahdollista turvata tehokkaasti mastomarkkinoiden sääntelyllä. Kustannussuuntautunutta hinnoittelua koskeva velvoite ei ole televisiolähetyspalveluissa perusteltua siinä tapauksessa, että vastaava velvoite asetetaan antennipaikan vuokraukselle.

3.9.9.5.4 Viestintäviraston kanta ja keskeiset perustelut

- (1616) Viestintäviraston mukaan Yleisradion, MTV:n ja Sanoman esittämä vaatimus muun ohella enimmäishinnan noudattamista koskevan velvollisuuden asettamisesta Digitan televisiolähetyspalveluille on perusteeton. Tietoyhteiskuntakaaren mukaisesti asetetut velvollisuudet televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla ovat oikeasuhteisia ja tarpeen kilpailun edistämiseksi ja kilpailun esteiden poistamiseksi. Asetetut velvollisuudet edistävät kilpailun syntymistä pitkällä aikavälillä.

- (1617) Televisiopalvelujen sääntelyn painopistettä on siirretty lähetysoikeuksien sääntelystä arvoketjussa vaikeimmin toisinnettavien antennipaikan ja -kapasiteetin sääntelyyn. Digitaalisen lähetysoikeuksien mastojen antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn tukkumarkkinoiden tehokkaalla ennakkosääntelyllä mahdollistetaan uusien markkinoille tulevien yritysten mahdollisuus pidemmällä aikavälillä alkaa tarjota televisiolähetysoikeuksia ohjelmistotoimijoille. Tukumarkkinoiden ennakkosääntelyllä mahdollistetaan lisäksi markkinoilla jo toimivien yritysten mahdollisuudet laajentaa verkkojensa peittoa. Asetetut velvoitteet edistävät kilpailun syntymistä, kun markkinoille tuleville ja siellä jo toimiville yrityksille syntyy mahdollisuus muodostaa Digitalle kilpailevaa palvelutarjontaa.
- (1618) Enimmäishinnan asettamiselle tietoyhteiskuntakaavassa asetetut edellytykset eivät täyty televisiolähetysoikeuksien tukkumarkkinoilla. Viestintävirasto on asettanut Digitalle velvollisuuden tarjota televisiolähetysoikeuksia kaikissa UHF-alueen kanavanipuissa kustannussuuntautuneeseen ja syrjimättömään hintaan. Kanavanipuissa D ja H kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvoite on uusi ja siten niiden osalta sääntelyä on valituksenalaisella päätöksellä tiukennettu aikaisemmasta. Antennipaikka on osa televisiolähetysoikeuksien tarjontaa. Antennipaikan vuokraukselle asetettu enimmäishinta toimii pohjana televisiolähetysoikeuksien kustannussuuntautuneelle hinnoittelulle. Digitalle asetettu kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvoite yhdessä antennipaikkaan pääsyn tehokkaalla ennakkosääntelyn kanssa riittää varmistamaan sen, että televisio-ohjelmistopalveluja tarjoavat yritykset pystyvät ostamaan televisiolähetysoikeuksia hinnoilla, jotka saavutettaisiin kilpailuilla markkinoilla.

3.9.9.5.5 Oikeudellinen arviointi ja korkeimman hallinto-oikeuden johtopäätös

- (1619) Valituksenalaisen päätöksen mukaan televisiolähetysoikeuksien tukkumarkkinoiden ennakkosääntelyn tavoitteena on varmistaa, että televisio-ohjelmistopalveluja tarjoaville yrityksille on tarjolla televisiolähetysoikeuksia kohtuulliseen hintaan. Viestintävirasto on televisiolähetysoikeuksien tukkumarkkinoiden tehokkaalla ennakkosääntelyllä pyrkinyt varmistamaan, että televisio-ohjelmistotoimijoilla on mahdollisuus saada televisiolähetysoikeuksia hintatasolla, joka saavutettaisiin kilpailullisilla markkinoilla.
- (1620) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että enimmäishinta voidaan tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 4 momentin mukaan asettaa vain, jos hin-

noitteluvetoisuuden vastainen hinnoittelu aiheuttaisi vakavaa haittaa kyseisillä markkinoilla eikä kustannussuuntautuneen hinnoittelun vetoitetta voida pitää riittävänä kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi näillä markkinoilla. Hinnoitteluvetoisuuden tulee tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 5 momentissa tarkoitettulla tavalla edistää viestintämarkkinoiden tehokkuutta ja kestävästä kilpailusta, tuottaa hyötyä viestintäpalvelujen käyttäjille, olla kohtuullisia suhteissa niillä tavoiteltaviin päämääriin, kannustaa yritystä investointeihin tulevaisuudessa ja sallia kohtuullinen tuotto säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle.

- (1621) Tietoyhteiskuntakaarta koskevan hallituksen esityksen (HE 221/2013 vp) mukaan Viestintävirasto voisi asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle kulloisenkin tuotteen tai palvelun markkinatilanteeseen ja havaittuihin kilpailuongelmiin nähden taroituksenmukaisimmaksi katsomansa hinnoitteluvetoisuuden.
- (1622) Kuten valituksenalaisesta huomattavan markkinavoiman päätöksessä käy ilmi, Viestintävirasto on tunnistanut televisiolähetyspalvelujen markkinoilla olevat kilpailuongelmat. Viestintävirasto on päätöksessään todennut Digitalla olevan kyseisillä tukkumarkkinoilla sellaista huomattavaa markkinavoimaa, jonka johdosta sillä on mahdollisuus pitää kyseisten palvelujen ja niiden liitännäistoimintojen hintoja liian korkealla tasolla.
- (1623) Viestintävirasto on päätöksessään arvioinut, että antennipaikka- ja antennikapasiteettipalveluista maksettavat korvaukset ovat yksi merkittävimmistä kustannuseristä televisiolähetyspalvelujen tarjonnassa ja siten vähittäismarkkinoilla tarjottavien televisio-ohjelmistopalvelujen tuotannossa. Antennipaikan ja -kapasiteetin sekä niiden liitännäistoimintojen tukkuhinnan nousu siirtyy televisio-ohjelmistopalveluja tarjoavien ohjelmistotoimijoiden maksettaviksi ja lopulta loppuasiakkaiden haitaksi ohjelmistopalvelujen huonompaa laatuna ja saatavuutena. Näin on todennut myös suullisessa käsittelyssä kuultu Sanoman Senior Vice President Marcus Wiklund.
- (1624) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on harkintavaltansa rajoissa markkina-analyysissä ja huomattavan markkinavoiman päätöksessä esittämillään perusteluilla voinut arvioida, että Digitalle televisiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla asetettu vetoisuus kustannussuuntautuneesta ja syrjimättömästä hinnoittelusta on riittävä tietoyhteiskuntakaaren 71 §:n 5 momentissa tarkoitettujen tavoitteiden täyttämiseksi. Viestintäviraston päätös ei näin ollen

ole valittajayhtiöiden esittämällä perusteella tältä osin lainvastainen.

3.10 Lopputulos

- (1625) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on määritellyt televisio- ja radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinat ja merkitykselliset hyödykemarkkinat sekä maantieteelliset markkinat tietoyhteiskuntakaaren ja puitedirektiivin sekä komission direktiivin nojalla antamien suositusten mukaisesti. Lisäksi korkein hallinto-oikeus katsoo, että Digita Oy:llä on huomattava markkinavoima antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn, televisiolähetyspalveluiden ja valtakunnallisten radiolähetyspalvelujen tukkumarkkinoilla ja tämän vuoksi Viestintäviraston on tullut asettaa Digita Oy:lle tietoyhteiskuntakaaren mukaisia huomattavan markkinavoiman velvollisuuksia.
- (1626) Viestintävirasto ei ole Yleisradion, MTV:n ja Sanoman esittämällä tavalla menetellyt lainvastaisesti, kun se ei ole asettanut Digita Oy:lle tukkutason valtakunnallisille radiolähetyspalveluille päätöksessä asetettujen velvollisuuksien lisäksi muita velvollisuuksia kuin hinnaston ja toimitusehtojen julkaisua koskevan velvoitteen. Viestintävirasto on voinut poistaa aikaisemmat analogista valtakunnallista radiolähetyspalvelua koskevat velvoitteet. Viestintävirasto ei ole menetellyt lainvastaisesti, kun se ei ole asettanut televisiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoille enimmäishintaa. Näin ollen Yleisradion, MTV:n ja Sanoman yhteinen valitus on hylättävä.
- (1627) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintäviraston Digita Oy:lle asettamat huomattavan markkinavoiman velvollisuudet ovat tietoyhteiskuntakaaren mukaisia ja oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden lukuun ottamatta antennipaikan vuokraamiselle määrättyä enimmäishintaa siltä osin kuin kysymys on velvoitteessa tarkoitettuun toimintaan sitoutuneen pääoman kohdistamisesta lähestymiskatoksiin ja huoltotiloihin.
- (1628) Velvollisuus noudattaa Viestintäviraston asettamaa kustannussuuntautunutta enimmäishintaa on ollut voimassa kolme vuotta valituksenalaisen päätöksen antamisajankohdasta lukien. Kun otetaan huomioon, että valituksenalainen päätös on tehty 24.4.2015, enimmäishintaa koskeva velvollisuus on päättynyt 24.4.2018, asiassa ei ole enää syytä kumota Viestintäviraston päätöstä ja palauttaa asiaa Viestintäviraston käsiteltäväksi päälähetysaseman antennipaikan

vuokrausta koskevan enimmäishinnan uudelleen määrittämiseksi siltä osin kuin kysymys on lähestymiskatoksiin ja huoltotiloihin sitoutuneen pääoman kohdentamisesta. Näin ollen lausuminen Digitan valituksesta raukeaa tältä osin.

- (1629) Viestintäviraston päätös asettaa Digitalle muut huomattavan markkinavoiman velvollisuudet kuin enimmäishinnan noudattamista koskeva velvollisuus edellä mainituilta osin ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastainen. Digitan valitus on siten muilta osin hylättävä.

4. Vaatimukset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta

- (1630) Hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Mitä kyseisessä pykälässä säädetään asianosaisesta, voidaan soveltaa myös päätöksen tehneeseen hallintoviranomaiseen.
- (1631) Hallintolainkäyttölain 74 §:n 2 momentin mukaan harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä.
- (1632) Hallintolainkäyttölain 75 §:n 2 momentin mukaan oikeudenkäyntikuluista on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 7–16 §:ssä säädetään.
- (1633) Viestintävirasto on tehnyt valituksen kohteena olevan päätöksen sille tietoyhteiskuntakaarella säädettyjen sääntelyvaltuuksiensa nojalla. Digita Oy:n valitus on valtaosin hylätty. Tähän nähden Viestintäviraston edellä todetuilta osin virheellisesti asettama enimmäishintaa koskeva velvollisuus ei sellaisenaan merkitse sitä, että yhtiön oikeudenkäyntikulujen jääminen kokonaan sen vahingoksi olisi hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla kohtuutonta. Näin ollen Viestintävirastoa ei ole määrättävä maksamaan Digita Oy:lle korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.
- (1634) Yleisradio Oy:n, MTV Oy:n ja Sanoma Media Finland Oy:n yhteinen valitus on hylätty. Asian näin päättyessä ja kun otetaan huo-

mioon hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentti, Viestintävirastoa ei ole määrättävä maksamaan Yleisradio Oy:lle, MTV Oy:lle ja Sanoma Media Finland Oy:lle korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

- (1635) Asian laatu ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentti, Yleisradio Oy:tä, MTV Oy:tä ja Sanoma Media Finland Oy:tä ei ole määrättävä maksamaan Digita Oy:lle korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.
- (1636) Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentti, Digita Oy:tä ei ole määrättävä maksamaan Yleisradio Oy:lle, MTV Oy:lle ja Sanoma Media Finland Oy:lle korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

5. Täytäntöönpanon kieltämistä koskeva vaatimus

- (1637) Asian tultua tällä päätöksellä ratkaistuksi ei täytäntöönpanon kieltämistä koskevasta Digita Oy:n vaatimuksesta ole tarpeen lausua.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Niilo Jääskinen
oikeusneuvos

Eija Siitari
oikeusneuvos

Alice Guimaraes-Purokoski (t)
oikeusneuvos

Taina Pyysaari
oikeusneuvos

Timo Rabinä
oikeusneuvos

Riitta Hämäläinen
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös	Digita Oy, oikeudenkäyntimaksu 244 euroa
	Yleisradio Oy ym., oikeudenkäyntimaksu 244 euroa
Jäljennös	Viestintävirasto