

# KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (48)  
18.12.2009  
Taltionumero  
3603  
Diaarinumero  
1899/2/08  
Lyhyt ratkaisuseloste

**Asia** Televisiolähetyspalveluiden hinnoittelua koskeva valitus

**Valittajat**

- 1) MTV Oy, Helsinki
- 2) Subtv Oy, Helsinki
- 3) Suomen Urheilutelevisio Oy, Helsinki
- 4) SW Television Oy/Nelonen, Helsinki ja
- 5) Yleisradio Oy, Helsinki

**Päätös, josta valitetaan**

Viestintäviraston päätös 23.5.2008 nro 249/9313/2008

**Asian aikaisempi käsittely**

**Viestintävirastolle tehty toimenpidepyyntö**

Viestintävirasto on vastaanottanut 28.1.2008 toimenpidepyynnön, jossa MTV Oy, Subtv Oy, Suomen Urheilutelevisio Oy, SW Television Oy/Nelonen ja Yleisradio Oy (jäljempänä myös televisioyhtiöt tai valittajayhtiöt) ovat pyytäneet virastoa ottamaan kantaa Digita Oy:n (jäljempänä myös Digita) perimiin televisio- ja radiolähetysten jakelukustannuksiin.

Televisioyhtiöt ovat pyytäneet Viestintävirastoa selvittämään - onko Digita Oy noudattanut televisio- ja radiolähetysten jakelua koskevassa hinnoittelussaan viestintämarkkinalaissa sekä Viestintäviraston päätöksissä ja hinnoitteluohjeessa annettuja määräyksiä,

- millaisiin toimiin tulisi ryhtyä mahdollisesti havaittujen hinnoittelun vääristymien oikaisemiseksi takautuvasti ja jäljellä olevan toimilupakauden ajalta sekä
- millaisiin toimiin tulisi ryhtyä, että 2010 jälkeen tulevan toimilupakauden aikana varmistetaan jakelukustannusten pysyminen kohtuullisen pääoman tuoton rajoissa.

### **Viestintäviraston valituksenalainen päätös**

Viestintävirasto on päätöksessään katsonut, että Digita Oy on esittänyt kustannusperusteet 1.5.2008 voimaan tulleissa digitaalisten televisiölähetyspalveluiden (A-, B- ja C-kanavaniput) hinnastoissa olevalle kapasiteetin (All time) hinnalle kuukautta kohden 1 Mbit/s nopeudella, kun sopimus on vähintään vuoden mittainen. Viestintävirasto on katsonut, että hinnaston mukainen kapasiteetin (All time) hinta 1 Mbit/s nopeudella on yhtiölle Viestintäviraston päätöksessä 3.9.2004 Dnro 183/934/2004 asetettujen velvoitteiden ja viestintämarkkinalain 84 §:n mukaisesti kustannussuuntautunut.

Sen sijaan Viestintävirasto on katsonut, että Digita Oy ei ole osoittanut viestintämarkkinalain 86 §:n mukaisesti muiden hinnastoissa esitettyjen lähetysajankohdasta, lähetysnopeudesta tai sopimuskauden pituudesta riippuvien hintojen kustannussuuntautuneisuutta ja syrjimättömyyttä. Viestintävirasto on katsonut, että edellä mainitut hinnat eivät ole yhtiölle Viestintäviraston päätöksessä 3.9.2004 Dnro 183/934/2004 asetettujen velvoitteiden ja viestintämarkkinalain 84 §:n mukaisesti kustannussuuntautuneita eivätkä syrjimättömiä.

Viestintävirasto on velvoittanut Digita Oy:n korjaamaan hinnastonsa siten, että kaikki hinnaston hinnat ovat yhtiölle Viestintäviraston päätöksessä 3.9.2004 Dnro 183/934/2004 asetettujen velvoitteiden ja viestintämarkkinalain 84 §:n mukaisesti kustannussuuntautuneita ja syrjimättömiä.

Digita Oy:n on tullut toimittaa 15.8.2008 mennessä Viestintävirastolle uusi hinnasto, josta ilmenevät digitaalisten televisiölähetyspalveluiden korjatut hinnat sekä selvitys perittävien maksujen kustannussuuntautuneisuudesta ja syrjimättömyydestä.

Viestintäviraston päätöksen perusteluina on lausuttu muun ohella seuraavaa:

### ***Digitan velvollisuudet televisio- ja radiolähetyspalveluiden hinnoittelussa***

Viestintävirasto on antanut 3.9.2004 Digita Oy:lle päätöksen dnro 183/934/2004 huomattavasta markkinavoimasta (jäljempänä myös HVM-päätös) televisio- ja radiotoiminnan lähetyspalveluiden markkinoilla. Digita Oy:lle asetettiin päätöksessä velvollisuudet luovuttaa maanpäällisen joukkoviestintäverkon kapasiteettia, julkaista toimitusehdot ja hinnasto, noudattaa kustannussuuntautunutta ja syrjimätöntä hinnoittelua ja muutoinkin syrjimättömiä ehtoja, käyttää kustannuslaskenta-järjestelmää sekä eriyttää säännelty toiminto yhtiön muusta palvelun tarjonnasta.

Digita Oy:llä on HVM-päätöksen mukainen velvollisuus hinnoitella ohjelmistojen lähettämiseen tarvittavien digitaalisen televisioverkon verkotoimiluvan mukaisen kanavanipun koostamis-, siirto- ja lähetinverkkopalvelujen sekä ohjelmistojen valtakunnalliseen lähettämiseen tarvittavien digitaalisen radioverkon kanavanipun koostamis-, siirto- ja lähetinverkkopalvelujen korvaukset siten, että ne ovat kustannussuuntautuneita ja syrjimättömiä, sekä muutoinkin noudattaa syrjimättömiä ehtoja.

Lisäksi Digita Oy:llä on velvollisuus hinnoitella valtakunnallisten analogisten maanpäällisten televisio- ja radioverkkojen siirtopalveluista ja lähetinverkkopalveluista perityt korvaukset siten, että korvaukset ovat kustannussuuntautuneita ja syrjimättömiä, sekä muutoinkin noudattaa syrjimättömiä ehtoja.

Kustannussuuntautuneella hinnalla tarkoitetaan viestintämarkkinalain 84 §:n mukaan hintaa, joka on aiheutuneet kustannukset ja toiminnan tehokkuus huomioon ottaen kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös sitoutuneelle pääomalle laskettava kohtuullinen tuotto, johon vaikuttavat yrityksen tekemät investoinnit ja niihin liittyvät riskit. Syrjimättömällä ehdolla tarkoitetaan ehtoa, joka kohtelee samantilanteissa olevia teleyrityksiä tasapuolisesti. Jos teleyritys käyttää tiettyä palvelua itse tai tarjoaa sitä tytäryhtiölleen tai muulle sellaiselle taholle, sen on tarjottava vastaavaa palvelua vastaavin ehdoin myös kilpailevalle teleyritykselle.

Viestintämarkkinalain 86 §:n 3 momentin mukaan Viestintävirasto voi arvioidessaan hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta 84 §:n 1 momentin mukaisesti yksittäistapauksessa päättää perittävän korvauksen enimmäismäärästä. Arvioinnissaan Viestintävirasto ei ole sidottu teleyrityksen kustannuslaskennassaan käyttämiin periaatteisiin.

Teleyritys vastaa itse viestintämarkkinalain nojalla säänneltyjen tuotteiden säädöstenmukaisuudesta. Viestintämarkkinalain 86 § asettaa teleyritykselle velvollisuuden osoittaa, että sen tuotteesta tai palvelusta perimä hinta on kustannussuuntautunut ja/tai syrjimätön, kun yrityksellä on velvollisuus kustannussuuntautuneeseen ja/tai syrjimättömään hinnoitteluun ja hinnoittelua koskeva asia on Viestintäviraston käsittelyssä. Digita Oy on lain tarkoittama teleyritys.

### ***Viestintäviraston toimivalta***

Viestintävirasto on tutkinut Digita Oy:n televisiolähetyspalvelujen hinnoittelua viestintämarkkinalain 119 §:n ja 126 §:n nojalla. Jos teleyritys tai henkilö, jonka oikeutta tai etua asia koskee, katsoo, että joku toimii viestintämarkkinalain ja sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, se voi saattaa asian Viestintäviraston tutkittavaksi. Viestintäviraston tehtävänä on valvoa viestintämarkkinalain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista.

### ***Asian käsittely Viestintävirastossa***

#### *Viestintäviraston selvityspyynnöt*

Viestintävirasto on pyytänyt 7.2.2008 päivätyllä selvityspyynnöllään Digita Oy:tä selvittämään ja osoittamaan televisiolähetyspalveluista perimiensä korvausten kustannussuuntautuneisuuden. Digita Oy:tä on pyydetty selvityksessään esittämään vähintään seuraavat yksityiskohtaiset tiedot:

- verkon jälleenhankintahinnan muodostuminen (sisältäen muun muassa verkkoelementtien yksikköhinnat ja kappalemäärät sekä kuvauksen laskentamenetelmästä),
- käytetty poistomenetelmä ja poistoajat verkkoelementteittäin sekä poistojen määrä,
- sitoutuneen pääoman määrittäminen ja arvostustapa,
- sitoutuneen pääoman tuotto (käytetty tuotto prosentti ja tuoton määrä),
- käyttö- ja yleiskustannusten muodostuminen,
- kustannusten kohdentamisessa käytetyt periaatteet.

Viestintävirasto on katsonut yhtiön 27.2.2008 antaman selvityksen puutteelliseksi ja pyytänyt yhtiöltä lisäselvityksiä 5.3., 11.3., 13.3., 18.3., 3.4., 9.4., 12.5. ja 13.5.2008.

### *Digita Oy:n selvitykset*

Digita Oy on toimittanut 27.2.2008 vastauksen viraston selvityspyyntöön sekä lisäselvityksiä täydennyspyyntöihin 5.3., 8.3., 12.3., 13.3., 17.3., 19.3., 25.3., 11.4., 16.4., 12.5. ja 13.5.2008.

Viestintävirasto on tavannut Digita Oy:n edustajia asian käsittelyn etenemiseen liittyen 13.2. sekä selvitysten läpikäymiseksi 5.3., 17.3. ja 19.5.2008.

Viestintävirasto on varannut Digita Oy:lle mahdollisuuden lausua viraston valmistelemasta päätösluonnoksesta 24.4.2008. Päätösluonnos sisälsi perusteet, joiden nojalla virasto valmisteli päätöstä asiassa. Digita Oy on toimittanut Viestintävirastolle lausunnon 9.5.2008. Viestintävirasto on ottanut huomioon Digita Oy:n lausunnossa esitettyjä tarkennuksia.

### *Osapuolten kuuleminen*

Viestintävirasto on kutsunut osapuolet neuvotteluun 29.2.2008. Neuvottelussa olivat läsnä Digita Oy, MTV Oy, SW Television Oy/Nelonen, SBS Finland Oy ja Yleisradio Oy. Neuvottelussa on käyty läpi Viestintäviraston toimivalta asiassa, hinnoittelua koskevaa lainsäädäntöä sekä selvitysten etenemistä ja aikataulua.

Viestintävirasto on kuullut lisäksi Yleisradio Oy:tä ja sen edustajaa Asianajotoimisto Borenius & Kemppinen Oy:tä 11.3.2008. Yleisradio Oy:n edustaja on toimittanut 27.3.2008 Viestintävirastolle Oy Omnitele Ab:n Yleisradio Oy:n toimeksiannosta laatiman raportin ”Digitan hinnoittelun arviointi” (luottamuksellinen), joka on toimitettu 24.4.2008 tiedoksi myös Digita Oy:lle. Viestintävirasto on tutustunut toimitettuun raporttiin. Virasto on kuitenkin perustanut arvionsa Digita Oy:n toimittamiin selvityksiin.

### *Asian rajaus*

Televisioyhtiöiden Viestintävirastolle jättämä toimenpidepyyntö on koskenut sekä televisio- että radiolähetysten jakelukustannusten selvittämistä. Osapuolten tapaamisessa 29.2.2008 on kuitenkin sovittu, että tässä vaiheessa Viestintävirasto selvittää ainoastaan televisiolähetyspalveluiden hinnoittelun ja radiolähetyspalveluiden osalta hinnoittelu tutkitaan tarvittaessa myöhemmin.

Televisioyhtiöt ovat toimenpidepyynnössään pyytäneet Viestintävirastoa lisäksi selvittämään, millaisiin toimiin tulisi ryhtyä mahdollisesti havaittujen hinnoittelun vääristymien oikaisemiseksi takautuvasti ja jäljellä olevan toimilupakauden ajalta. Televisioyhtiöiden toimenpidepyyntö on kohdistunut takautuvasti myös analogisten televisiopalveluiden hinnoittelun selvittämiseen. Taustana toimenpidepyynnölle on televisioyhtiöiden teettämä selvitys, joka perustuu Digita Oy:n tilinpäätöstietoihin vuosilta 1999-2007. Analogiset televisiolähetykset on lopetettu maanpäällisessä televisioverkossa 31.8.2007. Virastolla ei näin ollen ole mahdollisuuksia edellyttää Digita Oy:tä oikaisemaan mahdollista hinnoittelun vääristymää tältä osin.

Teleyrityksellä, jolle on asetettu viestintämarkkinalaissa tai Viestintäviraston päätöksessä hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta ja/tai syrjimättömyyttä koskevia velvoitteita, on viestintämarkkinalain 86 §:n perusteella velvollisuus osoittaa perimänsä hinnan kustannussuuntautuneisuus ja/tai syrjimättömyys. Kustannussuuntautuneella hinnalla tarkoitetaan viestintämarkkinalain 84 §:n mukaan hintaa, joka on aiheutuneet kustannukset ja toiminnan tehokkuus huomioon ottaen kohtuullinen. Viestintävirasto selvittää teleyrityksen esittämien kustannusten asianmukaisuutta ja niiden oikeaa kohdentamista velvoitteen kohteena olevalle hyödykkeelle. Tarkastelu tehdään yrityksen tuottamien tietojen perusteella ja lähtökohtana on yrityksen käytössä oleva hinta sekä siihen liittyvät kustannuserät.

Sähköisen viestinnän taloudellisen sääntelyn tarkoituksena on taata kaikille palveluntarjoajille mahdollisuus hyödyntää monopoliluonteisia sähköisiä viestintäyhteyksiä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi virasto asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle viestintämarkkinalain 18 §:n mukaiset tarvittavat velvollisuudet, joilla pyritään kilpailun esteiden poistamiseen ja kilpailun edistämiseen. Virasto puuttuu verkkoyrityksen kohtuuttomaan ja/tai syrjivään menettelyyn, jotta palveluntarjoajien toiminta ei vaikeutuisi eikä toimiva kilpailu markkinoilla estyisi.

Viestintäviraston tehtävänä ei ole selvittää, onko teleyrityksen toiminta tai hinnoittelu ollut kaikkina ajanjaksoina asianmukaista, vaan ratkaista, ovatko nyt käytössä olevat hinnat ja toimitusehdot lainmukaisia ja mahdollistavatko ne tällä hetkellä ja lähitulevaisuudessa verkkoa käyttävien yritysten esteettömän toiminnan. Korkein hallinto-oikeus on vahvistanut viraston hinnoitteluvalvonnassa sovellettavien periaatteiden lainmukaisuuden.

Viestintäviraston tehtävänä on viestintämarkkinalain 119 §:n perusteella valvoa kyseessä olevan lain ja sen nojalla annettujen määräysten noudattamista. Viestintävirasto voi viestintämarkkinalain 121 §:n mukaisesti velvoittaa lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä rikkovan tahon korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä, mikäli tämä ei kehotuksesta huolimatta kohtuullisessa, vähintään kuukauden määräajassa oikaise menettelyään. Velvoitteen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko tai uhka siitä, että toiminta keskeytetään taikka että tekemättä jätetty toimenpide teetetään rikkojan kustannuksella. Viestintäviraston käytettävissä olevien sanktiokeinojen tavoitteena on lainrikkomistilanteissa varmistaa, että yritys oikaisee toimintansa lainmukaiseksi.

Edellä esitetyn perusteella Viestintävirasto on siirtänyt 17.4.2008 asian hinnoittelun mahdollisten vääristymien takautuvaa oikaisua koskevilta osin hallintolain (434/2003) 21 §:n nojalla Kilpailuviraston käsiteltäväksi.

Hinnoittelun vääristymien oikaisemiseksi takautuvasti toimenpidepyynnön tekijät voivat myös saattaa korvauskanteen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Viestintämarkkinalain 138 §:n mukaan teleyritys, joka tahallaan tai huolimattomuudesta toimii 18-20 §:n nojalla asetettujen velvollisuuksien vastaisesti, on velvollinen korvaamaan toiselle teleyritykselle aiheuttamansa vahingon. Korvauskanne on pantava vireille kolmen vuoden kuluessa siitä, kun teleyritys sai tiedon tai sen olisi pitänyt saada tieto vahingon ilmenemisestä. Korvauskannetta käsitellessään tuomioistuin voi pyytää Viestintäviraston lausuntoa asiassa.

Televisioyhtiöt ovat pyytäneet toimenpidepyynnössään Viestintävirastoa lisäksi selvittämään, millaisiin toimiin tulisi ryhtyä, että 2010 jälkeen tulevan toimilupakauden aikana varmistetaan jakelukustannusten pysyminen kohtuullisen pääoman tuoton rajoissa.

Viestintäviraston on säännöllisin väliajoin tehtävä markkina-analyysi kilpailutilanteen selvittämiseksi merkityksellisiksi määritellyistä tukku- ja vähittäismarkkinoista. Televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoiden analysointi on parhaillaan käynnissä ja virasto on 15.5.2008 antanut päätösluonnoksen Digita Oy:n huomattavasta markkinavoimasta ja tulevista velvoitteista. Digita Oy:lle annetaan kyseessä olevan markkina-analyysin perusteella tehty HMY-päätös vuoden 2008 aikana. Viestintävirasto valvoo asetettuja uusia ja/tai muutettuja sekä voimassa pysyviä velvoitteita seuraavaan markkina-analyysiin asti, jolloin markkinatilannetta tarkastellaan jälleen uudelleen. Tähän tarkasteluun vaikuttavat siten osaltaan myös tulevat toimilupapäätökset.

### ***Digitaaliset televisiolähetyspalvelut***

Digitaaliset televisiolähetyspalvelut voidaan jakaa päätökseen sisältyvän kuvan 1 ”Digitaalisen televisiolähetysverkon perusrakenne” mukaisesti 1) kanavanipun koostamispalveluihin (multipleksointipalvelut), 2) siirtopalveluihin ja 3) lähetinverkkopalveluihin. Verkon hallinta ja operointi koskee näitä kaikkia palveluketjun vaiheita. Kanavanipun koostamispalvelut käsittävät muun muassa lähetettävän materiaalin pakkaamisen kanavanippuihin. Ohjelmien alueellisen lähettämisen mahdollistamiseksi kanavanippujen koostamista voidaan tehdä myös alueellisesti (remultipleksointi). Siirtoverkkopalvelut käsittävät ohjelmien siirron lähetyksasemille. Siirto voidaan toteuttaa muun muassa valokuitukaapeleiden tai radiolinkkiverkon välityksellä. Lähetinverkkopalvelua on ohjelmien lähettäminen loppukäyttäjien vastaanotettavaksi. Kanavanipuittain koostetut ohjelmat lähetetään lähetyksasemilla sijaitseviin mastoihin kiinnitettyjen antennien välityksellä katsojien vastaanotettaviksi.

### ***Digitaalisista televisiolähetyspalveluista perittävät hinnat***

Viestintäviraston päätökseen sisältyvissä taulukoissa on esitetty Digita Oy:n digitaalisista televisiolähetyspalveluista perimät, 1.5.2008 voimaan tulleen hinnaston mukaiset hinnat (taulukko 1 ”A- ja B-kanavanippujen hinnat 1.5.2008 alkaen” ja taulukko 2 ”C-kanavanipun hinnat 1.5.2008 alkaen”). Hinnat eivät sisällä arvonlisäveroa.

Toimenpidepyynnön tekemisen hetkellä 28.1.2008 hinnat ovat olleet 1.1.2008 voimaan tulleen hinnaston mukaisesti hieman (kaksi prosenttia) korkeammalla tasolla. Yhtiön mukaan hinnan alentumisen perusteena on ollut E-kanavanipun laajentumisesta johtuva yhteisen infrastruktuurin kustannusten jakosuhteiden päivittäminen.

Digitan ilmoituksen mukaan hinnastoja sovelletaan kaikkiin televisiolähetyspalveluja ostaviin yrityksiin. Yhtiö on Viestintäviraston pyynnöstä myös esitellyt Digitan ja tv-yhtiöiden välisiä palvelusopimuksia virastolle.

### ***Digitan digitaalisten televisiolähetyspalveluiden kustannusten arviointi***

Viestintävirasto on julkaissut 21.12.2006 arviointiperiaatteet digitaalisten televisiolähetyspalvelujen hinnoittelun arvioinnista. Arviointiperiaattemuistiossa on esitetty keskeiset menetelmät, joita Viestintävirasto käyttää arvioidessaan digitaalisten televisiolähetyspalvelujen hinnoittelun säännösten mukaisuutta.

Digita toimitti Viestintävirastolle digitaalisen televisiolähetyspalveluverkon kustannustietoja tilikaudelta 1.1.2006-31.3.2007 sekä kustannustietoja ajalta 1.10.2007-31.1.2008. Viestintävirasto on arvioinnissaan ottanut huomioon sekä 31.3.2007 päättyneen tilikauden tiedot että myös ajantasaisemmat kustannustiedot, jotka kuvastavat kustannustietoja analogisten televisiolähetyspalvelujen sulkemisen jälkeiseltä ajalta. Viraston arvioinnissa on tarkasteltu kuitenkin tarkemmin voimassa olevan digitaalisten televisiolähetyspalvelujen hinnoittelun perusteena olevia kustannustietoja eli ajanjakson 1.10.2007-31.1.2008 kustannustietoja.

Viestintävirasto on vertaillut Digitan toimittamia kustannustietoja ja havainnut, että digitaalisten televisiolähetyspalveluiden kokonaiskustannukset ovat kasvaneet 31.3.2007 päättyneeseen tilikauteen nähden. Digitan mukaan olennaisin syy kustannusten muutokselle on ollut analogisen televisiolähetyspalvelun lopettaminen. Tämän johdosta yhteisen infrastruktuurin kustannuksia on tullut aikaisempaa enemmän sekä digitaalisten televisiolähetyspalveluiden että valtakunnallisten analogisten radiopalveluiden kannettavaksi.

Digitan Viestintävirastolle toimittamien selvitysten mukaan digitaalisten televisiolähetyspalveluiden kustannukset muodostuvat verkon käyttö- ja yleiskustannuksista, poistoista sekä sitoutuneen pääoman tuotosta. Yhtiön digitaalisen televisiolähetysverkon kustannukset koostuvat kustannuslaskentajärjestelmässä suoraan digitaaliselle televisiolähetysverkolle kohdennetuista kustannuksista sekä kustannuslaskentajärjestelmässä kohdennetuista yhteisistä kustannuksista. Yhteisinä kustannuksina Digita on käsitellyt kustannuksia, jotka kuuluvat usealle eri palvelulle. Näitä kustannuksia ovat verkon valvontapalvelun, tilavuokratapalvelun (site services) ja siirron runkoverkkopalvelun kustannukset. Yhteiset kustannukset koostuvat palveluille kohdennetuista käyttö- ja yleiskustannuksista, poistoista ja sitoutuneen pääoman tuotosta. Digitan selvitysten mukaan yhteisten kustannusten kohdentamisessa digitaaliselle televisiolähetyspalvelulle on otettu huomioon vain digitaaliselle televisiolähetyspalvelulle kuuluvat kustannukset. Näin ollen digitaalisten televisiolähetyspalvelujen kokonaiskustannukset sisältävät vain digitaalisille televisiolähetyspalveluille kohdistuvia kustannuksia ja muille palveluille kohdistuvat kustannukset on karsittu kustannuslaskennassa pois.

### *Käyttö- ja yleiskustannukset*

Digitan toimittamien tietojen mukaan digitaalisten televisiolähetyspalvelujen käyttö- ja yleiskustannukset muodostuvat digitaaliselle televisiolähetyspalvelulle kustannuslaskentajärjestelmässä suoraan kohdennetuista käyttö- ja yleiskustannuksista sekä kustannuslaskennassa digitaalisille televisiolähetyspalveluille kohdennetuista yhteisistä käyttö- ja yleiskustannuksista. Suoraan kohdennetut käyttökustannukset muodostuvat muun muassa henkilöstökuluista, operatiivisista kustannuksista, tilojen vuokrista, kiinteistöjen kustannuksista, matkakustannuksista ja ulkopuolisista palveluista. Digitaaliselle televisiolähetyspalvelulle kohdennetut yhteiset käyttökustannukset koostuvat verkonvalvonta-, tilavuokra- ja siirron runkoverkkopalveluille kustannuslaskentajärjestelmässä kohdennetuista käyttökustannuksista. Yleiskustannukset puolestaan muodostuvat lähinnä hallinnollisista kustannuksista, joita ovat muun muassa toimistokustannukset sekä markkinoinnin ja viestinnän kustannukset.

Yhtiön esittämät käyttö- ja yleiskustannukset perustuvat yhtiön mukaan kirjanpitoon kirjattuihin toteutuneisiin kustannuksiin, jotka on kohdennettu yhtiön käyttämän kustannuslaskentajärjestelmän avulla eri palveluille.

Viestintävirastolla ei ole huomauttamista Digitan esittämiin käyttö- ja yleiskustannuksiin.

### *Verkon jälleenhankintahinta*

Digita on arvostanut digitaalisen televisiolähetyspalveluverkkonsa jälleenhankintahintaan poistojen ja sitoutuneen pääoman laskemiseksi. Verkon jälleenhankintahinnan laskenta on toteutettu erillislaskelmin. Digitan verkon jälleenhankintahinta muodostuu yhteisestä infrastruktuurista, digitaalisten televisioverkon laitteista (lähettäminen ja koostaminen), siirtoverkon laitteista ja mittalaitteista.

### *Yhteisen infrastruktuurin jälleenhankintahinta*

Digitan selvityksen mukaan yhteiseen infrastruktuuriin kuuluvat mastot ja niiden varusteet, maa-alueet, rakennukset ja niiden laitteet sekä antennit.

Digitalta saatujen tietojen mukaan suurten mastojen jälleenhankintojen määrittämisessä on käytetty toimittajalta saatua tarjousta Jyväskylän maston uusimisesta vuodelta 2006. Saatujen tietojen perusteella Digita

on määrittänyt kaikkien suurten ja keskisuurten teräspuutkirakenteisten mastojen jälleenhankintahinnat. Vuoden 2007 jälleenhankintahintojen määrittämisessä on lisäksi otettu huomioon rakennuskustannusindeksi-vuosimuutos vuonna 2005-2006. Digita toimitti virastolle jälleenhankintahintalaskelman, jossa kaikki Digitan omistamien suurten ja keskisuurten mastojen jälleenhankintahinnat on esitetty mastokohtaisesti.

Digitan mukaan maa-alueiden jälleenhankintahinnat perustuvat puolestaan vuonna 2006 tehtyyn asiantuntijaselvitykseen Digitan omistamien maa-alueiden jälleenhankintahinnoista. Digita on toimittanut Viestintävirastolle auktorisoidun kiinteistöarvioijan lausunnon maa-alueiden jälleenhankintahinnoista sekä niiden arvonmäärityisperiaatteista.

Yhteisen infrastruktuuriin kuuluvat rakennukset ja niiden laitteet on Digitan selvityksen mukaan indeksoitu hankintahinnasta rakennuskustannusindeksillä ja antennit on puolestaan indeksoitu hankintahinnasta elinkustannusindeksillä.

Yhteiseen infrastruktuuriin kuuluvaa käyttöomaisuutta käytetään usean muunkin palvelun tuottamiseen. Digitan mukaan digitaalisten televisiolähetyspalvelujen kustannusten määrittämisessä on otettu huomioon ainoastaan digitaaliselle televisiolähetyspalvelulle kuuluva osuus pääomista, jolle poistoja ja tuottoa on laskettu. Muille palveluille kohdistuvat pääomat on otettu laskennassa huomioon karsimalla ne pois.

Digitaalisten televisiolähetysverkon laitteiden jälleenhankintahinta

Digitaalisen televisiolähetysverkon laitteiden arvon määrittämisessä on huomioitu DVB-lähetäminen, multipleksointi ja enkoodaus sekä DVB-T siirtolaitteet. Digitan mukaan digitaalisen televisioverkon laitteet on arvostettu käyttöomaisuuskirjanpidosta saatuihin hankintahintoihin.

Nämä pääomaerät Digita on kohdentanut suoraan digitaalisille televisiolähetyspalveluille.

Siirtoverkon laitteiden jälleenhankintahinta

Digitan selvityksen mukaan siirtoverkon laitteiden arvostaminen on toteutettu indeksoimalla hankintahinnasta elinkustannusindeksillä tai arvostamalla laitteet hankintahintaan teknologiasta riippuen. Kuitulinkit on selvityksen mukaan arvostettu hankintahintaan ja mikroaaltolinkit sekä satelliittilinkit on arvostettu indeksoimalla hankintahinnasta elinkustannusindeksillä.

Siirtoverkon laitteita käytetään myös muidenkin palveluiden tuottamiseen. Digitan mukaan digitaalisten televisiolähetyspalvelujen kustannusten määrittämisessä on otettu huomioon ainoastaan digitaaliselle televisiolähetyspalvelulle kuuluva osuus pääomista, jolle poistoja ja tuottoa on laskettu. Muille palveluille kohdistuvat pääomat on otettu laskennassa huomioon karsimalla ne pois.

#### Mittalaitteiden jälleenhankintahinta

Mittalaitteet on arvostettu indeksoimalla hankintahinnasta elinkustannusindeksillä. Nämä pääomaerät Digita on kohdentanut suoraan digitaalisille televisiolähetyspalveluille.

Digitan selvityksen mukaan edellä esitettyihin jälleenhankintahintoihin ei sisälly omaisuuseriä, jotka on jo kokonaan poistettu. Jälleenhankintahinnan määrittämisessä on otettu huomioon Digitan kirjanpidossaan soveltamat poistoajat. Viestintävirastolla ei ole huomautettavaa Digitan tapaan laskea verkon jälleenhankintahinta.

#### *Poistot*

Digita on laskenut vuosittaiset poistot tasapoistoina ilmoitettujen jälleenhankintahintojen perusteella laite- ja esinekohtaisesti. Poistoaikoina Digita on käyttänyt kirjanpidon mukaisia poistoaikoja.

Digitan selvityksen mukaan poistojen pohjana olevan jälleenhankintahinnan määrittämisessä on huomioitu, ettei pääomaan sisälly jo poistettu- ja verkon omaisuuseriä.

Digita on määrittänyt poistot Viestintäviraston arviointiperiaatteiden mukaisesti eikä Viestintävirastolla ole huomautettavaa Digitan laskentatapaan poistojen osalta.

#### *Sitoutunut pääoma ja tuotto*

Digitan digitaaliseen televisiolähetyspalveluverkkoon sitoutunut pääoma, jolle yhtiö on laskenut tuottoa, muodostuu Digitan digitaalisen televisiolähetysverkon käyttöomaisuudesta sekä lyhytaikaisista varoista. Käyttöomaisuus on arvostettu verkon nykykäyttöarvoon ja lyhytaikaiset varat 31.1.2008 tilanteen mukaiseen kirjanpidon arvoon.

Digita on selvityksessään arvostanut käyttöomaisuuden nykykäyttöarvoon. Digitan selvityksen mukaan käyttöomaisuus on arvostettu nykykäyttöarvoon laite- ja esinekohtaisesti. Nykykäyttöarvon määrittämisessä on otettu huomioon esineen käyttöönottovuosi sekä kirjanpidon pitoaika. Nykykäyttöarvon laskemisessa on otettu huomioon esineestä kertyneet poistot, jotka on vähennetty pääoman määrästä. Digitan soveltama laskentatapa nykykäyttöarvon määrittämiseksi on Viestintäviraston antaman ohjeistuksen mukainen.

Edellä esitetyn käyttöomaisuuden lisäksi Digita on laskelmissaan esittänyt sitoutuneeseen pääomaan myös lyhytaikaisia varoja. Digitan selvityksen mukaan lyhytaikaiset varat muodostuvat taseen myynti-, laina-, siirto-, ja muista saamisista sekä rahat ja pankkisaamiset -erästä. Selvityksen mukaan lyhytaikaiset varat on jaettu eri liiketoiminnoille liikevaihdon suhteen mukaisesti.

Viestintäviraston mukaan lyhytaikaisia varoja, jotka ovat aiheutuneet säännellyn palvelun tuottamisesta, voidaan ottaa huomioon sitoutuneeseen pääoman määrittämisessä, mikäli myös vastaavat lyhytaikaiset velat otetaan huomioon. Viraston näkemyksen mukaan lyhytaikaisten varojen ja velkojen osuus sitoutuneesta pääomasta ei tulisi kuitenkaan olla merkittävä ja lyhytaikaisten varojen ja velkojen tulisi käytännössä netottaa toisensa. Viestintävirasto on suorittamassaan arvioinnissa ottanut huomioon lyhytaikaiset varat ja velat 31.1.2008 tilanteen mukaisesti Digitan ilmoittamien tietojen pohjalta. Tehdyllä korjauksella ei ole kuitenkaan merkittävää vaikutusta digitaalisten televisiolähetyspalveluiden kokonaiskustannuksiin.

Viestintävirasto kuitenkin haluaa kiinnittää huomiota siihen, että Digitan käyttämä jakoperuste (liikevaihto) lyhytaikaisten varojen kohdentamisessa ei välttämättä kuvasta aiheuttamisperiaatteen mukaisesti lyhytaikaisten varojen ja velkojen jakautumista eri toiminnoille. Viraston näkemyksen mukaan säännellylle toiminnalle kohdistettavat lyhytaikaiset varat ja velat tulisi kohdentaa aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Jakoperusteen tulisi siis kuvastaa parhaalla mahdollisella tavalla toimintaan sitoutuneita lyhytaikaisten varojen ja velkojen määriä. Lisäksi virasto on kiinnittänyt huomiota lyhytaikaisten varojen ja velkojen tarkasteluajankohtaan, joka on tässä yhteydessä perustunut yhteen ajankohtaan (31.1.2008). Viraston mukaan yhden tietyn ajankohdan käyttö ei välttämättä kuvasta oikealla tavalla lyhytaikaisten varojen ja velkojen määrää

pidemmän ajanjakson tarkastelussa. Näin ollen viraston mukaan lyhytaikaisten varojen ja velkojen tarkastelun ajankohtana tulisi käyttää esimerkiksi vuoden keskimääräistä arvoa. Virasto kehottaa Digita ottamaan edellä mainitut seikat huomioon jatkossa, kun tarkastelu perustuu pidemmän ajanjakson tietoihin.

Viestintävirasto on 21.12.2006 julkaistussa arviointiperiaatemuistiossa ottanut kantaa kohtuulliseen tuottoon digitaalisissa televisiolähetyspalveluissa ja päivittänyt arviotaan riskittömän koron osalta 7.3.2008. Viestintävirasto on määrittänyt WACC-menetelmää käyttäen kohtuullisen tuoton digitaalisissa televisiolähetyspalveluissa. Viestintävirasto on katsonut, että kohtuulliseksi katsottava tuotto digitaalisissa televisiolähetyspalveluissa on tällä hetkellä 11,29 prosenttia. Viestintävirasto on käyttänyt arvioinnissaan edellä mainittua tuottoprosenttia. Virastolla ei ole huomautettavaa Digitan esittämään tuottoprosenttiin.

#### *Kustannusten kohdentaminen kanavanipuille (muxeille)*

Digita on selvitystensä mukaan jakanut digitaalisten televisiolähetyspalveluiden kustannukset valtakunnallisen koostamisen, siirtopalveluiden ja lähetinverkkopalveluiden kustannuksiin. Kustannukset on jaettu edelleen kanavanipuille (mux A, B, C ja E).

#### Koostamiskustannusten kohdentaminen

Digita on selvitystensä mukaan jakanut kanavanippujen koostamisesta aiheutuneet kustannukset tasan käytössä olevien kanavanippujen kesken.

#### Siirtopalveluiden kustannusten kohdentaminen

Kanavanippujen siirtopalveluiden kustannukset on yhtiön mukaan kohdennettu kanavanippukohtaisesti. Kohdentamisessa on otettu huomioon kunkin kanavanipun tarvitsemat siirtoverkon resurssit.

#### Lähetinverkkopalveluiden kustannusten kohdentaminen

Lähetinverkkopalveluiden kustannukset muodostuvat pääosin yhteisen infrastruktuurin aiheuttamista kustannuksista. Kyseiset kustannukset on kohdistettu eri kanavanipuille Digitan käyttämän ETV (Equivalent TV transmitter) -laskentamallin avulla. ETV-laskentamallissa yhteisen infrastruktuurin kustannukset on jaettu eri kanavanipuille ja radiokanaville

lähettimien käytön mukaan. Mallissa kustannukset on jaettu lähettinasemakohtaisesti lähettimien kapasiteettiosuuksien perusteella. Digita on antamiensa tietojen mukaan käynyt ETV-laskentamallin toiminnan läpi asiakkaidensa kanssa.

Kanavanippukohtainen kokonaiskustannus on edelleen jaettu niin, että on saatu televisiolähetyspalveluiden kapasiteetin kustannukset kuukautta kohden 1 Mbit/s nopeusluokalle. Viestintävirastolla ei ole huomautettavaa Digitan tapaan kohdentaa kustannukset eri kanavanipuille.

### ***Televisiolähetyspalveluiden kustannusten ja hinnaston välinen yhteys***

Digita on edeltävän kappaleen mukaisesti esittänyt kanavanippukohtaisesti kustannukset digitaalisten televisiolähetyspalvelun kapasiteetille kuukautta kohden 1 Mbit/s nopeusluokalle. Kyseinen kustannus vastaa hinnastossa esitettyä kapasiteetin (All time) hintaa kuukautta kohden 1 Mbit/s nopeudella, kun sopimus on vähintään yhden vuoden mittainen.

Yhtiön hinnastossa on esitetty myös lähetykskapasiteettien hintoja, jotka riippuvat sopimusjakson pituudesta, lähetyksajankohdasta tai lähetyksenopeudesta. Digitan selvityksen mukaan hitaampien nopeusluokkien tai lyhyempien sopimusjaksojen osalta perittävien kapasiteettien suhteellista hintaa on korotettu perustuen näiden aiheuttamaan arvioituun kapasiteetin vajaakäyttöön. Yhtiön mukaan osa kapasiteetista jää potentiaalisesti käyttämättä, jos sitä myydään pienempinä nopeuksina tai lyhyemmissä sopimusjaksoissa. Lisäksi Digita on esittänyt, että potentiaalisesti myymättä jäävän kapasiteetin lisäksi lyhyempiä sopimusjaksoja ja alle 1 Mbit/s nopeusluokkia rasittavat asiakashankinnan, tarjous- ja sopimusprosessien kustannukset sekä palvelun tekniset aloituskustannukset.

Viestintäviraston näkemyksen mukaan Digitan käyttämä hinnoittelurakenne ohjaa pidempiaikaisiin sopimuksiin. Esimerkiksi kahden kuukauden mittaisen sopimuksen kuukausihinta on kaksinkertainen verrattuna vuoden mittaisen sopimuksen kuukausihintaan. Digita ei ole esittänyt virastolle riittäviä hintojen eroja perustelevia kustannuserusteita. Lisäksi yhtiön selvitysten mukaan minkään kanavanipun osalta ei muuta kapasiteettiä juurikaan jää käytännössä myytäväksi. Lähetyksajankohdasta riippuville hinnoille yhtiö ei ole esittänyt kustannuserusteita.

Viraston näkemyksen mukaan hinnoittelussa voidaan ottaa huomioon markkinan ominaispiirteet, esimerkiksi lähetyssajankohta ja lähetyksenopeus. Digita voi itse määrittää käyttämänsä hinnoittelurakenteen. Perittävien säänneltyjen maksujen kustannussuuntautuneisuuden tulee kuitenkin toteutua hinnoittelurakenteesta riippumatta. Lisäksi hinnoittelussa tulee huomioida hinnoittelun syrjimättömyys.

## **Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

*MTV Oy, Subtv Oy, Suomen Urheilutelevisio Oy, SW Television Oy/Nelonen ja Yleisradio Oy* ovat valituksessaan vaatineet, että korkein hallinto-oikeus ensisijaisesti

- palauttaa Viestintäviraston päätöksen kohteena olevan asian käsittelyn kokonaisuudessaan Viestintävirastolle,
- määrää Viestintäviraston käsittelemään asian uudelleen alkuperäisessä toimenpidepyynnössä määritellyssä asiallisessa ja ajallisessa laajuudessa siten, että valittajayhtiöillä on käsittelyn aikana tiedoksisatuna se aineisto, joka yhtiöille niiden asianosaisaseman perusteella kuuluu ja joka määritellään tarkemmin Helsingin hallinto-oikeudessa käsiteltävänä olevassa prosessissa eriyttämislaskelmien julkisuudesta sekä
- velvoittaa Viestintäviraston korvaamaan valittajayhtiöille näiden asian hoidosta aiheutuneet oikeudenkäynti- ja asianosaiskulut korkolain mukaisine viivästyskorkeineen.

Valittajayhtiöt ovat toissijaisesti vaatineet, että korkein hallinto-oikeus kumoaa Viestintäviraston päätöksen niiltä osin kuin Viestintävirasto on päätöksessään

- todennut, ettei sillä ole huomautettavaa Digitan hinnoitteluperusteiden osalta tai että Digitan soveltamat laskentatavat ovat Viestintäviraston antaman ohjeistuksen mukaisia
- rajannut tutkinnan alasta Digitan takautuvan hinnoittelun ja siirtänyt asian hinnoittelun mahdollisten vääristymien takautuvaa oikaisua koskevilta osin Kilpailuviraston käsiteltäväksi ja
- rajannut tutkinnan alasta radiolähetyspalveluiden hinnoittelun.

Valittajayhtiöt ovat perustelleet vaatimustaan asian palauttamisesta Viestintävirastolle muun ohella seuraavasti:

### *Asian riittävä selvittäminen ja käsittelyn tasapuolisuus*

Asian käsittely Viestintävirastossa ei ole ollut perustuslain, hallintolain eikä julkisuuslain säännösten mukainen. Valittajayhtiöt ovat asiassa hallintolain 11 §:n määrittelyn nojalla asianosaisia. Valittajayhtiöt ovat

tässä hallintoasiassa toimenpidepyynnön tekijöitä ja siten suoraan hallintolain tarkoittamassa asianosaisen asemassa. Lisäksi Digitan hinnoittelu vaikuttaa suoraan valittajayhtiöiden toimintaan, joten asia koskee oikeudellisesti välittömällä tavalla yhtiöiden taloudellista etua. Perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeuteen asianmukaisesta käsittelystä kuuluu oikeus saada asia käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa. Hallintolain 6 § velvoittaa viranomaisia kohtelemaan hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Säännöksen nojalla valittajayhtiöiden ja Digitan kohtelun on oltava asian käsittelyssä tasapuolista. Lisäksi Viestintäviraston on toimittava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja sen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Viestintävirasto ei ole esittänyt valittajayhtiöille pyyntöjä toimittaa selvityksiä vaatimustensa tueksi. Yleisradio Oy:n toimittamien riippumattomien asiantuntijoiden PricewaterhouseCoopers Oy:n ja Omnitele Oy:n lausuntojen täydellinen sivuuttaminen päätöksenteossa ei ole hyväksyttävää. Hallintolain 31 § edellyttää viranomaisen selvittävän asiaa riittävästi sekä asianosaisen toimittavan riittävä selvitystä vaatimustensa perusteiksi ja myötävaikuttavan asian selvittämiseen. Viestintävirasto ei ole päätöksenteossaan antanut Yleisradio Oy:n toimittamalle selvitykselle minkäänlaista painoarvoa. Koska Yleisradio Oy:n esittämä aineisto puhuu kiistattomasti Viestintäviraston päätöstä vastaan, Viestintäviraston olisi tullut päätöksessään ainakin selvittää, millä tavoin esitetty aineisto on otettu huomioon.

#### *Valittajayhtiöiden asianosaisasema ja asianosaisjulkisuus*

Julkisuuslain 11 § oikeuttaa asianosaisen saamaan asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tiedon muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Asianosaisella on oikeus saada tieto myös julkisuuslain 24 §:ssä salassa pidettäviksi säädetyistä asiakirjoista eli myös liike- ja ammattisalaisuuksia sisältävistä asiakirjoista. Julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa luetellut poikkeukset asianosaisen tiedonsaantioikeudesta eivät sovellu tähän tapaukseen.

Viestintäviraston päätös viittaa lukuisissa kohdissa perusteina Digitan toimittamaan aineistoon. Valittajayhtiöt eivät ole saaneet tiedoksi Digitan Viestintävirastolle tutkinnan aikana toimittamaa aineistoa, mikä ei ole mahdollistanut valittajayhtiöille yhdenvertaisia mahdollisuuksia

osallistua asian käsittelyyn. Viestintävirasto on tietopyyntöjen johdosta antamassaan päätöksessä määritellyt osan kyseessä olevasta asiakirjamateriaalista luovutettavaksi, mutta luovutettavan aineiston laajuus ja luovuttamisen ajankohta täsmentyy Viestintäviraston kyseistä päätöstä koskevan muutoksenhakuprosessin lopullisen ratkaisun myötä. Joka tapauksessa valittajayhtiöillä ei asian käsittelyn aikana ole ollut saatavilla yhtiöille niiden asianosaisaseman perusteella lain nojalla kuuluvaa materiaalia. Valittajayhtiöillä olisi asian käsittelyn aikana kuulunut olla käytettävissään sama materiaali kuin mihin Viestintävirasto on voinut päätöksenteossaan tukeutua.

### *Päätöksen perustelevinen*

Hallintolain 45 § edellyttää viranomaisen perustelevan hallintopäätöksen. Yhdenkään mainitun lainkohdan 2 momentissa luetelluista perusteluvollisuuden poikkeuksista ei voida katsoa soveltuvan Viestintäviraston päätökseen. Päätöksen perustelujen laajuuden osalta olennaista on, että niissä tuodaan tosiseikkoina esiin ratkaisun perusteena olevat keskeiset syyt ja selvitykset. Perustelujen sisältöä ja laajuutta on arvioitava tapauskohtaisesti olosuhteiden ja asianosaisten tiedontarpeen kannalta. Viestintäviraston päätöksen jälkeenkään valittajayhtiöillä ei ole mahdollisuutta luotettavasti arvioida Digitan hinnoittelua, koska Viestintävirasto perustaa päätöksensä merkittävilta osin aineistoon, jota valittajayhtiöt eivät tutkinnan aikana ole saaneet tiedoksi ja jota Viestintävirasto ei myöskään päätöksessään kuvaile muutoin kuin toteamuksenomaisesti. Viestintävirasto on todennut useassa kohdin päätöstään, ettei Viestintävirastolla ole huomautettavaa Digitan laskentatapaan. Perusteluna ovat Digitan toimittamat selvitykset, joita valittajayhtiöt eivät siis ole saaneet tiedoksi ja joiden sisältöä ei päätöksessä tuoda ilmi.

Valittajayhtiöt ovat lausuneet perusteluna toissijaiselle, päätöksen kumoamista koskevalle vaatimukselleen muun ohella seuraavaa:

### *Esimerkit Viestintäviraston päätöksen sisältämistä virheellisyyksistä*

Valittajayhtiöt ovat vaatineet Viestintäviraston päätöksen kumoamista siltä osin kuin virasto on todennut, ettei sillä ole huomautettavaa Digitan hinnoitteluperusteiden osalta tai että Digitan soveltamat laskentatavat ovat Viestintäviraston antaman ohjeistuksen mukaisia. Valittajayhtiöt tarkentavat perusteitaan Viestintäviraston päätöksen kumoamiseksi

mainituilta osin sen jälkeen, kun yhtiöt ovat saaneet tietoonsa tietopyyntöä koskevassa lopullisessa ratkaisussa luovutettavaksi määritellyn asiakirja-aineiston. Valittajayhtiöt ovat kuitenkin korostaneet jo tässä yhteydessä sitä, että Digitan liiketoiminnan liikevoitto tilikaudella 1.1.2006-31.3.2007 oli 48 prosenttia, mikä on liiketaloudellisesti todella poikkeuksellisen korkea voittoprosentti. Viimeiseltä tilikaudelta 1.4.2007-31.3.2008 hyväksyttyä tilinpäätöstä ei ole vielä saatavilla. Viestintävirastolle toimitetut riippumattomat asiantuntijaselvitykset osoittavat myös, ettei Digitan hinnoittelu ole pysynyt Viestintäviraston ohjeiden tuottorajoituksen rajoissa eikä Digita ole siten noudattanut HMOV-päätöksessä sille viestintämarkkinalain mukaisesti määrättyä velvoitetta kustannussuuntautuneeseen hintaan.

Viestintäviraston päätöksestä on tässä vaiheessa todettavissa seuraavat virheellisyydet: 1) Jyväskylän 322 metriä korkeaa mastoa koskevan tarjouksen hinnan käyttäminen kaikkien 36 maston jälleenhankintahinnan määrittelyn perusteena ei ole oikein, sillä mastojen keskipituus on noin 240 metriä ja maston suuruus vaikuttaa olennaisesti sen hintaan. 2) Suurin osa mastoista on kirjanpidon mukaan poistettua omaisuutta, joten kaikkein mastojen jälleenhankintahintojen esittäminen ei ole perusteltua. 3) Päätöksestä ei ilmene, onko maa-alueiden tuottoa otettu huomioon niiden arvon määrittämisessä eikä päätöksestä käy ilmi, mihin maa-alueiden jälleenhankintahinta perustuu. 4) Viestintäviraston olisi tullut selvittää omaisuuserien todellinen jälleenhankintahinta, eikä tyytyä arvioimaan niitä elinkustannusindeksisidonnaisesti. 5) Digita on viimeksi päättyneellä tilikaudella 1.1.2006-31.3.2007 muuttanut suunnitelman mukaisia poistoaikojaan merkittävästi, minkä johdosta poistoajat ovat pidentyneet. Hinnoitteluohjeiden mukaan poistojen laskennassa on käytettävä kirjanpidon suunnitelman mukaisia poistoaikoja ja -menetelmiä. Suunnitelman mukaisten poistojen määrittämisessä on noudatettava kirjanpitolain säännöksiä noudattavaa johdonmukaista linjaa. Lähetyspalvelujen kustannusten lisääminen näennäisesti poistoaikoja pidentämällä ei ole Viestintäviraston ohjeistuksen mukaista. Viestintäviraston päätöksen perustuminen kyseisiin virheellisyyksiin johtaa siihen, ettei Viestintävirasto ole päätöksenteossaan noudattanut asianmukaisesti sille viestintämarkkinalain 119 §:n 2 momentissa määrättyä velvollisuutta valvoa lain noudattamista.

### *Asian osittainen siirtäminen Kilpailuvirastolle*

Valittajayhtiöt ovat vaatineet Viestintäviraston päätöksen kumoamista siltä osin kuin virasto on rajannut tutkinnan alasta Digitan takautuvan hinnoittelun ja siirtänyt asian hinnoittelun mahdollisten vääristymien takautuvaa oikaisua koskevilta osin Kilpailuviraston käsiteltäväksi. Viestintävirasto on siirtänyt asian näiltä osin Kilpailuvirastolle jo 17.4.2008. Viestintävirasto ei ole antanut asiasta valituskelpoista ratkaisua, vaan on ainoastaan ilmoittanut Digitalle ja valittajayhtiöille siirtävänsä asian osittain Kilpailuviraston käsiteltäväksi. Valittajayhtiöt ovat ennen Viestintäviraston tekemää asian osittaista siirtoa ilmoittaneet 9.4.2008 päivätyssä selvityspyynnössään vastustavansa toimenpidepyynnön osittaista siirtämistä Kilpailuviraston tutkittavaksi. Viestintävirasto ei ole ottanut huomioon valittajayhtiöiden toimittamaa selvityspyyntöä. Asian osittainen siirtäminen Kilpailuviraston käsiteltäväksi ei ole perustuslain 21 §:n eikä hallintolain 21 §:n mukaista eikä myöskään noudata Viestintäviraston ja Kilpailuviraston keskenään laatimaa ohjeistusta virastojen välisestä tehtävänjaosta.

Viestintäviraston on viestintämarkkinalain 119 §:n 2 momentin nojalla valvottava viestintämarkkinalain sekä sen nojalla annettujen säädösten noudattamista. Tämän veloitteen mukaista ei ole siirtää viestintämarkkinalain säännöksiin perustuvien hinnoitteluelvoitteiden noudattamisen valvontaa yleiselle kilpailuviranomaiselle. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa diaarinumero 3225/2/02 ei ole otettu kantaa eri ajanjaksoja koskevan hinnoittelun selvittämiseen.

### *Radiolähetyspalvelut*

Valittajayhtiöt ovat vaatineet korkeinta hallinto-oikeutta kumoamaan Viestintäviraston päätöksen siltä osin kuin virasto on rajannut tutkinnan alasta radiolähetyspalveluiden hinnoittelun. Yleisradio Oy:llä on perustuslain 21 §:n mukainen oikeus saada viestintämarkkinalain mukainen toimenpidepyyntö käsiteltäväksi asianmukaisesti kokonaisuudessaan Viestintävirastossa. Tutkinnan kohteena on oltava ne toiminnot, joiden osalta Digita on HMV-päätöksessä määritelly huomattavan markkina-voiman omaavaksi toimijaksi ja joiden osalta HMV-päätöksen hinnoitteluelvoitteet sitä sitovat. Viestintäviraston päätöksen mukaan on 29.2.2008 sovittu, että tutkinnan tämä vaihe käsittää ainoastaan televisiolähetyspalvelujen hinnoittelun ja että radiolähetyspalvelujen osalta hinnoittelua tutkitaan tarvittaessa myöhemmin. Kyseisessä osapuolten välisessä

tapaamisessa ei kuitenkaan tehty mitään sitovia päätöksiä. Yleisradio Oy on 27.3.2008 toimittamassaan lausumassa pyytänyt Viestintävirastoa sisällyttämään tutkintaansa analogisten televisio- ja radiolähetyspalvelujen hinnoittelu alkuperäisen toimenpidepyynnön mukaisesti.

Analogisten televisiolähetyspalvelujen hinnoittelun tutkiminen on kokonaisuudessaan takautuvan hinnoittelun tutkimista, sillä analogiset televisiolähetykset on lopetettu maanpäällisessä televisioverkossa 31.8.2007. Näin ollen vaatimus kumota Viestintäviraston päätös analogisten televisiolähetyspalvelujen tutkimisen pois rajaamisen osalta perustuu edellä mainittuihin seikkoihin, joilla perustellaan vaatimusta kumota asian siirto Kilpailuvirastolle takautuvan hinnoittelun tutkimisen osalta.

Viestintäviraston päätöksen perustelut eivät radiolähetyspalvelujen hinnoittelun tutkinnasta poissulkemisen osalta ole hallintolain 45 §:n mukaiset, sillä ne perustuvat 29.2.2008 käytyyn keskusteluun, eivätkä ne ota huomioon kyseisen päivämäärän jälkeen tapahtuneita asioita. Radiolähetyspalvelujen sulkeminen tutkinnan ulkopuolelle rikkoo Viestintäviraston velvollisuutta valvoa viestintämarkkinalain toteutumista Digitan radiolähetyspalvelujen hinnoittelun osalta.

**Viestintävirasto** on 3.10.2008 antamassaan lausunnossa vaatinut valituksen hylkäämistä perusteettomana. Viestintävirasto on lausunut muun ohella seuraavaa:

*Asian käsittely toimivaltaisessa viranomaisessa*

Viestintävirasto on vastaanottaessaan osittain toimivaltaansa kuulumattoman toimenpidepyynnön, siirtäessään asian toimivaltaan kuulumattomilta osin oikealle viranomaiselle ja ilmoittaessaan siirrosta asianosaisille toiminut täysin hallintolain 21 §:n mukaisesti. Viestintävirastossa järjestetyssä tapaamisessa 29.2.2008 käytiin läpi Viestintäviraston toimivalan rajoitukset asiassa ja kerrottiin osapuolille, että Kilpailuvirastolla on mahdollisuus hinnoittelun takautuvaan arviointiin ja tarvittaessa myös sanktioiden asettamiseen. Koska Viestintävirasto on velvollinen viranpuolesta toimittamaan sen toimivaltaan kuulumattoman asiakirjan toimivaltaiselle viranomaiselle, valittajayhtiöiden 9.4.2008 toimittamalla kirjeellä, jossa yhtiöt vastustavat toimenpidepyynnön osittaista siirtämistä Kilpailuviraston tutkittavaksi, ei ole ollut asiassa merkitystä.

Asiassa ei olla asettamassa hintaregulaattorin roolia Kilpailuvirastolle. Sekä Viestintävirastolla että Kilpailuvirastolla on lakiin perustuva toimivalta viestintämarkkinoilla. Viestintäviraston toimivalta perustuu viestintämarkkinalakiin ja Kilpailuviraston toimivalta kilpailunrajoituslakiin. Toimialakohtainen erityissääntely syrjäyttää kilpailunrajoituslain ainoastaan silloin, kun erityislaissa on nimenomainen poikkeus, joka suoraan sääntelee tietyn asiantilan kilpailunrajoituslaista poikkeavalla tavalla. Näin ollen se seikka, että kyse on säännelystä toimialasta, ei poista kilpailunrajoituslain soveltumista.

Asian osittainen siirto Kilpailuvirastolle perustuu lisäksi myös viestintämarkkinalain 120 §:ään, jonka mukaan Viestintäviraston on lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan toimittava tarvittaessa yhteistyössä kilpailuviranomaisten kanssa. Yhteistyön toimintaperiaatteita selventääkseen virastot tekivät vuonna 2003 muistion virastojen välisestä yhteistyöstä. Muistion lausumat tarkoittavat käytännössä sitä, että kummankin viranomaisen ollessa toimivaltainen käsittelemään asian, toimenpidepyynnön ohjataan sille virastolle, jolla on parhaat edellytykset sekä asian selvittämiseen että tarpeellisten muutosten ja seuraamusten toteuttamiseen.

Luontevaa on, että siltä osin kuin toimenpidepyynnössä on kysymys Viestintäviraston huomattavan markkinavoiman yritykselle asettaman velvoitteen rikkomisesta, asian selvittäminen kuuluu ensisijaisesti Viestintävirastolle. Tältä osin Viestintävirasto onkin ottanut asian tutkittavakseen. Toimenpidepyynnön sisältämän hinnoittelun takautuvan tutkinnan osalta asian käsittely kuuluu kuitenkin Kilpailuvirastolle. Tämä perustuu muun muassa yhteistyöstä tehdyssä muistiossakin todettuun seikkaan, jonka mukaan "Jos kilpailunrajoituksesta on ilmeisesti määrättävä kilpailunrikkomismaksu tai kilpailunrajoituksen kohde vaatii asiassa tuomioistuinteitse kilpailunrajoituslain 18 a §:ssä tarkoitettua vahingonkorvausta, toimenpidepyynnön käsittely kuuluu luontevimmin Kilpailuvirastolle". Valituksenalaisessa asiassa on nimenomaisesti kyse tästä, sillä valittajayhtiöt ovat viitanneet takautuvan tutkinnan merkittävyyteen yhtiöille nimenomaisesti siltä kannalta, että niillä olisi mahdollisuus esittää Digitalle yksityisoikeudellisia, erityisesti voimassa olleiden maksujen osittaispätettömyyteen liittyviä vaatimuksia.

Valittajayhtiöt ovat vaatineet Viestintävirastoa tutkimaan hinnoittelun sellaisten palvelujen osalta, jotka lopetettiin maanpäällisessä televisioverkossa 31.8.2007. Kyseessä olevaa analogisten maanpäällisten televisiolähetyspalveluiden markkinaa ei siten enää ole olemassa. Valittajayhtiöiden vaatimuksessa hinnoittelun tutkinnasta takautuvasti on siten

kysymys määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevien säännösten soveltamisesta ja yhtiöt pyrkivät toimenpidepyynnöllään vahingonkorvauksiin. Koska Kilpailuvirastolla on parhaat edellytykset hinnoittelun takautuvaan selvittämiseen sekä mahdollisten seuraamusten toteuttamiseen, asia on tältä osin siirretty Kilpailuvirastolle. Kilpailuvirasto on katsonut olevansa asiassa toimivaltainen viranomainen ja ottanut asian käsittelynsä.

*Asian riittävä selvittäminen ja käsittelyn tasapuolisuus*

Viestintäviraston hinnoittelututkinta perustuu ensisijaisesti tutkinnan kohteena olevan yrityksen toimittamiin selvityksiin. Tämä perustuu viestintämarkkinalain 86 §:ään sisältyvään todistustaakkaa koskevaan säännökseen, jonka mukaan yritys, jolle on asetettu velvollisuus kustannussuuntautuneeseen ja syrjimättömään hinnoitteluun, on velvollinen osoittamaan, että sen tuotteesta tai palvelusta perimä hinta on kustannussuuntautunut ja syrjimätön. Tutkinnan kohteena olevalla teleyrityksellä on asianosaisista parhaat mahdollisuudet esittää hinnoittelua koskevaa näyttöä. Digitan hinnoittelun tutkinnassa pääpaino on siten ollut Digitan toimittamissa tiedoissa.

Valittajayhtiöiden väite niiden toimittamien asiantuntijalausuntojen täydellisestä sivuuttamisesta ei pidä paikkaansa. Virasto on tutustunut asian käsittelyn aikana kumpaankin asiantuntijalausuntoon. Viraston arviointi Digitan hinnoittelun kohtuullisuudesta ei ole perustunut eikä olisi voinutkaan perustua näihin selvityksiin. Kummatkin lausunnot perustuvat julkisista lähteistä saataviin tietoihin, joiden perusteella ei ole edes mahdollista arvioida hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta.

Viestintävirasto on perustanut arvionsa Digitan hinnoittelun kohtuullisuudesta Digitalta edellytettyihin ja saatuihin yksityiskohtaisiin selvityksiin yrityksen tuote- ja palvelukohtaisista kustannustiedoista sekä volyyymi-, verkkokomponentti-, omaisuuserä- ynnä muista tiedoista sekä viraston vuonna 2006 julkaisemiin digitaalisten televisiolähetyspalvelujen hinnoittelun arviointiperiaatteisiin. Selvityksen kohteena ovat olleet viraston päätöksen sivulta 3 ilmenevät yksityiskohtaiset tiedot, joiden osalta virasto on pyytänyt kahdeksan kertaa lisäselvityksiä tähdäten aina kerros kerrokselta tarkempien ja yksityiskohtaisempien tietojen läpikäymiseen, kunnes virasto on katsonut selvityksen riittäväksi hinnoittelun kustannussuuntautuneisuuden arvioinnille. Valittajayhtiöitä on kuultu

asian käsittelyn yhteydessä lukuisia kertoja. Viestintävirasto on järjestänyt tapaamiset virastossa 29.2.2008 ja 11.3.2008, minkä lisäksi virasto on kuullut valittajayhtiöitä useasti myös puhelimitse ja sähköpostitse. Valittajayhtiöillä on lisäksi ollut mahdollisuus toimittaa haluamiaan selvityksiä vaatimusten tueksi.

*Valittajayhtiöiden asianosaisasema ja asianosaisjulkisuuden rajoitukset*

Viestintämarkkinalain sekä sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonta on kyseisen lain 119 §:n mukaisesti Viestintäviraston eikä valittajayhtiöiden tehtävä. Valittajayhtiöillä ei siten asianosaisena tulekaan olla yhdenvertaisia mahdollisuuksia osallistua asian käsittelyyn, sillä tutkintavelvollisuus asiassa kuuluu Viestintävirastolle.

Mikäli valvontatehtävän yhteydessä saatuja teleyritysten yksityiskohtaisia, liikesalaisuuksiksi katsottavia tietoja joudutaan Viestintävirastosta luovuttamaan edelleen, vaarana on, että teleyritykset ottavat tietoja toimittaessaan huomioon materiaalin päätyminen myös muulle kuin Viestintävirastolle ja ryhtyvät suodattamaan Viestintävirastolle toimitettavaa tietoa. Yksityiskohtaisen sekä ajantasaisen tiedon saanti ja samalla myös Viestintäviraston lakisääteisen valvontatehtävän toteuttaminen hankaloituisi merkittävästi. Lisäksi on otettava huomioon, että asianosaisasemaansa varmistaakseen yritykset voisivat tehdä Viestintävirastolle toimenpidepyyntöjä, joiden perimmäinen tarkoitus liittyisi juuri toimenpidepyynnön kohteen liikesalaisuuksien saamiseen. Viestintäviraston resurssit sitoutuisivat suurelta osin sääntelyn tavoitteiden kannalta toisarvoisten seikkojen käsittelyyn ja markkinavalvonnan edellytykset heikenisivät merkittävästi. Digitan Viestintävirastolle toimittamien liikesalaisuuksien luovuttaminen eteenpäin asianosaisille tai muille tahoille on siten vastoin erittäin tärkeää yleistä etua.

Liikesalaisuustietojen antaminen yritysten neuvottelukumppaneille olisi omiaan heikentämään yrityksen kilpailu-/neuvotteluasemaa ja siten aiheuttamaan taloudellista vahinkoa. Digitan yksityiskohtaisten tietojen luovuttaminen Digitaan asiakassuhteessa oleville yrityksille olisi siten omiaan vaikuttamaan osapuolten väliseen neuvotteluvoimaan ja osapuolten väliseen sopimuksetekoon. Digitan liikesalaisuustietojen luovuttaminen yritykseen tämänkaltaisessa suhteessa oleville yrityksille olisi siten vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua.

Erittäin tärkeä valvonnan ja sääntelyn tehokkuuteen liittyvä yleinen etu sekä yksityisen yrityksen taloudelliset edut syrjäyttävät tässä tapauksessa valittajayhtiöiden asianosaisasemaan perustuvan oikeuden saada tieto liikesalaisuuksia sisältävistä asiakirjoista.

Liiketoimintokohtainen eriyttämislaskelma ei anna tietoa yksittäisen tuotteen hinnoittelun perusteista, eikä Viestintävirasto ole käyttänyt eriyttämislaskelmaa tai eriyttämisperiaatteita Digitan digitaalisten televisiolähetyspalvelun hinnoittelun arvioinnin perusteena.

### *Päätöksen perustelevinen*

Viestintävirasto on viitannut valittajayhtiöiden asianosaisasemaa ja asianosaisjulkisuuden rajoituksia koskevassa kohdassa esitettyihin perusteluihin asianosaisjulkisuuden väistymisestä erittäin tärkeän yleisen ja yksityisen edun vuoksi. Viestintäviraston päätöksessä on tuotu esille kaikki päätökseen vaikuttaneet seikat liikesalaisuustietoja kuitenkin paljastamatta. Valituksenalaisen päätöksen sivulla 3 on lueteltu ne seikat, jotka ovat olleet tutkinnan kohteena. Sivulla 7-12 on puolestaan selostettu tutkintaa yksityiskohtaisesti näiden seikkojen osalta. Virasto on lisäksi julkaissut jo vuonna 2006 arviointiperiaatteet digitaalisten televisiolähetyspalvelujen hinnoittelun arvioinnista, joten valittajayhtiöillä on ollut tiedossaan viraston arvioinnissa käyttämät keskeiset menetelmät. Valittajayhtiöiden oikeus saada tietää itseään koskevan ratkaisun perusteet on siten tullut päätöksentekoprosessissa turvatuksi ilman, että valittajayhtiöt saisivat tiedokseen niiden vaatimia liikesalaisuustietoja.

### *Radiolähetyspalvelut*

Televisioyhtiöiden Viestintävirastolle jättämä toimenpidepyyntö koski sekä televisio- että radiolähetysten jakelukustannusten selvittämistä. Digitaalisten televisiolähetyspalvelujen osalta Viestintävirasto on julkaissut vuonna 2006 hinnoittelun arviointiperiaatteet. Radiolähetyspalvelujen osalta hinnoittelun arviointiperiaatteita ei ole valmiina ja arviointi edellyttää ensin arvioinnin pohjana käytettävien arviointiperiaatteiden tekemisen. Viestintäviraston mukaan valittajayhtiöt toivoivat asian nopeaa käsittelyä. Mikäli televisio- ja radiolähetyspalvelujen hinnoittelun arviointi olisi käsitelty samassa, asian käsittely olisi viivästynyt vastoin valittajayhtiöiden toivetta. Tämän vuoksi ja valittajayhtiöiden toiveesta osapuolten tapaamisessa 29.2.2008 sovittiin, että tässä

vaiheessa virasto selvittää ainoastaan televisiolähetyspalveluiden hinnoittelun. Sovittu käsittelyjärjestys oli valittajayhtiöiden nimenomainen toive, jotta asian käsittely ei olisi viivästynyt yli neljän kuukauden määräjän. Virasto oikaisee lisäksi valittajayhtiöiden väitteen, jonka mukaan radiolähetyspalvelujen hinnoittelu olisi rajattu pois viraston tutkinnasta. Tämä ei pidä paikkaansa, sillä asia on edelleen vireillä virastossa radiolähetyspalvelujen tutkintapyynnön osalta.

*Valittajayhtiöiden esimerkit Viestintäviraston päätöksen sisältämistä virheellisyyksistä*

Yrityksen edellisten tilikausien liikevoittoprosentit eivät kerro viraston valituksenalaisessa päätöksessä tutkinnan kohteena olleiden Digitan digitaalisten televisiolähetyspalvelujen hinnoittelun kustannussuuntautuneisuudesta. Liikevoittoprosentti kuvastaa koko yrityksen tulosta ja sisältää näin ollen yrityksen kaiken toiminnan kyseisellä ajanjaksolla. Liikevoittoprosentti ei siten kuvasta yksittäisen tuotteen kustannussuuntautuneisuutta. Digitalilla on valittajayhtiöiden viittaamalla tilikaudella ollut tarjonnassaan useita palveluja, mukaan lukien analogiset televisiolähetyspalvelut. Viestintävirasto on tutkinut vuonna 2008 voimassa olevan hinnoittelun ja sen perusteet ja tutkinta ja valituksenalainen päätös perustuvat ainoastaan digitaalisten televisiolähetyspalvelujen hinnoittelun selvittämiseen. Viestintävirasto on todennut valituksenalaisessa päätöksessään, että kohtuulliseksi katsottava tuotto digitaalisissa televisiolähetyspalveluissa on tällä hetkellä 11, 29 prosenttia. Viestintävirasto on arvioidessaan Digitan digitaalisten televisiolähetyspalvelujen hinnoittelun käyttänyt tätä tuottoprosenttia, eikä virastolla ole ollut huomautettavaa Digitan esittämään tuottoprosenttiin.

Mastojen jälleenhankintahinnat on laskettu Jyväskylän mastoa koskevan tarjouksen sisältämien tietojen perusteella, ei tarjouksen loppuhinnan perusteella. Tarjous sisältää lukuisia komponentteja, joiden perusteella myös eripituisten mastojen jälleenhankintahinta on määritettävissä. Jälleenhankintahinnan määrittämisessä on otettu huomioon, ettei pääomaan sisälly jo kokonaan poistettuja verkon omaisuususeriä. Maa-alueiden jälleenhankintahinnat perustuvat vuonna 2006 tehtyyn asiantuntijaselvitykseen Digitan omistamien maa-alueiden jälleenhankintahinnoista. Viestintävirastolla on ollut päätöksensä perustana auktorisoidun kiinteistöarvioijan lausunto maa-alueiden jälleenhankintahinnoista sekä niiden

arvonmäärityisperiaatteista. Elinkustannusindeksisidonnaisuutta koskevan valittajayhtiöiden lausuman osalta virasto on todennut yleisesti, että virasto on tutkinut jälleenhankintahinnat ja saanut niiden pohjaksi riittävät selvitykset, eikä tutkinnassa ole tullut esille perustetta huomauttaa jälleenhankintahintojen määrittämistavasta. Televisiolähetysverkon laitteet on arvostettu hankintahintoihin, eikä niiden osalta ole käytettykään elinkustannusindeksiä. Digita on määrittänyt poistot viraston arviointiperiaatteiden mukaisesti eikä virastolla ole huomautettavaa Digitan laskentatapaan poistojen osalta. Viraston julkaisemien arviointiperiaatteiden mukaisesti virasto käyttää arvioinnissaan kirjanpidon suunnitelman mukaisia poistoajkoja ja -menetelmiä.

**Digita** on valituksen johdosta 16.10.2008 antamassaan selityksessä vaatinut valituksen hylkäämistä perusteettomana. Lisäksi Digita on vaatinut, että valittajayhtiöt velvoitetaan yhteisvastuullisesti korvaamaan Digitan oikeudenkäyntikulut laillisine viivästyskorkeineen. Digita on lausunut selityksessään muun ohella seuraavaa:

Valittajayhtiöiden vaatimukset on hylättävä jo sillä perusteella, ettei yhtiöillä ole hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua asianosaisasemaa ja valitusoikeutta Viestintäviraston Digitan hinnoittelua koskeneesta päätöksestä. Viestintäviraston Digitan hinnoittelusta antama päätös ei ole kohdistettu valittajayhtiöihin, eikä päätös vaikuta suoraan ja välittömästi yhtiöiden oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön perusteella hinnoittelun viranomaisvalvonnassa annettujen päätösten oikeusvaikutukset suhteessa asiakkaisiin ja kilpailijoihin ovat välillisiä, joten asiakkaille ja kilpailijoille ei ole oikeuskäytännössä katsottu olevan valitusoikeutta ja toimenpidepyynnön tekeminen ei ole perustanut asiakkaille tai kilpailijoille asianosaisen asemaa. Valittajayhtiöt eivät ole toimenpidepyynnön tekemisellä päässeet asianosaisasemaan Viestintäviraston hinnoittelusta antaman päätöksen tai Digitan Viestintävirastolle toimittamien asiakirjojen suhteen.

Digitan Viestintävirastolle toimittamat selvitykset sisältävät liikesalaisuuksia. Liikesalaisuustietojen antaminen Yleisradio Oy:lle olisi vastoin erittäin tärkeää yksityistä ja julkista etua. Liikesalaisuustietojen antaminen kolmansille tahoille heikentäisi epäillyn mahdollisuuksia hinnoittelunsa kustannussuuntautuneisuuden selvittämiseen ja vaarantaisi samalla Viestintäviraston hinnoittelun kustannussuuntautuneisuusarvioinnissa tärkeää tiedonsaantia ja viestintämarkkinalain tarkoituksen toteutumista. Liikesalaisuustietojen luovuttaminen Digitan asiakkaille ja kilpailijoille

olisi vastoin yksityistä ja yleistä etua, koska Digitan neuvottelu- ja kilpailuasema heikentyisi, mikäli kilpailijoilla ja asiakkaila olisi hallussaan Digitan tarkat liikesalaisuustiedot. Erityisen haitallista Digitan liikesalaisuustietojen luovuttaminen olisi, koska Suomen antennitelevision verkotoimiluvat ovat katkolla vuonna 2010 ja tulevat todennäköisesti haettaviksi seuraavien 12 kuukauden kuluessa. Asiakkaat ovat ilmaisseet olevansa kiinnostuneita uusien toimijoiden tarjoamista verkkopalveluista. Digitan asiakkaat käyttävät lisäksi samanaikaisesti Digitan kanssa kaikkia muitakin jakelumuotoja. Oikeuskäytännön perusteella on selvää, ettei toimenpidepyynnön tekeminen tai edes asianosaisasema valitusprosessissa perustaisi Yleisradio Oy:lle oikeutta perehtyä Digitan tämän asian yhteydessä Viestintävirastolle toimittamiin salaisiin asiakirjoihin.

Digitan hinnoittelu on vastannut viestintämarkkinalain vaatimuksia. Viestintävirastolla on laaja harkintavalta hinnoittelun kohtuullisuuden arvioinnissa. Hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta ei arvioida yhden vuoden liikevoittoprosentin avulla. Liikevoittoprosentti kuvastaa koko yrityksen tulosta ja sisältää yrityksen kaiken toiminnan ainoastaan yhdeltä tilikaudelta. Liikevoittoprosentti ei siten kerro tutkinnan kohteena olleen yksittäisen säännellyn tuotteen eli digitaalisten televisiolähetyspalveluiden kustannussuuntautuneisuudesta. Digitalla on paljon muitakin tuotteita ja palveluita, joista ainoastaan osa on kustannussuuntautuneisuussäätelyn piirissä.

Digitan mastojen jälleenhankintahinnat on määritetty oikein. Jälleenhankintahinnoissa ei ollut mukana kirjanpidossa poistettuja omaisuuseriä. Maa-alueiden jälleenhankintahinta on arvioitu oikein. Digitelevisiolähetimiä ei ole indeksoitu ja indeksointi on normaali menetelmä rahan arvon alenemisen huomioon ottamiseksi. Poistoaikojen muuttaminen helpottamaan Viestintäviraston arviointeja sekä vastaamaan taloudellisia pitoaikoja ja tulonodotuksia on ollut perusteltua. Digita on yhdenmukaistanut poistoaikansa Viestintäviraston joulukuussa 2006 antaman ohjeistuksen kanssa, jotta Digitan hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta koskeva arviointi olisi lähtökohtaisesti mahdollista perustaa suoraan Digitan kustannuslaskentajärjestelmään. Poistoaikojen muuttamisella ei ole ollut vaikutusta arvioinnin lopputulokseen. Digitan hinnoittelulaskelmissa ja hinnoittelun arvioinnissa on käytetty teknisen nykykäyttöarvon käsitteen pohjalta laskettuja arvoja ja taloudellisen pitoajan mukaisia poistoja jo vuodesta 2003 alkaen. Hinnoittelun kustannussuuntautuneisuusarviointi on yrityksen sisäisestä kirjanpidosta erillistä. Viestintäviraston arviointimalli vastaa oikeuskäytäntöä ja Energiemarkkinaviraston käytäntöä.

Hinnoittelun arvioinnin on tullut perustua Digitan selvityksiin. Kolmansien lausunnot on otettu arvioinnissa huomioon. PricewaterhouseCoopers Oy on myöntänyt, ettei sen ole ollut mahdollista arvioida Digitan hinnoittelua. Omnitele Oy on lausunut hinnoittelusta, vaikka PricewaterhouseCoopers Oy:n mukaan arviointia ei ole pystynyt laatimaan. Omnitele Oy:n lausunto sisältää merkittäviä virheitä.

Viestintävirasto on täyttänyt hallintolain ja viestintämarkkinalain mukaiset velvollisuutensa. Valittajayhtiöillä ei ole asianosaisasemaa radiolähetyspalveluiden hinnoittelun osalta eikä Viestintävirasto ole tehnyt valituskelpoista päätöstä radiolähetyspalveluiden osalta. Viestintävirastolla ei ole toimivaltaa hinnoittelun takautuvaan valvontaan ja takautuva valvonta olisi tarpeetonta. Siirtopäätöksestä ei voi valittaa ja Kilpailuviraston on mahdollista tutkia aikaisemmat hinnoittelut.

**Valittajayhtiöt** ovat 5.12.2008 toimittaneet vastaselityksen Viestintäviraston lausunnon ja Digitan selityksen johdosta. Valittajayhtiöiden asianosaisaseman puuttumista koskevan Digitan väitteen johdosta yhtiöt ovat lausuneet, että yhtiöillä on hallintolain 11 §:n mukainen asianosaisasema Viestintäviraston päätökseen johtaneen asian käsittelyssä ja hallintolainkäyttölain 6 §:n mukainen oikeus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen Viestintäviraston päätöksestä. Viestintäviraston päätökseen johtaneen asian käsittely koskee valittajayhtiöiden oikeudellista asemaa ja intressiä, koska Digitan hinnoittelu on Viestintäviraston HMV-päätöksessä viestintämarkkinalain 18 §:n nojalla asettaman velvollisuuden mukaisesti säänneltyä. Valittajayhtiöillä on lainsäädäntöön perustuva etu ja oikeus Digitan kohtuulliseen hinnoitteluun HMV-päätöksen mukaisesti. Käsittelyn kohteena oleva asia koskee välittömästi myös Yleisradio Oy:n velvollisuutta tuottaa radio- ja televisiopalveluja. Viestintävirasto ei ole missään vaiheessa kyseenalaistanut valittajayhtiöiden asianosaisasemaa.

Omnitele Oy ei ole nojautunut pelkästään julkisiin tietoihin, mikä on todettu Omnitele Oy:n lausunnon johdannossa seuraavasti: ”Analyysi kokonaisuudessaan perustuu julkisiin tietoihin, Yleisradion ja Omnitelen asiantuntemukseen ja Digita koskevaan sääntelyyn.” Omnitele Oy:n raportin arvioinnissa on käytetty myös Yleisradio Oy:llä olevaa ei-julkista Digitan liiketoimintaa koskevaa tietoa siltä ajalta, kun Digita vielä kuului Yleisradio Oy:n konserniin (eli vuoteen 2003 asti).

Omnitele Oy:n laatiman analyysin mukaan Digitan ylihintoittelu on aiheuttanut Yleisradio Oy:lle merkittävää taloudellista vahinkoa. Digitaalisten televisiolähetysten jakelupalvelujen osalta Digitan perimän hinnan ja Omnitele Oy:n määrittelyn mukaisen kohtuullisen hinnan ero on

Yleisradio Oy:n tappioksi ollut noin 4,0 miljoonaa euroa vuonna 2006 ja noin 4,1 miljoonaa euroa vuonna 2005. Analogisten televisiolähetysten jakelupalvelujen osalta Digitan perimän hinnan ja Omnitele Oy:n määrittelyn mukaisen kohtuullisen hinnan ero on Yleisradio Oy:n tappioksi ollut noin 5,0 miljoonaa euroa vuonna 2006 ja noin 4,6 miljoonaa euroa vuonna 2005. Vastaavasti radiolähetysten jakelupalvelujen osalta Digitan perimän hinnan ja Omnitele Oy:n määrittelyn mukaisen kohtuullisen hinnan ero on Yleisradio Oy:n tappioksi ollut noin 2,9 miljoonaa euroa vuonna 2006 ja noin 2,7 miljoonaa euroa vuonna 2005. Muille valittajayhtiöille Digitan hinnoittelusta aiheutunutta taloudellista vahinkoa ei ole tarkemmin arvioitu, mutta Yleisradio Oy:n kärsimän vahingon määrittämisellä pystytään muodostamaan käsitys asian taloudellisesta merkittävydestä.

Viestintäviraston väite asianosaisjulkisuuden rajoittamisesta yleisen edun suojaamisen tai Digitan yksityisen edun suojaamisen edun perusteella ei ole kestävä. Asianosaisasemaa ja sen mukaista oikeutta saada tietoja salassa pidettävistä asiakirjoista ei voi saada ilman asianmukaista valitusperustetta, sillä hallintolain 34 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla perusteeton vaatimus voidaan jättää tutkimatta tai hylätä. Digitalla on HVM-päätöksen mukainen velvollisuus toimittaa Viestintävirastolle kuvaus kustannuslaskentajärjestelmästä. Tämä velvollisuus on riippumaton siitä, missä määrin Viestintävirasto toteuttaa julkisuuslain mukaista asianosaisjulkisuutta. Asianosaiselle ei synny oikeutta hyödyntää asianosaisjulkisuuden perusteella saatavia ei-julkisia tietoja laajemmin kuin kyseisen asian käsittelyyn liittyen eikä valittajayhtiöillä siten olisi oikeutta näiden tietojen hyödyntämiseen muussa liiketoiminnassaan.

Lisäksi Digita on HVM-asemassa, joten käytännössä valittajayhtiöillä ei Digitan suhteen edes ole neuvotteluasemaa, koska Digitan hintoja ei ratkaista osapuolten välisissä neuvotteluissa. Neuvotteluaseman heikkeneminen ei muutoinkaan täytä julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa mainittua erityisen tärkeän yksityisen edun kriteeriä asianosaisjulkisuutta rajoittavana perusteena. Asianosaisjulkisuuden toteuttaminen muodostaa tässä tapauksessa olennaisesti merkittävämmän yleisen edun kuin Viestintäviraston mainitsevat perusteet asianosaisjulkisuuden rajoittamiseen.

Perusteluvollisuuden laiminlyönti perustuu pitkälti asianosaisjulkisuuden sivuuttamiseen. Viestintäviraston päätöksessä perusteleminen on toteutettu tosiasiallisesti siten, että tutkinnan kohteena olevien seikkojen osalta on lausuttu ensin lyhyesti ja ylimalkaisesti, minkä tyyppisistä tiedoista on kyse ja sen jälkeen lyhyesti ja vailla perusteluja, ettei Viestintävirastolla ole huomauttamista Digitan noudattamaan menettelyyn.

Valittajayhtiöille ei tämän perusteella muodostu tosiasiallista mahdollisuutta käsittää ja arvioida Viestintäviraston päätökseen vaikuttaneita seikkoja eikä arvioida Viestintäviraston päätöksen oikeellisuutta ja hinnoittelun kohtuullisuusarviointia.

Viestintävirasto on laatinut Digitaan sitovat hinnoitteluperusteet ja se on erityinen valvontaviranomainen niillä markkinoilla, joita koskevasta hinnoittelusta on kyse. Viestintävirastolla on siten parhaat mahdollisuudet ja edellytykset asian selvittämiseen. Virastojen välisessä yhteistyömuistiossa todetaan, että mikäli asiassa on kysymys Viestintäviraston HMOV-yritykselle asettaman velvoitteen rikkomisesta, kuuluvat asian selvittäminen ja jatkotoimet ensisijaisesti Viestintävirastolle. Mikäli Viestintävirasto ei tutki sen HMOV-yritykselle asettaman hinnoittelovelvoitteen täyttymistä jo päättyneen hinnoittelukauden osalta, HMOV-yrityksen hinnoittelun kohde jää vaille oikeussuojaa sen oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettujen odotusten toteutumisen osalta.

Epäilykset hinnoittelua koskevien velvollisuuksien täyttämättä jättämisestä syntyvät lähtökohtaisesti jälkikäteen. Digitan on tullut osoittaa hinnoittelunsa kustannussuuntautuneisuus tai syrjimättömyys HMOV-päätöksen antamisen jälkeisenä aikana, joten Viestintävirastolla tulee olla hallussaan Digitan toimittamaa materiaalia HMOV-päätöksen antamisen jälkeiseltä ajalta liittyen Digitan liiketoimintojen hinnoitteluun HMOV-päätöksen määrittelemillä markkinoilla. Koska Viestintäviraston Kilpailuvirastolle siirtämässä asiassa ei ole kyse Viestintäviraston toimivaltaan kuulumattomasta asiasta, sen siirtäminen Kilpailuviraston tutkittavaksi ei ole hallintolain 21 §:n mukaista.

Ei ole perusteltua, että Viestintävirasto toteaa nyt neljä vuotta HMOV-päätöksen antamisen jälkeen, ettei sillä ole keinoja radiolähetyspalvelujen hinnoittelun valvontaan. Viestintäviraston virkavelvollisuuteen kuuluu valvoa HMOV-päätöksessä HMOV-yritykselle asetettujen velvoitteiden noudattamista riippumatta valmiin arviointipohjan olemassaolosta. Lisäksi Viestintäviraston hinnoitteluohjeissa todetaan, että samat periaatteet pätevät myös radiolähetyspalveluihin.

Digitan korkea liikevoittoprosentti antaa vahvan aiheen epäillä Digitan hinnoittelun kohtuullisuutta, kun tiedetään, että valtaosa Digitan liiketoiminnasta on hintasääntelyn alaista. Digitan tulos tilikaudella 1.4.2007-31.3.2008 osoitti 40 prosentin liikevoittoa 91 miljoonan euron liikevaihdolla. Näin ollen yhtiön liikevoitto ei ole poikkeuksellinen

ainoastaan yhdellä satunnaistilikaudella, vaan tämänhetkinen liiketoiminta näyttää johtavan poikkeuksellisen korkeaan tuottoon. Jos digitaaliset televisiolähetyspalvelut eivät korkeaa liikevoittoprosenttia selitä, selityksen on löydettävä analogisesta televisiosta tai radiosta. Viestintäviraston päätöksessä tehty rajausta keskittyä vain digitaalisen television lähetykspalveluihin vaikeuttaa kokonaisarvioinnin tekemistä ja antaa toisaalta Digitalle mahdollisuuden kohdistaa kustannuksia sääntelyn vastaisesti.

Viestintäviraston lausunnossa todetaan eriytetyn toiminnon kannattavuuden ja säänneltyjen tuotteiden hinnoittelun kustannussuuntautuneisuuden arvioinnin perustuvan eri tietoihin. Tämä on vastoin HMMV-päätöstä, jonka mukaan eriyttämisvelvollisuus on asetettu sen vuoksi, että eriyttämislaskelmaa voidaan käyttää hintoja valvottaessa. Yhtä mastoa koskevan tarjouksen sisältämien tietojen perusteella ei voida laskea muiden mastojen jälleenhankintahintaa, koska maston mitoittamiseen ja rakenteeseen vaikuttavat lukuisat tekniset taustamuuttujat. Viestintävirasto ei näytä lainkaan kyseenalaistavan Digital virastolle toimittamia tietoja kokonaan poistettuihin omaisuuseriin liittyen. Viestintäviraston lausunnosta ja Digital vastaselityksestä eivät ilmene ne periaatteet, joilla asiantuntijaselvityksen tehnyt auktorisoitu kiinteistönarvioija on maa-alueita arvioinut. Voimassa olevan sääntelyn mukaan pääoman arvon määrittämisen lähtökohtana on jälleenhankintahinta eikä alkuperäinen hankintahinta eikä edes alkuperäisestä hankintahinnasta indeksoimalla saatu arvo. Viestintäviraston lausunnosta saa käsityksen, ettei Digita olisi käyttänyt indeksointia televisiolähetysverkon laitteiden arvioinnissa. Tämä ei pidä paikkaansa. Digita on selityksessään todennut, ettei nykykäyttöarvoa määritetä kirjanpidon poistojen avulla, vaan käyttöomaisuuden tulontuottamiskyvyn perusteella jälleenhankintahinnasta laskettujen käyttöomaisuuden tulontuottamiskyvyn alentumista vastaavien poistojen avulla. Digita on siis kertonut toimineensa poistojen osalta Viestintäviraston hinnoitteluohjeiden vastaisesti, mutta Viestintävirasto ei ole löytänyt tästä huomautettavaa.

*Digita* on toimittanut 13.2.2009 lisäkirjelmän valittajayhtiöiden vastaselityksen johdosta ja *valittajayhtiöt* ovat toimittaneet 8.4.2009 lausuman Digital lisäkirjelmän johdosta. Valittajayhtiöt on lausumassaan perusteluna valitusoikeudelleen esittäneet myös, että valittajayhtiöillä on lakiperusteinen oikeus Digital hallitseman joukkoviestintäverkon käyttöön toimintansa edellyttämässä laajuudessa ja kustannussuuntautuneeseen hintaan sekä televisio- että radiolähetysten osalta.

**Valittajayhtiöt** ovat toimittaneet 25.8.2009 lisäkirjelmän, johon yhtiöt ovat liittäneet Helsingin hallinto-oikeuden 6.4.2009 antaman päätöksen, jolla on osin jätetty tutkimatta ja osin hylätty valitukset Viestintäviraston tietopyyntöjen johdosta antamasta päätöksestä 8.5.2008. Valittajayhtiöt ovat lausuneet, että hallinto-oikeuden päätöksen nojalla tiedoksi saadut Digitan Viestintävirastolle toimittamat eriyttämislaskelmat ja eriyttämisperiaatteiden kuvaus vahvistavat valittajayhtiöiden perusteltua käsitystä siitä, että Viestintävirasto on tehnyt valituksen kohteena olevan päätöksen Digitan hinnoittelusta ilman, että sillä on ollut tukena yksilöityä tietoa Digitan kustannusrakenteesta ja että Digitan tekemä eriyttäminen ei vastaa HMV-päätöksen ohjeistusta eikä anna ulkopuolisille mahdollisuutta hinnoitteluvaihtoehtojen alaisten HMV-toimintojen hinnoittelun oikeellisuuden valvontaan. Merkittävä osa HMV-palveluihin kuuluvista Digitan tuloslaskelma- ja tase-eristä on kirjanpidollisesti upotettu muiden palvelujen eriin.

Valittajayhtiöiden hallinto-oikeuden päätöksen nojalla tiedoksi saamat tiedot eivät mahdollista Digitan HMV-toimintojen eriytettyjen kustannusten arviointia, joten valittajayhtiöillä ei edelleenkään ole saatavissa riittävän laajaa aineistoa kyseisen arvioinnin asianmukaiseksi suorittamiseksi. Valittajayhtiöillä on syytä olettaa, ettei myöskään Viestintävirastolla ole ollut käytössään asianmukaisesti eriytettyjä Digitan HMV-toimintojen kustannustietoja, ja Viestintäviraston päätös perustuu HMV-toimintojen hinnoittelun kustannussuuntautuneisuuden ja syrjimättömyyden käsittelyn osalta riittämättömään selvitykseen.

**Viestintävirastolle** on lähetetty sen pyynnöstä tiedoksi Digitan 16.10.2008 toimittama selitys ja 13.2.2009 toimittama lisäkirjelmä sekä valittajayhtiöiden 5.12.2008 toimittama vastaselitys, 8.4.2009 toimittama lausuma ja 25.8.2009 toimittama lisäkirjelmä.

**Digita** on 15.9.2009 toimittanut lausuman valittajayhtiöiden 8.4.2009 toimittaman lausuman, 25.8.2009 toimittaman lisäkirjelmän sekä valituksen liitteenä olevan Omnitele Oy:n raportin johdosta.

**Valittajayhtiöt** eivät ole käyttäneet niille varattua tilaisuutta lausua Digitan 15.9.2009 toimittaman lausuman johdosta.

**Viestintävirasto** on toimittanut 5.10.2009 lausunnon valittajayhtiöiden oikeudenkäyntikuluista, jonka johdosta **valittajayhtiöt** ovat 16.10.2009 toimittaneet laskuerittelyn oikeudenkäyntikuluista.

## Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus jättää tutkimatta valittajayhtiöiden vaatimukset siltä osin kuin ne kohdistuvat Viestintäviraston menettelyyn toimenpidepyynnön johdosta radiolähetyspalveluja koskevalta osalta. Muilta osin korkein hallinto-oikeus tutkii valituksen.
  
2. Korkein hallinto-oikeus kumoaa Viestintäviraston päätöksen ja palauttaa asian sille uudelleen käsiteltäväksi siltä osin kuin päätöksessä on katsottu, että Digita on esittänyt kustannusperusteet 1.5.2008 voimaan tulleissa digitaalisten televisiolähetyspalveluiden (A-, B- ja C-kanavaniput) hinnastoissa olevalle kapasiteetin (All time) hinnalle kuukautta kohden 1 Mbit/s nopeudella, kun sopimus on vähintään vuoden mittainen ja että hinnaston mukainen kapasiteetin (All time) hinta 1 Mbit/s nopeudella on yhtiölle Viestintäviraston päätöksessä 3.9.2004 Dnro 183/934/2004 asetettujen velvoitteiden ja viestintämarkkinalain 84 §:n mukaisesti kustannussuuntautunut. Korkein hallinto-oikeus hylkää muutoin valituksen.
  
3. Korkein hallinto-oikeus hylkää valittajayhtiöiden ja Digitan esittämät vaatimukset oikeudenkäyntikulujensa korvaamisesta.

### *Perustelut*

#### 1. Valituksen tutkiminen

##### 1.1 Sovellettavat säännökset

Sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/19/EY (jäljempänä käyttöoikeusdirektiivi) 5 artiklan 4 kohdan mukaan käyttöoikeuksien ja yhteenliittämisen osalta jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisella sääntelyviranomaisella on toimivalta puuttua asiaan joko omasta aloitteestaan mikäli tämä on perusteltua tai, jos yritykset eivät pääse keskenään sopimukseen, jommankumman asianomaisen osapuolen pyynnöstä sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY (jäljempänä puitedirektiivi) 8 artiklan sisältämien tavoitteiden turvaamiseksi sekä tämän direktiivin säännösten ja puitedirektiivin 6, 7, 20 ja 21 artiklassa tarkoitettujen menettelyjen mukaisesti.

Puitedirektiivin yritysten välisten riitojen ratkaisua koskevan 20 artiklan 1 kohdan mukaan mikäli syntyy direktiivin tai erityisdirektiivien mukaisiin velvollisuuksiin liittyvä, sähköisiä viestintäverkkoja tai -palveluja yksittäisessä jäsenvaltiossa tarjoavien yritysten välinen riita, asianomaisen kansallisen sääntelyviranomaisen on jommankumman osapuolen pyynnöstä ja 2 kohdan säännösten soveltamista rajoittamatta tehtävä mahdollisimman pian ja poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta joka tapauksessa neljän kuukauden kuluessa sitova päätös riidan ratkaisemiseksi. Asianomaisen jäsenvaltion on vaadittava, että kaikki osapuolet toimivat täydessä yhteistyössä kansallisen sääntelyviranomaisen kanssa. Artiklan 3 kohdan mukaan riitoja ratkaistessaan kansallisen sääntelyviranomaisen on tehtävä päätöksiä, joilla pyritään 8 artiklassa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Niiden velvollisuuksien, joita kansalliset sääntelyviranomaiset asettavat jollekin yritykselle riitaa ratkaistaessa, on oltava tämän direktiivin tai erityisdirektiivien säännösten mukaisia. Artiklan 4 kohdan mukaan kansallisen sääntelyviranomaisen päätös on julkistettava liikesalaisuutta koskevia määräyksiä noudattaen. Asianomaisille osapuolille on esitettävä päätöksen täydelliset perustelut.

Puitedirektiivin muutoksenhakuoikeutta koskevan 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisella tasolla on käytössä tehokkaita järjestelmiä, 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.

Viestintämarkkinalain (393/2003) erimielisyyksien ratkaisemista Viestintävirastossa koskevan 126 §:n 1 momentin mukaan jos teleyritys tai henkilö, jonka oikeutta tai etua asia koskee, katsoo, että joku toimii tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, se voi saattaa asian Viestintäviraston tutkittavaksi. Pykälän 2 momentin mukaan Viestintäviraston on ratkaistava 1 momentissa mainittu asia viimeistään neljän kuukauden kuluttua asian vireille tulosta. Määräaika ei koske poikkeuksellisen laajoja asioita. Osapuolille päätöksen yhteydessä asetettavien velvoitteiden tulee olla tämän lain säännösten mukaisia.

Viestintämarkkinalain muutoksenhakua koskevan 127 §:n 3 momentin mukaan Viestintäviraston 126 §:n nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

## 1.2 Viestintäviraston antamat päätökset

### 1.2.1 Huomattavan markkinavoiman päätös

Viestintävirasto on 3.9.2004 antamassaan päätöksessä dnro 183/934/2004 katsonut Digitalla olevan viestintämarkkinalain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettu huomattava markkinavoima Manner-Suomessa:

1. Kanavanipun koostamispalveluissa, siirtopalveluissa ja lähetinverkkopalveluissa maanpäällisessä digitaalisessa televisioverkossa verkkotoimilupien mukaisissa kanavanipuissa A, B ja C.
2. Siirtopalveluissa ja lähetinverkkopalveluissa valtakunnallisissa maanpäällisissä analogisissa televisioverkoissa.
3. Kanavanipun koostamispalveluissa, siirtopalveluissa ja lähetinverkkopalveluissa, valtakunnallisessa digitaalisessa radioverkossa.
4. Siirtopalveluissa ja lähetinverkkopalveluissa valtakunnallisissa maanpäällisissä analogisissa radioverkoissa.

Viestintävirasto on asettanut Digitalle viestintämarkkinalain 18 §:n nojalla seuraavat velvollisuudet:

1. Velvollisuus luovuttaa maanpäällisen joukkoviestintäverkon kapasiteettia, viestintämarkkinalain 29 §.
2. Toimitusehtojen ja hinnaston julkaisuvelvollisuus, viestintämarkkinalain 33 §.

Yhtiöllä on velvollisuus julkaista ohjelmistojen lähettämiseen tarvittavien, digitaalisen televisioverkon verkkotoimiluvan mukaisen kanavanipun koostamispalvelujen sekä siirto- ja lähetinverkkopalvelujen toimitusehdot ja palvelukohtaiset hinnastot. Lisäksi yhtiöllä on velvollisuus julkaista ohjelmistojen valtakunnalliseen lähettämiseen tarvittavien digitaalisen radioverkon kanavanipun koostamispalvelujen, siirtopalvelujen ja lähetinverkkopalvelujen toimitusehdot ja palvelukohtaiset hinnastot. Toimitusehdot ja hinnastot on julkaistava yhtiön internet-sivuilla ja pidettävä lisäksi pyynnöstä toisen teleyrityksen saatavissa paperimuodossa.

3. Hinnoittelua ja muita ehtoja koskevat velvollisuudet, viestintämarkkinalain 37 ja 84 §.

Yhtiöllä on velvollisuus hinnoitella edellä 2 kohdassa mainituista palveluista perityt korvaukset siten, että korvaukset ovat kustannussuuntautuneita ja syrjimättömiä, sekä muutoinkin noudattaa syrjimättömiä ehtoja.

Lisäksi yhtiöllä on velvollisuus hinnoitella valtakunnallisten analogisten maanpäällisten televisio- ja radioverkkojen siirtopalveluista ja lähettinverkkopalveluista perityt korvaukset siten, että korvaukset ovat kustannussuuntautuneita ja syrjimättömiä, sekä muutoinkin noudattaa syrjimättömiä ehtoja.

4. Velvollisuus käyttää kustannuslaskentajärjestelmää, viestintämarkkinalain 87 §.

5. Eriyttämisvelvollisuus, viestintämarkkinalain 89 §.

#### 1.2.2 Valituksenalainen päätös

Valittajayhtiöt ovat pyytäneet Viestintävirastoa sille 25.1.2008 tekemässään toimenpidepyynnössään selvittämään

- onko Digita noudattanut televisio- ja radiolähetysten jakelua koskevassa hinnoittelussaan viestintämarkkinalaissa sekä Viestintäviraston päätöksissä ja hinnoitteluohjeessa annettuja määräyksiä,
- millaisiin toimiin tulisi ryhtyä mahdollisesti havaittujen hinnoittelun vääristymien oikaisemiseksi takautuvasti ja jäljellä olevan toimilupakauden ajalta sekä
- millaisiin toimiin tulisi ryhtyä, että 2010 jälkeen tulevan toimilupakauden aikana varmistetaan jakelukustannusten pysyminen kohtuullisen pääoman tuoton rajoissa.

Viestintävirasto on valituksenalaisessa päätöksessään 23.5.2008 todennut, että valittajayhtiöiden Viestintävirastolle jättämä toimenpidepyyntö on koskenut sekä televisio- että radiolähetysten jakelukustannusten selvittämistä. Osapuolten tapaamisessa 29.2.2008 on kuitenkin sovittu, että tässä vaiheessa Viestintävirasto selvittää ainoastaan televisiolähetyspalveluiden hinnoittelun ja radiolähetyspalveluiden osalta hinnoittelu tutkitaan tarvittaessa myöhemmin.

Viestintäviraston päätöksessä on todettu, että valittajayhtiöt ovat toimenpidepyynnössään pyytäneet Viestintävirastoa lisäksi selvittämään, millaisiin toimiin tulisi ryhtyä mahdollisesti havaittujen hinnoittelun vääristymien oikaisemiseksi takautuvasti ja jäljellä olevan toimilupakauden ajalta. Toimenpidepyyntö on kohdistunut takautuvasti myös analogisten televisiopalveluiden hinnoittelun selvittämiseen. Analogiset televisiolähetykset on lopetettu maanpäällisessä televisioverkossa 31.8.2007. Viestintävirasto on siirtänyt 17.4.2008 asian hinnoittelun mahdollisten vääristymien takautuvaa oikaisua koskevilta osin hallintolain (434/2003) 21 §:n nojalla Kilpailuviraston käsiteltäväksi.

Viestintävirasto on päätöksessään katsonut, että Digita on esittänyt kustannusperusteet 1.5.2008 voimaan tulleissa digitaalisten televisiolähetyspalveluiden (A-, B- ja C-kanavaniput) hinnastoissa olevalle kapasiteetin (All time) hinnalle kuukautta kohden 1 Mbit/s nopeudella, kun sopimus on vähintään vuoden mittainen. Viestintävirasto on katsonut, että hinnaston mukainen kapasiteetin (All time) hinta 1 Mbit/s nopeudella on yhtiölle Viestintäviraston päätöksessä 3.9.2004 Dnro 183/934/2004 asetettujen velvoitteiden ja viestintämarkkinalain 84 §:n mukaisesti kustannussuuntautunut.

Sen sijaan Viestintävirasto on katsonut, että Digita ei ole osoittanut viestintämarkkinalain 86 §:n mukaisesti muiden hinnastoissa esitettyjen lähetysajankohdasta, lähetysnopeudesta tai sopimuskauden pituudesta riippuvien hintojen kustannussuuntautuneisuutta ja syrjimättömyyttä. Viestintävirasto on katsonut, että edellä mainitut hinnat eivät ole yhtiölle Viestintäviraston päätöksessä 3.9.2004 Dnro 183/934/2004 asetettujen velvoitteiden ja viestintämarkkinalain 84 §:n mukaisesti kustannussuuntautuneita eivätkä syrjimättömiä.

### 1.3 Toimenpidepyyntö radiolähetyspalveluiden osalta

Valittajayhtiöt ovat vaatineet, että asia on palautettava Viestintävirastolle käsiteltäväksi myös radiolähetyspalveluiden osalta tai toissijaisesti Viestintäviraston päätös on kumottava siltä osin kuin radiolähetyspalvelut on rajattu tutkinnan ulkopuolelle.

Valittajayhtiöiden toimenpidepyyntö on koskenut myös radiolähetysten jakelukustannusten selvittämistä. Viestintävirasto on päätöksessään todennut, että radiolähetyspalveluiden hinnoittelu tutkitaan tarvittaessa myöhemmin. Viestintäviraston mukaan asia on tältä osin edelleen vireillä Viestintävirastossa. Viestintävirasto ei siis ole antanut vielä päätöstä toimenpidepyyntöön radiolähetyspalveluiden osalta. Asiassa ei ole siten annettu valituskelpoista päätöstä edellä mainitulta osin.

Viestintämarkkinalain 126 §:n 2 momentin nojalla Viestintäviraston on ratkaistava pykälän 1 momentissa mainittu teleyritysten välinen riita-asia viimeistään neljän kuukauden kuluttua asian vireille tulosta. Määräaika ei koske poikkeuksellisen laajoja asioita. Kyseisestä säännöksestä on todettu hallituksen esityksessä 112/2002 vp Eduskunnalle viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta, että jos Viestintävirasto jättäisi noudattamatta säännöksessä mainitun määräajan, noudattamatta jättämisellä olisi ensisijaisesti yhteisön oikeudesta seuraavia seuraamuksia, jotka kohdistuisivat Suomen valtioon. Eräs tällaisista mahdollisista seuraamuksista voisi olla valtiolle muodostuva vahingonkorvausvelvollisuus. Määräaikaa koskevan velvoitteen laiminlyöminen saattaisi kansallisen lainsäädännön perusteella muodostaa perusteen hallintokantelulle, mutta asian ratkaisuun määräaikaa koskevan säännöksen rikkomisella ei olisi vaikutusta.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan lainkäyttöasioina korkein hallinto-oikeus käsittelee ne muutoksenhakua ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat, jotka sen mukaan kuin siitä muualla laissa säädetään kuuluvat korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan. Viranomaisten menettelyä koskevien vaatimusten tutkiminen ei kuulu korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 2 §:n 1 momentin nojalla korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan.

#### 1.4 Asian osittainen siirtäminen Kilpailuviraston käsiteltäväksi

Asiakirjan siirtoa koskevan hallintolain 21 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle. Pykälän 2 momentin mukaan asiakirjaa siirrettäessä asian tutkimatta jättämisestä ei tarvitse tehdä päätöstä.

Valittajayhtiöt ovat toimenpidepyynnössään pyytäneet Viestintävirastoa selvittämään, onko Digita noudattanut televisio- ja radiolähetysten jakelua koskevassa hinnoittelussaan viestintämarkkinalaissa sekä Viestintäviraston päätöksissä ja hinnoitteluohjeessa annettuja määräyksiä ja millaisiin toimiin tulisi ryhtyä mahdollisesti havaittujen hinnoittelun vääristymien oikaisemiseksi takautuvasti ja jäljellä olevan toimilupakauden ajalta.

Valittajayhtiöt ovat 10.4.2008 Viestintävirastoon toimittamassaan kirjeessä ilmoittaneet vastustavansa Viestintäviraston esitystä asian siirtämisestä Kilpailuvirastoon ja edellyttäneet, että Viestintävirasto tutkii kokonaisuudessaan, onko Digita noudattanut huomattavan markkinavoiman velvoitteitaan Viestintäviraston 3.9.2004 antaman päätöksen mukaisesti.

Viestintävirasto on 17.4.2008 lähettämällään kirjeellä ilmoittanut siirtävänsä hallintolain 21 §:n nojalla asian hinnoittelun mahdollisten vääristymien takautuvaa oikaisua koskevilta osin Kilpailuviraston käsiteltäväksi. Kirjeessä on todettu perusteluna, että Viestintävirastolla ei ole toimivaltaa oikaista mahdollisia havaittuja hinnoittelun vääristymiä takautuvasti. Viestintävirasto on valituksenalaisessa päätöksessään 23.5.2008 todennut siirtäneensä 17.4.2008 asian hinnoittelun mahdollisten vääristymien takautuvaa oikaisua koskevilta osin hallintolain 21 §:n nojalla Kilpailuviraston käsiteltäväksi. Viestintävirasto on päätöksessään perustellut asian siirtämistä aikaisemmin tässä päätöksessä selostetulla tavalla.

Asia on siten siirretty Kilpailuvirastolle käsiteltäväksi kilpailunrajoituksesta annetun lain (480/1992) mukaisena asiana. Viestintävirasto ei ole siirtäessään asian Kilpailuvirastolle tehnyt asian tutkimatta jättämisestä nimenomaista, valituskelpoista päätöstä. Koska Viestintävirasto on kuitenkin tosiasiallisesti jättänyt tutkimatta valittajayhtiöiden toimenpitepyynnön siltä osin kuin siinä on vaadittu Viestintävirastoa selvittämään Digitan hinnoittelun viestintämarkkinalain ja huomattavan markkinavoiman päätöksen mukaisuus analogisten televisiopalveluiden hinnoittelun osalta, Viestintäviraston päätös sisältää valituskelpoisen päätöksen tutkimatta jättämisestä.

### 1.5 Valittajayhtiöiden valitusoikeus

Yhteisöjen tuomioistuin (nykyisin unionin tuomioistuin) on 21.2.2008 antamassaan tuomiossa asiassa C-426/05 katsonut, että puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua käsitettä käyttäjä tai yritys, johon päätös ”vaikuttaa”, on tulkittava siten, että sen lisäksi, että niillä voidaan tarkoittaa yritystä, jolla on (aikaisemmin ollut) merkityksellisillä markkinoilla huomattava markkinavoima, jonka osalta kansallinen sääntelyviranomaisen on tehnyt päätöksen saman direktiivin 16 artiklassa tarkoitettua markkina-analyysimenettelyn yhteydessä ja joka on kyseisen päätöksen adressaatti, niillä voidaan tarkoittaa myös niitä käyttäjiä ja tällaisen yrityksen kilpailijoina olevia yrityksiä, jotka eivät itse ole päätöksen adressaatteja mutta joiden oikeuksiin se vaikuttaa epäedullisesti.

Yhteisöjen tuomioistuimen 24.4.2008 antamassa tuomiossa asiassa C-55/06 on ollut kyse tilaajayhteyksien eriytetystä tarjoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2887/2000 soveltamiseen liittyvästä kysymyksestä tuomioistuinvalvonnan laajuudesta ja muutoksenhakuoikeudesta. Tuomioistuin on todennut, että asetuksella N:o 2887/2000 tai vanhan televiestinnän alalla sovelletun säännösten direktiiveillä ei ole tarkoitus yhdenmukaistaa sovellettaviin tuomioistuinmenettelyihin liittyviä kansallisia sääntöjä eikä tässä yhteydessä tuomioistuinvalvonnan tapauskohtaista laajuutta.

Yhteisöjen tuomioistuin on lausunut tuomiossaan, että asetuksen N:o 2887/2000 4 artiklan 1 kohdalla, luettuna yhdessä telepalvelujen sisämarkkinoiden toteuttamisesta saamalla aikaan avoimen verkon tarjoaminen 28.6.1990 annetun neuvoston direktiivin 90/387/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 6.10.1997 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/51/EY, 5 a artiklan 3 kohdan kanssa, edellytetään, että kansalliset tuomioistuimet tulkitsevat ja soveltavat muutoksenhakukeinojen käyttämistä koskevia sisäisiä menettelysääntöjä siten, että paitsi tilaajayhteyksien eriytetyn käyttöoikeuden tariffien hyväksymisestä tehdyn kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksen adressaattina oleva yritys, myös mainitussa asetuksessa tarkoitettujen käyttöoikeuden saaneiden joiden oikeuksiin päätös potentiaalisesti vaikuttaa, voivat riitauttaa tällaisen päätöksen tuomioistuimessa.

Viestintävirasto on asettanut Digitalle päätöksellään 3.9.2004 velvollisuuden hinnoitella ohjelmistojen lähettämiseen tarvittavista, digitaalisen televisioverkon verkkotoimiluvan mukaisen kanavanipun koostamispalveluista sekä siirto- ja lähetinverkkopalveluista perityt korvaukset siten, että korvaukset ovat kustannussuuntautuneita ja syrjimättömiä. Lisäksi Viestintävirasto on asettanut Digitalle velvollisuuden hinnoitella valtakunnallisten analogisten maanpäällisten televisio- ja radioverkkojen siirtopalveluista ja lähetinverkkopalveluista perityt korvaukset siten, että korvaukset ovat kustannussuuntautuneita ja syrjimättömiä. Viestintäviraston valituksenalainen päätös on annettu valittajayhtiöiden toimenpidepyynnöön, joka on koskenut Digitan valittajayhtiöiltä perimien korvausten viestintämarkkinalain ja huomattavan markkinavoiman päätöksen mukaisuutta. Kun otetaan huomioon Euroopan unionin oikeuteen sisältyvä vaatimus kansallisen oikeuskeinon saatavuudesta unionin oikeuteen perustuvan oikeuden toteuttamiseksi ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö muutoksenhakuoikeudesta viestintämarkkina-asioissa, valittajayhtiöillä on oikeus valittaa Viestintäviraston päätöksestä.

## 2. Digitan hinnoittelu

### 2.1 Asian laajuus korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Edellä olevan perusteella korkein hallinto-oikeus ei tutki valittajayhtiöiden vaatimuksia, jotka kohdistuvat radiolähetyspalveluihin.

Viestintävirasto on päätöksessään katsonut, että Digitan 1.5.2008 voimaan tulleiden digitaalisten televisiolähetyspalveluiden (A-, B- ja C-kanavaniput) hinnastojen mukainen kapasiteetin (All time) hinta kuukautta kohden 1 Mbit/s nopeudella, kun sopimus on vähintään vuoden mittainen, on yhtiölle Viestintäviraston päätöksessä 3.9.2004 Dnro 183/934/2004 asetettujen velvoitteiden ja viestintämarkkinalain 84 §:n mukaisesti kustannussuuntautunut. Viestintävirasto on katsonut, että muut hinnastoissa esitetyt lähetysohjelmista, lähetysohjelmista tai sopimuskauden pituudesta riippuvat hinnat eivät ole yhtiölle edellä mainitussa Viestintäviraston päätöksessä asetettujen velvoitteiden ja viestintämarkkinalain 84 §:n mukaisesti kustannussuuntautuneita eivätkä syrjimättömiä. Viestintävirasto on velvoittanut Digitan korjaamaan hinnastonsa siten, että kaikki hinnaston hinnat ovat yhtiölle edellä mainitussa Viestintäviraston päätöksessä asetettujen velvoitteiden ja viestintämarkkinalain 84 §:n mukaisesti kustannussuuntautuneita ja syrjimättömiä.

Asiassa on näin ollen yhtiöiden valituksesta tutkittava, onko Viestintävirasto voinut päätöksessään esitetyillä perusteilla katsoa, että Digita on esittänyt kustannusperusteet 1.5.2008 voimaan tulleissa digitaalisten televisiolähetyspalveluiden (A-, B- ja C-kanavaniput) hinnastoissa olevalle kapasiteetin (All time) hinnalle kuukautta kohden 1 Mbit/s nopeudella, kun sopimus on vähintään vuoden mittainen.

Lisäksi asiassa on tutkittava, onko Viestintävirasto voinut jättää tutkimatta analogisten televisiolähetyspalveluiden hinnoittelun.

### 2.2 Digitaalisten televisiolähetyspalveluiden hinnoittelu

Digitalle on sitä koskevassa huomattavan markkinavoiman päätöksessä asetettu muun ohella velvollisuus hinnoitella ohjelmistojen lähettämiseen tarvittavista, digitaalisen televisioverkon verkkotoimiluvan mukaisen kanavanipun koostamispalveluista sekä siirto- ja lähetinverkkopalveluista perityt korvaukset siten, että korvaukset ovat kustannussuuntautuneita ja syrjimättömiä.

Viestintämarkkinalain 8 luvussa on säädetty hinnoittelusta ja hinnoittelun valvonnasta. Viestintämarkkinalain 84 §:n 1 momentin mukaan kustannussuuntautuneella hinnalla tarkoitetaan hintaa, joka on aiheutuneet kustannukset ja toiminnan tehokkuus huomioon ottaen kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös kohtuullinen pääomalle laskettava tuotto, johon vaikuttavat teleyrityksen tekemät investoinnit ja niihin liittyvät riskit. Viestintämarkkinalain 86 §:n 1 momentin nojalla jos teleyritykselle on tässä laissa tai Viestintäviraston päätöksessä asetettu velvollisuus kustannussuuntautuneeseen tai syrjimätömään hinnoitteluun, teleyrityksellä on Viestintäviraston käsitellessä hinnoittelua koskevaa asiaa velvollisuus osoittaa, että sen tuotteesta tai palvelusta perimä hinta on kustannussuuntautunut ja syrjimätön. Pykälän 2 momentin mukaan Viestintävirasto ei ole arvioidessaan hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta sidottu teleyrityksen kustannuslaskennassa käyttämiin periaatteisiin.

Viestintämarkkinalain 87 §:n 1 momentin nojalla Viestintävirasto voi 18 §:n mukaisella päätöksellä asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden käyttää kustannuslaskentajärjestelmää, jos se on tarpeen tukkumarkkinoita tai vähittäismarkkinoita koskevan hinnoittelun valvomiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan teleyritys saa itse valita käyttämänsä kustannuslaskentajärjestelmän. Teleyrityksen on laadittava kustannuslaskentajärjestelmästä Viestintävirastolle kuvaus, josta käyvät ilmi vähintään kustannusten pääluokat ja ne säännöt, joiden mukaan kustannukset kohdennetaan. Viestintämarkkinalain 88 §:n 1 momentin mukaan teleyrityksen tulee valita tilintarkastuslaissa tarkoitettu hyväksytty ja riippumaton tilintarkastaja tarkastamaan teleyrityksen kustannuslaskentajärjestelmä teleyrityksen tilintarkastuksen yhteydessä. Tilintarkastajan on laadittava tarkastuksesta kertomus. Teleyrityksen on toimitettava kertomus Viestintävirastolle teleyrityksen tilikauden päättymistä seuraavan elokuun loppuun mennessä. Viestintämarkkinalain 89 §:n 1 momentin nojalla Viestintävirasto voi 18 §:n mukaisella päätöksellä asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden eriyttää kirjanpidossa käyttöoikeuden luovuttamiseen tai yhteenliittämiseen liittyvät toiminnot teleyrityksen muusta palvelun tarjonnasta, jos se on tarpeen käyttöoikeuden luovuttamisen tai yhteenliittämisen hinnoittelun valvomiseksi.

Näiden säännösten perusteella ja ottaen huomioon viestintämarkkinalain 126 §:n 1 momentin Viestintäviraston on tullut sille tehdyn toimenpitepyynnön johdosta pyytää Digitalta selvitykset ja tutkia niiden perusteella, onko Digita osoittanut, että sen hinnaston mukainen kysymyksessä oleva hinta on kustannussuuntautunut.

Viestintäviraston on, kun otetaan huomioon viestintämarkkinalain 126 §, tullut selvitykset saatuaan tehdä asiassa päätös, johon viestintämarkkinalain 127 §:n 3 momentin nojalla saa hakea muutosta. Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Voidakseen käyttää viestintämarkkinalain 127 §:n 3 momentissa säädettyä muutoksenhakuoikeutta muutoksenhakuun oikeutetun on saatava tietää, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet siihen Viestintäviraston arvioon, että Digita on osoittanut, että sen hinnaston mukainen kysymyksessä oleva hinta on kustannussuuntautunut.

Viestintävirasto on päätöksessään ilmoittanut ottaneensa huomioon Digitan esittämät seikat ja olennaisilta osin todennut, ettei sillä ole huomautettavaa niiden johdosta. Valittajat ovat perustellessaan näkemystään Digitan hinnoittelun kohtuuttomuudesta muun ohella esittäneet Viestintävirastolle kaksi asiantuntijalausuntoa, joissa on arvioitu Digitan hinnoittelua ja muun muassa todettu julkisten tilinpäätöstietojen perusteella Digitan liikevoittoprosentin olleen lähes 50 prosenttia. Viestintäviraston päätöksestä ei perustellusti käy ilmi, miksi Viestintävirasto kuitenkin on pitänyt Digitan hinnoittelua hyväksyttävänä.

Viestintäviraston päätöksen perustelut eivät ole tarjonneet muutoksenhakijalle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle mahdollisuutta arvioida, onko Viestintävirasto voinut päätöksessä esitetyillä perusteilla katsoa, että Digitan hinnoittelu on ollut kustannussuuntautunut. Asia on näin ollen palautettava Viestintävirastolle, jonka on tehtävä asiassa uusi, perusteltu päätös.

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimitetut asiakirjat ovat sisältäneet liikesalaisuuksiksi ilmoitettuja tietoja. Näitä liikesalaisuuksiksi ilmoitettuja tietoja ei ole annettu valittajayhtiöille. Korkein hallinto-oikeus palauttaa asian Viestintävirastolle eikä ole ottanut tutkittavakseen sitä, onko Digitan hinnoittelu ollut viestintämarkkinalain tarkoittamalla tavalla kustannussuuntautunutta. Liikesalaisuuksiksi ilmoitetut tiedot eivät näin ollen ole vaikuttaneet asian käsittelyyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei tässä vaiheessa ole ollut tarpeen antaa kyseisiä tietoja korkeimmassa hallinto-oikeudessa valittajayhtiöille.

### 2.3 Analogisten televisiolähetyspalveluiden hinnoittelun tutkiminen

Viestintävirasto on valituksenalaisessa päätöksessään 23.5.2008 todennut siirtäneensä 17.4.2008 asian hinnoittelun mahdollisten vääristymien takautuvaa oikaisua koskevilta osin hallintolain 21 §:n nojalla Kilpailuviraston käsiteltäväksi. Viestintävirasto on lausunut päätöksessään, että analogiset televisiolähetykset on lopetettu maanpäällisessä televisioverkossa 31.8.2007 ja että virastolla ei näin ollen ole mahdollisuuksia edellyttää Digita oikaisemaan mahdollista hinnoittelun vääristymää tältä osin. Viestintävirasto on vielä lausunut päätöksessään, että Viestintäviraston tehtävänä ei ole selvittää, onko teleyrityksen toiminta tai hinnoittelu ollut kaikkina ajanjaksoina asianmukaista, vaan ratkaista, ovatko nyt käytössä olevat hinnat ja toimitusehdot lainmukaisia ja mahdollistavatko ne tällä hetkellä ja lähitulevaisuudessa verkkoa käyttävien yritysten esteettömän toiminnan.

Viestintämarkkinalain 119 §:n 2 momentin mukaan Viestintäviraston tehtävänä on valvoa tämän lain sekä sen nojalla annettujen säännösten noudattamista. Viestintämarkkinalain 126 §:n 1 momentin mukaan jos teleyritys tai henkilö, jonka oikeutta tai etua asia koskee, katsoo, että joku toimii tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, se voi saattaa asian Viestintäviraston tutkittavaksi. Viimeksi mainitulla säännöksellä on pantu täytäntöön käyttöoikeusdirektiivin 5 artiklan 4 kohta, joka edellyttää, että kansallisella sääntelyviranomaisella on toimivalta puuttua asiaan, jos yritykset eivät pääse keskenään sopimukseen, jommankumman asianomaisen osapuolen pyynnöstä.

Valittajayhtiöiden Viestintävirastolle esittämä vaatimus on koskenut sitä Viestintäviraston toimivaltaan kuuluvaa asiaa, onko Digita noudattanut sille asetettuja huomattavan markkinavoiman velvoitteita. Viestintävirasto ei ole näin ollen voinut jättää sille esitettyä vaatimusta tutkimatta. Asia olisi tämän vuoksi palautettava Viestintävirastolle.

Viestintämarkkinalain 126 §:n 2 momentin mukaan 126 §:ssä tarkoitettussa menettelyssä osapuolille asetettavien velvoitteiden tulee olla viestintämarkkinalain säännösten mukaisia. Valvontamenettelyssä asetettavien velvoitteiden ja seuraamusten sisällöstä on säädetty viestintämarkkinalain 12 luvussa.

Analogiset televisiolähetykset on lopetettu maanpäällisessä televisioverkossa jo 31.8.2007 eli ennen kuin valittajayhtiöt ovat 28.1.2008 toimittaneet toimenpidepyyntönsä Viestintävirastolle. Viestintäviraston internet-sivuilta saatavan tiedon mukaan Viestintävirasto on päätöksellään 10.11.2008 Nro 1668/934/2008 poistanut Digitan huomattavan markkinavoiman aseman analogisten valtakunnallisten maanpäällisten televisiolähetysten markkinalla sekä poistanut Digitan voimassa olevat huomattavan markkinavoiman yritykselle asetetut velvoitteet kysymyksessä olevalla markkinalla. Korkein hallinto-oikeus on tässä asiassa arvioidesaan, onko asia analogisten televisiolähetyspalveluiden hinnoittelua koskevan toimenpidepyynnön asianmukaiseksi tutkimiseksi palautettava Viestintävirastolle, ottanut huomioon, että Digitan mainittuja palveluja koskevaan hinnoitteluun ei enää voida eikä edes asian tullessa vireille Viestintävirastossa ole enää tosiasiallisesti voitu viestintämarkkina-alaissa säädetyllä tavalla puuttua.

Edellä olevan perusteella korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei asiaa ole analogisten televisiolähetyspalveluiden hinnoittelun osalta palautettava Viestintävirastolle, vaan valitus on tältä osin hylättävä.

Viestintäviraston selvittäessä, onko Digitan hinnoittelu digitaalisten televisiolähetyspalveluiden osalta kustannussuuntautunutta, Viestintäviraston tulee asianmukaisesti ottaa huomioon analogisten televisiolähetyspalveluiden mahdollinen vaikutus Digitan digitaalisten televisiolähetyspalveluiden kustannuksiin.

### 3. Oikeudenkäyntikulut

Viestintäviraston menettely on todettu edellä lausutuina osin puutteelliseksi ja asia palautetaan sille uutta käsittelyä varten. Kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, ei kuitenkaan ole kohtuutonta Viestintäviraston päätöksen kumoamisesta huolimatta, että valittajayhtiöt joutuvat pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Asian näin päättyessä ei voida myöskään pitää hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla kohtuuttomana, että Digita joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Ahti Rihto

Olof Olsson

Irma Telivuo (t)

Matti Pellonpää

Hannele Ranta-Lassila

Asian esittelijä,  
esittelijäneuvos

Anne Nenonen

JAKELU	Päätös	MTV Oy ym., oikeudenkäyntimaksu 204 euroa
	Jäljennös	Digita Oy
		Viestintävirasto
	Asiakirjat	Viestintävirasto