KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä
7.5.2012
Taltionumero
1115
Diaarinumero
1386/3/10

Asia Televisiolähetyspalvelujen hinnoittelua koskeva valitus

Valittajat MTV Oy, Sanoma Television Oy, Subtv Oy, Suomen Urheilutelevisio Oy ja Yleisradio Oy, Helsinki

Päätös, jota valitus koskee

Viestintävirasto 16.3.2010 nro 249/9313/2008

I ASIAN AIKAISEMMAT VAIHEET

1. Viestintävirastolle tehty toimenpidepyyntö

MTV Oy, Subtv Oy, Suomen Urheilutelevisio Oy, SW Television Oy/Nelonen ja Yleisradio Oy ovat 28.1.2008 tehneet Viestintävirastolle toimenpidepyynnön Digita Oy:n televisio- ja radiolähetysten jakelukustannuksista. Yhtiöt 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 vuoden 2010 jälkeen tulevan toimilupakauden aikana varmistetaan jakelukustannusten pysyminen kohtuullisen pääoman tuoton rajoissa.

2. Viestintäviraston päätös 23.5.2008

Viestintävirasto on päätöksessään 23.5.2008 (nro 249/9313/2008) katsonut, että Digita Oy on esittänyt kustannusperusteet 1.5.2008 voimaan

tulleissa digitaalisten televisiolähetyspalvelujen (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.

Viestintävirasto on sen sijaan 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.

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

3. Valitus korkeimmalle hallinto-oikeudelle

MTV Oy, Subtv Oy, Suomen Urheilutelevisio Oy, SW Television Oy/Nelonen ja Yleisradio Oy ovat Viestintäviraston päätöksestä 23.5.2008 tekemässään valituksessa 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 yhtiöillä on käsittelyn aikana tiedoksi saatuna

se aineisto, joka yhtiöille niiden asianosaisaseman perusteella kuuluu ja joka määritellään tarkemmin Helsingin hallinto-oikeudessa käsiteltävänä olevassa prosessissa eriyttämislaskelmien julkisuudesta; sekä

- velvoittaa Viestintäviraston korvaamaan yhtiöille näiden asian hoidosta aiheutuneet oikeudenkäynti- ja asianosaiskulut korkolain mukaisine viivästyskorkoineen.

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

- todennut, ettei sillä ole huomautettavaa Digita Oy:n hinnoitteluperusteiden osalta tai että Digita Oy:n soveltamat laskentatavat ovat Viestintäviraston antaman ohjeistuksen mukaisia;

- rajannut tutkinnan alasta Digita Oy:n takautuvan hinnoittelun ja siirtänyt asian hinnoittelun mahdollisten vääristymien takautuvaa oikaisua koskevilta osin Kilpailuviraston käsiteltäväksi; ja

- rajannut tutkinnan alasta radiolähetyspalvelujen hinnoittelun.

4. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 18.12.2009

Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 18.12.2009 taltionumero 3603 jättänyt tutkimatta valittajayhtiöiden vaatimukset siltä osin kuin ne ovat kohdistuneet Viestintäviraston menettelyyn toimenpidepyynnön johdosta radiolähetyspalveluja koskevalta osalta. Muilta osin korkein hallinto-oikeus on tutkinut valituksen.

Korkein hallinto-oikeus on kumonnut Viestintäviraston päätöksen ja palauttanut asian sille uudelleen käsiteltäväksi siltä osin kuin päätöksessä on katsottu, että Digita Oy on esittänyt kustannusperusteet 1.5.2008 voimaan tulleissa digitaalisten televisiolähetyspalvelujen (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 on muutoin hylännyt valituksen sekä valittajayhtiöiden ja Digita Oy:n esittämät vaatimukset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

II VIESTINTÄVIRASTON VALITUKSENALAINEN PÄÄTÖS

Viestintävirasto on päätöksessään 16.3.2010 (nro 249/9313/2008) katsonut, että Digita Oy on esittänyt kustannusperusteet 1.5.2008 voimaan tulleissa digitaalisten televisiolähetyspalvelujen (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.

Viestintävirasto on lausunut päätöksensä perusteluina (kohdat 4–11) muun ohella seuraavaa:

Kohta 4. Digita Oy:n velvollisuudet televisio- ja radiolähetyspalvelujen hinnoittelussa

Viestintävirasto antoi 3.9.2004 Digita Oy:lle päätöksen (dnro 183/934/2004) huomattavasta markkinavoimasta televisio- ja radiotoiminnan lähetyspalvelujen 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 kustannuslaskentajärjestelmää sekä eriyttää säännelty toiminto yhtiön muusta palvelun tarjonnasta.

Digita Oy:llä on HMV-päätöksen mukainen velvollisuus hinnoitella ohjelmistojen lähettämiseen tarvittavien digitaalisen televisioverkon verkkotoimiluvan 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 samanlaisessa tilanteessa olevia teleyrityksiä tasapuolisesti. Jos teleyritys käyttää tiettyä palvelua itse tai tarjoaa sitä tytäryhtiölleen tai muulle sellaiselle taholle, sen on tarjottava vastaavaa palvelua vastaavin ehdoin 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 hinnoittelun 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.

Kohta 5. 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.

Kohta 6. Asian käsittely Viestintävirastossa

Viestintäviraston selvityspyynnöt

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

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

Viestintävirasto katsoi yhtiön 27.2.2008 antaman selvityksen puutteelliseksi ja pyysi yhtiöltä lisäselvityksiä 5.3., 11.3., 13.3., 18.3., 3.4., 9.4., 12.5. ja 13.5.2008.

Osapuolten kuuleminen

Digita Oy toimitti 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 tapasi Digita Oy:n edustajia asian käsittelyn etenemiseen liittyen 13.2. sekä selvitysten läpikäymiseksi 5.3., 17.3. ja 19.5.2008.

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

Viestintävirasto kuuli lisäksi Yleisradio Oy:tä ja sen edustajaa Asianajotoimisto Borenius & Kemppinen Oy:tä 11.3.2008. Yleisradio Oy:n

edustaja toimitti 27.3.2008 Viestintävirastolle Oy Omnitele Ab:n Yleisradion toimeksiannosta laatiman raportin (Digitan hinnoittelun arviointi – luottamuksellinen), joka toimitettiin 24.4.2008 tiedoksi myös Digita Oy:lle.

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

Viestintävirasto on varannut Digita Oy:lle mahdollisuuden lausua viraston valmistelemasta uudesta päätösluonnoksesta 18.2.2010. Digita Oy on toimittanut lausuntonsa 4.3.2010. Viestintävirasto otti huomioon Digita Oy:n lausunnossa esitettyjä tarkennuksia.

Asian rajaus

Korkein hallinto-oikeus on palauttanut asian Viestintävirastoon uudelleen käsiteltäväksi vain siltä osin kuin päätöksessä on katsottu, että Digita Oy on esittänyt kustannusperusteet 1.5.2008 voimaan tulleissa digitaalisten televisiolähetyspalvelujen (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. Muilta osin Viestintäviraston 23.5.2008 antama päätös on pysynyt voimassa.

Päätöksessään korkein hallinto-oikeus on todennut, että Viestintäviraston päätöksen perustelut eivät ole tarjonneet muutoksenhakijalle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle mahdollisuutta arvioida, onko Viestintävirasto voinut päätöksessä esitetyillä perusteilla katsoa, että Digita Oy:n hinnoittelu on ollut kustannussuuntautunut. Asia on näin ollen palautettu Viestintävirastolle, jonka on tehtävä asiassa uusi, perusteltu päätös.

Viestintävirasto perustaa uuden päätöksensä asiassa vuonna 2008 annettuihin selvityksiin ja hinnastoon. Viestintävirasto arvioi Digita Oy:n hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta vain siltä osin kuin kyseessä on 1.5.2008 voimaan tulleen digitaalisten televisiolähetyspalvelujen (A-, B- ja C-kanavaniput) hinnastossa olevan kapasiteetin (All time) hinta kuukautta kohden 1 Mbit/s nopeudella, kun sopimus on vähintään vuoden mittainen.

Kohta 7. Digitaaliset televisiolähetyspalvelut

Digitaaliset televisiolähetyspalvelut voidaan jakaa --- 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 (re-multipleksointi). Siirtoverkkopalvelut käsittävät ohjelmien siirron lähetysasemille. Siirto voidaan toteuttaa muun muassa valokuitukaapeleiden tai radiolinkkiverkon välityksellä. Lähetinverkkopalvelua on ohjelmien lähettäminen loppukäyttäjien vastaanotettavaksi. Kanavanipuittain koostetut ohjelmat lähetetään lähetysasemilla sijaitseviin mastoihin kiinnitettyjen antennien välityksellä katsojien vastaanotettaviksi.

Kohta 8. Digitaalisista televisiolähetyspalveluista perittävät hinnat

Digita Oy:n digitaalisista televisiolähetyspalveluista perimät hinnat olivat 1.5.2008 voimaan tulleessa hinnastossa Viestintäviraston päätöksessä esitettyjen taulukoiden mukaiset. Toimenpidepyynnön tekohetkellä (28.1.2008) hinnat olivat 1.1.2008 voimaan tulleen hinnaston mukaisesti hieman (2 %) korkeammalla tasolla. Yhtiön mukaan hinnan alentumisen perusteena on ollut E-kanavanipun laajentumisesta johtuva yhteisen infrastruktuurin kustannusten jakosuhteiden päivittäminen.

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

Kohta 9. Digita Oy:n digitaalisten televisiolähetyspalvelujen kustannusten kohdentaminen

Digita Oy toimitti Viestintävirastolle digitaalisen televisiolähetyspalveluverkon kustannustietoja tilikaudelta 1.1.2006–31.3.2007 sekä kustannustietoja ajalta 1.10.2007–31.1.2008.

Digita Oy:n Viestintävirastolle toimittamien selvitysten mukaan digitaalisten televisiolähetyspalvelujen 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 Oy on käsitellyt kustannuksia, jotka kuuluvat usealle eri palvelulle. Näitä kustannuksia ovat verkon valvontapalvelun, tilavuokrapalvelun (site services) ja siirron runkoverkkopalvelun kustannukset. Yhteiset kustannukset koostuvat palveluille kohdennetuista käyttö- ja yleiskustannuksista, poistoista ja sitoutuneen pääoman tuotosta. Digita Oy:n 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

Digita Oy:n 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 ohessa 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 ohessa 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.

Verkon jälleenhankintahinta

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

Yhteisen infrastruktuurin jälleenhankintahinta

Digita Oy:n selvityksen mukaan yhteiseen infrastruktuuriin kuuluvat mastot ja niiden varusteet, maa-alueet, rakennukset ja niiden laitteet sekä antennit.

Digita Oy:ltä saatujen tietojen mukaan pienten, alle 130-metristen mastojen jälleenhankintahinnat perustuvat viime vuosien toteutuneisiin mastokohtaisiin investointikustannuksiin. Digita Oy on viime vuosien aikana rakentanut uusia 60–130 metrin suuruisia mastoja ja siksi yhtiöllä on käytettävissä tiedot näiden niin sanottujen pienten mastojen toteutuneista mastokohtaisista investointikustannuksista. Suurten mastojen jälleenhankintahintojen määrittämisessä on käytetty toimittajalta saatua tarjousta Jyväskylän maston uusimisesta vuodelta 2006. Digita Oy:n suuret ja keskisuuret metalliputkirakenteiset mastot ovat rakenteeltaan samanlaisia, ja saatua tarjousta on käytetty referenssitietona laskettaessa kunkin maston jälleenhankintahintoja seuraavien osakomponenttien osalta erikseen: mastorunko, UHF-antennimaston muoviosat, värähtelyvaimennin, laitesuoja, harusruuvit, harusköydet, haruspäätteet, maston perustat, alueen aita ja portti, kaapelikatos, mastohissi, hissin nousurata, lentoestevalot, maston sähköistys, maston pystytys, suunnittelu, tarkastukset, tarvikkeet. Saatujen tietojen perusteella Digita Oy on määrittänyt kaikkien suurten ja keskisuurten teräsputkirakenteisten mastojen jälleenhankintahinnat. Vuoden 2007 jälleenhankintahintojen määrittämisessä on lisäksi otettu huomioon rakennuskustannusindeksin muutos vuonna 2005–2006. Digita Oy toimitti virastolle jälleenhankintahintalaskelman, jossa kaikki Digita Oy:n omistamien suurten ja keskisuurten mastojen jälleenhankintahinnat on esitetty mastokohtaisesti.

Digita Oy:n mukaan maa-alueiden jälleenhankintahinnat perustuvat puolestaan vuonna 2006 tehtyyn asiantuntijaselvitykseen Digita Oy:n omistamien maa-alueiden jälleenhankintahinnoista. Digita Oy on toimittanut

Viestintävirastolle auktorisoidun kiinteistöarvioijan lausunnon maa-alueiden jälleenhankintahinnoista sekä niiden arvonmääritysperiaatteista. Yhteiseen infrastruktuuriin kuuluvat rakennukset ja niiden laitteet on Digita Oy:n selvityksen mukaan indeksoitu hankintahinnasta rakennuskustannusindeksillä ja antennit on puolestaan indeksoitu hankintahinnasta elinkustannusindeksillä.

Yhteiseen infrastruktuuriin kuuluvaa käyttöomaisuutta käytetään usean muunkin palvelun tuottamiseen. Digita Oy:n 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.

Digitaalisen televisiolähetysverkon laitteiden jälleenhankintahinta

Digitaalisen televisiolähetysverkon laitteiden arvon määrityksessä on huomioitu DVB-lähettäminen, multipleksointi ja enkoodaus sekä DVB-T -siirtolaitteet. Digita Oy:n toimittamien tietojen mukaan digitaalisen televisioverkon laitteet on arvostettu käyttöomaisuuskirjanpidosta saatuihin hankintahintoihin.

Nämä pääomaerät Digita Oy on kohdentanut suoraan digitaalisille televisiolähetyspalveluille.

Siirtoverkon laitteiden jälleenhankintahinta

Digita Oy:n selvityksen mukaan siirtoverkon laitteiden arvostaminen on toteutettu indeksoimalla hankintahinta elinkustannusindeksillä tai arvostamalla laitteet hankintahintaan teknologiasta riippuen. Kuitulinkit on selvityksen mukaan arvostettu hankintahintaan ja mikroaaltolinkit sekä satelliittilinkit on arvostettu indeksoimalla hankintahinta elinkustannusindeksillä.

Siirtoverkon laitteita käytetään myös muiden palvelujen tuottamiseen. Digita Oy:n 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 hankintahinta elinkustannusindeksillä. Nämä pääomaerät Digita Oy on kohdentanut suoraan digitaalisille televisiolähetyspalveluille.

Digita Oy:n selvityksen mukaan edellä esitettyihin jälleenhankintahintoihin ei sisälly omaisuuseriä, jotka on jo kokonaan poistettu. Jälleenhankintahinnan määrittämisessä on otettu huomioon Digita Oy:n kirjanpidossaan soveltamat poistoajat.

Poistot

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

Digita Oy:n selvityksen mukaan poistojen pohjana olevan jälleenhankintahinnan määrittämisessä on huomioitu, ettei pääomaan sisälly jo kokonaan kirjanpidossa poistettuja verkon omaisuuseriä.

Sitoutunut pääoma ja tuotto

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

Digita Oy on selvityksessään arvostanut käyttöomaisuuden nykykäyttöarvoon. Digita Oy:n selvityksen mukaan käyttöomaisuus on arvostettu nykykäyttöarvoon laite- ja esinekohtaisesti. Nykykäyttöarvon määrittämisessä on otettu huomioon omaisuuserän käyttöönottovuosi sekä kirjanpidon pitoaika. Nykykäyttöarvon laskemisessa on otettu huomioon omaisuuserästä kertyneet poistot, jotka on vähennetty pääoman määrästä.

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

Kustannusten kohdentaminen kanavanipuille (muxeille)

Digita Oy on selvitystensä mukaan jakanut digitaalisten televisiolähetyspalvelujen kustannukset valtakunnallisen koostamisen, siirtopalvelujen ja lähetinverkkopalvelujen kustannuksiin. Kustannukset on jaettu edelleen kanavanipuille (mux A, B, C ja E).

Koostamiskustannusten kohdentaminen

Digita Oy on selvitystensä mukaan jakanut kanavanippujen koostamisesta aiheutuneet kustannukset tasan käytössä olevien kanavanippujen kesken, koska kutakin kanavanippua kohti tarvitaan yksi multipleksointilaite ja sen operointi.

Siirtopalvelujen kustannusten kohdentaminen

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

Lähetinverkkopalvelujen kustannusten kohdentaminen

Lähetinverkkopalvelujen kustannukset muodostuvat pääosin yhteisen infrastruktuurin aiheuttamista kustannuksista. Kyseiset kustannukset on kohdistettu eri kanavanipuille Digita Oy:n 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 lähetinasemakohtaisesti lähettimien kapasiteettiosuuksien perusteella. Digita Oy on antamiensa tietojen mukaan käynyt ETV-laskentamallin toiminnan läpi asiakkaidensa kanssa ja soveltanut sitä vuodesta 2002 lähtien.

Kanavanippukohtainen kokonaiskustannus on edelleen jaettu niin, että on saatu televisiolähetyspalvelujen kapasiteetin kustannukset kuukautta kohden 1 Mbit/s -nopeusluokalle.

Kohta 10. Digitaalisten televisiolähetyspalvelujen kustannusten arviointi

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

säännöstenmukaisuutta. Viestintävirasto soveltaa digitaalisten televisiolähetyspalvelujen hinnoittelun arviointiin samoja pääperiaatteita kuin muidenkin säänneltyjen tuotteiden kustannussuuntautuneen hinnoittelun valvontaan. Arviointiperiaatteet perustuvat säänneltyjen tuotteiden hinnoittelusta annettuihin lukuisiin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin sekä asiantuntijaselvityksiin.

Viestintävirasto on tässä päätöksessään 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 1.5.2008 alkaen voimassa olleen digitaalisten televisiolähetyspalvelujen hinnoittelun perusteena olevia kustannustietoja eli ajanjakson 1.10.2007–31.1.2008 kustannustietoja.

Viestintävirasto on vertaillut Digita Oy:n toimittamia kustannustietoja ja havainnut, että digitaalisten televisiolähetyspalvelujen kokonaiskustannukset ovat kasvaneet 31.3.2007 päättyneeseen tilikauteen nähden. Digita Oy:n mukaan olennaisin syy kustannusten muutokselle on ollut analogisen televisiolähetyspalvelun lopettaminen. Tämän johdosta yhteisen infrastruktuurin kustannuksia on tullut aikaisempaa enemmän sekä digitaalisten televisiolähetyspalvelujen että valtakunnallisten analogisten radiopalvelujen kannettavaksi. Yhteiskustannukset ovat kustannuksia, jotka eivät poistu, vaikka yksittäisen tuotteen tai palvelun tuottaminen lopetetaan. Tällöin jäljelle jääville tuotteille tai palveluille kohdistettava osuus yhteiskustannuksista muodostuu suuremmaksi.

Viestintävirasto on laatinut Digita Oy:n toimittamien tietojen perusteella oman vertailulaskelman digitaalisten televisiolähetyspalvelujen hinnoittelusta hinnastoissa olevalle kapasiteetin (All time) hinnalle kuukautta kohden 1 Mbit/s nopeudella, kun sopimus on vähintään vuoden mittainen. Vertailulaskelma on päätöksen liitteenä --- ja sitä on kuvattu tarkemmin jäljempänä kohdassa 11.

Omnitele Oy:n ja PricewaterhouseCoopers Oy:n asiantuntijaselvitykset

Toimenpidepyynnön tekijät ovat toimittaneet Viestintävirastolle luottamuksellisen PricewaterhouseCoopers Oy:n (jäljempänä PWC) muistion Digita Oy:n hinnoittelun kohtuullisuudesta sekä Omnitele Oy:n (jäljempänä Omnitele) luottamuksellisen raportin Digita Oy:n hinnoittelun

arvioinnista. Viestintävirasto on perehtynyt asian käsittelyn aikana kumpaankin asiantuntijalausuntoon. Viraston arviointi Digita Oy:n hinnoittelun kohtuullisuudesta ei kuitenkaan voi perustua näihin selvityksiin. PWC:n selvitys perustuu Digita Oy:n julkisiin tilinpäätöstietoihin vuosilta 1999–2007 ja Omnitelen selvitys julkisiin tietoihin sekä selvityksen tekijän ja Yleisradio Oy:n asiantuntemukseen. Näiden tietojen perusteella ei ole mahdollista arvioida hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta Viestintämarkkinalain edellyttämällä tavalla.

Viestintämarkkinalain mukaan kustannussuuntautuneen hinnoittelun arvioinnin tulee perustua säännellyn yrityksen toteutuneisiin, säännellystä toiminnasta aiheutuneisiin kustannuksiin sekä yrityksen säänneltyyn toimintaan sitoutuneen pääoman kustannuksiin eli kohtuulliseen sitoutuneen pääoman tuottoon. PWC:n ja Omnitelen raporttien pohjana käytetyt julkiset tilinpäätöstiedot koskevat Digita Oy:n koko liiketoimintaa eikä niistä voida erotella Digita Oy:n säännellyille televisiolähetyspalveluille kohdistettavia kustannuksia tai pääomia.

Virasto perustaa arvionsa Digita Oy:n hinnoittelun kohtuullisuudesta Digita Oy:ltä edellytettyihin ja saatuihin yksityiskohtaisiin selvityksiin yrityksen tuote- ja palvelukohtaisista kustannustiedoista sekä volyymi-, verkkokomponentti-, omaisuuserä- ja muista tiedoista. Saatuja tietoja on arvioitu yksityiskohtaisesti jäljempänä.

Käyttö- ja yleiskustannukset

Viestintäviraston arviointiperiaatteiden mukaan säännellyille digitaalisille televisiolähetyspalveluille voi kohdistaa käyttö- ja yleiskustannuksia. Käyttökustannukset muodostuvat digitaalisen televisiolähetysverkon käytöstä ja ylläpidosta aiheutuvista kustannuksista. Tällaisia kustannuksia voivat olla esimerkiksi materiaali-, palkka- ja henkilösivukulut, tilavuokrat, verkonhallintajärjestelmän käytön ja ylläpidon kustannukset, voima- ja jäähdytinlaitteiden käyttökustannukset, testaus- ja kehitystoiminnan kustannukset sekä muut toimintakustannukset, jotka liittyvät verkon käyttöön ja ylläpitoon. Käyttökustannusten tulee perustua teleyrityksen toteutuneisiin kirjanpidon ja kustannuslaskennasta saatuihin tietoihin.

Yleiskustannukset muodostuvat esimerkiksi teleyrityksen tukitoiminnoista, kuten talous-, henkilöstö-, tieto- ja materiaalihallinnosta, aiheutuvista kustannuksista. Teleyrityksen tulee myös varmistua siitä, että kukin tuotteelle kuuluva kustannuserä kohdennetaan vain kerran, jotta moninkertaisia kohdistuksia ei yritystasolla tarkasteltuna tapahdu. Lisäksi

yleiskustannusten kohdentamisessa tulee kiinnittää huomiota yleiskustannusten määrään. Yleiskustannusten osuuden digitaalisten televisiolähetyspalvelujen kustannuksista ei tulisi olla merkittävä, vaan valtaosa kustannuksista tulisi olla suoraan kohdistettavia kustannuksia.

Digita Oy:n esittämät käyttö- ja yleiskustannukset perustuvat kirjanpidosta ja kustannuslaskennasta saatuihin tietoihin. Digita Oy on toimittanut Viestintävirastolle yksityiskohtaisen selvityksen käytetyistä kohdistamisperiaatteista --- sekä kuvauksen yhtiön toimintolaskentajärjestelmästä. Laskelmissa käyttö- ja yleiskustannukset on kohdistettu pääsääntöisesti käyttäen tekniseen tietoon perustuvaa aiheuttamisperiaatetta tai työajanseurannasta saatavaa työsuoritteiden jakaumaa. Digita Oy:n hinnoittelulaskelmissa kohdistamattomien yleiskustannusten kokonaismäärä on hyvin pieni ---.

Digita Oy:n esittämien selvitysten ja laskelmien perusteella laskelmissa mukana olevat käyttö- ja yleiskustannukset on kohdistettu vain kerran. Selvityksissä ei ole tullut esiin syytä epäillä kohdistamisesta esitettyjen selvitysten ja laskelmien oikeellisuutta.

Näillä perusteilla Viestintävirastolla ei ole huomauttamista Digita Oy:n esittämiin käyttö- ja yleiskustannuksiin.

Verkon jälleenhankintahinta

Viestintäviraston arviointiperiaatteiden mukaan digitaalisen televisiolähetysverkon arvo tulee arvioida jälleenhankintahintaisena poistojen ja sitoutuneen pääoman laskemiseksi. Jälleenhankintahinnan tulee muodostua verkon eri omaisuuserien jälleenhankintahintojen summana. Verkon arvostamisen kannalta merkittäviä verkon omaisuuseriä ovat esimerkiksi asemarakennukset, mastot, antennit, syöttökaapelit, lähettimet sekä tehonsyöttö- ja jäähdytinlaitteistot. Digitaaliseen telelähetysverkkoon kuuluvia omaisuuseriä ovat lisäksi verkonhallintajärjestelmät (mukaan lukien mittauslaitteistot), enkoodaus- ja multipleksauslaitteistot sekä siirtoverkkojärjestelmä. Jälleenhankintahintalaskelmassa tulee esittää kaikkien oleellisten verkon osien jälleenhankintahinnat ja selvitykset siitä, miten näihin arvoihin on päädytty. Verkon arvostamisessa tulee käyttää ensisijaisesti laitetoimittajien hintoja, joita teleyritys todellisuudessa laitetoimittajalle maksaisi (esimerkiksi voimassa olevat hankintasopimukset tai tarjouskyselyt). Näin ollen myös hankinnoista saatavat alennukset tulee ottaa huomioon verkon uudelleenarvostusta tehtäessä. Jälleenhankintahintaan ei tule sisällyttää omaisuuseriä, jotka ovat jo kokonaan poistettuja, mutta edelleen käytössä.

Verkon jälleenhankintahinnan arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös työn osuus, mikäli teleyritys on investoinnin yhteydessä aktivoinut kirjanpidossaan taseeseen myös työn osuuden. Muutoin työn osuus on tullut huomioiduksi laskelmissa käyttökustannuksina.

Teleyrityksen hinnoittelulaskelman tulee sisältää laskelma, miten uudelleenarvostaminen jälleenhankintahintaiseksi on käytännössä tehty, sekä jälleenhankintahinnan määrittämiseen käytettyjen omaisuuserien historialliset hankintahinnat, mikäli mahdollista. Toisin sanoen hinnoittelulaskelmasta tulee selkeästi käydä ilmi, miten jälleenhankintahintoihin on päädytty.

Digita Oy on toimittanut virastolle jälleenhankintahintalaskelmat, joista käy yksityiskohtaisesti ilmi kuhunkin omaisuuserään sovelletut arvostamisperusteet.

Yhteiseen infrastruktuuriin kuuluvat mastot ja niiden varusteet, maa-alueet, rakennukset ja niiden laitteet sekä antennit. Yhteiseen infrastruktuuriin kuuluvaa käyttöomaisuutta käytetään Digita Oy:n mukaan usean muunkin palvelun tuottamiseen. Digita Oy:n 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.

Kaikkien Digita Oy:n omistamien suurten ja keskisuurten mastojen jälleenhankintahinnat on esitetty mastokohtaisesti. Mastokohtaiset jälleenhankintahinnat on laskettu vuonna 2006 saadussa, Jyväskylän mastoa koskevassa tarjouksessa eriteltyjen kustannustietojen perusteella. Digita Oy:n selvitysten mukaan pienten, alle 130-metristen mastojen jälleenhankintahinnat perustuvat viime vuosien toteutuneisiin mastokohtaisiin investointikustannuksiin.

Digita Oy:n esittämät maa-alueiden jälleenhankintahinnat perustuvat vuonna 2006 tehtyyn asiantuntijaselvitykseen Digita Oy:n omistamien maa-alueiden jälleenhankintahinnoista. Digita Oy on toimittanut Viestintävirastolle auktorisoidun kiinteistöarvioijan lausunnon maa-alueiden jälleenhankintahinnoista sekä niiden arvonmääritysperiaatteista. Maa-alueiden arvostusperiaatteissa on otettu huomioon muun ohella maa-alueen koko ja sijainti sekä tarvittavat tieyhteydet tontille. Hinnan määrityksen perusteina on käytetty muun ohessa Digita Oy:n viime vuosina hankkimia tontteja ja näiden toteutuneita hankintahintoja sekä Maanmittauslaitoksen raakamaan hintatilastoja.

Siirtoverkon kuitulinkit on arvostettu hankintahintaan ja mikroaaltolinkit sekä satelliittilinkit on arvostettu indeksoimalla hankintahinta elinkustannusindeksillä. Siirtoverkon laitteita käytetään myös muiden palvelujen tuottamiseen. Digita Oy:n 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.

Digitaalisen televisiolähetysverkon laitteet on arvostettu suoraan käyttöomaisuuskirjanpidosta saatuihin hankintahintoihin. Mittalaitteet on arvostettu indeksoimalla hankintahinta elinkustannusindeksillä. Digitaalisen televisiolähetysverkon laitteet ja mittalaitteet on kohdistettu suoraan digitaalisille televisiolähetyspalveluille.

Digita Oy:n jälleenhankintahintalaskelmien tiedot ovat perustuneet Viestintäviraston ohjeen mukaisesti todellisiin laitetoimittajilta saatuihin hintoihin, joko suoraan viime vuosina toteutuneisiin hankintahintoihin tai toimittajilta saatuihin tarjouksiin. Indeksointia voidaan käyttää apuna omaisuuserien jälleenhankintahinnan arvioimisessa. Digita Oy:n toimittamat laskelmat ovat riittävän yksityiskohtaisia ja antavat selkeän kuvan siitä, miten jälleenhankintahintoihin on päädytty. Digita Oy:n selvityksen mukaan jälleenhankintahintoihin ei sisälly omaisuuseriä, jotka on jo kirjanpidossa kokonaan poistettu. Jälleenhankintahinnan määrittämisessä on otettu huomioon Digita Oy:n kirjanpidossaan soveltamat poistoajat. Näillä perusteilla Viestintävirastolla ei ole huomauttamista Digita Oy:n esittämään digitaalisen televisiolähetysverkon jälleenhankintahintaan.

Poistot

Viestintäviraston arviointiperiaatteiden mukaan poistot lasketaan verkon jälleenhankintahintaisen arvon pohjalta käyttäen kirjanpidon suunnitelman mukaisia poistoaikoja ja -menetelmiä. Suunnitelman mukaisten poistoaikojen käyttö edistää laskennan läpinäkyvyyttä ja todennettavuutta.

Digita Oy on käyttänyt hinnoittelulaskelmassaan Viestintäviraston ohjeen mukaisesti kirjanpidon suunnitelman mukaisia poistoaikoja ja -menetelmiä. Digita Oy on tilikaudella 1.1.2006–31.3.2007 muuttanut kirjanpidossa käyttämiään poistoaikoja vastaamaan omaisuuserien niin sanottuja teknis-taloudellisia pitoaikoja. Kirjanpidossa toteutetulla muutoksella ei ole ollut vaikutusta säänneltyjen tuotteiden hinnoitteluun, sillä

Digita Oy:n hinnoittelulaskelmat ovat jo ennen 1.1.2006 alkanutta tilikautta perustuneet pidempiin, teknis-taloudellista pitoaikaa vastaaviin poistoaikoihin. Digita Oy on määrittänyt poistot Viestintäviraston arviointiperiaatteiden mukaisesti eikä Viestintävirastolla ole huomautettavaa Digita Oy:n laskentatapaan poistojen osalta.

Sitoutunut pääoma ja tuotto

Viestintämarkkinalain mukaan kustannussuuntautunut hinta saa sisältää kohtuullisen tuoton sitoutuneelle pääomalle. Sitoutuneen pääoman tuotolla tarkoitetaan sitä kustannusta, mikä teleyritykselle aiheutuu oman ja vieraan pääoman hankinnasta.

Viestintäviraston arviointiperiaatteiden mukaan sitoutunut pääoma määritetään arvioimalla digitaalisten televisiolähetyspalvelujen harjoittamiseen tarvittavan omaisuuden arvo. Viestintävirasto käyttää arvioinnissaan käyttöomaisuuteen sitoutuneena pääomana ensisijaisesti nykykäyttöarvoa. Korkein hallinto-oikeus on vahvistanut arviointimenetelmän lainmukaisuuden. Perustelluista syistä voidaan tarvittaessa käyttää myös muuta menetelmää käyttöomaisuuteen sitoutuneen pääoman määrittämiseen. Nykykäyttöarvo määritetään vähentäen jälleenhankintahinnasta omaisuuden pitoajan perusteella tehdyt jälleenhankintahintaiset poistot ja pitoaikoina käytetään kirjanpidon mukaisia poistoaikoja.

Koko verkon nykykäyttöarvo saadaan verkon osien nykykäyttöarvojen summana. Kohtuullinen arvio verkon nykykäyttöarvosta saadaan useiden teleyritysten käyttämällä kaavalla $NKA = JHH * (n-1)/(2*n)$, missä JHH on jälleenhankintahinta ja n on pitoaika vuosina. Nykykäyttöarvo tulee laskea tällä laskentakaavalla, ellei teleyritys perustellusti osoita muun laskentatavan soveltuvan tarkoitukseen tätä menetelmää paremmin.

Digita Oy on selvityksessään arvostanut käyttöomaisuuden nykykäyttöarvoon. Digita Oy ei ole käyttänyt nykykäyttöarvon määrittämisessä viraston arviointiperiaatteissa mainittua laskentakaavaa, vaan on arvostanut käyttöomaisuuden nykykäyttöarvoon laite- ja esinekohtaisesti. Nykykäyttöarvon määrittämisessä Digita Oy on ottanut huomioon omaisuuserän käyttöönottovuoden sekä kirjanpidon pitoajan. Nykykäyttöarvon laskemisessa on otettu huomioon omaisuuserästä kertyneet poistot, jotka on vähennetty pääoman määrästä. Digita Oy:n käyttämä laskentamenetelmä antaa Viestintäviraston suosittamaa laskentakaavaa tarkemman arvion digitaaliseen televisiolähetystoimintaan käytettävän verkon

nykykäyttöarvosta, eikä virastolla ole huomauttamista Digita Oy:n tapaan määrittää verkon nykykäyttöarvo.

Digita Oy on laskelmissaan esittänyt sitoutuneeseen pääomaan myös lyhytaikaisia varoja. Viestintäviraston näkemyksen mukaan lyhytaikaisia varoja, jotka ovat aiheutuneet säännellyn palvelun tuottamisesta, voidaan ottaa huomioon sitoutuneen pääoman määrittämisessä, mikäli myös vastaavat lyhytaikaiset velat otetaan huomioon. Viraston näkemyksen mukaan lyhytaikaisten varojen ja velkojen osuuden sitoutuneesta pääomasta ei tulisi kuitenkaan olla merkittävä ja lyhytaikaisten varojen ja velkojen tulisi käytännössä netottaa toisensa. Viestintävirasto on tekemässään vertailulaskelmassa ottanut huomioon lyhytaikaiset varat ja velat 31.1.2008 tilanteen mukaisesti Digita Oy:n ilmoittamien tietojen pohjalta. Lyhytaikaisten velkojen lisääminen vertailulaskelmaan ei tässä tapauksessa kuitenkaan merkittävästi vaikuta digitaalisten televisiolähetyspalvelujen kokonaiskustannuksiin.

Viestintävirasto haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että Digita Oy:n 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 Oy:tä 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 vuonna 2008 oli 11,29 prosenttia. Viestintävirasto on

käyttänyt vertailulaskelmassaan edellä mainittua tuottoprosenttia. --- Digita Oy:n toteutunut sitoutuneen pääoman tuotto ei ylitä viraston kohtuulliseksi katsomaa pääoman tuottoa. Näin ollen virastolla ei ole huomautettavaa Digita Oy:n sitoutuneen pääoman tuottoon.

Liikevoittoprosentin merkitys hinnoittelun kustannussuuntautuneisuuden arvioinnissa

Toimenpidepyynnön tekijät ovat kiinnittäneet huomiota Digita Oy:n liikevoittoprosenttiin (48 % tilikautena 1.1.2006–31.3.2007) ja katsoneet sen osoittavan, että Digita Oy:n hinnoittelu on kohtuutonta. Viestintävirasto ei kuitenkaan voi ottaa liikevoittoprosenttia huomioon arvioidessaan yksittäisen säännellyn tuotteen kustannussuuntautuneisuutta.

Kustannussuuntautuneen hinnoittelun arviointi perustuu viestintämarkkinalakiin. Lain 84 §:n nojalla kustannussuuntautuneen hinnoittelun arvioinnissa voidaan huomioida ainoastaan kohtuulliset toteutuneet kustannukset sekä kohtuullinen tuotto sitoutuneelle pääomalle. Liiketoiminnan tulos ei ole arvioinnin kriteerinä, eikä Viestintävirasto voi ottaa kantaa liikevoittoprosentteihin.

Liikevoittoprosentti kuvastaa koko yrityksen liiketoiminnan kannattavuutta ja kattaa yrityksen kaiken liiketoiminnan tarkasteltavalla ajanjaksolla. Liikevaihdon lisäksi liikevoitossa otetaan huomioon muun ohessa yrityksen liiketoiminnan muut tuotot, jotka osaltaan kasvattavat liikevoittoprosenttia. Digita Oy on tilikaudella 1.1.2006–31.3.2007 tarjonnut useita palveluja, muun muassa digitaalisia televisio- ja radiolähetyspalveluita, analogisia televisio- ja radiolähetyspalveluita sekä mastopaikkojen ja laitetilojen vuokrausta. --- Digita Oy:llä on vapaus hinnoitella sääntelemättömät tuotteet viestintämarkkinalain sitä rajoittamatta. Viestintävirasto on arvioinnissaan varmistanut, että säänneltyjen digitaalisten televisiolähetyspalvelujen kustannussuuntautuneeseen hinnoitteluun sisältyvä sitoutuneen pääoman tuotto on kohtuullinen, tässä tapauksessa enintään 11,29 prosenttia. Säännellyn yhtiön koko liiketoiminnan liikevoittoprosentti voi olla suuri, vaikka säänneltyjen tuotteiden hinnoittelu olisi viestintämarkkinalain tarkoittamalla tavalla kustannussuuntautunutta.

Kustannusten kohdentaminen kanavanipuille (muxeille)

Digita Oy on selvitystensä mukaan jakanut digitaalisten televisiolähetyspalvelujen kustannukset valtakunnallisen koostamisen, siirtopalvelujen

ja lähetinverkkopalvelujen kustannuksiin. Nämä kustannukset on jaettu edelleen kanavanipuille (mux A, B, C ja E). Vaikka kanavanippu E ei selvityksen kattamana aikana ole kuulunut Digita Oy:lle annetun HMV-päätöksen ja siinä asetettujen velvoitteiden piiriin, Digita Oy on käsitellyt sitä hinnoittelussaan ja kustannuslaskennassaan samoin kuin kanavanippuja A, B ja C.

Kanavanippujen koostamisesta aiheutuneet kustannukset on jaettu tasan käytössä olevien kanavanippujen kesken. Kanavanippujen siirtopalvelujen kustannukset on kohdennettu kanavanipuille kunkin kanavanipun tarvitsemien siirtoverkon resurssien mukaisesti.

Lähetinverkkopalvelujen kustannukset muodostuvat pääosin yhteisen infrastruktuurin aiheuttamista kustannuksista. Kyseiset kustannukset on kohdistettu eri kanavanipuille Digita Oy:n 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 lähetinasemakohtaisesti lähettimien kapasiteettiosuuksien perusteella. Digita Oy on antamiensa tietojen mukaan käynyt ETV-laskentamallin toiminnan läpi asiakkaidensa kanssa.

Kanavanippukohtainen kokonaiskustannus on edelleen jaettu niin, että on saatu televisiolähetyspalvelujen kapasiteetin kustannukset kuukautta kohden 1 Mbit/s -nopeusluokalle.

Saamiensa selvitysten perusteella Viestintävirasto katsoo, että digitaalisista televisiolähetyspalveluista aiheutuneiden kustannusten kohdentaminen kanavanipuille on tehty Viestintäviraston hyväksymiä periaatteita noudattaen. Digita Oy:n käyttämät kohdentamisperusteet ovat johtaneet riittävän tarkkaan kustannusten kohdistamiseen eri kanavanippujen välillä. Näillä perusteilla Viestintävirastolla ei ole huomautettavaa Digita Oy:n tapaan kohdentaa kustannukset eri kanavanipuille.

Kohta 11. Televisiolähetyspalvelujen hinnoittelun kustannussuuntautuneisuus

Digita Oy on edellä esitetyn mukaisesti esittänyt kanavanippukohtaisesti kustannukset digitaalisten televisiolähetyspalvelujen 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.

Viestintävirasto on tehnyt Digita Oy:n toimittamien tietojen perusteella erillisen vertailulaskelman ---, jossa Digita Oy:n laskelmia on tarvittavin osin korjattu vastaamaan viraston arviointiperiaatteita. Vertailulaskelmassa kustannukset on eritelty suoraan digitaaliselle televisiolähetyspalvelulle kohdistettuihin kustannuksiin sekä digitaaliselle televisiolähetyspalvelulle kohdistettuihin yhteisiin käyttökustannuksiin. Suoraan digitaaliselle televisiolähetyspalvelulle kohdistettuja kustannuksia ovat käyttö- ja yleiskustannukset, suoraan kohdistettavasta omaisuudesta tehtävät poistot sekä tuotto suoraan digitaaliseen televisiolähetyspalveluun sitoutuneelle pääomalle. Digitaaliselle televisiolähetyspalvelulle kohdistetut yhteiset käyttökustannukset muodostuvat yhteisen infrastruktuurin aiheuttamista kustannuksista (katso kohta 9). Nämä kustannukset koostuvat tilavuokrista, siirron runkoverkkopalvelusta sekä verkonvalvonnasta ja ne on edelleen eritelty kustakin toiminnosta aiheutuviin käyttökustannuksiin, poistoihin ja tuottoon sitoutuneelle pääomalle. Digitaalisesta televisiolähetyspalvelusta aiheutuvat kokonaiskustannukset on saatu laskemalla yhteen edellä eritellyt kustannukset.

Viestintäviraston vertailulaskelmassa sitoutuneen pääoman määrää on korjattu ottamalla huomioon lyhytaikaisten varojen lisäksi myös lyhytaikaiset velat ja lisäksi kohtuullinen pääoman tuotto on laskettu käyttämällä Viestintäviraston vuonna 2008 kohtuulliseksi katsomaa pääoman tuottoa 11,29 %.

Vertailulaskelmassa digitaalisen televisiolähetysverkon kokonaiskustannukset on kohdennettu kanavanipuille Digita Oy:n ETV-laskentamallin mukaisesti. Kohdentamislaskelmassa kustannukset on eritelty valtakunnallisesta koostamisesta, siirtopalvelusta ja lähetinverkkopalvelusta aiheutuneisiin kustannuksiin sekä tuottoon sitoutuneelle pääomalle.

Vertailulaskelman mukaiset digitaalisten televisiolähetyspalvelujen kustannukset eivät merkittävästi eroa Digita Oy:n esittämistä kustannuksista ja vertailulaskelman mukaiset kustannukset vastaavat Digita Oy:n 1.5.2008 voimassa olleessa hinnastossa esitettyä kapasiteetin (All time) hintaa kuukautta kohden 1 Mbit/s nopeudella, kun sopimus on vähintään yhden vuoden mittainen.

Viestintäviraston soveltamat lainkohdat

Viestintämarkkinalaki (393/2003) 84 §, 86 §, 119 §, 126 §, 127 §:n 3 momentti

III KÄSITTELY KORKEIMMASSA HALLINTO-OIKEUDESSA

1. Valitus

MTV Oy, Sanoma Television Oy, Subtv Oy, Suomen Urheilutelevisio Oy ja Yleisradio Oy (jäljempänä myös valittajayhtiöt) ovat valituksessaan vaatineet, että korkein hallinto-oikeus ensisijaisesti:

- kumoaa Viestintäviraston valituksenalaisen päätöksen Digita Oy:n televisiolähetyspalvelujen hinnoittelusta siltä osin kuin siinä on todettu, että Digita Oy on esittänyt kustannusperusteet digitaalisten televisiolähetyspalvelujen hinnalle ja että hinta on kustannussuuntautunut; sekä

- velvoittaa Viestintäviraston korvaamaan valittajayhtiöiden oikeudenkäynti- ja asianosaiskulut korkoineen.

Valittajayhtiöt ovat toissijaisesti vaatineet, että korkein hallinto-oikeus:

- palauttaa Viestintäviraston päätöksen kohteena olevan asian käsittelyn kokonaisuudessaan Viestintävirastoon;

- määrää Viestintäviraston käsittelemään asian uudelleen alkuperäisessä toimenpidepyynnössä määritellyssä asiallisessa ja ajallisessa laajuudessa; sekä

- velvoittaa Viestintäviraston korvaamaan valittajayhtiöiden oikeudenkäynti- ja asianosaiskulut korkoineen.

Valittajayhtiöt ovat esittäneet vaatimustensa perusteluina muun ohella seuraavaa:

Digita Oy:n hinnoittelun sääntely ja yhtiön kannattavuus

Viestintävirasto on päätöksellään 3.9.2004 määritellyt Digita Oy:n huomattavan markkinavoiman yritykseksi digitaalisten televisiolähetyspalvelujen markkinalla Manner-Suomessa. Digita Oy:n on tullut hinnoitella

digitaaliset televisiolähetyspalvelunsa kustannussuuntautuneesti ja syrjimättömästi.

Digita Oy:n hinnoitteluvelvoitteet perustuvat viestintämarkkinalakiin, ja ne on yksilöity Viestintäviraston huomattavan markkinavoiman päätöksessä. Viestintävirasto on lisäksi antanut 21.12.2006 digitaalisten televisiolähetyspalvelujen hinnoittelua koskevat arviointiperiaatteet, joissa hinnoitteluvelvoitteita on täsmennetty.

Valittajayhtiöillä on perusteltu epäily siitä, että Digita Oy on hinnoitellut digitaaliset televisiolähetyspalvelunsa kohtuuttomasti ja rikkonut siten sille viestintämarkkinalaissa, Viestintäviraston päätöksessä ja hinnoitteluohjeissa asetettuja velvoitteita. Viestintävirasto on laiminlyönyt Digita Oy:n hinnoittelun valvonnan.

Viestintäviraston päätös on virheellinen siltä osin kuin siinä on katsottu, että Digita Oy on esittänyt kustannusperusteet digitaalisten televisiolähetyspalvelujen hinnalle ja että hinta on ollut kustannussuuntautunut. Viestintäviraston päätöksen perustuminen kyseisiin virheellisyyksiin johtaa siihen, ettei Viestintävirasto ole päätöksenteossaan noudattanut asianmukaisesti sille viestintämarkkinalain 119 §:n 2 momentissa säädettyä velvollisuutta valvoa viestintämarkkinalain sekä sen nojalla annettujen säännösten noudattamista.

Digita Oy:n liiketoiminta on poikkeuksellisen kannattavaa. Tämä osaltaan ilmentää tuoton ja kustannusten olevan eri tasoilla. Digita Oy:n liikevoitto on ollut vuosina 2007, 2008 ja 2009 päättyneillä tilikausilla 34–48 prosenttia. Suuri osa Digita Oy:n tarjoamista hyödykkeistä on hinnoittelusääntelyn alaista lähetyspalveluntarjontaa, eikä korkea liikevoittoprosentti selity muiden tuotteiden ja palvelujen osuudella.

Nykykäyttöarvon keinotekoinen kasvattaminen

Viestintäviraston hinnoitteluohjeiden mukaisesti toimintaan sitoutuneen pääoman arvostamisessa tulee käyttää nykykäyttöarvoa. Hinnoittelussa saadaan huomioida toimintaan sitoutuneelle pääomalle laskettava kohtuullinen tuotto. Digita Oy on määritellyt lähetyspalvelujen kannalta olennaisten omaisuuserien, erityisesti asemarakennusten, nykykäyttöarvot sääntelyn vastaisesti johtaen pääoman arvon maksimointiin.

Lähetinmastot ja niiden asemarakennukset ovat olennaisia lähetystoimintaan sitoutuneita pääomaeriä. Digita Oy on arvostanut sekä asemarakennukset että mastot viestintämarkkinoita koskevan sääntelyn vastaisesti. Lisäksi Digita Oy:n noudattama käytäntö lähetinasemien maa-alueiden arvostamiseksi on kyseenalainen. Rakennukset on arvostettu tehokkuusperiaatteen vastaisesti ja niiden arvoa on korotettu sääntelyn vastaisella ja perusteettomalla indeksikorotuksella.

Digita Oy:n verkon kalleimpia komponentteja ovat mastojen yhteydessä olevat päälähetinasemien rakennukset. Päälähetinasemia on yhteensä 36 kappaletta. Päälähetinasemien toiminta on muuttunut analogisten televisiolähetysten päätyttyä, ja rakennukset ovat tämänhetkiseen toimintaan todennäköisesti ylimitoitettuja ja tehottomia. Rakennukset ovat olleet osa Digita Oy:n yhteistä infrastruktuuria eli niitä on käytetty useiden palvelujen tuottamiseen. Olennainen osa asemarakennusten arvosta on analogisten televisiolähetysten aikana allokoitu analogisiin televisiolähetyspalveluihin. Tehokkuusvaatimuksen mukaan analogisten televisiolähetyspalvelujen päättymisen olisi tullut johtaa asemarakennusten nykykäyttöarvon pienenemiseen.

Digita Oy on perustanut rakennusten jälleenhankintahinnan määrittelyn kyseisten omaisuuserien hankintahintaan lisättynä indeksikorotuksella. Indeksin käyttäminen arvonmääritysperusteena on kyseenalaista ja perustelematonta. Asemarakennusten hankintavuodeksi voidaan perustellusti asettaa vuosi 1988, jolloin MTV Oy sai oman kanavan. Rakennuskustannusindeksi on tämän jälkeen noussut 65 prosenttia. Digita Oy:n mallin mukaan asemarakennusten nykyinen jälleenhankintahinta on siten 65 prosenttia vuoden 1988 hankintahintaa korkeampi. Täten myös asemarakennusten vuosipoistot ja nykykäyttöarvo nousevat 65 prosentilla.

Jälleenhankintahinnan on perustuttava omaisuuden todelliseen arvoon. Asemarakennusten osalta etenkin analogisten televisiolähetysten päätyttyä olisi ollut perusteltua asiantuntijan toimesta määritellä niiden todellinen arvo ja käyttää kyseistä arvoa jälleenhankintahinta- ja nykykäyttöarvolaskelmassa.

Mastojen arvostamisen perustana on käytetty perusteettomasti kalleimpien mastojen jälleenhankintahintaa. Digita Oy:n suurten mastojen jälleenhankintahintojen määrittelyssä on käytetty toimittajalta vuonna 2006 saatua tarjousta Jyväskylän maston uusimisesta. Jyväskylän masto on

322 metriä korkea. Sitä koskevan tarjouksen hinnan käyttäminen Digita Oy:n kaikkien suurten mastojen jälleenhankintahinnan määrittelyn perustana ei ole oikein, sillä mastojen keskipituus on noin 240 metriä ja maston hinta nousee erittäin voimakkaasti pituuden lisääntyessä. Yhden 300-metrisen maston hinnalla saa noin seitsemän tai kahdeksan 150-metristä mastoa.

Hinnoittelun perusteena oleva omaisuus tulee arvostaa kunkin omaisuuserän jälleenhankintahinnan avulla, kuten Viestintäviraston hinnoitteluohjeissa on todettu. Kun kaikkien mastojen jälleenhankintahinnat on laskettu Jyväskylän mastoa koskevan tarjouksen sisältämien tietojen perusteella, on toimittu hinnoitteluohjeiden vastaisesti. Se, että Digita Oy on arvioinut tiettyjä osakomponentteja mastokohtaisesti, ei poista ongelmaa. Maston mitoitukseen ja rakenteeseen vaikuttavat maston pituuden lisäksi lukuisat tekniset taustamuuttujat, kuten sijainti, maaperän laatu, tuuli- ja jäätämisolosuhteet sekä varustus (esimerkiksi hissit ja työtasot). Digita Oy:n hallussa olevat 36 mastoa ovat rakenteeltaan yksilöllisiä ja niiden rakenneratkaisut riippuvat muun ohella suunnittelijasta, rakentamisajankohdasta, kulloisestakin konepajakapasiteetista, työvoiman saatavuudesta ja raaka-ainevalinnoista.

Maa-alueet on arvostettu avoimuusperiaatteen vastaisesti. Niiden arvoa on korotettu sääntelyn vastaisilla ja perusteettomilla indeksikorotuksilla. Viestintäviraston päätöksen mukaan Digita Oy on vuonna 2006 teettänyt omistamiensa maa-alueiden jälleenhankintahinnoista asiantuntijaselvityksen, jonka se on toimittanut Viestintävirastolle. Asiassa ei ilmene, onko maa-alueiden tuottoa huomioitu maa-alueiden arvon määrityksessä. Masto ei kokonaan estä maa-alueiden muuta hyödyntämistä. Lisäksi jää epäselväksi, mikä osa lähetinasemien maa-alueiden arvosta on allokoitu toimintaan sitoutuvaksi pääomaksi. Jos valtaosaa lähetinaseman maa-alueesta voidaan hyödyntää normaalisti esimerkiksi metsämaana, on pohdittava, sitoutuuko maa-alue tältäkin osin televisiotoimintaan vai jätetäänkö se tältä osin pääomasta pois.

Viestintäviraston päätöksestä ei käy ilmi, mihin maa-alueiden jälleenhankintahinta perustuu. Valittajayhtiöillä ei ole tiedossaan niitä periaatteita, joilla asiantuntijaselvityksen tehnyt kiinteistönarvioija on maa-alueita arvioinut. Asiassa tulisi myös huomioida, miten Digita Oy:n muut tuotteet ja palvelut on huomioitu maa-alueisiin sitoutuvassa pääomassa. Lisäksi ei ole selvää, että vuonna 2006 tehdyt arvostukset oikeinkaan tehtyinä vastaisivat maa-alueiden nykyisiä arvoja.

Digita Oy:n arveluttavat poistokäytännöt

Digita Oy on kahdesti muuttanut kirjanpidon poistokäytäntöjään, minkä seurauksena lähetyspalveluihin sitoutuneen pääoman kirjanpidon mukainen arvo on noussut huomattavasti. Poistokäytäntöjä on muutettu kirjanpitolainsäädännön mukaisen johdonmukaisuusperiaatteen vastaisesti.

Digita Oy:n perustamisvaiheessa vuonna 1999 yhtiö siirsi omistamansa mastot tase-erästä toiseen, mikä mahdollisti pidemmät poistoajat. Digita Oy ei kuitenkaan vielä tuolloin pidentänyt mastojen poistoaikoja, vaan piti sen 15 vuodessa. Vuonna 1999 yhteensä 24 maston kirjanpidon mukainen poistoaika määriteltiin uudelleen siten, että poistoajaksi asetettiin vähintään kahdeksan vuotta. Mikäli maston poistoaikaa oli jäljellä alle kahdeksan vuotta tai vaikka masto oli jo kokonaan kirjanpidossa poistettu, asetettiin poistoajaksi vuoden 1999 alusta kahdeksan vuotta. Mastoille tehtiin arvonkorotus, ne saivat uudelleen tasearvon ja ne tulivat mukaan kirjanpidon suunnitelman mukaisiin poistoihin.

Digita Oy:n antaman tiedon mukaan mastojen poistoaika on vuoden 2006 alusta lähtien ollut joko 40 tai 50 vuotta aikaisemmin noudatetun 15 vuoden sijaan. Poistoaikojen muuttaminen kirjanpidossa on sinänsä sallittua, mutta Digita Oy on kahdella tekemällään kirjanpitokäytännön muutoksella pidentänyt mastojen poistoajat lyhyessä ajassa 15 vuodesta 40 tai 50 vuoteen. Näin suuri poistoaikojen muuttaminen ei ole johdonmukaista kirjanpitokäytäntöä.

Poistoaikojen muutoksen tekeminen juuri vuonna 2006 on johtanut siihen, että kaikki vuoden 1999 muutoksessa arvonkorotuksen saaneet mastot tulivat mukaan uuteen poistosuunnitelmaan ja saivat tasearvon vuosiksi, jopa vuosikymmeniksi. Näin oli siitä huolimatta, että ne alun perin olivat vuonna 1999 joko jo kokonaan poistettu tai pian poistumassa kirjanpidosta.

Viestintäviraston hinnoitteluohjeiden mukaan poistojen laskennassa on käytettävä kirjanpidon suunnitelman mukaisia poistoaikoja ja -menetelmiä. Hinnoitteluohjeiden mukaan poistot on laskettava jälleenhankintahintaisina. Suunnitelman mukaisten poistojen määrittämisessä on noudatettava kirjanpitolain säännöksiä noudattavaa johdonmukaista linjaa.

Lähetyspalvelujen kustannusten lisääminen poistoaikoja pidentämällä ei ole Digita Oy:n hinnoittelua ohjaavan sääntelyn mukaista. Poistoaikojen muutos vaikuttaa kustannuslaskentaan ja sitä kautta sillä on merkitystä hinnoitteluun. Kukin hinnoitteluvelvoitteen kohteena olevaan toimintaan sitoutunutta pääomaa muodostava omaisuuserä pysyy hinnoittelun perusteena pitoaikansa ajan. Vuosikertomustensa mukaan Digita Oy on hinnoittelulaskelmissaan soveltanut koko ajan kirjanpidossaan vasta vuonna 2006 käyttöön ottamiaan poistoaikoja. Digita Oy:n toimittamista tiedoista ei kuitenkaan selviä, miten se on kirjanpidosta poikkeavia pitoaikoja hinnoittelulaskelmissaan soveltanut. Poikkeamasta tulee erityisen merkittävä, jos Digita Oy on soveltanut pitkiä poistoaikoja ikään kuin ne olisivat olleet käytössä omaisuuden hankintahetkestä lähtien.

Digita Oy:n ylimitoitetut operointikustannukset

Digita Oy:n televisiolähetyspalvelujen operointikustannukset ovat hyvin korkeat. Digita Oy saattaa perustella korkeaa lähetyspalvelujen hinnoitteluaan korkeilla kustannuksilla.

Omnitele Oy:n raportissa operointikustannukset perustuvat vuoden 2006 tilinpäätöksen lukuihin, joista on vähennetty analogisten televisiolähetysten päättymisestä ja henkilöstövähennyksistä johtuneet säästöt. Digita Oy:n tilinpäätöksen mukaan operointikustannukset ovat vuonna 2008 olleet samalla tasolla kuin vuonna 2006, joten kyseiset säästöt ovat korvautuneet uusilla operointikustannuserillä. Suurella todennäköisyydellä Omnitele Oy:n esittämät operointikustannukset sisältävät muiden kuin hinnoittelusääntelyn alaisten toimintojen operointikustannuksia. Digita Oy:n Viestintävirastolle toimittamat eriyttämislaskelmat eivät ole antaneet mahdollisuutta tämän todentamiseen.

Viestintävirasto on laiminlyönyt velvollisuutensa tutkia Digita Oy:n hinnoittelun tehokkuutta. Digita Oy:n korkeat operointikustannukset viittaavat tehottomaan toimintaan. Yhtiö ei voi perustaa hinnoitteluaan tehottomasta toiminnasta johtuviin kustannuksiin. Viestintämarkkinalain esitöiden mukaan hinnoittelun yhteyttä toiminnan tehokkuuteen on tarpeen arvioida, jos toiminnan tehokkuutta on erityistä syytä epäillä. Nyt on kyse tällaisesta tilanteesta.

Asiantuntijaselvitysten laiminlyönti ja Viestintäviraston menettelyn muut virheet

Valittajayhtiöt ovat toimittaneet Viestintävirastolle PricewaterhouseCoopers Oy:llä (jäljempänä PWC) teettämänsä selvityksen Digita Oy:n hinnoittelusta. Lisäksi Viestintävirastolle on toimitettu Omnitele Oy:n teknistaloudellinen analyysi Digita Oy:n liiketoiminnasta ja sen televisio- ja radiolähetyspalvelujen hinnoittelun perusteista. Nämä riippumattomien asiantuntijoiden selvitykset ovat osoittaneet Digita Oy:n hinnoittelun ylittäneen sille määrätyn tuottorajoituksen.

Viestintävirasto on sivuuttanut sille toimitetuissa asiantuntijaselvityksissä esitetyt johtopäätökset. Viestintävirasto on hyväksynyt Digita Oy:n sille toimittamat selvitykset ilman kritiikkiä. Viestintävirasto on kohdellut asianosaisia epätasapuolisesti eikä ole selvittänyt asiaa riittävästi.

Viestintävirasto ei ole vaatinut Digita Oy:ltä asianmukaisia eriyttämislaskelmia, vaikka yhtiön virastolle toimittamat eriyttämislaskelmat eivät ole yksiselitteisesti mahdollistaneet huomattavan markkinavoiman toimintoihin allokoitujen kustannus- ja tuottoerien arviointia. Viestintävirastolla ei ole ollut käytössään riittävää ja asianmukaista aineistoa Digita Oy:n hinnoittelun selvittämiseksi. Digita Oy on toimittanut Viestintävirastolle digitaalisten televisiolähetyspalvelujen verkon kustannustietoja ajanjaksoilta 1.1.2006–31.3.2007 sekä 1.10.2007–31.1.2008. Hinnoittelun kohtuullisuutta ei voida seurata asianmukaisesti satunnaisten ajanjaksojen tietojen perusteella.

Viestintävirasto on päätöksessään viitannut monissa kohdin Digita Oy:n toimittamiin asiakirjoihin, kuten kustannustietoihin, jälleenhankintahintalaskelmiin sekä kiinteistöarvioijan lausuntoon yhtiön maa-alueiden jälleenhankintahinnoista ja niiden arvonmääritysperiaatteista. Valittajayhtiöillä ei ole ollut tätä aineistoa käytössään, minkä vuoksi niillä ei ole ollut yhdenvertaista mahdollisuutta osallistua asian käsittelyyn eivätkä ne ole voineet arvioida asiaa siinä laajuudessa kuin asianosaisen olisi tullut voida. Valittajayhtiöillä olisi kuulunut olla asianosaisaseman perusteella käytettävissään sama materiaali kuin mihin Viestintävirasto on päätöksenteossaan voinut tukeutua. Viestintäviraston puutteellisesti perustellun päätöksen perusteella valittajayhtiöillä ei ole mahdollisuutta luotettavasti arvioida Digita Oy:n hinnoittelua.

2. Viestintäviraston lausunto

Viestintävirasto on valituksen johdosta antamassaan lausunnossa vaatinut, että valitus hylätään.

Viestintävirasto on esittänyt vaatimuksensa perusteluina muun ohella seuraavaa:

Hinnoittelun kohtuullisuuden valvonnan perusteista

Viestintämarkkinalain mukaan kustannussuuntautuneen hinnoittelun arvioinnissa voidaan huomioida ainoastaan kohtuulliset toteutuneet kustannukset sekä kohtuullinen tuotto sitoutuneelle pääomalle. Viestintävirasto on päätöksessään yksityiskohtaisesti ja laajasti selvittänyt Digita Oy:n televisiolähetyspalvelujen hinnoittelun kustannusperusteita ja lainmukaisuutta.

Liikevoittoprosentti kuvastaa yrityksen koko liiketoiminnan kannattavuutta. Digita Oy:lle on asetettu kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvoite vain digitaalisten televisiolähetyspalvelujen markkinoilla. Yhtiöllä on vapaus hinnoitella muut tuotteet viestintämarkkinalain sitä rajoittamatta. Korkea liikevoittoprosentti voi sinänsä antaa aihetta epäillä säänneltyjen hintojen kustannussuuntautuneisuutta, mutta muuta merkitystä sillä ei hinnoittelun tutkimisessa ole. Viestintävirasto on päätöksessään yksityiskohtaisesti perustellut liikevoiton ja kustannusvastaavan hinnoittelun välisiä eroja.

Digita Oy:n eriyttämislaskelmilla voidaan ensimmäisen asteen keinona tulkita eriytetyn toiminnan kannattavuutta ja pääomarakennetta ja niiden perusteella voidaan tehdä karkea arvio siitä, olisiko syytä ottaa eriytettäviin toimintoihin sisältyvien tuotteiden hinnoittelu lähemmän tarkastelun kohteeksi. Kuten viestintämarkkinalain perusteluissakin (HE 112/2002 vp) todetaan, eriyttämislaskelmia ei kuitenkaan voida sellaisenaan käyttää hinnoittelun kohtuullisuuden valvontaan.

Viestintämarkkinalain mukaan eriyttäminen tulee toteuttaa toimintokohtaisesti. Vuoteen 2008 saakka Digita Oy:n eriyttämislaskelmissa kaikki digitaalisen kanavanipun koostamiseen, digitaalisen lähetinverkkopalvelun tarjoamiseen, valtakunnallisen analogisen lähetinverkkopalvelun sekä digitaalisten ja valtakunnallisten analogisten ohjelmistojen siirtopalvelun tarjoamiseen liittyvät toiminnot on eriytetty yhtenä kokonaisuutena yhtiön muusta liiketoiminnasta. Vuonna 2009 päättyneestä tilikaudesta alkaen eriytettävä kokonaisuus on sisältänyt kaikki

digitaalisen kanavanipun koostamiseen, digitaalisen lähetinverkkopalvelun tarjoamiseen, digitaalisten ohjelmistojen siirtopalvelun tarjoamiseen sekä radiomaston antennipaikkojen vuokraamiseen liittyvät toiminnot.

Digita Oy:n eriyttämislaskelmista ei näin ollen ole käynyt ilmi yksittäiseen säänneltyyn tuotteeseen liittyviä tietoja. Eriyttämislaskelmia ei ole käytetty eikä edes voitaisi sellaisenaan käyttää kustannussuuntautuneen hinnoittelun arvioinnin pohjana. Yksittäisen säännellyn tuotteen kustannussuuntautuneen hinnoittelun valvontaa varten Viestintävirasto kerää aina asianosaiselta yritykseltä tarkat ja yksityiskohtaiset kustannustiedot. Viraston hinnoittelututkinta perustuu ensisijaisesti tutkinnan kohteena olevan yrityksen toimittamiin selvityksiin.

Viestintämarkkinalain mukaisen kustannussuuntautuneen hinnoittelun valvontaa varten tarvittavat tiedot saadaan ensisijaisesti yrityksen kustannuslaskentajärjestelmästä, jota Digita Oy:n tulee viestintämarkkinalain nojalla asetetun velvoitteen mukaisesti käyttää. Viestintävirasto on arvioinut Digita Oy:n hinnoittelun kohtuullisuutta yhtiöltä edellytettyjen ja saatujen tuote- ja palvelukohtaisten kustannustietojen sekä volyymi-, verkkokomponentti-, omaisuuserä- ja muiden yksityiskohtaisten tietojen perusteella.

Valittajayhtiöiden väitteet ja näkemykset Digita Oy:n kustannuksista perustuvat julkisista lähteistä saataviin tietoihin, lähinnä eriyttämislaskelmiin sekä Omnitele Oy:n niiden perusteella tekemään raporttiin. Valitus ja Omnitele Oy:n raportti sisältävät runsaasti oletuksia ja niiden pohjalta tehtyjä spekulatiivisia johtopäätöksiä. Digita Oy:n hinnoittelun arviointia ei voida perustaa näihin tietoihin tai oletuksiin.

Sitoutuneen pääoman nykykäyttöarvo

Digita Oy on toimittanut Viestintävirastolle jälleenhankintahintalaskelmat, joista on yksityiskohtaisesti käynyt ilmi kuhunkin omaisuuserään sovelletut arvostamisperusteet. Digita Oy:n jälleenhankintahintalaskelmien tiedot ovat perustuneet Viestintäviraston ohjeen mukaisesti todellisiin laitetoimittajilta saatuihin hintoihin, joko suoraan viime vuosina toteutuneisiin hankintahintoihin tai toimittajilta saatuihin tarjouksiin. Laskelmat ovat olleet riittävän yksityiskohtaisia ja antaneet selkeän kuvan siitä, miten jälleenhankintahintoihin on päädytty.

Digita Oy:n selvityksen mukaan jälleenhankintahintoihin ei ole sisältynyt omaisuuseriä, jotka on jo kirjanpidossa kokonaan poistettu. Jälleenhankintahinnan määrittämisessä on otettu huomioon yhtiön kirjanpidossaan soveltamat poistoajat. Viestintävirasto on arvioinut Digita Oy:n esittämiä rakennusten, mastojen ja maa-alueiden jälleenhankintahintoja viestintämarkkinalain ja julkaisemiensa arviointiperiaatteiden mukaisesti.

Viestintävirasto valvoo huomattavan markkinavoiman velvoitteita yhtenäisellä ja tasapuolisella tavalla kaikilla sääntelyn kohteena olevilla markkinoilla. Viestintävirasto ei muillakaan säännellyillä markkinoilla ole vaatinut jo olemassa olevan infrastruktuurin välitöntä sopeuttamista muutostilanteissa. Esimerkiksi tilaajayhteysmarkkinoilla kustannussuuntautuneen hinnoittelun perusteeksi on hyväksytty tilaajayhteysverkon reservi, eli olemassa olevat tilaajayhteydet, jotka eivät enää ole loppuasiakkaiden käytössä.

Digita Oy:n laskelmissa pienten eli alle 130-metristen mastojen jälleenhankintahinnat perustuvat viime vuosien toteutuneisiin mastokohtaisiin investointikustannuksiin. Digita Oy on viime vuosien aikana rakentanut uusia 60–130 metrin pituisia mastoja ja siksi yhtiöllä on ollut käytettävissä tiedot näiden mastojen toteutuneista mastokohtaisista investointikustannuksista.

Suurten mastojen osalta toteutuneita mastokohtaisia rakennuskustannuksia ei viime vuosilta ole ollut saatavilla, minkä vuoksi jälleenhankintahintojen määrittämisessä on käytetty toimittajalta saatua tarjousta Jyväskylän maston uusimisesta. Mastojen jälleenhankintahintaa ei ole laskettu tarjouksen loppusumman perusteella, vaan Jyväskylän mastosta saadussa tarjouksessa maston eri komponentit oli hinnoiteltu erikseen, ja näiden tietojen perusteella Digita Oy on voinut määrittää yksittäisten mastojen jälleenhankintahinnat. Digita Oy on esittänyt Viestintävirastolle mastojen jälleenhankintahinnat ja nykykäyttöarvot mastokohtaisesti eriteltynä.

Digita Oy:n maa-alueiden jälleenhankintahinnat perustuvat vuonna 2006 tehtyyn asiantuntijaselvitykseen. Maa-alueiden arvostusperiaatteissa on otettu huomioon muun ohella maa-alueen koko ja sijainti sekä tarvittavat tieyhteydet tontille. Hinnan määrityksen perusteina on käytetty muun ohella Digita Oy:n viime vuosina hankkimia tontteja ja näiden toteutuneita hankintahintoja sekä Maanmittauslaitoksen raakamaan hintatilastoja.

Maa-alueiden samoin kuin muidenkin yhteiseen infrastruktuuriin kuuluvien omaisuuserien osalta 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.

Indeksointia voidaan käyttää apuna omaisuuserien jälleenhankintahinnan arvioimisessa. Määritettäessä jälleenhankintahinta indeksoinnin avulla laskelman perustana on hyödykkeen alkuperäinen hankintahinta, jota on korjattu indeksin avulla vastaamaan tapahtuneita hintatason muutoksia. Indeksoidun jälleenhankintahinnan avulla lasketut poistot kuvastavat tällöin yhtiölle aiheutuneita poistokustannuksia.

Digita Oy on tilikaudella 1.1.2006–31.3.2007 muuttanut kirjanpidossa käyttämiään poistoaikoja vastaamaan omaisuuserien niin sanottuja teknistaloudellisia pitoaikoja. Kirjanpidossa toteutetulla muutoksella ei ole ollut vaikutusta säänneltyjen tuotteiden hinnoitteluun, sillä Digita Oy:n hinnoittelulaskelmat ovat jo ennen 1.1.2006 alkanutta tilikautta perustuneet teknistaloudellista pitoaikaa vastaaviin poistoaikoihin. Viestintävirastolla ei ole toimivaltaa määrätä Digita Oy:tä käyttämään tiettyä poistoaikaa, vaan yhtiö voi kirjanpitolain sallimissa rajoissa itse valita kirjanpidossaan käyttämänsä poistoajan ja -menetelmän. Viestintäviraston tiedossa ei ole, että yhtiön tilintarkastaja tai jokin valvova viranomainen olisi havainnut poistokäytäntöjen muutoksissa huomautettavaa.

Digita Oy on käyttänyt hinnoittelulaskelmassaan Viestintäviraston ohjeen mukaisesti kirjanpidon suunnitelman mukaisia poistoaikoja ja -menetelmiä. Digita Oy on määrittänyt poistot Viestintäviraston arviointiperiaatteiden mukaisesti.

Viestintävirasto on selvittänyt ja arvioinut digitaalisen televisiolähetyspalvelun tarjoamisesta aiheutuvia käyttö- ja yleiskustannuksia Digita Oy:n toimittamien yksityiskohtaisten selvitysten perusteella. Selvitykset ovat perustuneet yhtiön kirjanpidosta ja kustannuslaskennasta saatuihin tietoihin, eikä niissä ole tullut esiin kustannusselvityksiin liittyviä virheellisyyksiä. Viestintävirastolla ei ole ollut muutakaan syytä epäillä kustannuksista tai niiden kohdistamisesta esitettyjen selvitysten ja laskelmien oikeellisuutta.

Valittajayhtiöiden väitteet Digita Oy:n toiminnan tehottomuudesta perustuvat lähinnä spekulaatioon. Viestintämarkkinalain esitöiden (HE 112/2002 vp) mukaan hinnoittelun yhteyttä toiminnan tehokkuuteen on tarpeen tutkia vain silloin, jos toiminnan tehokkuutta on erityistä syytä epäillä. Asiassa ei ole tullut esiin tällaisia syitä.

Viestintämarkkinalain esitöiden mukaan toiminnan tehokkuutta arvioidaan vertaamalla suoritteen tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia samanlaisen suoritteen tuottamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin muissa vastaavissa olosuhteissa toimivissa teleyrityksissä. Yrityksen hinnoitteluun puuttuminen vertailutietojen perusteella edellyttää, että vertailtava suorite tai kustannuserä on vertailukelpoinen ja että vertailun pohjaksi on saatavilla riittävä määrä luotettavaa vertailutietoa vastaavissa olosuhteissa toimivista yrityksistä. Digita Oy on tällä hetkellä ainoa Suomessa toimiva valtakunnallisen digitaalisen televisiolähetysverkon omaava yritys, joten kotimaisia vertailutietoja valtakunnallisista televisiolähetysverkoista ei ole saatavilla. Kansainvälisissä vertailuissa ongelmaksi muodostuvat eri maiden toiminta- ja säädösympäristöjen erot, jotka vaikeuttavat merkittävästi vertailutietojen saamista.

Tehokkuusarvioinnin tekeminen taannehtivasti on joka tapauksessa mahdotonta. Viestintäviraston päätös koskee vuonna 2008 voimassa olleita hintoja ja perustuu tilikauden 1.1.2006–31.3.2007 sekä ajanjakson 1.10.2007–31.1.2008 kustannustietoihin. Vastaavaa ajankohtaa koskevia vertailutietoja ei pystytä jälkikäteen keräämään, sillä yrityksillä ei ole velvollisuutta säilyttää menneiden vuosien kustannuslaskentatietoja.

Valittajayhtiöiden selvitysten huomioiminen ja Viestintäviraston menettely

Viestintävirasto on päätöksessään käsitellyt valittajayhtiöiden toimittamia asiantuntijaselvityksiä sekä perustellut, miksi hinnoittelun kustannussuuntautuneisuuden arviointia ei ole voitu perustaa näihin selvityksiin. Selvitykset ovat perustuneet julkisista lähteistä saataviin tietoihin, joiden perusteella ei ole mahdollista arvioida hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta. PWC:n selvityksessä todetaan nimenomaisesti, että julkisen tiedon perusteella ei ole mahdollista arvioida luotettavasti Digita Oy:n hinnoittelulaskelmia ja miten se on soveltanut Viestintäviraston arviointiperiaatteita. Myös Omnitele Oy:n raportista käy ilmi, että se perustuu pääasiassa julkisiin tietoihin.

Valittajayhtiöitä on kuultu asian käsittelyn yhteydessä lukuisia kertoja. Viestintävirasto on muun ohella järjestänyt useita tapaamisia sekä kuullut valittajayhtiöitä puhelimitse ja sähköpostitse. Viestintävirasto on tavannut yhtiöiden edustajia vielä erikseen ennen valituksenalaisen päätöksen antamista.

Viestintämarkkinalain sekä sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonta on kyseisen lain 119 §:n mukaisesti Viestintäviraston tehtävä. Viestintävirasto saa valvontatehtäväänsä hoitaessaan haltuunsa runsaasti teleyritysten liikesalaisuuksia, joiden saaminen on välttämätön edellytys tehokkaasti toimivalle valvonnalle ja viestintämarkkinalain tavoitteiden toteutumiselle. Mikäli valvontatehtävän yhteydessä saatuja teleyritysten yksityiskohtaisia liikesalaisuustietoja jouduttaisiin Viestintävirastosta luovuttamaan edelleen, tietojen saanti ja siten Viestintäviraston lakisääteisen valvontatehtävän toteuttaminen hankaloituisivat merkittävästi. Tietojen luovuttaminen olisi erittäin tärkeän yleisen edun vastaista.

Digita Oy on toimittanut Viestintäviraston pyynnöstä asian käsittelyn yhteydessä yksityiskohtaiset selvitykset sen tuote- ja palvelukohtaisista kustannustiedoista sekä volyymi-, verkkokomponentti-, omaisuuserä- ja muista tiedoista. Näiden liikesalaisuuksien luovuttaminen eteenpäin valittajayhtiöille tai muille olisi omiaan heikentämään yrityksen kilpailu- ja neuvotteluasemaa ja siten aiheuttamaan taloudellista vahinkoa. Tietojen luovuttaminen Digita Oy:öön asiakassuhteessa oleville yrityksille olisi myös omiaan vaikuttamaan osapuolten väliseen neuvotteluvoimaan ja sopimuksentekoon. Tietojen luovuttaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua.

Viestintäviraston valituksenalaisessa päätöksessä on tuotu esille kaikki päätökseen vaikuttaneet seikat. Päätöksessä on yksityiskohtaisesti selostettu Digita Oy:n toimittamia selvityksiä ja Viestintäviraston arvioinnin perusteita. Valittajayhtiöiden oikeus saada tietää Viestintäviraston ratkaisun perusteet on tullut turvatuksi ilman, että valittajayhtiöt ovat saaneet tiedokseen Digita Oy:n liikesalaisuustietoja.

3. Digita Oy:n selitys

Digita Oy on valituksen johdosta antamassaan selityksessä vaatinut, että valitus hylätään. Digita Oy on lisäksi vaatinut, että korkein hallinto-oikeus määrää selityksessä yksilöidyt salassa pidettäviksi pyydetyt selityksen ja sen liitteiden kohdat salassa pidettäviksi.

Digita Oy on esittänyt vaatimustensa perusteluina muun ohella seuraavaa:

Viestintävirasto on päätöksessään esittänyt yksityiskohtaiset perustelut kaikista asiaan vaikuttavista seikoista. Viestintävirasto on katsonut, että Digita Oy:n hinnoittelu on ollut arvioitavana olevalta osaltaan kustannussuuntautunutta.

Viestintämarkkinalain lähtökohtana on varmistaa tehokas viranomaislähtöinen hinnoittelun kustannussuuntautuneisuuden valvonta. Tämän tehtävän toteuttamiseksi Viestintävirastolle on annettu laaja harkintavalta. Harkintavaltansa nojalla Viestintävirasto on julkaissut 21.12.2006 digitaalisten televisiopalvelujen hinnoittelun arviointiperusteet.

Viestintämarkkinalain mukaan kustannussuuntautuneella hinnalla tarkoitetaan hintaa, joka on aiheutuneet kustannukset ja toiminnan tehokkuus huomioon ottaen kohtuullinen. Lain mukaan kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös kohtuullinen pääomalle laskettava tuotto, johon vaikuttavat teleyrityksen tekemät investoinnit ja niihin liittyvät riskit. Toiminnan liikevoittoprosentti ei ole lain mukaan merkityksellinen tarkastelun kohde. Liikevoittoprosentti ei myöskään ole sellainen mittari, joka kertoisi mitään mielekästä toimialalla toimivan yrityksen kannattavuudesta. Myöskään eriyttämislaskelmien tietoihin ei voida perustaa yksittäisen säännellyn tuotteen kustannussuuntautuneisuuden arvioimista.

Digita Oy:n päälähetinasemille ei ole käytännössä markkinahintaa, koska uusia päälähetinasemia ei rakenneta. Siksi menetelmä, jossa alkuperäistä hankintahintaa on tarkistettu rakennuskustannusindeksillä, on ollut tarkin käytettävissä oleva tapa rakennusten jälleenhankintahinnan määrittämiseksi.

Uusia suuria mastoja ei ole Suomessa rakennettu moneen vuoteen. Tämän takia Digita Oy pyysi yksityiskohtaisen komponentteihin eritellyn tarjouksen uudesta suuresta mastosta vuonna 2006, jotta se saisi päivitetyt komponenttikohtaiset tiedot säänneltyjen tuotteiden edellyttämän jälleenhankintahinnan määrittämiseksi. Digita Oy:n saama tarjous on sisältänyt yksilöidyn hinnan jokaiselle komponentille, jonka perusteella myös eripituisten mastojen jälleenhankintahinta on voitu luotettavasti laskea. Pienten mastojen jälleenhankintahinnat perustuvat puolestaan viime vuosina toteutuneisiin hankintoihin.

Digita Oy on käyttänyt maa-alueiden jälleenhankintahinnan määrittämisessä auktorisoitua kiinteistöarvioijaa. Kiinteistöarvioijan selvityksessä

on sinänsä huomioitu maa-alueista saatavat muut tuotot, mutta käytännössä niillä ei ole merkitystä jälleenhankintahinnan määrittämisessä. Maa-alueiden osalta on huomioitu vain digitaalisille televisiolähetyspalveluille kuuluva osuus. Kokonaisuudessaan toteutuneet muut tuotot ovat olleet viime vuosina erittäin vähäiset.

Indeksointi on asianmukainen väline jälleenhankintahinnan arvioimisessa. Indeksointia voidaan käyttää erityisesti tilanteissa, joissa on mahdotonta tai liian vaikeaa määrittää todellista jälleenhankintahintaa joka vuosi. Indeksoinnilla voidaan huomioida rahan arvon aleneminen ja kustannustason nousu. Rakennustekniikat ja -menetelmät ovat kehittyneet suhteellisen vakaasti, eikä ole syytä epäillä, että yhteiseen infrastruktuuriin kuuluvien rakennusten rakennuskustannukset olisivat kehittyneet rakennuskustannusindeksistä poikkeavalla tavalla.

Digita Oy:n noudattama poistokäytäntö on kirjanpitolain mukainen, yhtiön tilintarkastuksessa toistuvasti hyväksytty ja yhdenmukainen Viestintäviraston hinnoitteluohjeen kanssa. Digita Oy:n hinnoittelulaskelmat ovat jo ennen vuotta 2006 perustuneet teknistaloudellista pitoaikaa vastaaviin poistoaikoihin, eikä yhtiön toteuttamalla poistoaikojen muutoksella ole ollut vaikutusta säänneltyjen tuotteiden hinnoitteluun.

Vuonna 2006 toteutettu poistoaikojen muutos on johtunut keskeisesti siitä, että Yleisradio Oy, jonka osana Digita Oy aiemmin toimi, oli käyttänyt kirjanpidossaan taloudellista ja teknistä käyttöikää selvästi lyhyempiä poistoaikoja. Toiseksi muutos on johtunut siitä, että Viestintävirasto oli vuonna 2006 edellyttänyt, että poistoaikojen kirjanpidossa on oltava samat kuin hinnoittelu- ja kustannuslaskelmissa.

Digita Oy on 2000-luvulla merkittävästi laajentanut palveluitaan. Digita Oy on lisäksi toimittanut digitaalisia televisiolähetyspalveluja merkittävästi analogista aikaa laajemmalle joukolle asiakkaita ja rakentanut palvelujen laajentamisen tarvitsemat verkko-osat. Palvelujen laajentumisesta huolimatta yhtiön työntekijämäärä on laskenut noin 10 prosentilla.

Digita Oy on investoinut merkittävästi digitaalisiirtymän lähetys-, valvonta- ja siirtojärjestelmiin. Digita Oy:n toiminnan tehokkuuden sekä kasvaneen masto- ja laitetilavuokrauksen seurauksena digitaalisen television kapasiteetin hinta on kuitenkin noussut analogisen television sulkemisen yhteydessä selvästi vähemmän kuin alun perin oli arvioitu. Digitaaliset lähettimet vievät sinänsä vähemmän tilaa kuin analogiset lähettimet. Tämän vaikutus kokonaisuuteen on kuitenkin pieni, sillä useimpien

komponenttien (esimerkiksi jäähdytys, varavoima, akustot, radiolähettimet ja EMP-suojattua tilaa varten tarvittavat tilat ja laitteet) osalta tarve on ennallaan digitaaliseen televisioverkkoon siirtymisestä huolimatta. Viestintäviraston määräykset ovat lisäksi tiukentuneet, mikä on edellyttänyt lisäinvestointeja asemille.

Valittajayhtiöiden Viestintävirastolle toimittamat selvitykset ovat perustuneet tietoihin, joiden perusteella ei ole mahdollista arvioida Digita Oy:n hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta viestintämarkkinalain edellyttämällä tavalla. Viestintävirasto on katsonut, että näitä selvityksiä ei ole voitu niiden lähtötiedoissa olevien puutteiden vuoksi käyttää.

Digita Oy:n Viestintävirastolle toimittamat tiedot sen verkon yksityiskohdista ja omaisuuseräkohtaisista jälleenhankintahinnoista ovat Digita Oy:lle erittäin tärkeitä liikesalaisuuksia. Tiedot sisältävät yksityiskohtaisia selvityksiä esimerkiksi yhtiön sisäisestä kustannuslaskennasta, tuote- ja palvelukohtaisista kustannustiedoista sekä volyymi-, verkkokomponentti- ja omaisuuseristä. Valittajayhtiöt ovat Digita Oy:n sopimuskumppaneita sekä tosiasiallisia tai potentiaalisia kilpailijoita. Mikäli ne saisivat yksityiskohtaiset tiedot Digita Oy:n verkon kustakin komponentista ja osasta sekä niiden jälleenhankintahintojen määrittämisperusteista, tämä olisi omiaan vääristämään kilpailuasetelmia ja heikentämään viestintämarkkinalain mukaisen valvonnan toimivuutta. Tietojen luovuttaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yksityistä ja yleistä etua.

4. Vastaselitys

Valittajayhtiöt ovat antaneet Viestintäviraston lausunnon ja Digita Oy:n selityksen johdosta vastaselityksen.

Valittajayhtiöt ovat vastaselityksessään pyytäneet saada tiedokseen Digita Oy:n maa-alueiden arvostamista koskevan asiantuntijalausunnon sekä Jyväskylän maston uusimista koskevan tarjousaineiston. Lisäksi valittajayhtiöt ovat pyytäneet saada tiedokseen Digita Oy:n huomattavan markkinavoiman toimintojen ja muun liiketoiminnan tarkat osuudet yhtiön liiketoiminnasta viimeiseltä viideltä tilikaudelta.

Valittajayhtiöt ovat lisäksi esittäneet vastaselityksessään muun ohella seuraavaa:

Digita Oy on muuttanut poistokäytäntöjään tarkoitushakuisesti pidentämällä lähetyspalveluihin sitoutuneiden omaisuuserien poistoaikoja. Hinnoittelulaskelmissa käytettiin ennen vuotta 2006 kirjanpidon poistoajoista poikkeavia poistoaikoja, eikä hinnoittelulaskelmilla ollut yhteyttä

kirjanpidon mukaisiin poistokäytäntöihin. Asia korjattiin vuonna 2006 muuttamalla kirjanpidon poistoaikoja, kun oikeampi tapa tehdä korjaus olisi ollut korjata hinnoittelulaskelmien poistoaikoja vastaamaan kirjanpitoa. Omaisuuserien poistoajat on asetettava niiden odotettavissa olevan tulontuottamiskyvyn mukaisesti.

Viestintävirasto on asiaa selvittäessään tyytynyt Digita Oy:n sille toimittamiin tietoihin. Viestintämarkkinalain mukaan Viestintävirastolla on oikeus tehdä taloudellinen tarkastus teleyrityksessä, jos teleyritys ei ole luovuttanut Viestintävirastolle valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja tai toimitetut tiedot ovat puutteellisia ja on erityistä syytä epäillä, että teleyritys rikkoo viestintämarkkinalakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Viestintävirasto on menetellyt velvollisuuksiensa vastaisesti ja laiminlyönyt asian riittävän selvittämisen, kun se on tehnyt päätöksen Digita Oy:n toimittamien tietojen ja selvitysten perusteella ryhtymättä tarkastustoimiin.

Viestintävirasto ei ole noudattanut asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskevia säännöksiä päätöstä tehdessään. Valittajayhtiöiden käyttöön ei ole saatettu päätöksen taustalla olevia selvityksiä ja tietoja. Valittajayhtiöiden käsityksen mukaan näitä tietoja ei Viestintävirasto ole toimittanut myöskään korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

5. Muut selitykset ja selvitykset sekä merkinnät

Digita Oy on antanut valittajayhtiöiden vastaselityksen johdosta lisäselityksen. Lisäselitys on lähetetty tiedoksi valittajayhtiöille ja Viestintävirastolle.

Viestintävirasto on antanut valittajayhtiöiden vastaselityksen ja Digita Oy:n lisäselityksen johdosta lisälausunnon. Lisälausunto on lähetetty tiedoksi valittajayhtiöille ja Digita Oy:lle.

Valittajayhtiöt ovat Digita Oy:n lisäselityksen ja Viestintäviraston lisälausunnon johdosta ilmoittaneet, että niillä ei ole asiassa lausuttavaa.

Digita Oy on toimittanut korkeimmalle hallinto-oikeudelle Pöyry Telecom Oy:n digitaalisten televisiolähetyspalvelujen kustannussuuntautuneesta hinnoittelusta tekemän selvityksen julkisen yhteenvedon. Yhteenveto on lähetetty tiedoksi valittajayhtiöille ja Viestintävirastolle.

Viestintävirasto on korkeimman hallinto-oikeuden pyynnöstä toimittanut Digita Oy:n maa-alueiden arvostamista koskevasta Kiinteistötaito Peltola & Pulkkanen Oy:n lausunnosta kappaleen, jonka Digita Oy on ilmoittanut olevan asianosaisjulkinen suhteessa valittajayhtiöihin. Viestintävirasto on lisäksi ilmoittanut, että sen käytössä ei ole ollut Digita Oy:n Jyväskylän maston uusimista koskevaa tarjousta. Viestintäviraston ilmoituksen mukaan Digita Oy on saamansa tarjouksen perusteella määrittänyt kaikkien suurten ja keskisuurten teräsputkirakenteisten mastojen jälleenhankintahinnat ja toimittanut Viestintävirastolle tältä osin selvityksen, jossa jälleenhankintahinnat on esitetty mastokohtaisesti.

Viestintäviraston edellä mainitut selvitykset on lähetetty valittajayhtiöille tiedoksi.

Digita Oy on korkeimman hallinto-oikeuden pyynnöstä toimittanut selityksestään ja lisäselityksestään kappaleet, joiden yhtiö on ilmoittanut olevan asianosaisjulkisia. Digita Oy on lisäksi toimittanut maa-alueiden arvostamista koskevasta Kiinteistötaito Peltola & Pulkkanen Oy:n lausunnosta uuden kappaleen, jonka Digita Oy on ilmoittanut olevan asianosaisjulkinen. Kyseiset asiakirjat on lähetetty valittajayhtiöille tiedoksi.

Valittajayhtiöt ovat antaneet edellä mainittujen asiakirjojen johdosta lisävastaselityksen.

Merkitään, että Suomen Urheilutelevisio Oy:stä on tullut Sanoma Entertainment Oy ja sittemmin Sanoma Entertainment Finland Oy.

Merkitään, että Sanoma Television Oy, joka on jaksossa I.1 tarkoitetun toimenpidepyynnön tekemisen aikaan ollut SW Television Oy, on sulautunut Sanoma Entertainment Oy:öön, josta on sittemmin tullut Sanoma Entertainment Finland Oy.

IV KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

1. Korkein hallinto-oikeus ei tutki valituksessa esitettyä vaatimusta asian palauttamisesta Viestintävirastolle uudelleen käsiteltäväksi valittajayhtiöiden toimenpidepyynnössä määritellyssä asiallisessa ja ajallisessa laajuudessa siltä osin kuin vaatimus koskee Digita Oy:n hinnoittelua muulta kuin valituksenalaisessa päätöksessä kysymyksessä olevalta osalta.

Korkein hallinto-oikeus on muilta osin tutkinut valituksen.

2. Valittajayhtiöiden pyyntö saada Kiinteistötaito Peltola & Pulkkanen Oy:n lausunto 8.8.2006 hylätään lausuntoon sisältyvien Digita Oy:n maa-alueiden taloudellista arvoa koskevien lukutietojen sekä lausunnon sivulla "Maan jälleenhankintahinnan määrittäminen, periaatteet" olevien lukutietojen osalta.

Valittajayhtiöiden pyyntö Digita Oy:n liiketoiminnan osuuksia koskevan lisäselvityksen hankkimiseksi hylätään.

Digita Oy:n pyyntö korkeimmalle hallinto-oikeudelle antamansa selityksen määräämisestä osittain salassa pidettäväksi hylätään.

3. Valitus hylätään.

4. Valittajayhtiöiden oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus hylätään.

V KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISUN PERUSTELUT

1. Valituksen tutkiminen

Valittajayhtiöt ovat valituksessaan vaatineet muun ohella, että asia palautetaan Viestintävirastolle kokonaisuudessaan ja Viestintävirasto määrätään käsittelemään asia uudelleen valittajayhtiöiden alkuperäisessä toimenpidepyynnössä 28.1.2008 määritellyssä asiallisessa ja ajallisessa laajuudessa.

Viestintävirastolle 28.1.2008 tehty toimenpidepyyntö on koskenut Digita Oy:n televisio- ja radiolähetysten jakelua koskevaa hinnoittelua. Valittajayhtiöt tai niiden edeltäjinä olleet yhtiöt ovat pyytäneet Viestintävirastoa selvittämään, onko Digita Oy noudattanut hinnoittelussaan viestintämarkkinalaissa sekä Viestintäviraston päätöksissä ja hinnoitteluohjeessa annettuja määräyksiä sekä millaisiin toimiin tulisi ryhtyä mahdollisesti havaittujen hinnoittelun vääristymien oikaisemiseksi takautuvasti ja jäljellä olevan toimilupakauden ajalta.

Viestintävirasto on tehnyt toimenpidepyynnön johdosta Digita Oy:n digitaalisten televisiolähetyspalvelujen hinnoittelua koskevan päätöksen 23.5.2008 (nro 249/9313/2008). Valittajayhtiöiden tai niiden edeltäjinä olleiden yhtiöiden valituksesta korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 18.12.2009 taltionumero 3603 kumonnut Viestintäviraston päätöksen osittain ja palauttanut asian sille tältä osin uudelleen käsiteltäväksi.

Digita Oy:n televisiolähetyspalvelujen hinnoittelun osalta valittajayhtiöiden vaatimus asian palauttamisesta Viestintävirastolle käsiteltäväksi alkuperäisessä toimenpidepyynnössä määritellyssä laajuudessa on korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä 18.12.2009 kertaalleen hylätty siltä osin kuin asiaa ei ole kyseisellä päätöksellä palautettu Viestintävirastolle. Valituksenalaisessa päätöksessään Viestintävirasto on arvioinut Digita Oy:n hinnoittelua vain siltä osin kuin korkein hallinto-oikeus on kumonnut Viestintäviraston aiemman päätöksen ja palauttanut asian sille uudelleen käsiteltäväksi. Päätös ei koske Digita Oy:n televisiolähetyspalvelujen hinnoittelua muilta osin. Tämän vuoksi valituksessa esitetyt vaatimukset, jotka koskevat Digita Oy:n televisiolähetyspalvelujen hinnoittelua muulta kuin valituksenalaisessa päätöksessä kysymyksessä olevalta osalta, on jätettävä tutkimatta.

Digita Oy:n radiolähetyspalvelujen hinnoittelun osalta asia on valittajayhtiöiden valituksen tullessa korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireille ollut edelleen Viestintäviraston käsiteltävänä. Viestintäviraston valituksenalainen päätös ei koske radiolähetyspalvelujen hinnoittelua eikä sisällä näiden palvelujen osalta valituskelpoista ratkaisua. Tämän vuoksi valituksessa esitetyt vaatimukset, jotka koskevat Digita Oy:n radiolähetyspalvelujen hinnoittelua, on jätettävä tutkimatta.

Edellä olevan perusteella korkein hallinto-oikeus ei tutki valituksessa esitettyä vaatimusta asian palauttamisesta Viestintävirastolle uudelleen käsiteltäväksi valittajayhtiöiden toimenpidepyynnössä määritellyssä asiallisessa ja ajallisessa laajuudessa siltä osin kuin vaatimus koskee Digita Oy:n hinnoittelua muulta kuin valituksenalaisessa päätöksessä kysymyksessä olevalta osalta.

2. Asiakirja-, lisäselvitys- ja salassapitopyynnöt

2.1 Asiakirjapyyntö

2.1.1 Pyynnön kohde

Valittajayhtiöt ovat korkeimmassa hallinto-oikeudessa pyytäneet saada Digita Oy:n maa-alueiden arvostamista koskevan Kiinteistötaito Peltola & Pulkkanen Oy:n 8.8.2006 antaman lausunnon. Valittajayhtiöt ovat lisäksi pyytäneet saada Digita Oy:n Jyväskylän maston uusimista koskevan tarjousaineiston.

Viestintävirasto on korkeimman hallinto-oikeuden tiedustelun johdosta ilmoittanut, että sen käytössä ei ole ollut Digita Oy:n Jyväskylän maston

uusimista koskevaa tarjousaineistoa. Valittajayhtiöille on toimitettu tieto Viestintäviraston ilmoituksesta.

Jyväskylän maston uusimista koskeva tarjousaineisto ei edellä olevan perusteella ole korkeimman hallinto-oikeuden tai Viestintäviraston hallussa, eikä se kuulu asian oikeudenkäyntiaineistoon. Tämän vuoksi ja kun valittajayhtiöt eivät ole Viestintäviraston edellä mainitun ilmoituksen johdosta esittäneet tämän aineiston osalta muuta vaatimusta, korkeimmassa hallinto-oikeudessa tulee valittajayhtiöiden asiakirjapyynnön johdosta ratkaistavaksi ainoastaan kysymys siitä, onko valittajayhtiöillä oikeus saada Kiinteistötaito Peltola & Pulkkanen Oy:n 8.8.2006 antama lausunto Digita Oy:n maa-alueiden arvostamisesta.

2.1.2 Valittajayhtiöiden oikeus asiakirjan saamiseen

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 8 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuudesta ja salassapidosta on voimassa, mitä asiakirjan julkisuudesta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (jäljempänä julkisuuslaki) tai muussa laissa säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä. Saman pykälän mukaan hallintotuomioistuin voi kuitenkin salassapitosäännösten estämättä antaa oikeudenkäyntiasiakirjasta tiedon siinä laajuudessa kuin se on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin taikka asiaan liittyvän tärkeän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi.

Julkisuuslain 24 §:ssä on säädetty salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista. Pykälän 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 9 §:ssä on säädetty asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin. Pykälän 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuolena olevalla asianosaisella on oikeus saada tieto muustakin kuin julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn, jollei

2 tai 3 momentista muuta johdu. Pykälän 3 momentin mukaan hallintotuomioistuin voi jättää antamatta muun ohella julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdassa mainitun salassa pidettäväksi säädetyn tiedon, jos tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä salassapitosäännöksessä tarkoitetun edun suojaamiseksi eikä tiedon antamatta jättäminen vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole mainitussa pykälässä tarkoitettua tiedonsaantioikeutta asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua. Julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon muun ohella, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa.

Kiinteistötaito Peltola & Pulkkanen Oy:n 8.8.2006 antama lausunto Digita Oy:n maa-alueista sisältää muun ohella tietoja Digita Oy:n maa-alueiden arvostamisessa käytetyistä periaatteista sekä maa-alueiden sijainnista, koosta, hankinta-ajankohdasta ja arvosta. Lausunnosta ilmenevät myös lausunnon antajan esittämät kannanotot Digita Oy:n soveltamista arvonmääritysperusteista sekä niiden perusteella määritellyistä maa-alueiden arvoista.

Digita Oy on esittänyt, että lausunto on kokonaisuudessaan sen liikesalaisuutena salassa pidettävä. Digita Oy:n mukaan lausunto voidaan kuitenkin antaa valittajayhtiöille lausuntoon sisältyviä maa-alueiden taloudellista arvoa koskevia lukutietoja sekä lausunnon sivulla "Maan jälleenhankintahinnan määrittäminen, periaatteet" olevia lukutietoja lukuun ottamatta. Kyseiset tiedot ovat Digita Oy:n mukaan sen keskeisiä liikesalaisuuksia, joiden luovuttaminen valittajayhtiöille olisi vastoin yhtiön erittäin tärkeää yksityistä etua.

Digita Oy:n suostumuksen mukaisesti valittajayhtiöille on korkeimmassa hallinto-oikeudessa annettu Kiinteistötaito Peltola & Pulkkanen Oy:n lausunto siihen sisältyviä maa-alueiden taloudellista arvoa koskevia lukutietoja sekä lausunnon sivulla "Maan jälleenhankintahinnan määrittäminen, periaatteet" olevia lukutietoja lukuun ottamatta. Asiassa jää siten ratkaistavaksi, onko valittajayhtiöillä oikeus saada tieto lausuntoon sisältyvistä edellä mainituista lukutiedoista.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Kiinteistötaito Peltola & Pulkkanen Oy:n lausuntoon sisältyvät Digita Oy:n maa-alueiden taloudellista arvoa koskevat lukutiedot sekä lausunnon sivulla "Maan jälleenhankintahinnan määrittäminen, periaatteet" olevat lukutiedot ilmaisevat yksityiskohtaisesti Digita Oy:n liiketoimintaan liittyvien keskeisten omaisuuserien arvoa ja sen määrittämistä koskevia tietoja. Digita Oy ei saatavilla olevan selvityksen perusteella ole julkaissut kyseisiä tietoja, ja sillä voidaan katsoa olevan tietojen suhteen liiketoimintaansa liittyvä perusteltu salassapitointressi. Tietoja on näin ollen pidettävä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa tarkoitettuina liikesalaisuutta koskevina tietoina. Tietojen antaminen valittajayhtiöille olisi, kun otetaan erityisesti huomioon niiden sisältö ja yksityiskohtaisuus, vastoin Digita Oy:n liikesalaisuuden suojaamiseen liittyvää erittäin tärkeää yksityistä etua.

Digita Oy on ollut viestintämarkkinalain nojalla velvollinen luovuttamaan Viestintävirastolle yhtiön liikesalaisuuksien estämättä valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot. Viestintäviraston tehtäväksi säädetyn valvonnan kannalta olennaisen tiedonsaantioikeuden asianmukainen toteutuminen edellyttää, että Viestintävirastolle valvontatoiminnan yhteydessä luovutettujen keskeisten liikesalaisuuksien suoja voidaan riittävästi turvata. Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon jäljempänä jaksossa V.3.2.2 viestintämarkkinoita koskevien asioiden erityispiirteistä ja näihin asioihin liittyvien tietojen käsittelystä Viestintävirastossa lausuttu, Kiinteistötaito Peltola & Pulkkanen Oy:n lausuntoon sisältyvien edellä mainittujen lukutietojen antaminen valittajayhtiöille olisi myös vastoin Viestintäviraston valvonnan toteutumiseen liittyvää erittäin tärkeää yleistä etua.

Valittajayhtiöiden esittämät Digita Oy:n maa-alueiden arvostamista koskevat valitusperustelut liittyvät lähinnä niihin perusteisiin, joiden mukaisesti arvostaminen on suoritettu, sekä siihen, mitä seikkoja maa-alueiden arvostamisessa on otettu huomioon. Näitä kysymyksiä koskevat tiedot, siltä osin kuin niitä on Kiinteistötaito Peltola & Pulkkanen Oy:n lausunnossa käsitelty, ilmenevät lausunnon niistä osista, jotka valittajayhtiöt ovat korkeimmassa hallinto-oikeudessa saaneet. Näin ollen tiedon antamatta jättämisen lausunnon nyt kysymyksessä olevista lukutiedoista ei voida katsoa vaarantavan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

Tämän vuoksi ja kun tiedon antamatta jättäminen Kiinteistötaito Peltola & Pulkkanen Oy:n lausunnossa olevista Digita Oy:n maa-alueiden

taloudellista arvoa koskevista lukutiedoista sekä lausunnon sivulla "Maan jälleenhankintahinnan määrittäminen, periaatteet" olevista lukutiedoista on välttämätöntä edellä mainituissa salassapitosäännöksissä tarkoitetun edun suojaamiseksi, valittajayhtiöillä ei ole oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeutta saada tietoa lausunnosta tältä osin. Valittajayhtiöiden asiakirjapyyntö on siten tältä osin hylättävä.

2.2 Lisäselvityksen hankkimista koskeva pyyntö

2.2.1 Pyynnön kohde

Valittajayhtiöt ovat pyytäneet saada tiedoksi Digita Oy:n huomattavan markkinavoiman toimintojen ja muun liiketoiminnan tarkat osuudet yhtiön koko liiketoiminnasta viimeiseltä viideltä tilikaudelta. Pyyntö on esitetty vastaselityksessä 3.9.2010, joten sen on katsottava kohdistuvan Digita Oy:n 31.12.2005, 31.3.2007, 31.3.2008, 31.3.2009 ja 31.3.2010 päättyneisiin tilikausiin.

Valittajayhtiöiden pyyntö ei tältä osin kohdistu oikeudenkäyntiaineistoon kuuluvaan asiakirjaan. Valittajayhtiöiden on katsottava siksi pyytäneen Digita Oy:n liiketoiminnan osuuksia koskevan lisäselvityksen hankkimista.

2.2.2 Lisäselvityksen hankkimisen tarpeellisuus

Hallintolainkäyttölain 33 §:n 1 momentin mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitetyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Saman pykälän 2 momentin mukaan valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Valittajayhtiöt ovat lisäselvityspyyntönsä yhteydessä esittäneet, että ne eivät ole saaneet tietoa siitä, missä suhteessa Digita Oy:n palvelujen kokonaisuus jakautuu hinnoittelusääntelyn alaisiin ja sen ulkopuolisiin palveluihin. Lisäselvityspyynnön on näin ollen katsottava koskevan sellaisen selvityksen hankkimista, josta ilmenee, kuinka suuren osuuden yhtäältä Digita Oy:n kaikki huomattavan markkinavoiman toiminnot yhteensä ja toisaalta yhtiön muut toiminnot yhteensä ovat muodostaneet yhtiön koko liiketoiminnasta.

Valittajayhtiöt ovat liittäneet valitukseensa Digita Oy:n eriyttämislaskelmat 31.12.2005 ja 31.3.2007 päättyneiltä tilikausilta. Eriyttämislaskelmista ilmenee muun ohella Digita Oy:n huomattavan markkinavoiman toimintojen ja muiden toimintojen osuudet Digita Oy:n koko liiketoiminnasta mainituilta tilikausilta. Tältä osin valittajayhtiöillä on siten ollut käytössään ne tiedot, joita koskevan lisäselvityksen hankkimista ne ovat pyytäneet. Lisäselvityksen hankkiminen näistä seikoista ei näin ollen ole tarpeen.

Viestintäviraston valituksenalainen päätös koskee Digita Oy:n digitaalisten televisiolähetyspalvelujen 1.5.2008 voimaan tulleen hinnaston mukaista päätöksessä yksilöityä hintaa. Päätöksen perusteena ovat olleet Digita Oy:n digitaalisen televisiolähetyspalveluverkon kustannustiedot tilikaudelta 1.1.2006–31.3.2007 ja ajalta 1.10.2007–31.1.2008. Päätös ei koske muita Digita Oy:n toimintoja, joiden osalta yhtiölle on tai on ollut viestintämarkkinalain nojalla asetettu huomattavan markkinavoiman velvoitteita. Tämän vuoksi valittajayhtiöiden pyytämästä lisäselvityksestä, josta ilmenisi Digita Oy:n kaikkien huomattavan markkinavoiman toimintojen yhteinen osuus tai muiden toimintojen yhteinen osuus Digita Oy:n liiketoiminnasta 31.3.2008, 31.3.2009 tai 31.3.2010 päättyneiltä tilikausilta, ei ole saatavissa sellaista selvitystä, joka käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus tai asian laatu huomioon ottaen olisi asian ratkaisemiseksi tarpeen.

Edellä olevan perusteella valittajayhtiöiden pyyntö Digita Oy:n liiketoiminnan osuuksia koskevan lisäselvityksen hankkimiseksi on hylättävä.

2.3 Salassapitoa koskeva pyyntö

Digita Oy on pyytänyt, että yhtiön korkeimmalle hallinto-oikeudelle 7.7.2010 antaman selityksen ja sen liitteiden erikseen merkityt osat määrätään salassa pidettäviksi.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 18 §:ssä on säädetty oikeudenkäynnin julkisuutta koskevasta ratkaisusta. Pykälän 1 momentin mukaan julkisuutta koskevan ratkaisun tekemisestä on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (julkisuuslaki) säädetään. Saman lainkohdan mukaan, jos julkisuuslain 14 §:n 2 momentissa tarkoitettu henkilö on kieltäytynyt hallintotuomioistuimessa antamasta pyydettyä tietoa ja pyyntö on saatettu hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi, asia ratkaistaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa lainkäyttöasiana. Pykälän 2 momentin mukaan tiedon

tai oikeudenkäyntiasiakirjan antamisesta päätetään hallintolainkäyttölain mukaisessa menettelyssä, jos kyse on tiedon tai asiakirjan antamisesta oikeudenkäynnin osapuolena olevalle asianosaiselle ja asia on tarpeen ratkaista vireillä olevassa oikeudenkäynnissä.

Julkisuuslain 4 luku sisältää säännökset tiedon antamisesta asiakirjasta. Kyseiseen lukuun sisältyvässä 13 §:ssä on säädetty asiakirjan pyytämisestä ja 14 §:ssä asiakirjan antamisesta päättämisestä.

Digita Oy:n pyynnössä ei ole kysymys edellä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 18 §:n 1 momentissa tai julkisuuslaissa tarkoitetusta asiakirjan antamisesta päättämisestä tätä koskevan pyynnön perusteella. Digita Oy:n pyynnössä ei ole kysymys myöskään oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 18 §:n 2 momentissa tarkoitetusta asiakirjan antamisesta päättämisestä.

Digita Oy:n pyyntö, joka koskee yhtiön korkeimmalle hallinto-oikeudelle antaman selityksen ja sen liitteiden eräiden osien määräämistä erillisellä päätöksellä salassa pidettäväksi ennen kuin kyseisiä asiakirjoja on pyydetty tai niiden salassapito on tullut oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 18 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla ratkaistavaksi, ei perustu lakiin. Pyyntö on tämän vuoksi hylättävä. Kysymys asiakirjojen julkisuudesta ratkaistaan tarvittaessa erikseen, jos tietoa niistä myöhemmin pyydetään.

3. Pääasia

3.1 Asian rajaus

Viestintävirasto on valituksenalaisessa päätöksessään katsonut, että Digita Oy on esittänyt kustannusperusteet 1.5.2008 voimaan tulleissa digitaalisten televisiolähetyspalvelujen (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.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on valittajayhtiöiden valituksesta tutkittava, onko Viestintävirasto voinut valituksenalaisessa päätöksessä

esittämillään perusteilla katsoa, että Digita Oy on esittänyt kustannusperusteet päätöksessä yksilöidylle digitaalisten televisiolähetyspalvelujen hinnalle ja että kyseinen hinta on ollut päätöksessä yksilöityjen velvoitteiden ja viestintämarkkinalain 84 §:n mukaisesti kustannussuuntautunut. Lisäksi asiassa on valituksen johdosta kysymys Viestintäviraston menettelystä asian selvittämisessä ja päätöstä tehtäessä.

3.2 Viestintäviraston menettely

3.2.1 Sovellettavat säännökset

3.2.1.1 Viestintämarkkinalaki ja sen esityöt

Viestintämarkkinalain (393/2003) 119 §:n 2 momentin mukaan Viestintäviraston tehtävänä on valvoa kyseisen lain sekä sen nojalla annettujen säännösten noudattamista.

Viestintämarkkinalain 112 §:n 1 momentin mukaan teleyrityksellä on muun ohella Viestintäviraston pyynnöstä velvollisuus kerätä ja liike- ja ammattisalaisuuksien estämättä luovuttaa Viestintävirastolle teletoiminnan ohjauksen ja valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja. Säännöksen mukaan tiedot on luovutettava viipymättä, viranomaisen pyytämässä muodossa ja maksutta.

Viestintämarkkinalain 124 §:ssä on säädetty Viestintäviraston tarkastusoikeudesta. Pykälän 2 momentin mukaan Viestintävirastolla on oikeus tehdä taloudellinen tarkastus teleyrityksessä, jos teleyritys ei ole täyttänyt 112 §:ssä tarkoitettua velvollisuuttaan tai 112 §:n nojalla toimitetut tiedot ovat puutteellisia ja on erityistä syytä epäillä, että teleyritys rikkoo tämän lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä olennaisella tavalla.

Viestintämarkkinalain 126 §:ssä on säädetty erimielisyyksien ratkaisemisesta Viestintävirastossa. Pykälän 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. Viestintävirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa asian tutkittavakseen. 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 kyseisen lain säännösten mukaisia.

Viestintämarkkinalain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 112/2002 vp) on lain 126 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu muun ohella, että säännöksessä tarkoitettu vireillepano-oikeus ei välttämättä edellytä sitä, että asian vireille panija on aktiivisena osapuolena tutkinnan kohteeksi päätyvässä toiminnassa. Teleyrityksen menettely voi hallituksen esityksen mukaan vaikuttaa toisen teleyrityksen asemaan markkinoilla, joten toisella teleyrityksellä tulee olla oikeus saada menettelyn laillisuutta koskeva tutkinta vireille Viestintävirastossa. Valvontaviranomaisella tulee olla oikeus ottaa asia tutkittavakseen myös omasta aloitteestaan. Myös viestintäpalvelun vastaanottajalla eli käyttäjällä, esimerkiksi kuluttajalla, on oikeus saattaa asia vireille Viestintävirastossa, jos asia koskee käyttäjän etua tai oikeutta. Hallituksen esityksen mukaan Viestintäviraston asiassa antama päätös on julkinen, päätöksen liikesalaisuuksia sisältäviä tai muulla perusteella salaiseksi julistettuja osia lukuun ottamatta.

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä on lisäksi todettu, että viestintämarkkinoilla erityisesti hinnoitteluun liittyvät erimielisyydet on tarpeen ratkaista mahdollisimman nopeasti, koska asian ratkaisun viipyminen tarkoittaa käytännössä sitä, että säännöksiä rikkova teleyritys pystyy valtaamaan markkinat kilpailijoiltaan tai estämään kilpailijan markkinoille tulon. Poikkeuksellisen laajalla asialla tarkoitetaan 126 §:ssä erimielisyyttä, jonka ratkaiseminen edellyttää monimutkaisia ja aikaa vieviä selvityksiä, laajojen asianosaispiirien kuulemista tai esimerkiksi laajan asiantuntijatutkimuksen teettämistä. Poikkeussäännökseen tulisi hallituksen esityksen mukaan turvautua ainoastaan erityisen poikkeuksellisissa olosuhteissa.

3.2.1.2 Viestintämarkkinoita koskeva Euroopan unionin oikeus

Viestintämarkkinalailla (393/2003) on pantu täytäntöön muun ohella Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (puitedirektiivi). Puitedirektiivi, sellaisena kuin se oli viestintämarkkinalakia säädettäessä, sisältää säännökset muun ohessa muutoksenhakuoikeudesta, tiedonvaihdosta sekä yritysten välisten riitojen ratkaisusta.

Puitedirektiivin 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.

Puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja tarjoavat yritykset toimittavat kaikki tarvittavat tiedot, taloudelliset tiedot mukaan lukien, jotta kansalliset sääntelyviranomaiset voivat varmistua siitä, että tämän direktiivin ja erityisdirektiivien säännöksiä tai niiden mukaisesti tehtyjä päätöksiä noudatetaan. Artiklan 3 kohdan mukaan, jos kansallinen sääntelyviranomainen katsoo, että tiedot ovat liikesalaisuuksia koskevien yhteisön ja kansallisten sääntöjen mukaisesti luottamuksellisia, kyseisten kansallisten sääntelyviranomaisten on turvattava tällainen luottamuksellisuus.

Puitedirektiivin 20 artiklassa on säädetty yritysten välisten riitojen ratkaisusta. 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.

Puitedirektiivin 20 artiklan 3 kohdan mukaan kansallisen sääntelyviranomaisen on riitoja ratkaistessaan tehtävä päätöksiä, joilla pyritään puitedirektiivin 8 artiklassa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Saman kohdan mukaan niiden velvollisuuksien, joita kansalliset sääntelyviranomaiset asettavat jollekin yritykselle riitaa ratkaistaessa, on oltava tämän direktiivin tai erityisdirektiivien säännösten mukaisia.

Puitedirektiivin 20 artiklan 4 kohdan mukaan kansallisen sääntelyviranomaisen päätös on julkistettava liikesalaisuutta koskevia määräyksiä noudattaen. Asianomaisille osapuolille on esitettävä päätöksen täydelliset perustelut.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (nykyisin unionin tuomioistuin) on asiassa C-426/05 *Tele2 Telecommunication GmbH vastaan Telekom-Control-Kommission* (Kok. 2008, s. I-685) antamassaan tuomiossa arvioinut puitedirektiiviin perustuvaa muutoksenhakuoikeutta ja teleyrityksen asemaa kansallisen sääntelyviranomaisen hallinnollisessa menettelyssä. Unionin tuomioistuimessa oli sille tehdyn ennakkoratkaisupyynnön johdosta kysymys muun ohella puitedirektiivin 4 artiklan perusteella muutoksenhakuun oikeutetuista tahoista sekä siitä, oliko kyseinen artikla esteenä kansalliselle säännökselle, jonka mukaan markkina-analyysimenettelyssä asianosaisasema on ainoastaan sellaisella yrityksellä, jolle asetetaan erityisiä sääntelyvelvollisuuksia, jonka erityisiä velvollisuuksia muutetaan tai jolta ne poistetaan.

Unionin tuomioistuin lausui asiassa C-426/05 ennakkoratkaisunaan, että puitedirektiivin 4 artiklassa tarkoitettua käsitettä käyttäjä tai yritys, johon päätös ”vaikuttaa”, on tulkittava siten, että sillä voidaan tarkoittaa yritystä, jolla on (aikaisemmin ollut) merkityksellisillä markkinoilla huomattava markkinavoima, jonka osalta kansallinen sääntelyviranomainen on tehnyt päätöksen saman direktiivin 16 artiklassa tarkoitetun markkina-analyysimenettelyn yhteydessä ja joka on kyseisen päätöksen adressaatti, ja sillä voidaan tarkoittaa myös niitä käyttäjiä ja tällaisen yrityksen kilpailijoina olevia yrityksiä, jotka eivät itse ole päätöksen adressaatteja mutta joiden oikeuksiin se vaikuttaa epäedullisesti.

Lisäksi unionin tuomioistuin lausui asiassa C-426/05 ennakkoratkaisunaan, että kansallisen oikeuden säännös, jonka mukaan asianosaisasema markkina-analyysimenettelyssä tunnustetaan ainoastaan yrityksille, joilla on (aikaisemmin ollut) merkityksellisillä markkinoilla huomattava markkinavoima, joille on asetettu erityisiä sääntelyvelvollisuuksia tai joiden velvollisuuksia on muutettu tai poistettu, ei lähtökohtaisesti ole ristiriidassa puitedirektiivin 4 artiklan kanssa. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin tarkastettava, että kansallisessa prosessioikeudessa turvataan käyttäjillä ja unionin tuomioistuimen tuomiossa tarkoitetun yrityksen kilpailijoina olevilla yrityksillä yhteisön oikeusjärjestyksen perusteella olevat oikeudet tavalla, joka ei ole epäedullisempi kuin se tapa, jolla vastaavat kansalliset oikeudet turvataan, ja jolla ei haitata mainituille käyttäjille ja yrityksille puitedirektiivin 4 artiklassa taatun oikeussuojan tehokkuutta.

Unionin tuomioistuin on asiassa C-438/04 *Mobistar SA vastaan Institut belge des services postaux et des télécommunications* (Kok. 2006, s. I-6675) antamassaan tuomiossa arvioinut muun ohella puitedirektiivin

4 artiklan mukaista muutoksenhakuoikeutta. Unionin tuomioistuimen mukaan puitedirektiivin 4 artiklaa on tulkittava siten, että muutoksenhakuelimellä, jonka tehtävänä on tutkia kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksestä tehty muutoksenhakupyyntö, on oltava käytettävissään kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen, jotta se voi päättää muutoksenhaun perusteltavuudesta, mukaan lukien ne luottamukselliset tiedot, jotka kyseiset viranomaiset ovat ottaneet huomioon muutoksenhaun kohteena olevaa päätöstä tehdessään. Unionin tuomioistuimen mukaan tämän elimen tehtävänä on kuitenkin taata kyseisten tietojen luottamuksellinen käsittely samalla kun se noudattaa tehokasta oikeussuojaa koskevia vaatimuksia ja varmistaa riidan osapuolten puolustautumisoikeuden kunnioittamisen.

3.2.1.3 Hallintolaki ja sen esityöt

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Lain 24 §:n 2 momentin mukaan asiakirjojen julkisuudesta ja asianosaisen tiedonsaantioikeudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Lain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Hallintolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) on lain 11 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu muun ohella, että ehdotettu säännös on kirjoitettu väljään muotoon, jotta se mahdollistaisi riittävän joustavuuden ja tapauskohtaisen harkinnan asianosaisaseman määräytymisessä. Hallituksen esityksen mukaan hallintoasian käsittelyssä sovellettavaa asianosaiskäsitettä ei ole tarkoituksenmukaista rajata suppeammaksi kuin hallintolainkäytössä noudatettavat valitusoikeuden perusteet. Hallituksen esityksessä on todettu lähtökohtana kuitenkin olevan, että pelkästään asiaan liittyvät tosiasialliset

intressit eivät riittäisi tuottamaan laissa tarkoitettua asianosaisasemaa. Vaikutusten tulee olla hallituksen esityksen mukaan oikeudellisia. Hallituksen esityksessä on vielä todettu, että asianosaisaseman määräytyminen edellyttää tapauskohtaista harkintaa.

3.2.1.4 Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki ja sen esityöt

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; julkisuuslaki) 11 §:ssä on säädetty asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin. Pykälän 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole 1 momentissa tarkoitettua oikeutta muun ohella asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua.

Julkisuuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 30/1998 vp) on lain 11 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu muun ohella, että asianosaisella tarkoitetaan ehdotuksessa paitsi hallinto- tai lainkäyttöasian varsinaisia osapuolia, myös muuta luonnollista henkilöä ja oikeushenkilöä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Hallituksen esityksen mukaan hallintokantelun tekijällä on asianosaisen tiedonsaantioikeus silloin, kun kantelu koskee hänen omaa oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan, mutta muissa kantelutapauksissa ei.

3.2.2 Viestintäviraston menettelyn arviointi

3.2.2.1 Viestintäviraston päätöksen perusteena olevat selvitykset

Valittajayhtiöt ovat esittäneet, että niiden olisi tullut saada asiaa Viestintävirastossa käsiteltäessä Digita Oy:n liikesalaisuuksien estämättä käyttöönsä se aineisto, jonka yhtiö on Viestintävirastolle toimittanut ja jonka perusteella Viestintävirasto on sen hinnoittelua arvioinut. Valittajayhtiöiden mukaan niillä ei ole ollut yhdenvertaisia mahdollisuuksia osallistua asian käsittelyyn eivätkä ne ole voineet arvioida asiaa siinä laajuudessa kuin asianosaisen olisi tullut voida, kun niiden käyttöön ei tätä aineistoa ollut osoitettu.

Viestintävirasto on valituksenalaisesta päätöksestä ilmenevällä tavalla pyytänyt Digita Oy:ltä useita hinnoittelun arvioimisen kannalta tarpeellisina pitämiään tietoja. Digita Oy:n on tullut kerätä ja luovuttaa pyydetyt tiedot Viestintävirastolle yhtiön mahdollisten liikesalaisuuksien estämättä.

Digita Oy:n Viestintävirastolle toimittamat selvitykset ovat sisältäneet muun ohella yksityiskohtaisia tietoja Digita Oy:n eri omaisuuserien jälleenhankintahinnan määrittämisestä, yhtiön kustannusrakenteesta ja hintojen muodostumiseen vaikuttavista muista seikoista. Kyseisistä selvityksistä on ilmennyt useassa kohdin Digita Oy:n näkemys siitä, että toimitetut tiedot sisältävät sen liikesalaisuuksia ja että niitä tulee käsitellä luottamuksellisesti. Viestintävirasto on käsitellyt Digita Oy:n toimittamia tietoja julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa tarkoitettuina liikesalaisuuksina.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että kysymystä siitä, onko valittajayhtiöillä ollut Viestintäviraston hallintomenettelyssä hallintolaissa tarkoitettu asianosaisasema tai julkisuuslaissa tarkoitettu asianosaisen tiedonsaantioikeus edellä mainittuihin Digita Oy:n toimittamiin selvityksiin, on arvioitava erillään siitä kysymyksestä, onko yhtiöitä pidettävä asianosaisina Viestintäviraston kyseisessä menettelyssä tekemään päätökseen liittyvässä myöhemmässä muutoksenhakumenettelyssä.

Viestintävirasto on valituksenalaisen päätöksensä mukaan selvittänyt Digita Oy:n hinnoittelua viestintämarkkinalain 119 §:n sekä teleyritysten välisten erimielisyyksien ratkaisemista koskevan 126 §:n nojalla. Viestintäviraston päätös on annettu valittajayhtiöiden toimenpidepyyntöön, joka on koskenut Digita Oy:n valittajayhtiöiltä perimien korvausten viestintämarkkinalain ja sen nojalla asetettujen velvoitteiden 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.

Hallintolaissa on säädetty asianosaisen asemasta ja julkisuuslaissa asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin. Julkisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, on pykälässä säädetyin rajoituksin oikeus saada tieto

muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Asianosaisen asemaa ja tiedonsaantioikeuden määräytymistä arvioitaessa lähtökohtana on, että toimenpidepyynnön tekeminen Viestintävirastolle ei itsessään perusta asianosaisen asemaa viestintämarkkinalain ja sen nojalla asetettujen velvoitteiden noudattamisen selvittämistä koskevassa hallintomenettelyssä. Toimenpidepyynnön tekijän asema tällaisessa menettelyssä voi myös muuttua asian selvittämisen edetessä. Jos Viestintäviraston käytettävissä oleva selvitys ei anna tukea sille, että kysymys olisi toimenpidepyynnön tekijän oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen hallintolaissa tarkoitetulla tavalla vaikuttavasta asiasta, ei toimenpidepyynnön tekijä voi myöskään julkisuuslain 11 §:n nojalla vaatia hallintomenettelyn vireillä ollessa salassa pidettävien asiakirjojen luovuttamista itselleen.

Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annetussa direktiivissä 2002/21/EY (puitedirektiivi) ja viestintämarkkinalaissa teleyritysten väliset erimielisyydet on järjestetty ratkaistavaksi erityisessä tätä tarkoitusta varten säädetyssä menettelyssä. Puitedirektiivi ja viestintämarkkinalaki sisältävät menettelyn sisällöstä yksityiskohtaisia säännöksiä. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että menettelyn erityinen luonne ja erityispiirteet on otettava huomioon arvioitaessa siihen osallisten yritysten asemaa ja tiedonsaantioikeuden määräytymistä.

Puitedirektiivin ja viestintämarkkinalain perusteella erimielisyydessä osallisena olevalla teleyrityksellä tulee olla oikeus saattaa asia Viestintävirastossa vireille, saada Viestintävirastolta perusteltu päätös lyhyessä, yleensä neljän kuukauden määräajassa sekä hakea päätökseen muutosta. Viestintävirastolla on puolestaan muun ohella laaja toimivalta saada valvonnan kohteena olevalta teleyritykseltä valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot sekä erityinen velvollisuus turvata siltä saamiensa tietojen luottamuksellisuus.

Unionin tuomioistuimen edellä viitatun oikeuskäytännön mukaan puitedirektiivissä tarkoitetulla muutoksenhakuelimellä, jonka tehtävänä on tutkia kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksestä tehty muutoksenhakupyyntö, on oltava käytettävissään kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen, jotta se voi päättää muutoksenhaun perusteltavuudesta, mukaan lukien ne luottamukselliset tiedot, jotka kyseinen viranomainen on ottanut huomioon muutoksenhaun kohteena olevaa päätöstä tehdessään. Unionin

tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella muutoksenhakuelimen tulee taata kyseisten tietojen luottamuksellinen käsittely samalla, kun se noudattaa tehokasta oikeussuojaa koskevia vaatimuksia ja varmistaa riidan osapuolten puolustautumisoikeuden kunnioittamisen.

Erimielisyyksien ratkaisemista tai muutoksenhakuoikeutta koskevissa puitedirektiivin säännöksissä ei sen sijaan ole säännelty kysymystä siitä, mitkä tahot ovat asianosaisia kansallisessa sääntelyviranomaisessa vireillä olevassa erimielisyyksien ratkaisemista koskevassa hallintomenettelyssä tai millä tahoilla on asianosaisen oikeus osallistua kyseiseen menettelyyn. Teleyritysten välisen erimielisyyden selvittämistä koskeva menettely perustuu edellä olevan perusteella keskeisesti sääntelyviranomaisen laajaan toimivaltaan saada valvonnan kohteena olevalta teleyritykseltä sen liikesalaisuuksien estämättä valvontaa varten tarpeellisia tietoja. Erimielisyyden selvittämistä koskevan asian vireille saattaneen teleyrityksen menettelyllisenä oikeutena on puolestaan saada sääntelyviranomaiselta perusteltu päätös sekä hakea siihen muutosta muutoksenhakuelimeltä, mikä turvaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä mainittujen menettelyllisten oikeuksien asianmukaisen toteutumisen.

Digita Oy:n hinnoittelun selvittämistä koskevassa hallintomenettelyssä Viestintäviraston päätöksellä asetettavat velvollisuudet ovat viestintämarkkinalain perusteella voineet välittömästi koskea vain valvonnan kohteena olleen Digita Oy:n velvollisuuksia. Viestintäviraston selvityksen lopputuloksena, siltä osin kuin asiassa on korkeimmassa hallinto-oikeudessa kysymys, on ollut se, että Digita Oy:n hinnoittelu on todettu viestintämarkkinalain ja sen nojalla asetettujen velvoitteiden mukaiseksi. Viestintäviraston käytettävissä olleen selvityksen perusteella kysymys ei siten ole ollut valittajayhtiöiden oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen hallintolaissa tarkoitetulla tavalla vaikuttavasta asiasta.

Asiassa ei ole korkeimmassa hallinto-oikeudessa kysymys valituksesta siitä, että Viestintävirasto olisi sille tehdyn pyynnön johdosta kieltäytynyt luovuttamasta valittajayhtiöille nyt kysymyksessä olevia Digita Oy:n Viestintävirastolle toimittamia selvityksiä. Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon edellä olevat perustelut ja erityisesti teleyritysten välisten erimielisyyksien ratkaisemista koskevan menettelyn luonteesta ja erityispiirteistä lausuttu, korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto ei ole menetellyt virheellisesti, kun se ei ole omasta aloitteestaan saattanut Digita Oy:n sille toimittamia selvityksiä valittajayhtiöiden tietoon.

Edellä olevan perusteella Viestintäviraston päätös ei perustu valittajayhtiöiden esittämillä perusteilla virheelliseen menettelyyn. Päätöksen kumoamiselle ei siten ole tästä syystä perustetta.

3.2.2.2 Viestintäviraston menettelyä koskevat muut väitteet

Valittajayhtiöt ovat esittäneet, että Viestintävirasto on laiminlyönyt asian riittävän selvittämisen ja kohdellut valittajia syrjivästi. Valittajayhtiöiden mukaan Viestintävirasto on muun ohella sivuuttanut sille toimitetuissa asiantuntijaselvityksissä esitetyt johtopäätökset, laiminlyönyt vaatia Digita Oy:ltä asianmukaiset eriyttämislaskelmat ja perustanut päätöksensä satunnaisia ajanjaksoja koskevaan riittämättömään selvitykseen. Valittajayhtiöiden mukaan Viestintävirasto on lisäksi hyväksynyt Digita Oy:n selvitykset ilman kritiikkiä ja laiminlyönyt velvollisuutensa toimittaa Digita Oy:ssä viestintämarkkinalain mukainen taloudellinen tarkastus.

Viestintävirasto on valituksenalaisen päätöksensä mukaan pyytänyt Digita Oy:tä selvittämään ja osoittamaan televisiolähetyspalveluista perimiensä korvausten kustannussuuntautuneisuuden. Päätöksestä ilmenee, että Viestintävirasto on pyytänyt Digita Oy:tä esittämään yksityiskohtaiset tiedot muun ohella verkon jälleenhankintahinnan muodostumisesta, käytetyistä poistomenetelmistä ja poistoajoista verkkoelementeittäin, poistojen määrästä, sitoutuneen pääoman määrittämisestä ja arvostustavasta, käyttö- ja yleiskustannusten muodostumisesta sekä kustannusten kohdentamisessa käytetyistä periaatteista.

Viestintäviraston päätöksen perusteella Digita Oy on toimittanut Viestintävirastolle digitaalisen televisiolähetyspalveluverkon kustannustietoja tilikaudelta 1.1.2006–31.3.2007 sekä ajalta 1.10.2007–31.1.2008. Viestintäviraston päätöksessä on selostettu niiden tietojen ja selvitysten sisältöä, joita Viestintävirasto on asiaa käsitellessään saanut. Päätöksessä on esitetty, mihin seikkoihin ja selvityksiin asiassa tehdyt johtopäätökset ovat perustuneet.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintäviraston käytettävissä on edellä olevan perusteella ollut toimenpidepyynnön tekemistä edeltänyttä viimeisintä kokonaista tilikautta koskevat kustannustiedot sekä maanpäällisten analogisten televisiolähetysten päättymisen jälkeisiä kuukausia koskevat kustannustiedot. Kysymys ei näin ollen ole ollut valittajayhtiöiden esittämin tavoin satunnaisia ajanjaksoja koskevista tiedoista. Valituksen perusteella ei ole muutoinkaan pääteltävissä, että Digita Oy:n

1.5.2008 voimaan tulleen hinnaston mukaisen hinnan arvioiminen näiden kustannustietojen perusteella ei olisi ollut mahdollista. Viestintäviraston päätös ei siten perustu tältä osin virheelliseen menettelyyn.

Viestintäviraston valituksenalaisessa päätöksessä on esitetty perustelut siitä, minkä vuoksi Digita Oy:n hinnoittelun kustannussuuntautuneisuuden arvioimista ei ole perustettu valittajayhtiöiden Viestintävirastolle toimittamiin PricewaterhouseCoopers Oy:n tai Omnitele Oy:n asiantuntijaselvityksiin. Päätöksessä on todettu muun ohella, että kyseiset selvitykset perustuvat olennaisin osin Digita Oy:n koko liiketoimintaa koskeviin julkisiin tietoihin, joista ei ole mahdollista riittävällä tarkkuudella erotella nyt kysymyksessä olevalle säännellylle toiminnolle kohdistettavia kustannuksia tai pääomia.

Korkein hallinto-oikeus toteaa PricewaterhouseCoopers Oy:n selvityksestä ilmenevän, että se perustuu Digita Oy:n tilinpäätöstietoihin vuosilta 1999–2007. Selvityksen johtopäätösosassa on todettu muun ohella, että julkisen tiedon perusteella ei ole mahdollista arvioida luotettavasti Digita Oy:n hinnoittelulaskelmia tai sitä, miten se on soveltanut Viestintäviraston arviointiperiaatteita. Vastaavasti Viestintävirastolle toimitetusta Omnitele Oy:n asiantuntijaselvityksestä ilmenee, että siinä esitetyt Digita Oy:n hinnoittelua ja kannattavuutta koskevat johtopäätökset perustuvat olennaisin osin julkisesti saatavilla oleviin tietoihin. Viestintävirasto on näin ollen voinut päätöksessään esittämillään perusteilla arvioida, että Digita Oy:n hinnoittelun kustannussuuntautuneisuuden arvioimista ei ole voitu perustaa kyseisiin asiantuntijaselvityksiin.

Viestintävirasto ei ole perustanut päätöstään Digita Oy:n eriyttämislaskelmien sisältämiin tietoihin. Valituksen perusteella ei ole pääteltävissä, että Digita Oy:n eriyttämislaskelmista olisi ollut valittajayhtiöiden esittämin tavoin laadittuinakaan ollut saatavissa selvitystä, jota Viestintävirastolla ei olisi ollut käytettävissään. Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon, että viestintämarkkinalain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 112/2002 vp) todetuin tavoin eriyttämislaskelmilla voidaan ensimmäisen asteen keinona tulkita eriytetyn toiminnan kannattavuutta ja pääomarakennetta, mutta laskelmia ei sellaisenaan voida käyttää hinnoittelun kohtuullisuuden tarkasteluun, Viestintäviraston ei voida katsoa laiminlyöneen asian riittävää selvittämistä tai päätöksensä perustelemista valittajayhtiöiden esittämillä, Digita Oy:n eriyttämislaskelmia koskevilla perusteilla. Viestintäviraston päätös ei siten perustu tältäkään osin virheelliseen menettelyyn.

Viestintäviraston mukaan Digita Oy on toimittanut Viestintävirastolle kaikki sen pyytämät tiedot. Asiassa ei muutoinkaan ole ilmennyt seikkoja, joiden perusteella viestintämarkkinalain 124 §:ssä tarkoitetun taloudellisen tarkastuksen toimittamisen edellytykset olisivat olleet olemassa. Viestintävirasto ei siten ole menetellyt virheellisesti, kun se ei ole tehnyt Digita Oy:ssä viestintämarkkinalain mukaista taloudellista tarkastusta.

Edellä olevan perusteella Viestintäviraston päätös ei perustu valittajayhtiöiden esittämillä perusteilla virheelliseen menettelyyn.

3.3 Digita Oy:n hinnoittelun arviointi

3.3.1 Viestintämarkkinalain säännökset

Viestintämarkkinalain 18 §:n 2 momentin 14 kohdan (393/2003) mukaan huomattavan markkinavoiman yritykselle voidaan asettaa jäljempänä tässä laissa säädetyin edellytyksin ja ehdoin velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta hinnoittelua ja muutoinkin syrjimättömiä ehtoja siten kuin 37 §:ssä säädetään.

Viestintämarkkinalain 37 §:n 1 momentin (393/2003) mukaan Viestintävirasto voi 18 §:n mukaisella päätöksellä asettaa teleyritykselle velvollisuuden hinnoitella käyttöoikeuden luovutuksesta, verkkovierailusta tai yhteenliittämisestä perittävä korvaus siten, että korvaus on 84 §:ssä tarkoitetulla tavalla joko kustannussuuntautunut tai syrjimätön taikka kustannussuuntautunut ja syrjimätön sekä muutoinkin noudattaa syrjimättömiä ehtoja.

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 §:ssä on säädetty hinnoittelua koskevasta selvittämisvelvollisuudesta ja kustannuslaskennasta. Pykälän 1 momentin mukaan, jos teleyritykselle on viestintämarkkinalaissa tai Viestintäviraston päätöksessä asetettu velvollisuus kustannussuuntautuneeseen tai syrjimättömään 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 §:ssä on säädetty kustannuslaskentajärjestelmästä. Pykälän 1 momentin mukaan 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 (70/2007) 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 §:ssä (393/2003) on säädetty eriyttämisvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan 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. Pykälän 3 momentin mukaan eriyttämislaskelmat on toimitettava Viestintävirastolle. Pykälän 4 momentin mukaan teleyrityksen tilintarkastajien on tarkastettava eriyttämislaskelmat ja annettava niistä erillinen lausunto teleyritykselle.

3.3.2 Viestintämarkkinalain esityöt

Viestintämarkkinalain (393/2003) säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 112/2002 vp) on lain 84 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu muun ohella, että termillä kustannussuuntautunut hinta viitataan hintaan, joka on pääsääntöisesti suurempi kuin kustannuksia vastaava hinta olisi, koska hinnan kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan

huomioon kustannusten lisäksi kohtuullinen tuotto. Hallituksen esityksen mukaan huomioon otettavia kustannuksia ovat myös toimintaan tehdyt investoinnit ja toimintaan liittyvä liiketoimintariski.

Hallituksen esityksessä on lisäksi todettu, että kustannussuuntautuneessa hinnoittelussa hinnoittelun rakenne vastaa kustannusten rakennetta, jolloin esimerkiksi kertakorvauksella katetaan kertaluonteisia kustannuksia. Kustannusten tulee hallituksen esityksen mukaan liittyä suoritteen tuottamiseen. Olennaiset muutokset kustannuksissa vaikuttavat hinnoitteluun.

Hallituksen esityksessä on edelleen todettu, että toiminnan tehokkuutta arvioidaan vertaamalla suoritteen tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia samanlaisen suoritteen tuottamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin muissa vastaavissa olosuhteissa toimivissa teleyrityksissä. Hallituksen esityksen mukaan hinnoittelun yhteyttä toiminnan tehokkuuteen on tarpeen tutkia vain silloin, jos toiminnan tehokkuutta on erityistä syytä epäillä.

3.3.3 Hinnoittelun arvioinnin perusteet

3.3.3.1 Arvioinnin perustana oleva oikeudenkäyntiaineisto

Valittajayhtiöt ovat esittäneet, että Viestintävirasto ei ole toimittanut korkeimman hallinto-oikeuden käyttöön Viestintäviraston päätöksen taustalla olevia selvityksiä ja tietoja. Valittajayhtiöiden mukaan asiassa ei siksi ole käytettävissä riittäviä tietoja sen arvioimiseen, onko Viestintävirasto voinut katsoa Digita Oy:n hinnoittelun olleen kustannussuuntautunutta.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintävirasto on antamastaan lausunnosta ilmenevin tavoin toimittanut korkeimmalle hallinto-oikeudelle valituksenalaisen päätöksensä perusteena olevat asiakirjat sekä Digita Oy:n televisiolähetyspalvelujen hinnoittelusta tekemänsä aiemman päätöksen 23.5.2008 (nro 249/9313/2008) perusteena olevat asiakirjat. Viimeksi mainitut asiakirjat muodostuvat pääasiassa Digita Oy:n Viestintävirastolle toimittamista selvityksistä, joita koskevaa Viestintäviraston menettelyä on arvioitu jaksossa V.3.2.

Asiassa on Digita Oy:n hinnoittelun osalta korkeimmassa hallinto-oikeudessa kysymys siitä, onko Viestintävirasto voinut valituksenalaisessa päätöksessä esittämillään perusteilla katsoa, että Digita Oy on esittänyt

kustannusperusteet päätöksessä yksilöidylle digitaalisten televisiolähetyspalvelujen hinnalle ja että kyseinen hinta on ollut päätöksessä yksilöityjen velvoitteiden ja viestintämarkkinalain 84 §:n mukaisesti kustannussuuntautunut. Tämän kysymyksen arvioimiseen ja ratkaisemiseen vaikuttava oikeudenkäyntiaineisto muodostuu valituksenalaisesta päätöksestä ja siitä ilmenevistä päätöksen perusteluista sekä valituskirjelmästä, siinä esitetyistä vaatimuksista ja valitusperusteluista, samoin kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyistä muista selvityksistä, jotka liittyvät Viestintäviraston päätöksen perusteiden arviointiin.

Edellä mainitusta ja muusta oikeudenkäyntiaineistosta, josta valittajayhtiöt ovat korkeimmassa hallinto-oikeudessa saaneet lausua käsityksensä, ilmenevät asiassa esitettyjen vaatimusten ratkaisemisen ja valituksenalaisen päätöksen lainmukaisuuden arvioimisen kannalta tarpeelliset tiedot. Kyseisestä oikeudenkäyntiaineistosta ilmenevät myös ne Viestintäviraston hallintomenettelynsä aikana luottamuksellisina käsittelemät tiedot, jotka on otettu huomioon valituksenalaista päätöstä tehtäessä, siltä osin kuin ne ovat tässä asiassa esitettyjen vaatimusten ratkaisemiseksi tarpeen.

Viestintäviraston valituksenalaisen päätöksen tai 23.5.2008 tekemän päätöksen perusteena olevat asiakirjat, siltä osin kuin valittajayhtiöt eivät niitä ole korkeimmassa hallinto-oikeudessa saaneet, eivät sen sijaan ole, kun otetaan erityisesti huomioon korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavana oleva kysymys sekä ne perusteet, joilla valittajayhtiöiden valitus hylätään, hallintolainkäyttölain 34 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla selvityksiä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kysymys näiden asiakirjojen antamisesta valittajayhtiöille ei tule korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistavaksi myöskään tätä koskevan pyynnön perusteella muilta kuin jaksossa V.2.1 esitetyiltä osin.

3.3.3.2 Digita Oy:n liikevoiton merkitys

Valittajayhtiöt ovat esittäneet, että Digita Oy:n liiketoiminta on ollut poikkeuksellisen kannattavaa. Valittajayhtiöiden mukaan tämä antaa aiheen epäillä yhtiön hinnoittelun olevan myös nyt kysymyksessä olevien hinnoittelusääntelyn alaisten toimintojen osalta kustannussuuntautuneisuuden periaatteen vastaista.

Viestintäviraston valituksenalaisessa päätöksessä on muun ohella todettu, että kustannussuuntautuneen hinnoittelun arviointi perustuu viestintämarkkinalain 84 §:ään, jonka mukaan hinnoittelun arvioinnissa otetaan

huomioon kohtuulliset toteutuneet kustannukset ja kohtuullinen tuotto sitoutuneelle pääomalle. Päätöksen mukaan yrityksen liikevoittoprosentti kuvastaa koko yrityksen liiketoiminnan kannattavuutta ja kattaa yrityksen kaiken liiketoiminnan tarkasteltavalla ajanjaksolla. Liikevaihdon lisäksi liikevoitossa otetaan huomioon muun ohella yrityksen liiketoiminnan muut tuotot, jotka osaltaan kasvattavat liikevoittoprosenttia. Liiketoiminnan tulos ei ole viestintämarkkinalaissa tarkoitetun kustannussuuntautuneen hinnoittelun arvioinnin peruste.

Viestintäviraston päätöksessä on lisäksi todettu, että Digita Oy on tilikaudella 1.1.2006–31.3.2007 tarjonnut useita palveluja, muun ohella digitaalisia televisio- ja radiolähetyspalveluja, analogisia televisio- ja radiolähetyspalveluja sekä mastopaikkojen ja laitetilojen vuokrausta, ja yhtiöllä on ollut vapaus hinnoitella sääntelemättömät tuotteet viestintämarkkinalain sitä rajoittamatta. Päätöksen mukaan yhtiön koko liiketoiminnan liikevoittoprosentti voi olla suuri, vaikka säänneltyjen tuotteiden hinnoittelu olisi kustannussuuntautunutta.

Viestintävirasto on edellä olevan perusteella selvittänyt päätöksessään Digita Oy:n hinnan kustannussuuntautuneisuuden arvioimisessa huomioon otettavat tekijät. Viestintävirasto on myös perustellut, minkä vuoksi yhtiön koko liiketoimintaa koskevan liikevoiton tasosta ei suoraan voida päätellä sitä, onko säännellyn toiminnon hinnoittelu ollut viestintämarkkinalaissa tarkoitetulla tavalla kustannussuuntautunutta.

Valittajayhtiöiden mukaan on hyvin epätodennäköistä, että Digita Oy:n korkea liikevoitto voisi selittyä hinnoittelusääntelyn ulkopuolisilla palveluilla. Valittajayhtiöt ovat esittäneet Digita Oy:n kannattavuudesta tilikautta 1.4.2008–31.3.2009 koskevan laskelman, jonka mukaan Digita Oy:n hinnoittelusääntelyn ulkopuolisen toiminnan liikevoiton olisi kyseisellä tilikaudella tullut olla noin 130 prosenttia, jotta yhtiön tilinpäätöksestä ilmenevä kokonaisliikevoitto olisi voinut toteutua.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että valittajayhtiöiden laskelmasta ilmenee laskelman eräiden lukutietojen perustuvan laskelman laatijan tekemiin oletuksiin. Lisäksi osa niistä lukutiedoista, joiden kohdalla ei ole nimenomaista mainintaa tiedon perustumisesta oletukseen, sisältävät Digita Oy:n liikevaihdon jakautumisesta sellaisia tietoja, joiden hankkimista valittajayhtiöt ovat edellä jaksossa V.2.2 esitetyin tavoin korkeimmassa hallinto-oikeudessa pyytäneet ja joita valittajayhtiöillä ei ilmoituksensa mukaan ole ollut tosiasiassa käytössään.

Viestintävirasto on päätöksellään 10.11.2008 (dnro 1668/934/2008) muuttanut Digita Oy:n huomattavan markkinavoiman velvoitteita analogisten ja digitaalisten televisiolähetyspalvelujen sekä analogisten ja digitaalisten radiolähetyspalvelujen osalta. Päätös on tullut voimaan 1.12.2008 eli sen tilikauden aikana, jota valittajayhtiöiden esittämä laskelma koskee. Näiden muutosten vaikutusta laskelmassa esitettyihin johtopäätöksiin, samoin kuin laskelman laatijan käyttämien Digita Oy:n toimintojen jaottelun yhteyttä niihin Digita Oy:n toimintoihin, joita kyseisellä tilikaudella viestintämarkkinalain nojalla asetetut hinnoittelua koskevat velvoitteet ovat koskeneet, ei laskelmassa ole selvitetty.

Edellä olevan perusteella korkein hallinto-oikeus katsoo, että valittajayhtiöiden esittämän laskelman tai muun asiassa esitetyn selvityksen perusteella ei ole pääteltävissä, että Viestintäviraston päätöksessään esittämät Digita Oy:n liikevoittoprosentin merkitystä koskevat perustelut olisivat virheellisiä tai puutteellisia. Viestintäviraston päätös ei näin ollen ole tällä perusteella lainvastainen.

3.3.3.3 Nykykäyttöarvon määrittäminen

Asemarakennukset

Valittajayhtiöt ovat esittäneet, että Digita Oy:n asemarakennukset ovat tämän hetkiseen toimintaan todennäköisesti ylimitoitettuja, koska analogiset televisiolähetykset ovat loppuneet. Asemarakennusten arvostamisessa ei ole valittajayhtiöiden mukaan otettu asianmukaisesti huomioon tilatarpeen vähentymistä tehokkuusperiaatteen mukaisesti.

Viestintäviraston valituksenalaisessa päätöksessä on todettu muun ohella, että Digita Oy:n digitaalisten televisiolähetyspalvelujen kokonaiskustannukset ovat ajalla 1.10.2007–31.1.2008 kasvaneet 31.3.2007 päättyneeseen tilikauteen verrattuna. Päätöksessä on todettu, että Digita Oy:n mukaan olennaisin syy kustannusten muutokselle on ollut analogisen televisiolähetyspalvelun lopettaminen. Tämän johdosta yhteisen infrastruktuurin kustannuksia on tullut aikaisempaa enemmän sekä digitaalisten televisiolähetyspalvelujen että valtakunnallisten analogisten radiolähetyspalvelujen kannettavaksi. Päätöksen mukaan yhteiskustannukset ovat kustannuksia, jotka eivät poistu, vaikka yksittäisen tuotteen tai palvelun tuottaminen lopetetaan. Tällöin jäljelle jääville tuotteille tai palveluille kohdistettava osuus yhteiskustannuksista muodostuu suuremmaksi.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Digita Oy:n asemarakennukset ovat luonteeltaan pitkäkestoisia omaisuuseriä. Liiketoiminnan sisällön muutoksista johtuvia vaikutuksia rakennusten käyttötarkoitukseen tai tilatarpeisiin ei tosiasiassa ole mahdollista välittömästi ottaa huomioon rakennusten käytössä tai mitoituksessa siten, että rakennuksen mahdollisesti tarpeettomaksi jäävästä osasta luovuttaisiin heti tai se osoitettaisiin käyttöön, josta ei aiheutuisi Digita Oy:lle rakennuksen hallintaan ja ylläpitoon liittyviä kustannuksia.

Digita Oy on sinänsä voinut jossakin määrin ennakoida analogisten televisiolähetysten päättymisen ajankohdan ja näin ollen lähtökohtaisesti myös varautua niihin vaikutuksiin, joita analogisten televisiolähetysten päättyminen tulee asemarakennusten käytölle aiheuttamaan. Valittajayhtiöt eivät kuitenkaan ole esittäneet, että Digita Oy ei tosiasiassa olisi tarvinnut tuolloin olemassa olleiden asemarakennustensa mukaisia tiloja aina siihen saakka, kun analogiset televisiolähetykset ovat päättyneet. Asiassa ei muutoinkaan ole ilmennyt, että Digita Oy olisi ennen analogisten lähetysten päättymistä voinut ryhtyä toimenpiteisiin, jotka olisivat mahdollistaneet rakennusten käyttötarkoituksen tai mitoituksen sopeuttamisen aloittamisen tämän asian kannalta merkityksellisellä tavalla.

Valittajayhtiöiden valitukseensa liittämän Omnitele Oy:n 1.2.2010 päivätyn lausunnon mukaan päälähetinasemien rakennusten markkinahintaa ei ole oikeastaan olemassa, koska uusia asemia ei käytännössä juuri rakenneta. Tähän nähden ja ottaen muutoin huomioon asiassa esitetty selvitys Digita Oy ei ole voinut varautua analogisten televisiolähetysten päättymisestä johtuviin tilatarpeiden mahdollisiin muutoksiin myöskään siten, että muutokset olisi otettu huomioon uusia asemarakennuksia suunniteltaessa tai toteutettaessa.

Analogiset televisiolähetykset ovat päättyneet maanpäällisessä televisioverkossa 31.8.2007. Viestintäviraston valituksenalaisessa päätöksessä on ollut kysymys digitaalisten televisiolähetyspalvelujen 1.5.2008 voimaan tulleen hinnan kustannussuuntautuneisuuden arvioimisesta.

Kun otetaan huomioon Viestintäviraston arvioitavana olleen hinnaston mukaisen hinnan voimaantulon ja analogisten lähetysten päättymisen välinen lyhyt aika sekä asemarakennusten luonteesta ja Digita Oy:n mahdollisuuksista varautua tuleviin muutoksiin edellä sanottu, Viestintäviraston ei voida katsoa menetelleen virheellisesti, kun se ei ole Digita

Oy:n hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta arvioidessaan edellyttänyt, että Digita Oy olisi ottanut analogisten televisiolähetysten päättymisestä mahdollisesti aiheutuneet tilatarpeiden muutokset valittajayhtiöiden esittämin tavoin huomioon. Viestintäviraston päätös ei näin ollen ole tällä perusteella lainvastainen.

Mastot

Viestintäviraston valituksenalaisessa päätöksessä on todettu, että verkon arvostamisessa tulee käyttää ensisijaisesti laitetoimittajien hintoja, joita teleyritys todellisuudessa laitetoimittajalle maksaisi. Päätöksestä ilmenee, että tällaiset hinnat voivat perustua esimerkiksi voimassa oleviin hankintasopimuksiin tai tarjouskyselyihin.

Viestintäviraston päätöksen mukaan Digita Oy on perustanut alle 130-metristen mastojen jälleenhankintahinnat viime vuosien toteutuneisiin mastokohtaisiin investointikustannuksiin. Digita Oy on viime vuosien aikana rakentanut uusia 60–130 metrin pituisia mastoja ja siksi yhtiöllä on ollut käytettävissä tiedot näiden niin sanottujen pienten mastojen toteutuneista mastokohtaisista investointikustannuksista.

Viestintäviraston päätöksen mukaan suurten mastojen jälleenhankintahintojen määrittämisessä Digita Oy on käyttänyt toimittajalta saatua tarjousta Jyväskylän maston uusimisesta vuodelta 2006. Digita Oy:n suuret ja keskisuuret metalliputkirakenteiset mastot ovat päätöksen mukaan rakenteeltaan samanlaisia, ja saatua tarjousta on käytetty referenssitietona laskettaessa kunkin maston jälleenhankintahintoja Viestintäviraston päätöksessä mainittujen useiden osakomponenttien osalta erikseen. Päätöksen mukaan Digita Oy on saatujen tietojen perusteella määrittänyt kaikkien suurten ja keskisuurten metalliputkirakenteisten mastojen jälleenhankintahinnat sekä toimittanut Viestintävirastolle jälleenhankintahintalaskelman, jossa kaikki yhtiön omistamien suurten ja keskisuurten mastojen jälleenhankintahinnat on esitetty mastokohtaisesti.

Valittajayhtiöt ovat esittäneet, että Digita Oy:n mastojen arvostamisen perustana ei olisi tullut käyttää Jyväskylän maston uusimisesta saatua tarjousta. Valittajayhtiöiden mukaan Jyväskylän masto on keskimääräistä mastoa selvästi pidempi ja siten kalliimpi. Joka tapauksessa mastojen rakentamiskustannuksiin vaikuttavat aina paikalliset olosuhteet ja

useat taustamuuttujat, joita ovat valittajayhtiöiden mukaan muun ohella maston pituus, sijainti, maaperän laatu, tuuli- ja jäätämisolosuhteet, korkeus ympäröivästä maastosta, varustus, suunnittelija, rakentamisajankohta, kulloinenkin konepajakapasiteetti, työvoiman saatavuus ja raaka-ainevalinnat. Mastojen jälleenhankintahinnan olisi valittajayhtiöiden mukaan tullut perustua erikseen selvitettäviin tosiasiallisiin ajankohtaisiin arvoihin siten, että mastokohtaiset ominaisuudet otetaan huomioon.

Digita Oy:llä on asiassa esitetyn selvityksen perusteella 36 mastoa. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että valittajayhtiöiden esittämään mastojen arvostamistapaan liittyy useita teknisiä, taloudellisia ja muita muuttujia, joista erityisesti työvoiman saatavuuteen ja konepajakapasiteettiin liittyvien tekijöiden huomioon ottaminen yksittäisen maston arvostamisessa aiheuttaa arvostamistavan käytännön soveltamisessa merkittäviä epävarmuustekijöitä.

Sinänsä on ilmeistä, että Digita Oy:n mastot poikkeavat toisistaan teknisiltä ja muilta ominaisuuksiltaan. Asiassa ei kuitenkaan ole ilmennyt, että Digita Oy:n mastojen arvostamisen perusteena käytetty Jyväskylän masto olisi, pituuttaan lukuun ottamatta, ollut teknisiltä tai muilta ominaisuuksiltaan yhtiön muihin suuriin tai keskisuuriin mastoihin verrattuna sillä tavoin epätavanomainen, että sitä koskevan tarjouksen käyttäminen kyseisten mastojen arvostamisen perusteena olisi tästä syystä johtanut virheelliseen lopputulokseen. Kun lisäksi muiden mastojen arvostaminen on asiassa esitetyn selvityksen perusteella perustunut Jyväskylän mastoa koskevassa tarjouksessa olleisiin maston komponenttikohtaisiin hintoihin eikä tarjouksen loppusummaan, Jyväskylän maston pituudenkaan ei voida katsoa vaikuttaneen mastojen arvostamiseen tavalla, joka antaisi aiheen epäillä arvostamisen lopputuloksen oikeellisuutta.

Valittajayhtiöt ovat liittäneet valitukseensa Omnitele Oy:n 1.2.2010 päivätyn lausunnon. Omnitele Oy:n lausunnossa on todettu, että päälähetinasemien mastojen markkinahintaa ei oikeastaan ole olemassakaan, koska uusia asemia ei juuri rakenneta. Lisäksi lausunnossa on Digita Oy:n mastojen arvostamisessa noudatetun menettelyn osalta todettu, että mastojen jälleenhankintahinnan perustuminen Jyväskylän maston uusimista koskevaan tarjoukseen vaikuttaa sääntelyn valossa melko oikealta, joskin lausunnon mukaan selvittämättä jää, miten yhtä tarjousta on sovellettu muiden mastojen arvon määrittämisessä. Omnitele Oy:n lausunto on

laadittu ennen Viestintäviraston valituksenalaisen päätöksen antamista. Viestintäviraston päätöksessä on edellä esitetyin tavoin selostettu, miten kysymyksessä olevaa tarjousta on muiden mastojen arvon määrittämisessä sovellettu.

Edellä olevan perusteella korkein hallinto-oikeus katsoo, että Viestintävirasto on voinut arvioida Digita Oy:n mastojen arvon valituksenalaisesta päätöksestään ilmenevin perustein. Valittajayhtiöiden esittämä mastojen arvostamistapa ei tosiasiassa ole ollut varteenotettava vaihtoehto Viestintäviraston hyväksymälle mastojen arvostamistavalle. Viestintäviraston päätös ei ole Digita Oy:n mastojen arvostamisen osalta valittajayhtiöiden esittämällä perusteella lainvastainen.

Maa-alueet

Valittajayhtiöt ovat esittäneet, että Digita Oy:n maa-alueiden arvostamiskäytäntö on kyseenalainen. Valittajayhtiöiden mukaan on epäselvää, onko maa-alueiden tuotto otettu huomioon ja mihin maa-alueiden jälleenhankintahinta perustuu. Lisäksi valittajayhtiöiden mukaan on epäselvää, mikä osa maa-alueiden arvosta on allokoitu säänneltyyn toimintaan sitoutuvaksi pääomaksi. Jos maata voidaan hyödyntää esimerkiksi metsämaana, olisi valittajayhtiöiden mukaan pohdittava, sitoutuuko maa-alue tältäkin osin televisiotoimintaan. Olennaista on valittajayhtiöiden mukaan se, onko maa-alueiden koko pääoma allokoitu lähetyspalveluille vai ei.

Viestintäviraston valituksenalaisessa päätöksessä on todettu muun ohella, että Digita Oy:n yhteiseen infrastruktuuriin kuuluvat mastot ja niiden varusteet, maa-alueet, rakennukset ja niiden laitteet sekä antennit. Yhteiseen infrastruktuuriin kuuluvaa käyttöomaisuutta käytetään Digita Oy:n mukaan usean muunkin palvelun tuottamiseen. Päätöksessä on todettu, että Digita Oy:n 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.

Viestintäviraston päätöksessä on lisäksi todettu, että Digita Oy:n esittämät maa-alueiden jälleenhankintahinnat perustuvat vuonna 2006 tehtyyn asiantuntijaselvitykseen yhtiön omistamien maa-alueiden jälleenhankintahinnoista. Maa-alueiden arvostusperiaatteissa on otettu huomioon muun ohella maa-alueen koko ja sijainti sekä tarvittavat tieyhteydet tontille. Hinnan määrityksen perusteina on käytetty muun ohella Digita

Oy:n viime vuosina hankkimia tontteja ja näiden toteutuneita hankintahintoja sekä Maanmittauslaitoksen raakamaan hintatilastoja.

Viestintäviraston päätöksessä tarkoitetusta Kiinteistötaito Peltola & Pulkkanen Oy:n 8.8.2006 antamasta lausunnosta ilmenevät muun ohella Digita Oy:n maa-alueiden arvostamisessa noudatetut arvostamisperiaatteet sekä lausunnon antajan johtopäätökset arvostamisperiaatteiden ja niiden perusteella määritettyjen arvojen perusteltavuudesta. Lausunnon liitteenä on selvitys Digita Oy:n maa-alueiden sijainnista, koosta ja hankinta-ajankohdista sekä niiden jälleenhankintahintojen määrittämisessä noudatettujen periaatteiden yksityiskohdista.

Kiinteistötaito Peltola & Pulkkanen Oy:n lausunto on korkeimmassa hallinto-oikeudessa toimitettu valittajayhtiöille tiedoksi lukuun ottamatta edellä jaksossa V.2.1 yksilöityjä lukutietoja.

Viestintäviraston päätöksestä ilmenee edellä esitetyn perusteella se valittajayhtiöiden olennaisena pitämä seikka, että Digita Oy:n digitaalisten televisiolähetyspalvelujen kustannusten määrittämisessä on otettu huomioon ainoastaan digitaaliselle televisiolähetyspalvelulle kuuluva osuus pääomista, jolle poistoja ja tuottoa on laskettu. Viestintäviraston päätöksestä ja maa-alueiden arvostamista koskevasta lausunnosta ilmenevät Digita Oy:n maa-alueiden arvostamisessa noudatetut periaatteet. Viestintäviraston päätöksessä ei sinänsä ole käsitelty Digita Oy:n maa-alueiden tuottojen merkitystä. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että asiassa esitetyn selvityksen perusteella maa-alueiden tuotot ovat olleet vähäiset, niiden huomioon ottamatta jättämisen ei voida katsoa vaikuttaneen Viestintäviraston päätöksen lopputulokseen.

Edellä olevan perusteella Viestintäviraston päätös ei ole Digita Oy:n maa-alueiden arvostamisen osalta valittajayhtiöiden esittämällä perusteella lainvastainen.

Indeksoinnin käyttäminen jälleenhankintahintojen määrittämisessä

Valittajayhtiöt ovat esittäneet, että indeksoinnin käyttäminen osana Digita Oy:n asemarakennusten jälleenhankintahinnan määrittelyä on ollut viestintämarkkinoita koskevan sääntelyn vastaista. Valittajayhtiöiden mukaan jälleenhankintahintojen olisi tullut perustua omaisuuden todelliseen arvoon. Asemarakennusten osalta yhtiöiden mukaan olisi etenkin analogisten televisiolähetysten päätyttyä ollut perusteltua määritellä asiantuntijan toimesta rakennusten todellinen arvo.

Viestintäviraston valituksenalaisen päätöksen mukaan digitaalisen televisiolähetysverkon arvo tulee arvioida jälleenhankintahintaisena poistojen ja sitoutuneen pääoman laskemiseksi. Päätöksessä on todettu, että verkon arvostamisessa tulee käyttää ensisijaisesti laitetoimittajien hintoja, joita teleyritys todellisuudessa laitetoimittajalle maksaisi. Indeksointia voidaan päätöksen mukaan käyttää apuna omaisuuserien jälleenhankintahinnan arvioimisessa. Päätöksen mukaan Digita Oy:n yhteiseen infrastruktuuriin kuuluvat rakennukset ja niiden laitteet on indeksoitu hankintahinnasta rakennuskustannusindeksillä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintäviraston päätöksen perusteella verkon jälleenhankintahinnan määrittämisessä on tullut ensisijaisesti käyttää omaisuuserien todellisia arvoja. Valittajayhtiöiden esittämän Omnitele Oy:n 1.2.2010 päivätyn lausunnon ja muutoin asiassa esitetyn selvityksen perusteella Digita Oy:n asemarakennusten arvon määrittäminen tällä tavalla ei kuitenkaan ole ollut niiden markkinahinnan määrittämisessä olevien vaikeuksien vuoksi tosiasiassa mahdollista.

Valituksen perusteella ei ole pääteltävissä, että indeksointiin perustuva jälleenhankintahinta ilmeisesti poikkeaisi jonkin omaisuuserän osalta tässä asiassa merkityksellisellä tavalla kyseisen omaisuuserän todennäköisestä jälleenhankintahinnasta. Asiassa ei myöskään ole pääteltävissä, että jälleenhankintahinnan määrittämisessä käytetyn indeksin osoittamat rakennus- ja muiden kustannusten muutokset eivät olisi todellisia.

Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, Viestintäviraston valituksenalaista päätöstä tehtäessä ei ole ilmennyt olleen käytettävissä sellaista tosiasiassa varteenotettavaa vaihtoehtoista arvostamismenetelmää, jolla nyt kysymyksessä olevat jälleenhankintahinnat olisi ollut mahdollista määritellä Viestintäviraston päätöksessä käytettyä indeksointiin perustuvaa arvostamistapaa luotettavammin. Viestintäviraston päätös ei siten ole valittajayhtiöiden esittämällä perusteella lainvastainen.

Korkein hallinto-oikeus kuitenkin toteaa, että tulevaisuudessa Digita Oy:n asemarakennusten arvostamisen perusteisiin saattavat vaikuttaa muun ohella analogisten televisiolähetysten päättymisestä mahdollisesti aiheutuneet rakennusten käyttötarkoituksen ja tilatarpeiden muutokset. Indeksoinnin käyttämisen asianmukaisuutta rakennusten jälleenhankintahintojen määrittämisessä on arvioitava tapauskohtaisesti muun ohella

hinnoittelun perusteita selvitettäessä vallitsevien olosuhteiden perusteella.

3.3.3.4 Digita Oy:n poistokäytännöt

Valittajayhtiöt ovat esittäneet, että Digita Oy:n poistokäytännöt ovat arveluttavia. Valittajayhtiöiden mukaan Digita Oy on muuttanut mastojen poistokäytäntöjä epäjohdonmukaisesti siten, että kirjanpidossa alun perin jo poistetut tai poistumassa olleet mastot on otettu uusilla tasearvoilla mukaan poistosuunnitelmiin vuosiksi tai jopa vuosikymmeniksi. Digita Oy:n hinnoittelulaskelmilla ei ollut ennen vuotta 2006 yhteyttä kirjanpidon mukaisiin poistokäytäntöihin. Asia korjattiin muuttamalla kirjanpidon poistoaikoja, vaikka valittajayhtiöiden mukaan oikeampi tapa olisi ollut korjata hinnoittelulaskelmien poistoajat vastaamaan kirjanpitoa.

Digita Oy on selityksessään esittänyt, että sen poistoaikojen muutoksen taustalla on ollut kaksi keskeistä tekijää. Yleisradio Oy, jonka osana Digita Oy aiemmin oli toiminut, oli käyttänyt kirjanpidossaan taloudellista ja teknistä käyttöikää huomattavasti lyhyempiä poistoaikoja. Lyhyet poistoajat olivat Yleisradio Oy:n toimintaan liittyvien erityispiirteiden vuoksi pitkiä poistoaikoja edullisempia. Digita Oy on esittänyt käyttäneensä vuoden 2002 jälkeen kustannuslaskennassaan ja hinnoittelussaan selvästi pidempiä, käyttöomaisuuden taloudelliseen ja tekniseen käyttöikään perustuvia poistoja. Digita Oy oli muuttanut kirjanpidon poistoaikoja vastaavasti, kun Viestintävirasto oli vuonna 2006 julkaisemissaan arviointiperiaatteissa tätä edellyttänyt.

Viestintäviraston valituksenalaisessa päätöksessä on todettu muun ohella, että Viestintäviraston digitaalisten televisiolähetyspalvelujen hinnoittelua koskevien arviointiperiaatteiden mukaan poistot lasketaan verkon jälleenhankintahintaisen arvon pohjalta käyttäen kirjanpidon suunnitelman mukaisia poistoaikoja ja -menetelmiä. Suunnitelman mukaisten poistoaikojen käyttö edistää laskennan läpinäkyvyyttä ja todennettavuutta. Päätöksen mukaan Digita Oy on käyttänyt hinnoittelulaskelmassaan kirjanpidon suunnitelman mukaisia poistoaikoja ja -menetelmiä. Digita Oy on tilikaudella 1.1.2006–31.3.2007 muuttanut kirjanpidossa käyttämiään poistoaikoja vastaamaan omaisuuserien niin sanottuja teknis-taloudellisia pitoaikoja. Kirjanpidossa toteutetulla muutoksella ei kuitenkaan ole päätöksen mukaan ollut vaikutusta säänneltyjen tuotteiden hinnoitteluun, sillä Digita Oy:n hinnoittelulaskelmat ovat jo

ennen 1.1.2006 alkanutta tilikautta perustuneet pidempiin, teknis-taloudellista pitoaikaa vastaaviin poistoaikoihin. Päätöksessä on lisäksi todettu, että Digita Oy:n selvityksen mukaan poistojen pohjana olevan jälleenhankintahinnan määrittämisessä on otettu huomioon, että pääomaan ei sisälly jo kokonaan kirjanpidossa poistettuja verkon omaisuuseriä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Viestintäviraston päätöksen mukaan verkon jälleenhankintahintaa määritettäessä jälleenhankintahintaan ei tule sisällyttää omaisuuseriä, jotka ovat jo kokonaan poistettuja, mutta edelleen käytössä. Digita Oy:n nyt kysymyksessä oleva poistoaikojen muutos vuonna 2006 on sinänsä merkinnyt valittajayhtiöiden esittämän selvityksen perusteella sitä, että ainakin osa niistä omaisuuseristä, joita poistoaikojen muutos on koskenut, olisi ilman kyseistä muutosta tullut nopeammin kirjanpidossa kokonaan poistetuksi.

Digita Oy:tä on tilikaudella 1.1.2006–31.3.2007 koskenut Viestintäviraston päätöksellä 3.9.2004 (dnro 183/934/2004) asetettu eriyttämisvelvollisuus, jonka mukaan yhtiön on tullut kirjanpidossaan eriyttää päätöksessä mainittujen palvelujen tarjoamiseen liittyvät toiminnot yhtiön muusta palvelun tarjonnasta. Viestintämarkkinalain 89 §:n nojalla Digita Oy:n tilintarkastajien on tullut tarkastaa eriyttämislaskelmat ja antaa niistä erillinen lausunto. Digita Oy:n on puolestaan tullut toimittaa eriyttämislaskelmat Viestintävirastolle. Digita Oy on esittänyt, että sen kirjanpidossaan noudattama poistokäytäntö on tilintarkastuksessa toistuvasti hyväksytty. Viestintävirasto on vastaavasti esittänyt, että sillä olevan tiedon mukaan Digita Oy:n tilintarkastaja ei ole havainnut Digita Oy:n poistokäytännön muutoksessa huomautettavaa. Valittajayhtiöt eivät ole näiltä osin kyseenalaistaneet Viestintäviraston ja Digita Oy:n selvityksiä.

Viestintäviraston päätöksessä mainitut, hinnoittelulaskelmien ja kirjanpidon poistoaikojen yhteyttä edellyttäneet arviointiperiaatteet on julkaistu 21.12.2006. Digita Oy:n kirjanpidossa toteutettu edellä mainittu poistoaikojen muutos on toteutettu tuolloin kulumassa olleella tilikaudella. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella Digita Oy oli hinnoittelulaskelmissaan noudattanut jo ennen kirjanpidon poistoaikojen muuttamista pidempiä, teknis-taloudellista pitoaikaa vastaavia poistoaikoja.

Edellä olevan perusteella ja kun otetaan huomioon Digita Oy:n tilintarkastuksen sisällöstä sekä kysymyksessä olevien omaisuuserien käyttöiästä ja tulontuottamiskyvystä esitetty selvitys, Digita Oy:n hinnoittelulaskelmissa käytettyjä ja sittemmin kirjanpidossa noudatettuja

poistoaikoja ei voida pitää sillä tavoin perusteettomina, että Viestintävirastolla olisi ollut Digita Oy:n hinnoittelua viestintämarkkinalain mukaisesti arvioidessaan syytä puuttua poistoaikojen määrittämisen perusteisiin. Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, Viestintävirasto ei ole menetellyt Digita Oy:n poistojen arvioimisessa valittajayhtiöiden esittämällä perusteella virheellisesti.

3.3.3.5 Digita Oy:n käyttökustannukset ja toiminnan tehokkuuden arvioiminen

Viestintäviraston valituksenalaisessa päätöksessä on todettu, että säännellyille digitaalisille televisiolähetyspalveluille voi kohdistaa käyttö- ja yleiskustannuksia. Käyttökustannukset muodostuvat päätöksen mukaan digitaalisen televisiolähetysverkon käytöstä ja ylläpidosta aiheutuvista kustannuksista, joita voivat olla esimerkiksi materiaali-, palkka- ja henkilösivukulut, tilavuokrat, verkonhallintajärjestelmän käytön ja ylläpidon kustannukset, voima- ja jäähdytinlaitteiden käyttökustannukset, testaus- ja kehitystoiminnan kustannukset sekä muut toimintakustannukset, jotka liittyvät verkon käyttöön ja ylläpitoon. Käyttökustannusten tulee perustua teleyrityksen toteutuneisiin kirjanpidon ja kustannuslaskennasta saatuihin tietoihin.

Päätöksessä on lisäksi todettu, että yleiskustannukset muodostuvat esimerkiksi teleyrityksen tukitoiminnoista, kuten talous-, henkilöstö-, tieto- ja materiaalihallinnosta, aiheutuvista kustannuksista. Yleiskustannusten osuuden digitaalisten televisiolähetyspalvelujen kustannuksista ei tulisi päätöksen mukaan olla merkittävä, vaan valtaosa kustannuksista tulisi olla suoraan kohdistettavia kustannuksia.

Edelleen päätöksessä on todettu, että Digita Oy:n esittämät käyttö- ja yleiskustannukset perustuvat yhtiön kirjanpidosta ja kustannuslaskennasta saatuihin tietoihin. Päätöksen mukaan käyttö- ja yleiskustannukset on laskelmissa kohdistettu pääsääntöisesti käyttäen tekniseen tietoon perustuvaa aiheuttamisperiaatetta tai työajan seurannasta saatavaa työsuoritteiden jakaumaa. Digita Oy:n esittämien selvitysten ja laskelmien perusteella laskelmissa mukana olevat käyttö- ja yleiskustannukset on päätöksen mukaan kohdistettu vain kerran, ja hinnoittelulaskelmissa kohdistamattomien yleiskustannusten kokonaismäärä on hyvin pieni.

Valittajayhtiöt ovat esittäneet, että Digita Oy:n operointikustannukset olivat analogisten televisiolähetysten päättymisen jälkeen vuonna 2008

samalla tasolla kuin kyseisten lähetysten aikana vuonna 2006. Valittajayhtiöiden mukaan analogisten televisiolähetysten päättymisestä ja siitä seuranneista henkilöstövähennyksistä aiheutuneet säästöt ovat korvautuneet uusilla kustannuksilla, ja analogisten televisiolähetysten päätyttyä tarpeellista suurempi osa niitä hoitaneesta työvoimasta on siirtynyt rasittamaan digitaalisten televisiolähetyspalvelujen kustannuksia. Valittajayhtiöt ovat esittäneet, että Digita Oy:n henkilöstön määrän kehitys antaa aiheen epäillä yhtiön toiminnan tehokkuutta ja yhtiön operointikustannukset sisältävät erittäin todennäköisesti muidenkin kuin säänneltyjen toimintojen kustannuksia. Viestintäviraston olisi tullut valittajayhtiöiden mukaan arvioida Digita Oy:n toiminnan tehokkuutta.

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.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että viestintämarkkinalaki ei sisällä säännöksiä siitä, millä tavalla Viestintäviraston tulee valvovana viranomaisena menetellä hinnoittelun kustannussuuntautuneisuuden selvittämisessä huomioon otettavaa toiminnan tehokkuutta arvioidessaan. Viestintämarkkinalain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 112/2002 vp) on lain 84 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu, että teleyrityksen hinnoittelun yhteyttä toiminnan tehokkuuteen on tarpeen tutkia vain silloin, jos toiminnan tehokkuutta on erityistä syytä epäillä. Viestintävirastolle on näin ollen jätetty viestintämarkkinalaissa teleyrityksen toiminnan tehokkuuden arvioimisessa laaja harkintavalta.

Digita Oy:n käyttö- ja yleiskustannukset perustuvat Viestintäviraston päätöksen mukaan yhtiön kirjanpidosta ja kustannuslaskennasta saatuihin tietoihin. Digita Oy:n henkilöstön eri toiminnoille kohdistuvat työsuoritteet on kohdistettu esitetyn selvityksen perusteella työntekijöittäin työajanseurantajärjestelmästä saatavien tietojen perusteella. Muutoin käyttö- ja yleiskustannukset on pääsääntöisesti kohdistettu käyttäen tekniseen tietoon perustuvaa aiheuttamisperiaatetta. Valittajayhtiöt eivät sinänsä ole kyseenalaistaneet niitä menetelmiä, joiden mukaisesti Digita Oy:n henkilöstöstä aiheutuvat palkka- ja muut kulut on asiassa selvitetty kohdennettavan eri toiminnoille.

Digita Oy:n soveltamista kustannusten kohdentamisperiaatteista edellä sanottu huomioon ottaen pelkästään Digita Oy:n henkilöstön kokonaismäärästä tai sen kehityksestä ei ole pääteltävissä, että nyt kysymyksessä oleville digitaalisille televisiolähetyspalveluille olisi kohdennettu niille kuulumattomia kustannuksia. Kun lisäksi otetaan huomioon, että Viestintäviraston päätöksen mukaan Digita Oy:n kohdistamattomien yleiskustannusten kokonaismäärä on pieni, sekä muutoin asiassa esitetyt vaatimukset ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa saatu selvitys, Viestintävirasto on voinut arvioida Digita Oy:n käyttö- ja yleiskustannuksia päätöksestään ilmenevin perustein. Viestintäviraston päätös ei ole valittajayhtiöiden esittämällä perusteella lainvastainen.

Viestintävirastolla on edellä todetuin tavoin laaja harkintavalta teleyrityksen toiminnan tehokkuuden arvioimisessa. Kun otetaan huomioon Digita Oy:n käyttö- ja yleiskustannusten arvioimisesta Viestintäviraston päätöksessä esitetyt perustelut, Viestintävirasto on voinut tämän harkintavaltansa perusteella päättää Digita Oy:n hinnoittelun kustannussuuntautuneisuudesta arvioimatta yhtiön hinnoittelun yhteyttä sen toiminnan tehokkuuteen. Viestintäviraston päätös ei ole tälläkään valittajayhtiöiden esittämällä perusteella lainvastainen.

3.4 Johtopäätökset

Viestintäviraston päätös ei perustu valittajayhtiöiden esittämillä perusteilla virheelliseen menettelyyn, eikä päätös ole valittajayhtiöiden esittämillä perusteilla muutoinkaan lainvastainen. Valitus on siten hylättävä.

4. Oikeudenkäyntikulut

Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, valittajayhtiöille ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Esa Aalto

Ahti Vapaavuori

Irma Telivuo (t)

Sakari Vanhala

Mika Seppälä

Asian esittelijä,
oikeussihteeri Toni Kaarresalo

Jakelu

Päätös	MTV Oy ym., oikeudenkäyntimaksu 223 euroa
Jäljennös	Viestintävirasto
	Digita Oy
Asiakirjat	Korkein hallinto-oikeus