

Viite: Lausuntopyyntö Dnro TRAFICOM/4633/11.06.09/2023

Lausunto Liikenne- ja viestintävirastolle radion antennikapasiteetin vuokrauksen ja radiolähetyspalveluiden hinnoittelun valvonnan päätösluonnoksesta

RadioMedia kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto radion antennikapasiteetin vuokrauksen ja radiolähetyspalveluiden hinnoittelun valvonnan päätösluonnoksesta. RadioMedia esittää näkemyksensä seuraavaa:

Pääviestit

- RadioMedia pitää tärkeänä, että Traficom valvoo ja varmistaa toimivat radiolähetyspalveluiden ja antennikapasiteetin vuokrauksen markkinat. Esitämme, että Traficom toistaa oma-aloitteisesti valvonnan esimerkiksi kahden vuoden välein koko HMV-päätöksen voimassaoloajan.
- Koska valvontapäätösluonnoksessa on kohtia, jotka on määritelty salassa pidettäväksi, on valvontapäätösluonnoksen perusteella hankalaa ja osin mahdotonta arvioida valvontapäätöksen oikeellisuutta tai ottaa kantaa sen yksityiskohtiin. Vaikuttaa kuitenkin hyvin epätodennäköiseltä, että Digitan radiolähetyspalveluiden hinnoittelu voisi täyttää HMV-päätöksen kustannussuuntautuneisuuden vaatimuksen. Jäsenistöltämme saatujen tietojen mukaan kilpailuilla markkinoilla vallitsee merkittävästi alempi hintataso, ja vaikuttaa ilmeiseltä, että Digitan kustannuksiin ei ole sisällytetty vain sellaisia kustannuseriä ja vain sitä osaa kokonaiskustannuksista, jotka tehokkaalla toimijalla syntyisi vastaavaa toimintaa toteuttaessa. Esitämme, että Traficom arvioi uudelleen Digitan hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta vastaavilla kilpailuilla markkinoilla vallitsevan hintatason huomioiden sekä tehokkaan toimijan mallin mukaisesti.
- Traficom tulisi velvoittaa Digita julkaisemaan yksityiskohtaisen eriyttämislaskelman, viitetarjouksen ja hinnastot siten, että palvelu on eritelty markkinoiden tarpeiden mukaisesti osatekijöihin hintoineen. Vain näin voidaan varmistaa, etteivät radioyhtiöt joudu maksamaan tuotteista (eikä radioyhtiöiden maksamaan hintaan kohdistu kustannuksia), jotka eivät ole tarjottavan palvelun kannalta välttämättömiä.

Päätösluonnos

Digita Oy:llä on huomattavan markkinavoiman asema televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla. Liikenne- ja viestintävirastolle ("Traficom" tai "virasto") tehdyn toimenpidepyynnön perusteella virasto ryhtyi selvittämään Digita Oy:n radiolähetyspalveluiden hinnoittelun kustannussuuntautuneisuusvelvollisuuden noudattamista tehokkaan toimijan kustannukset, sekä mahdollinen ristisubventio huomioiden, ja arvioimaan Digitan radiolähetyspalveluiden hinnoittelun avoimuutta.

Kustannussuuntautuneisuuden osalta viraston päätösluonnoksen mukaan Digita Oy:n radion antennikapasiteetin vuokraus liitännäistoimintoinen ja radiolähetyspalveluiden hinnoittelu ja hinnastot ovat kustannussuuntautuneita tehokkuus huomioiden lukuun ottamatta 68 antenni-ERP-teholuokan -yhdistelmää ja varavoimapalvelu -liitännäistoimintoa 7 päälähetysaseman osalta.

Virasto velvoittaa Digita Oy:n korjaamaan radion antennikapasiteetin vuokrausta koskevan hinnoittelun ja hinnastot 68 antenni-ERP-teholuokka -yhdistelmän osalta siten, että hinnastoissa ilmoitetut hinnat ovat kustannussuuntuneita tehokkuus huomioiden, sekä korjaamaan radion varavoimapalvelu -liitännäistoiminnon hinnoittelun ja hinnastot siten, että palveluiden hinnastoissa ilmoitetut hinnat ovat kustannussuuntuneita tehokkuus huomioiden.

Hinnoittelun avoimuuden osalta virasto toteaa, että Digita Oy:n radion antennikapasiteetin vuokrauksen liitännäistoimintoinen ja radiolähetyspalveluiden hinnastot täyttävät hinnoittelun avoimuudelle asetetut vaatimukset lukuun ottamatta valtakunnalliseen radiolähetyspalveluun kuuluvien ohjelmansiirtopalvelun ja lähettämispalvelun hinnastoja ja hinnan laskentaan vaikuttavien tekijöiden selkeyttä. Virasto velvoittaa Digitan julkaisemaan valtakunnallisen radiolähetyspalvelun ohjelmansiirtopalvelun ja lähettämisen päälähetysasemakohtaiset hinnastot kotisivuillaan sekä lisäämään viitetarjoukseen esimerkilaskelman, jonka perusteella on mahdollista laskea kunkin radiolähetyspalvelun kokonaishinta hinnastoista ilmenevien tietojen pohjalta ja niitä hyödyntäen.

Viraston kustannusten arviointi perustuu Digita Oy:n toimittamiin vuoden 2022 kustannuksiin ja vuonna 2023 voimassa olleisiin hinnastoihin. Lisäksi viraston arvion mukaan Digita Oy:n radion antennikapasiteetin vuokrauksen ja radiolähetyspalveluiden hinnastot täyttävät hinnoittelun avoimuudelle asetetut vaatimukset lukuun ottamatta valtakunnalliseen radiolähetyspalveluun kuuluvien ohjelmansiirtopalvelun ja lähettämispalvelun hinnastoja ja hinnan laskentaan vaikuttavien tekijöiden selkeyttä.

Kustannussuuntuneisuus

Hintataso kilpailuilla markkinoilla

Kustannussuuntuneella hinnalla tarkoitetaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014, "viestintäpalvelulaki") 71 §:n 3 momentin mukaisesti hintaa, joka on kohtuullinen ottaen huomioon tehokkaan toimijan kustannukset säännellyn tuotteen tai palvelun tuottamisesta. Kustannussuuntuneen hinnan määrittämisessä voidaan ottaa huomioon vastaavilla kilpailuilla markkinoilla vallitseva hintataso.

Valvontapäätösluonnos jättää epäselväksi, missä määrin Traficom on selvittänyt tai huomionnut vastaavilla kilpailuilla markkinoilla vallitsevaa hintatasoa. Jäsenistöltämme saatujen tietojen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että hintataso muilla kilpailuilla markkinoilla poikkeaa merkittävästi Digitan esittämästä hinnoittelusta.

RadioMedia esittää, että Traficom selvittää ja huomioi päätöksessään sille toimitetun selvityksen vastaavien kilpailtujen markkinoiden hintatasosta.

Tehokkaan toimijan kustannukset

Viestintäpalvelulain perustelujen mukaan säännös jättää Traficomille harkintavaltaa sen suhteen, mitkä kustannukset ovat kohtuullista sisällyttää säännellyn tuotteen tai palvelun hintaan, millä tavalla kustannukset määritetään sekä millä tavalla toiminnan tehokkuus otetaan hinnoittelussa huomioon kunkin säännellyn tuotteen osalta. Virasto ei siten ole sidottu niihin periaatteisiin, joita

yritys itse käyttää kustannuslaskennassaan, vaan tehokkaat kustannukset ovat viraston puolueeton näkemys näistä kustannuksista, ei säänneltävän yrityksen.

Radiolähetyspalveluiden kustannussuuntautuneisuus tehokkaan toimijan kustannukset huomioiden on oltava sellainen, että kustannuksiin sisällytetään vain se osa kokonaiskustannuksista, jotka tehokkaalla toimijalla syntyisi vastaavaa toimintaa toteuttaessa. Tämä tarkoittaa, että toimintaan sitoutuneesta pääomasta allokoidaan toiminnalle vain säänneltyyn toimintaan kuuluva osa siinä laajuudessa kuin tehokkaalla toimijalla sitoutuisi pääomaa vastaavaan toimintaan.

Traficom in teettämässä selvityksessä 11.11.2019 (Copenhagen Economics) on esitetty useita tekijöitä, jotka mahdollistavat ylihinnittelun Digitan kustannusten kohdistamis- ja arvostusperiaatteissa. Näistä keskeisimpiä on todettu sääntelyn piiriin kuuluvan omaisuuden (RAB) arvon kasvattaminen käyttämällä jälleenhankintahintaa arvostusmenetelmänä, käyttöpääoman liiallinen sisällyttäminen hintoihin sekä operatiivisten kustannusten epäselvä erittely hinnoittelussa. Näkemyksemme mukaan Copenhagen Economicsin selvityksessä esille nostamat kustannusten kohdistamis- ja arvostusperiaatteiden epäkohdat näkyvät edelleenkin Digitan palvelujen ylihinnitteluna.

Nostamme esiin esimerkinomaisesti seuraavat näkökulmat:

- Copenhagen Economics on todennut, että jälleenhankintahintoihin perustuva lähestymistapa on erittäin subjektiivinen erityisesti tällä toimialalla. Tästä huolimatta Traficom on valvontapäätösluonnoksessaan soveltanut periaatetta, että muiden käyttöomaisuuserien kuin mastojen ja rakennusten arvostus pohjautuu jälleenhankintahintaan. Radiolähetysverkon komponentit ovat hyvin pitkäikäisiä, jolloin laitteiden tai verkon osien todellinen arvo ei vastaa lähellekään jälleenhankintahinnalla arvostettuja verkon osia. Kun maanpäällisten jakeluverkkojen tarve supistuu ja saattaa poistua kokonaan lähivuosikymmeninä, verkkojen ylläpitotarve rajoittuu vain välttämättömiin ylläpitoinvestointeihin, eikä uusinvestoinneille ei ole enää tarvetta.
- Copenhagen Economicsin selvityksen mukaan sääntelyviranomaiset eivät pääsääntöisesti salli käyttöpääoman kompensointia säänneltyjen hintojen kautta tai ovat asettaneet sille ylärajan. Myös korkein hallinto-oikeus¹ on todennut, että kun rahoitusomaisuuden hallinta ei ole verkkotoimintaa, rahoitusomaisuus ei pääsääntöisesti ole sellaista verkkotoimintaan sitoutunutta pääomaa, jolle laskettava tuotto olisi otettava huomioon verkkotoimintaan sitoutuneelle pääomalle hyväksyttävän tuoton määrittelyssä. Tästä huolimatta Traficom on päättänyt ratkaisuun, jossa käyttöpääomaa ja sen tuottoa huomioidaan osana kokonaiskustannuksia.
- Yleiskustannusten osalta on yleistä, ettei tehokkaan toimijan laskentamalleissa teletoimialalla hyväksytä yleiskustannuksia ollenkaan osaksi säänneltyjen palveluiden kustannuksia. Tästä huolimatta Traficom on valvontapäätösluonnoksessa päättänyt siihen, että yleiskustannuksia huomioidaan osana palvelun kustannuksia.

¹ Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 31.12.2010, taltionumero 3999, dnro 413/2/09.

- Lähetystilojen ja muiden rakennusten lukumääränä ja niiden neliömääränä tulee huomioida vain sellainen suuruusluokka, jota tehokas toimija tarvitsisi. Digitan rakennusten neliömäärää kokonaisuudessaan ei luonnollisesti voida huomioida kustannussuuntautunutta hintaa määritettäessä. Valvontapäätöksen perusteella jää hyvin epäselväksi, miten lähetystilojen ja muiden rakennusten suuruusluokkaa on arvioitu, ja mikä suuruusluokka niistä on huomioitu tehokkaan toimijan mallin mukaisesti.
- Valvontapäätösluonnoksessa rakennusten neliöhinta on arvostettu todella korkeaksi ottaen huomioon erityisesti lähetyksensä sijainti alueilla, joilla rakennusten neliöhinnat yleisesti eivät ole lähelläkään Traficom:n valvontapäätösluonnoksessa huomioimia neliöhintoja.
- Pääasemarakennusten neliöhinnan nostaminen rakennuskustannusindeksin muutoksella (+16,5 %) johtaa täysin perustelemattomaan kustannusten nousuun. Ukrainan sodan aiheuttama rakennuskustannusten poikkeuksellinen nousu tuottaa täysin perusteetonta tulojen lisäystä toimijalle, jonka ei koskaan tulevaisuudessa tarvitse investoida päälähetinten rakennuksiin.
- Vain sellaiset laitteet tulee sisällyttää pääomaan, joita käytetään säänneltyjen palveluiden tuottamiseen. Pääoman arvostusmenetelmän tulee heijastella verkon toiminnan todellista arvoa ja käyttöikä.
- Radiolähetyksien palveluiden kustannussuuntautunutta hintaa arvioidessa on arvioitava, ovatko kunkin säännellyn tuotteen, eli kunkin radioverkon, hinnat kustannussuuntautuneita tehokkaan toimijan mallin mukaisesti, ts. kohdistuvatko radiolähetyksien palveluiden tehokkaan toimijan mallin mukaiset kokonaiskustannukset kullekin radiokanavalle lain ja HMV-päätöksen mukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että Digitan tulee kyetä jakamaan usean radioverkon lähettämisestä aiheutuvat kustannukset oikeassa suhteessa kaikkien niiden radioverkkojen kesken, jotka lähetetään samasta mastosta. Lähetinkohtaisen hinnoittelun tulisi perustua siihen, kuinka montaa lähetintä sama antennijärjestelmä palvelee.

RadioMedia esittää, että Traficom varmistaa muun muassa edellä mainittujen näkökohtien toteutumisen arvioidessaan uudelleen Digitan hintojen kustannussuuntautuneisuutta.

Hinnoittelun avoimuus ja kustannusten läpinäkyvyys

Jotta kustannussuuntautuneisuuden arviointi ja vertailu ylipäänsä olisi mahdollista, Digitan kustannusten tulisi olla läpinäkyviä pienimpien kilpailutettavien osatekijöiden tasolle. Tämä tarkoittaisi sitä, että Digitan kustannuslaskelmissa tulisi ilmetä esimerkiksi se, mitä asemainfrastruktuurin kustannukset ovat, ja miten ne on kohdistettu eri liiketoiminta-alueille (televisio, valtakunnallinen/alueellinen radio ja muut palvelut), ja edelleen mitä kustannuksia liittyy Yleisradion velvoitteisiin varautua toimintansa jatkamiseen poikkeusoloissa ja miten ko. kustannukset ovat kohdistettu vain Yleisradiolle. Tällä tavalla voitaisiin estää infrastruktuurin käytön ylihinnoittelu laskuttamalla siitä useampaan kertaan eri asiakkailta sekä varmistaa kustannusten oikeudenmukainen kohdentaminen.

Traficom on vahvistanut huomattavan markkinavoiman päätöksessä jo vuonna 2022 Digitan antamat radiopalveluiden hinnastojen julkaisun avoimuutta koskevat sitoumukset sitoviksi. Tästä huolimatta Digitan julkaisemat viitetarjoukset ja referenssihinnastot pitävät sisällään vain erittäin yleisluontoisen kuvauksen palvelun sisällöstä.

Viestintäpalvelulain perusteluissa HE 98/2020 todetaan, että viitetarjouksen on oltava niin yksilöity, etteivät käyttöoikeuden pyytäjät joudu maksamaan tuotteista, jotka eivät ole tarjottavan palvelun kannalta välttämättömiä. Jättämällä ilmoittamatta tarkempia erittelyjä siitä, mistä komponenteista kukin palvelu koostuu, ja kyseisten komponenttien hinnat, Digita asettaa asiakkaan asemaan, jossa se ei pysty arvioimaan, lukeutuuko kokonaishintaan komponentteja, jotka eivät ole tarjottavan palvelun kannalta välttämättömiä. RadioMedian näkemyksen mukaan Digitan hinnoittelun avoimuus ei vastaa huomattavan markkinavoiman päätöksessä asetettuja vaatimuksia, eikä hinnastojen ja viitetarjouksen erittelytaso täytä viestintäpalvelulain vaatimuksia.

RadioMedia esittää, että Traficom velvoittaa Digitan julkaisemaan eriyttämislaskelman, josta ilmenee yksityiskohtaiset kustannukset ja niiden kohdentuminen sekä viitetarjouksen ja hinnastot siten, että palvelu on eritelty yksityiskohtaisiin osatekijöihin hintoineen.

Salassapito

Valvontapäätösluonnoksessa on kohtia, jotka on määritelty salassa pidettäväksi, jolloin on hankalaa ja osin mahdotonta arvioida Traficomien valvontapäätöksen oikeellisuutta eri osa-alueilla tai ottaa kantaa sen yksityiskohtiin.

Lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, ”julkisuuslaki”) 24 §:n 20 kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta, 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 terveellisyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista.

HMV-yrityksen osalta salassapitoa on välttämätön tulkita suppeasti huomioiden, että julkisuuslain 24 §:n 20-kohtaan liittyy julkisuusolettama eli tieto on lähtökohtaisesti julkista, ellei sen luovuttamisesta aiheudu vahinkoa. Katsomme, että ainakin osa tiedoista, jotka ovat nyt tulkittu salassa pidettäväksi julkisuuslain 24 §:m 20 kohdan mukaisesti, ovat tarpeen toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi. Lisäksi kyse on Digitan velvollisuuksien hoitamista koskevista tiedoista. Näin ollen katsomme, että yksityiskohtaisten tietojen antaminen kustannuksista ja hinnoittelusta ei voi olla julkisuuslain liikesalaisuuksia koskevan poikkeussäännöksen piirissä.

Jos edellä mainitusta huolimatta tietoja Digitan kustannuksista ei voitaisi jakaa radioyhtiöille, niin on ensiarvoisen tärkeää, että Digitan viitehinnastot ovat edellä kuvatuin tavoin riittävän yksityiskohtaisia. Yksityiskohtaisten hinnastojen perusteella radioyhtiöt voisivat edes jotenkin arvioida kustannussuuntautuneisuutta, turvata liiketoiminnan jatkuvuutta ennakoimalla tulevaa kustannustasoa sekä varmistaa sen, että ne maksavat vain ostettavan palvelun kannalta välttämättömistä komponenteista.

Lopuksi

Kustannussuuntautuneen hinnoittelun noudattamatta jättämisellä on erittäin merkittäviä haitallisia vaikutuksia suomalaiseen radiotoimintaan. Digitan ylihinnointelu voi pahimmillaan merkitä sitä, että radiotoimijat joutuvat rajoittamaan ohjelmatarjontaansa, kanavavalikoiman määrää tai monipuolisuutta taikka kanavien väestöpeiton laajuutta.

RadioMedia pitääkin tärkeänä, että Traficom valvoo antamansa HVM-päätöksen velvoitteiden noudattamista. RadioMedia esittää, että erityisesti tilanteessa, jossa radioyhtiöt eivät saa käyttöönsä riittävän yksityiskohtaisia tietoja Digitan kustannuksista tehdäkseen kustannussuuntautuneisuuden arviointia itse, **tulisi Traficomın toistaa oma-aloitteisesti valvonta esimerkiksi kahden vuoden välein koko HVM-päätöksen voimassaoloajan**. Vain toistuvalla valvonnalla – ja tietoisuudella siitä, että valvonta toistuu – voidaan varmistaa velvoitteiden noudattaminen.

RadioMedia ry

Stefan Möller
toimitusjohtaja

Anna Paimela
johtava asiantuntija

RadioMedia ry on kaupallisen radiotoimialan kattojärjestö, jonka tehtävänä on edistää kaupallisen radiotoiminnan harjoittamista ja tukea alan kehitystä Suomessa. Liitto edustaa sekä paikallisia että valtakunnallisia radiotoimijoita Suomessa.

Lisätietoja: Anna Paimela, anna.paimela@radiomedia.fi, +358 40 1648626.