



KILPAILUVIRASTO
KONKURRENSVERKET

ESITYS
Dnro 949/61/2002
JULKINEN
21.10.2004

1 (52)

Markkinaoikeus
PL 118
00131 HELSINKI

Markkinaoikeudelle

Esitys kilpailunrajoituslain 6 §:n (7 §:n ennen 1.5.2004) mukaisen kilpailunrajoituksen toteamisesta ja kilpailunrikkomusmaksun määräämisestä.

Lännen Puhelin Oy

Sisälllys:

1	ASIA	4
2	OSAPUOLET	4
3	YHTEENVETO LÄNNEN PUHELIN OY:N MÄÄRÄÄVÄN MARKKINA-ASEMAN VÄÄRINKÄYTÖSTÄ LAAJAKAISTAMARKKINOILLA	4
4	ASIAN VIREILLE TULO	5
5	YRITYKSET	5
6	LAAJAKAISTAMARKKINAT	6
6.1	LAAJAKAISTAPOHJAISTEN INTERNET-YHTEYKSIEN KEHITYS	6
6.2	LAAJAKAISTA YHTEYDEN TOTEUTTAMINEN	7
6.3	LAAJAKAISTALIITTYMÄTYYPIT VÄHITTÄISMARKKINOILLA	8
7	ASIAN SELVITTÄMINEN	9
7.1	KILPAILUVIRASTON AIKAISEMMAT SELVITYKSET	9
7.1.1	<i>Kilpailuviraston ADSL-markkinaselvityksiin perustuva kannanotto</i>	<i>9</i>
7.1.2	<i>Kilpailuviraston tutkimus laajakaistapalvelujen hinnoittelusta</i>	<i>10</i>
7.1.3	<i>Nettiportti-poikkeuslupapäätös</i>	<i>10</i>
7.2	LÄNNEN PUHELIMEN JA KILPAILEVIEN OPERAATTOREIDEN ANTAMAT SELVITYKSET	11
7.2.1	<i>LP:n ADSL-tukku tuotteiden tekniset ominaisuudet</i>	<i>11</i>
7.2.1.1	<i>Elisan näkemys LP:n ratkaisuehdotuksesta</i>	<i>14</i>
7.2.1.2	<i>Elisan, Saunalahden ja Songin näkemys LP:n IP-pohjaisesta tukku tuotteesta</i>	<i>14</i>
7.2.1.3	<i>TkT Arto Karilan kannanotto Kilpailuviraston lausuntopyyntöön ja lausunto LP:n laajakaistatuotteistuksesta</i>	<i>15</i>
7.2.1.4	<i>Elisan, Saunalahden, Songin ja Aurian lausunnot TkT Karilan lausunnosta ja kannanotosta</i>	<i>15</i>
7.2.1.5	<i>Lännen Puhelimen vastine Kilpailuviraston esitysluonnokseen IP-pohjaisen tukku tuotteen osalta</i>	<i>16</i>
7.2.1.5.1	<i>LP:n verkkoevoluutio</i>	<i>17</i>
7.2.1.5.2	<i>IP-tuotteen soveltuvuus kilpailijoiden käyttöön</i>	<i>17</i>
7.2.1.5.3	<i>Muutokset IP-tukku tuotteeseen 1.3.2004</i>	<i>17</i>
7.2.1.6	<i>Lopputuotteen tuotekehitys, vian määritys, tietoturva ja tietojen vuotaminen IP-tukku tuotteella</i>	<i>18</i>
7.2.1.7	<i>Kilpailijoiden lausunnot LP:n vastineesta esitysluonnokseen</i>	<i>18</i>
7.2.2	<i>ADSL-tuotteiden hinnoittelu</i>	<i>20</i>
7.2.2.1	<i>LP:n näkemys hintaruuvitarkastelusta</i>	<i>21</i>
7.2.3	<i>LP:n näkemys toimituksesta kieltäytymisestä</i>	<i>23</i>
7.2.4	<i>ADSL-liittymämäärät LP:n perinteisellä toimialueella</i>	<i>23</i>
8	ALAN SÄÄNTELY	23
8.1	VIESTINTÄMARKKINALAKI	23
8.2	TELEMARKKINOIDEN SÄÄNTELYSTÄ EUROOPAN YHTEISÖSSÄ	25
9	KILPAILUOIKEUDELLINEN ARVIOINTI	26
9.1	RELEVANTTIEN MARKKINOIDEN MÄÄRITTELYSTÄ	26
9.2	RELEVANTIT HYÖDYKEMARKKINAT	27
9.2.1	<i>Laajakaistapohjaiset Internet-liittymät kotitalouksille (lopputuotemarkkinat)</i>	<i>27</i>
9.2.2	<i>ADSL-pohjaisten Internet-yhteyksien tukku markkinat</i>	<i>27</i>
9.2.2.1	<i>ADSL-tukku tuote</i>	<i>28</i>
9.2.2.2	<i>Oman xDSL-verkon rakentaminen</i>	<i>30</i>
9.2.2.3	<i>Yhteenveto ADSL-pohjaisten Internet-liittymien tukku markkinoista</i>	<i>30</i>
9.3	MAANTIETEELLISET MARKKINAT	31
9.4	MÄÄRÄÄVÄ MARKKINA-ASEMA	32

9.5	LÄNNEN PUHELIMEN ASEMA MARKKINOILLA	32
9.5.1	<i>ADSL-pohjaisten Internet-liittymien tukkumarkkinat</i>	32
9.5.2	<i>Laajakaistapohjaisten Internet-liittymien vähittäismarkkinat</i>	34
9.6	MÄÄRÄÄVÄN MARKKINA-ASEMAN VÄÄRINKÄYTTÖ	34
9.7	LÄNNEN PUHELIMEN IP-POHJAINEN TUUKUTUOTE	35
9.8	LÄNNEN PUHELIMEN ATM-POHJAISEN TUUKUTUOTTEEN HINNOITTELU	37
9.8.1	<i>Katelaskelma LP:n perimistä kertamaksuista 1.5.2003–30.6.2004</i>	39
9.8.2	<i>LP:n perimät kuukausimaksut ennen 1.5.2003</i>	40
9.8.3	<i>Katelaskelma kuukausimaksuista 1.5.2003–30.6.2004</i>	40
9.9	LÄNNEN PUHELIMEN TARJOAMIEN ADSL-TUUKUTUOTTEIDEN KILPAILUNRAJOITUSLAIN MUKAISUUS	43
9.9.1	<i>Hintaruuvi</i>	43
9.9.2	<i>Yhteenvedo LP:n määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä</i>	46
10	VÄÄRINKÄYTÖN SEURAAMUKSET	49
11	KILPAILUVIRASTON ESITYS MARKKINAOIKEUDELLE	51
12	SOVELLETUT SÄÄNNÖKSET	52
13	SUULLINEN KÄSITTELY	52

Asia

Määrävän markkina-aseman väärinkäyttö ADSL-liittymien markkinoilla

Osapuolet

Lännen Puhelin Oy

Yhteenveto Lännen Puhelin Oy:n määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä laajakaistamarkkinoilla

Lännen Puhelin Oy (LP) on kesäkuusta 2001 lähtien tarjonnut kotitalouksille puhelin- ja DSL-verkkonsa kautta toteutettuja ADSL-liittymiä. LP tarjoaa ulkopuolisille palveluoperaattoreille ATM- ja IP-pohjaista ADSL-tukku tuotetta¹, mutta niiden hinnoittelu ja tekniset ominaisuudet ovat rajoittaneet kilpailevien operaattoreiden toimimista ADSL-kotitalousliittymien markkinoilla LP:n perinteisellä toimialueella².

Käytännössä kaikki muut Suomessa toimivat paikallisverkko-operaattorit tarjoavat kilpaileville operaattoreille ATM-pohjaista ADSL-tukku tuotetta, jolla kilpailevat operaattorit voivat tarjota kotitalouksille ADSL-liittymiä paikallisverkossa. ATM-pohjainen tukku tuote mahdollistaa tiedon siirtämisen paikallisverkossa loppukäyttäjältä kilpailevalle operaattorille. LP:n hintataso tälle tukku tuotteelle on kuitenkin ollut huomattavasti korkeampi kuin muilla Suomessa toimivilla operaattoreilla. LP on perinyt kilpailevilta operaattoreilta tukkutason tuotteesta, eli laajakaistaliittymien tarjoamisen mahdollistavien verkkokomponenttien vuokrasta enemmän kuin se itse perii maksua lopputuotemarkkinoilla kotitalouksien laajakaistaliittymistä. Verkkokomponenttien vuokratason vuoksi kilpailevat operaattorit eivät ole pystyneet tarjoamaan ADSL-liittymiä kotitalouksille ATM-pohjaisella tukku tuotteella, mikä täyttää kilpailunrajoituslain 6 §:n 1 kohdan (7 §:n 4 kohta ennen 1.5.2004) kieltämän hintaruuvin tunnusmerkit.

LP on esittänyt, että ADSL-liittymien toteuttaminen kotitalouksille on mahdollista LP:n IP-pohjaisella tukku tuotteella. IP-pohjainen tukku tuote sellaisena kuin LP sitä tarjoaa asettaa kuitenkin merkittäviä rajoitteita ADSL-liittymien tuotteistukselle, vianmääritykselle ja tietoturvalle, eikä se mahdollista kilpailevaa toimintaa LP:n perinteisellä toiminta-alueella. Lisäksi IP-pohjainen tukku tuote sisältää kilpai-

¹ ATM = asynkroninen toimintamuoto (asynchronous transfer mode). IP = Internet Protokolla.

² LP:n perinteiseen toiminta-alueeseen kuuluvat seuraavat 23 kuntaa: Askainen, Eura, Harjavalta, Kiukainen, Kodisjoki, Kullaa, Lappi, Lemu, Masku, Merimasku, Mietoinen, Mynämäki, Naantali, Nakkila, Nousiainen, Pyhäranta, Raisio, Rauma, Rusko, Säskylä, Söörmarkku, Ulvila ja Vehmaa.

leville operaattoreille tarpeettomia toimintoja ja laitteita. Yksikään operaattori ei ole ottanut LP:n IP-pohjaista tukku tuotetta käyttöön.

Edellä mainitun perusteella LP:n ADSL-tukku tuotteiden hinnoittelu ja tuotteistus on ainakin 1.6.2001–30.6.2004 estänyt kilpailunrajoituslain 6 §:n (7 § ennen 1.5.2004) vastaisesti kilpailijoiden markkinoille pääsyä, ja LP on tosiasiallisesti kieltäytynyt tarjoamasta sellaista ADSL-tukku tuotetta, jolla kilpailevat operaattorit voisivat tarjota ADSL-liittymiä kotitalouksille LP:n perinteisellä toimialueella.

Asian vireille tulo

Kilpailuvirastoon on 24.10.2002 saapunut Elisa Communications Oyj:n (Elisa) tekemä selvityspyyntö³, jossa Elisa on pyytänyt selvittämään Lännen Puhelin Oy:n (LP) toiminnan kilpailunrajoituslain mukaisuuden laajakaistamarkkinoilla. Elisa viittasi toimenpidepyynnössään Kilpailuviraston kannanottoon⁴ laajakaistapalvelujen markkinoista ja katsoo, että tietyt yhtiöt eivät noudata Kilpailuviraston kannanotossa todettuja vaatimuksia. Elisa pyysi Kilpailuvirastoa tutkimaan Lännen Puhelimen toiminnan kilpailunrajoituslain mukaisuuden, koska LP:llä ei Elisan tietojen mukaan ollut verkkooperaattorin ADSL-tukku tuotteista julkista hinnastoa.

[...⁵]

Yritykset

Lännen Puhelin Oy (LP) on asiakkaidensa omistama puhelinyhtiö. Lännen Puhelin toimii 23 kunnan alueella Satakunnassa ja Varsinais-Suomessa (ks. alaviite 2). Viestintäviraston 6.2.2004 antaman päätöksen⁶ mukaan Lännen Puhelin Oy:n markkinaosuus on lähes 100 prosenttia sekä tilaajayhteystuotteiden markkinoista että paikallisessa kiinteässä puhelinverkossa loppukäyttäjille tarjottavien liittymien kappalemääräisistä markkinoista. Asukasmäärä LP:n perinteisellä toimialueella on noin 153 000. LP:llä oli vuonna 2003 94 808 puhelinliittymä- ja 33 952 kaapelitelevisioliittymäasiakasta. Lännen Puhelin kuuluu Finnet-yhteenliittymään. Finnet on suomalainen tietoliikenneryhmä, joka tarjoaa paikallisia ja valtakunnallisia puhe-, data- ja digi-tv-palveluita. Finnet-ryhmään kuuluu mm. 37 puhelinyhtiötä, Finnet Oy tytäryhtiöineen ja Finnet-liitto ry. Lännen Puhelin on liittymämäärältään yksi Finnetin suurimmista puhe-

³ Liite 1. "Selvityspyyntö kilpailunrajoituksista laajakaistapalveluiden markkinoilla", Elisa, päivätty 23.10.2002.

⁴ Dnro 1120/61/01, 24.6.2002. Ks. myöhemmin Liite 41.

⁵ Liite 2. [...], Elisa, päivätty 28.6.2004.

⁶ DN:o 583/934/2003

linyhtiöistä. LP:n liikevaihto vuonna 2002 oli 42,9 miljoonaa euroa ja vuonna 2003 43,5 miljoonaa euroa. LP tarjoaa datapalveluita niin kuluttaja- kuin yrityssektorillekin. Esimerkiksi kotitalouksille on tarjolla laajakaistaratkaisuja dna Internet -tuotemerkin nimellä.

Elisa Communications Oyj:n nimi muutettiin vuonna 2003 **Elisa Oyj:ksi** (Elisa). Elisa on tietoliikennealan kokonaispalveluja ja ratkaisuja tarjoava konserni. Sen päätoiminta-alueita ovat mobiili- ja verkkoliiketoiminta sekä palveluoperaattoritoiminta Suomessa ja Saksassa. Konsernin liikevaihto oli vuonna 2002 1,56 miljardia euroa ja vuonna 2003 1,54 miljardia euroa. Konsernin palveluoperaattoriliiketoimintaan kuuluvat ElisaComin lisäksi alueelliset palveluoperaattorit Soon Com Oy, Kestel Oy, Lounet Oy ja Riihimäen Puhelin Oy. Näistä Lounet toimii LP:n toimialueen ympäristössä.

Laajakaistamarkkinat

Laajakaistapohjaisten Internet-yhteyksien kehitys

Internetin palvelumääritelmän mukaan Internet koostuu joukosta tarjolla olevia verkostopalveluita, esim. sähköposti, tiedostonsiirto (ftp), informaatiojärjestelmät (www) ja uutisryhmät. Internet-palvelujen tarjoaja (ISP, Internet Service Provider) tarjoaa asiakkaille (yksityisille ja yrityksille) puhelin- tai muun tiedonsiirtoverkon avulla yhteyden Internetiin. Tavallisesti ISP tarjoaa myös sähköpostipalveluja sekä kotisivutilaa, johon asiakas voi perustaa omat Internet-sivunsa. ISP-palvelu voidaan sisällöllisesti määritellä yhteyden ylläpidoksi ja tiedon välittämiseksi vähittäisasiakkaan ja palveluoperaattorin modeemin välillä, ohjelmistopalveluiksi sekä ns. Internet-kaistan tarjoamiseksi. ISP-palveluja tarjoavat sekä paikallisten televerkkoyhtiöiden omat palveluoperaattorit (esim. LP) että paikallisista verkko-operaattoreista riippumattomat palveluoperaattorit, jotka voivat olla joko jonkin toisen paikallisen televerkkoyhtiön palveluoperaattoreita (esim. Elisa) tai pelkästään palveluoperaattorina tai ISP:nä toimivia yhtiöitä (esim. Saunalahti ja MTV3).

ISP-palvelujen tarjoaminen vaatii siis Internet-yhteyden perustamisen, mikä voi tapahtua erilaisten liityntäteknologioiden avulla. Yleisimmät tekniikat ovat edelleen valintaista puhelinverkkoa hyödyntävät nk. dial-up -tyyppiset modeemi- ja ISDN-liittymät. Internetiin liittyminen laajakaistaliittymien kautta kasvaa kuitenkin nykyään kovaa vauhtia. Laajakaistaisella Internet-liittymällä tarkoitetaan jatkuvasti auki olevaa, kiinteähintaista sekä modeemi- ja ISDN-liittymää (56 kbit/s tai 128 kbit/s) nopeampaa⁷ Internet-yhteyttä.

⁷ Tuotteen nopeus kertoo, kuinka monta bittiä sekunnissa liittymä siirtää Internetistä käyttäjän tietokoneelle.

Internet-palvelujen tiedonsiirtonopeuden kasvu onkin selvä kehitystrendi. LVM:n arvion mukaan laajakaistaliittymien määrä kasvoi vuoden 2001 lopulta vuoden 2002 puoliväliin mennessä 63 prosenttia. Kasvu on ollut edelleen huomattavaa. Vuoden 2002 lopussa Suomessa arvioitiin olevan noin 270 000 laajakaistaliittymää ja toukokuun 2004 lopussa laajakaistaisia Internet-liittymiä oli 600 000.⁸ Tiedot Internetissä tarjolla olevat sovellutukset eivät käytännössä ole käytettävissä hitaammilla modeemiyhteyksillä. Tämän hetkinen markkinakehitys näyttää johtavan siihen, että laajakaistaiset kiinteät yhteydet syrjäyttävät jatkossa modeemi- ja isdn-yhteydet.

Internet-yhteys	2003	2001
modeemi	63	69
isdn	8	13
adsl	16	1
kaapeli-tv	3	2
gprs / langaton	1	-
ei osaa sanoa	8	12

Yksityisasiakkaiden verkkoyhteydet, % vastaajista. Lähde: LVM 53/2003, s.31.

Laajakaistayhteyden toteuttaminen

Laajakaistayhteys on mahdollista toteuttaa joko puhelinverkon kautta xDSL-liittymän (Digital Subscriber Line)⁹ tai kaapeli-TV-verkon kautta kaapelimodeemin avulla. Muita nykyisin harvinaisempia toteutustapoja ovat mm. langattoman lähiverkon WLANin (Wireless Local Area Network), sähköverkkoon perustuvan datasähkön (PLC, Powerline Communications), satelliittipalvelun tai radiolinkin avulla toteutetut liittymät.

Laajakaistaliittymä	Kpl
DSL	467 400
Kaapelimodeemi	97 200
WLAN	2 900
PLC	1 000
Muu	2 700
Yhteensä	571 200

Laajakaistaliittymät 1.7.2004. Lähde: Viestintävirasto.

⁸ LVM:n tiedote 31.5.2004.

⁹ DSL (Digital Subscriber Line, digitaalinen tilaajohto) on yleisnimitys, jolla tarkoitetaan kiinteää puhelinverkkoa hyödyntäviä nopeita datasiirtopalveluja, joista yleisin tällä hetkellä on ADSL (Asymmetric DSL), tulevaisuudessa ehkä SDSL (Symmetric) tai HDSL (High Speed DSL). Asymmetrisyydellä ymmärretään tässä sitä, että liikennöintinopeus asiakkaalle päin voi olla suurempi kuin operaattorille päin. Yleistäen voidaan käyttää myös lyhennettä xDSL. Tavanomaisin käyttökohde on loppukäyttäjän Internet-yhteys.

Kilpailutilanteen kannalta on merkittävää, että dial-up -liittymiin perustuvissa ISP-palveluissa kilpailu on avautunut ja alalla toimii valtakunnallisia, paikallisista verkko-operaattoreista riippumattomia palveluntarjoajia (esim. MTV3 ja Saunalahti). Laajakaistayhteyteen perustuvia ISP-palveluita on puolestaan tarjonnut pääasiassa vain paikallinen puhelinoperaattori.

Laajakaistayhteydet on toteutettu pääasiassa paikallisia puhelinverkkoja hyödyntävän ADSL -tekniikan avulla. Laajakaistainen Internet-liittymä on saavuttanut markkinaosuutta kiinteähintaisuuden sekä dial-up -liittymiä parempien teknisten ominaisuuksien vuoksi. ADSL-liittymien tiedonsiirtonopeudet vaihtelevat yhtiöittäin, mutta yleensä siirtonopeudet käyttäjälle päin ovat 256 kbit, 512 kbit ja 1 Mbit sekunnissa. Liikenne- ja viestintäministeriön keräämien tietojen mukaan kuluttajille tarjotun ADSL-liittymän kytkentämaksu oli vuonna 2002 keskimäärin 153 euroa ja kuukausimaksut 50, 64 ja 104 euroa em. nopeuksin. Vuonna 2003 kuukausimaksut alenivat vastaavilla nopeuksilla 39, 48 ja 62 euroon.¹⁰ Modeemiyhteyksien hinnoittelu perustuu puolestaan aikaperusteiseen puhelumaksuun ja kuukausittaiseen perusmaksuun, joka vaihteli vuonna 2002 n. 8 ja 17 euron välillä. Modeemiyhteys muodostuu siis ADSL-liittymää kalliimmaksi, jos Internetiä käytetään runsaasti.

Joillakin alueilla ADSL-liittymien kanssa kilpailevat kaapeli-TV-verkon (KTV), langattoman lähiverkon, sähköverkon, satelliitin tai radiolinkin avulla toteutetut liittymät. KTV:n kautta tarjotut laajakaistaliittymät ovat synnyttäneet merkittävästi kilpailua vain pääkaupunkiseudulla. Muualla Suomessa nämäkin verkot ovat paikallisen teleoperaattorin omistuksessa tai niitä ei ole välttämättä kaksisuuntaistettu, jotta laajakaistaliittymien tarjoaminen olisi niiden kautta mahdollista. Langattomat lähiverkot ja sähköverkon kautta toteutettu datasähkö ovat puolestaan pääasiassa alueellisesti rajallisia ja tällä hetkellä rakentamis- tai pilottivaiheessa eivätkä ne siten ole verrattavissa jo olemassa olevaan laajaan puhelinverkkoon perustuvaan ADSL-tekniikkaan.

Laajakaistaliittymätyypit vähittäismarkkinoilla

Laajakaistapohjaisia Internet-yhteyksiä tarjotaan erikseen kotitalouksille, yrityksille ja kiinteistökohtaisesti jaettavaksi useammalle kotitaloudelle. Yksityiset kotitalousliittymät ovat tavallisesti pienemmillä 256 tai 512 kbit/s -nopeuksilla toimivia yhteen työasemaan tarkoitettuja yhteyksiä. Yrityслиittymät ovat pääsääntöisesti nopeampia 1024 ja 2048 kbit/s -nopeuksilla¹¹ toimivia liittymiä, joihin usein saattaa olla liitettyä kullekin yritykselle räätälöityjä palveluita, kuten kiinteä IP-osoite, Internet-puheluoimaisuudet ja etätyö-

¹⁰ LVM:n tiedote 30.3.2004.

¹¹ 1024 kbit voidaan lyhentää muotoon 1 Mbit ja vastaavasti 2048 kbit muotoon 2 Mbit.

mahdollisuudet. Yrityksille tarjottavat laajakaistapalvelut ovat myös kotitalouksille tarjottavia laajakaistapalveluja kalliimpia.

Kiinteistöliittymällä tarkoitetaan asuinkiinteistön eri huoneistojen kesken jaettua liittymää. Kiinteistöliittymä poikkeaa huomattavasti yksityisestä laajakaistaliittymästä mm. hankintatavaltaan ja -kustannuksiltaan. Kiinteistöliittymän hankintapäätöksen tekee taloyhtiö. Kiinteistöliittymä hankitaan taloyhtiön asukkaiden yhteishankintana, ja erityisesti homePNA-ratkaisuissa kiinteistön puhelin- sisäjohtoverkkoon ja talojakamoon tehtävät asennus- ja muutostyöt vaativat yleensä taloyhtiön päätöksen ja voivat aiheuttaa huomattavia kustannuksia. Kiinteistöliittymä poikkeaa yksityisestä laajakaistaliittymästä myös alhaisemmalla hinnallaan/käyttäjää, ominaisuuksiltaan sekä saatavuudeltaan. Kiinteistöliittymän hinta/käyttäjää on huomattavasti yksityistä laajakaistaliittymää edullisempi. Kiinteistöliittymän hinnaksi voi jäädä alle 10 euroa/asukas/kk. Kiinteistöliittymässä taloyhtiöön tulevaa yhteyttä jakaa useampi käyttäjä, mikä vaikuttaa myös liittymän nopeuteen. Yksityisen laajakaistaliittymän kapasiteetti on pääasiassa kokonaan kuluttajan omassa käytössä. Lisäksi kiinteistöliittymä on saatavilla pääosin vain kerrostalotaltaisissa taajamissa. Kuluttaja voi asentaa yksityisen laajakaistaliittymän itse eikä asennuksessa tarvita pääsyä talojakamoon. Yksityistä liittymää hankkiessaan kuluttaja voi tehdä itse päätöksen palvelun tarjoajasta, nopeudesta ja muista vastaavista seikoista. Teleoperaattorin ja kiinteistönomistajan keskinäiset sopimukset, sekä kiinteistön perimät ns. "ovenavausmaksut" eivät vaikuta yksityisen liittymän saatavuuteen.

Asian selvittäminen

Kilpailuviraston aikaisemmat selvitykset

Kilpailuvirasto on aikaisemmin selvittänyt ADSL-markkinoiden kilpailutilannetta sekä oma-aloitteisesti että Nettiportti-poikkeuslupahakemuksen yhteydessä.

Kilpailuviraston ADSL-markkinaselvityksiin perustuva kannanotto

Kilpailuvirasto sai talvella 2001–2002 lukuisia yhteydenottoja, joissa epäiltiin laajakaistaisten datayhteyksien markkinoilla esiintyvän mm. kilpailunrajoituslakia sivuavia saatavuus- ja hinnoitteluongelmia, minkä seurauksena Kilpailuvirasto teki oma-aloitteisen selvityksen laajakaistamarkkinoiden kilpailutilanteesta Suomessa.

Kilpailuvirasto tiedusteli keväällä 2002 keskeisiltä Suomessa toimivilta teleyrityksiltä mm. tarjoavatko nämä loppuasiakkaille xDSL-palveluja sekä tarjottujen palvelujen hintoja ja myyntiehtoja. Kilpailuvirasto selvitti oma-aloitteisesti myös mahdollisia kilpailunrajoituksia laajakaistapalvelujen tukkimarkkinoilla. Kilpailuvirasto lähetti

24.6.2002 kaikille ADSL-palveluja tarjoaville operaattoreille (ml. Lännen Puhelin) kannanoton¹² selvityksensä tuloksista.

Kilpailuvirasto totesi kannanotossaan, että keskeisimmät kilpailunrajoitukset Suomen laajakaistamarkkinoiden tukkumarkkinoilla liittyvät hinnoitteluun. Verkko-operaattoreilla ei välttämättä ollut julkista hinnastoa operaattorituotteelle tai palvelun hinnoittelu saattoi olla joitakin yrityksiä syrjivää tai muutoin kohtuutonta. Myös palvelujen toimitusehdoissa saattoi esiintyä kilpailijoiden toimintavapautta tarpeettomasti rajoittavia ehtoja. Merkittävimmän kilpailuongelman palveluoperaattorille aiheutti verkko-operaattorin tukkuhinnoittelussaan käyttämä kilpailunrajoituslain 7 §:n kieltämä hintaruuvi.

Kannanotossa todettiin, että kilpailunrajoitukset laajakaistapalvelujen tukkumarkkinoilla heijastuvat myös vähittäismarkkinoille, missä tukkutason vähäisestä kilpailusta johtuen loppukäyttäjienkin palveluhinnat pysyvät korkeina. Toimivien tukkumarkkinoiden varmistaminen lisää näin ollen kilpailua sekä tukku- että vähittäistasolla ja laskee myös loppuasiakashintoja. Kilpailuvirasto katsoi, että kaikkien operaattoreiden, joilla on paikallisverkko-operaattorina kilpailunrajoituslaissa tarkoitettu määräävä asema, tulee kilpailuongelmien välttämiseksi julkaista hinnastonsa sekä tarjota laajakaistapalveluja sekä tukku- että vähittäistasolla kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin.

Kilpailuviraston tutkimus laajakaistapalvelujen hinnoittelusta

Kilpailuvirasto selvitti vuoden 2003 aikana toteutetussa projektissään¹³ laajakaistamarkkinoiden kilpailutilannetta. Merkittävimpinä selvityskohteena olivat kaikkien paikallisten teleyhtiöiden ml. Lännen Puhelimen soveltamat verkon vuokrauksen hinnat ja ehdot. Projektin tavoitteena oli turvata palveluoperaattoreiden tasapuolinen kohtelu nopeasti kasvavilla laajakaistaisten Internet-palvelujen markkinoilla ja varmistaa kilpailun toimivuus vähittäismarkkinoilla.

Lännen Puhelimen osalta tutkimukset johtivat yhdessä Elisan tekemän toimenpidepyynnön perusteella yksityiskohtaisiin selvityksiin LP:n tukkuotteiden hinnoittelusta ja teknisistä ominaisuuksista.

Nettiportti-poikkeuslupapäätös

Kilpailuvirasto myönsi 3.4.2003 poikkeusluvan Finnet-Liittoon kuuluville teleyrityksille (ml. Lännen Puhelin) Nettiportti Oy:n piirissä tapahtuvalle hinnoitteluyhteistyölle.¹⁴ Luvassa olevan ehdon mukaan kaikkien Nettiportin omistajayhtiöiden on paikallisina verkko-

¹² Ks. myöhemmin Liite 41.

¹³ Dnro 968/61/02

¹⁴ Dnro 1147/61/01

operaattoreina pidettävä esillä julkista operaattorihinnastoa. Yhtiöiden on tarjottava laajakaistaisten Internet-tuotteiden tukkumarkkinoilla verkkotuotteita sellaisin hinnoin ja ehdoin, että ehdot eivät ole kilpailijoita syrjiviä tai poissulkevia. Kilpailevalla operaattorilla on oltava mahdollisuus verkkoja vuokraamalla tulla markkinoille ja kilpailla Nettiportin omistajayhtiöiden kanssa heidän perinteisillä toimialueillaan.

Lännen Puhelimen ja kilpailevien operaattoreiden antamat selvitykset

Lännen Puhelin on toimittanut ensimmäiset ADSL-liittymät kuluttajille kesäkuussa 2001.¹⁵ Elisan toimenpidepyynnön mukaan LP:llä ei kuitenkaan vielä syksyllä 2002 ollut ADSL-tukkutuotteen hinnastoa, josta kilpaileva operaattori olisi voinut todeta tukkutuotteen hinnat ja ehdot laajakaistaliittymien tarjoamiseksi LP:n perinteiselle toiminta-alueelle. Kilpailuviraston selvitysten aikana LP on toimittanut useita hinnastoluonnoksia ja hinnastoja sekä esittänyt muutoksia tukkutuotteensa teknisiin ominaisuuksiin.

LP:n ADSL-tukkutuotteiden tekniset ominaisuudet

LP totesi em. selvityksessään, ettei se ole organisoinut DSL-palveluiden toteuttamista erillisiksi verkko- ja palveluoperaattoriyksiköiksi. LP toimitti 6.2.2003 virastolle ensimmäisen hinnastoluonnoksensa ADSL-palvelusta operaattoreille.¹⁶ Hinnastoluonnoksen hintataso oli kuitenkin korkea suhteessa LP:n vähittäishintoihin. Esimerkiksi pelkästä 256 Kbit/s -nopeuksista liittymästä perittiin tukkutasolla [...]¹⁷, kun LP:n vähittäishinta oli samaan aikaan 42,62 euroa/kk (ALV 0 %). Kilpailuvirasto totesi 13.2.2003 lähettämässään vastinepyynnössään¹⁸, että ulkopuolisen palveluntarjoajan on mahdotonta toimia kannattavasti LP:n hinnastoluonnoksen mukaisin hinnoin. LP esitti 25.2.2003 virastolle saapuneessa selvityksessään¹⁹, että sen kuluttajatuote Dna Laajakaista on toteutettu verkko-operaattorin IP-liittymäpalvelulla, joka on em. ATM-pohjaista tukkutuotetta edullisempi tapa toteuttaa tukkutason liittymä. LP esitti vastineensa liitteenä alustavan verkko-operaattorirajapinnan tuotteistuksen sekä ATM-pohjaisesta PVC-kanavapalvelusta että IP-liittymäpalvelusta.

ATM-pohjaisessa PVC-kanavapalvelussa yhteys sisältää ATM:n virtuaalikanavan DSL-keskittimen tilaajaliitännästä ATM-runkoverkon

¹⁵ Liite 3. Lännen Puhelimen selvitys Kilpailuvirastolle, päivätty 18.11.2002.

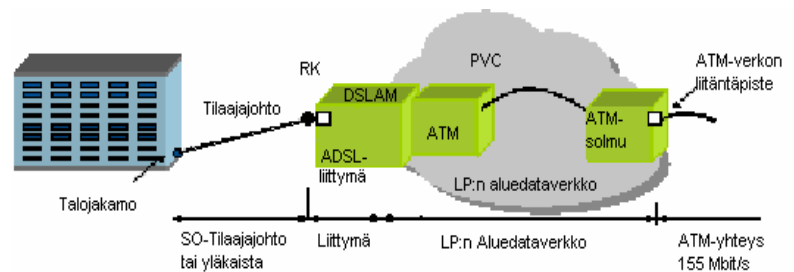
¹⁶ Liite 4. Lännen Puhelimen sähköposti "Lännen Puhelimen ADSL-operaattorihinnasto", 6.2.2003.

¹⁷ Kilpaileva operaattorin tulee tukkutason ADSL-liittymän lisäksi vuokrata paikallisoperaattorilta myös muita yhteyksiä, kuten tilaajayhteys tai sen yläkaista sekä ATM-liitäntäyhteys. Ks. jäljempänä. Vähittäishinta sen sijaan sisältää kaikki päästä päähän yhteydet ja ISP-palvelut.

¹⁸ Liite 5. Kilpailuviraston vastinepyyntö, päivätty 13.2.2003.

¹⁹ Liite 6. Lännen Puhelimen selvitys, päivätty 21.2.2003.

liityntäpisteeseen. Yhteyden toteuttamiseksi palveluoperaattori tulee lisäksi vuokrata tilaajayhteys tai tilaajayhteyden yläkaista sekä liittyä paikallisoperaattoriin verkkoon ATM-liitännällä (kuva 1). LP:n ATM-pohjainen tukkutaso liittymä on saatavilla koko LP:n HMV-alueella²⁰. LP:n 1.5.2003 voimaan tulleen tuotekuvauksen²¹ mukaan liittymän laatu luokkana on UBR (Unspecified Bit Rate) ja 1.7.2003 voimaan tullessa hinnastossa siirtokapasiteetti on mainittu olevan liittymän fyysisen nopeuden mukainen. Vuokraamalla nämä yhteydet LP:ltä kilpaileva operaattori pystyy siis tarjoamaan ADSL-liittymiään investoimatta omia laitteita tai verkkoyhteyksiä LP:n HMV-alueelle.

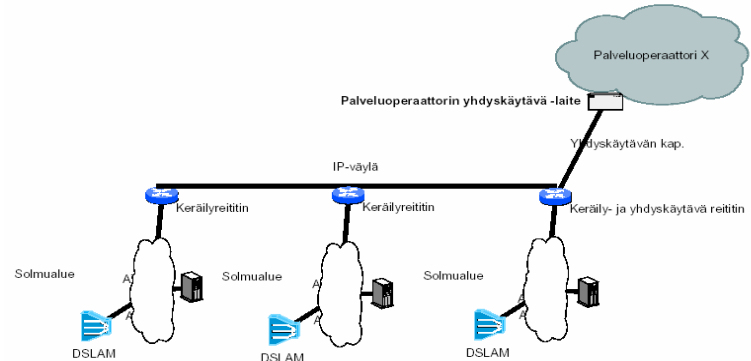


Kuva 1. Lännen Puhelimen ATM-pohjainen PVC-kanavapalvelu (LP:n 30.6.2003 tuotekuvauksen mukaan).

Lännen Puhelimen IP-liittymäpalvelu (kuva 2) vastaa pääosin em. ATM-pohjaista liittymämallia, mutta toteutuksen periaatteena on mahdollisimman lähellä DSLAM-laitetta tapahtuva ATM-tason terminointi keräilyreitittimissä ja liikenteen keskittäminen IP-väylään. Liikenne kerätään kultakin ATM-pohjaiselta solmualueelta IP-väylää pitkin yhdyskäytäväpisteeseen, jossa palveluoperaattori liittyy ATM-liitännällä LP:n verkkoon. Yhteyden toteuttamiseksi palveluoperaattori tulee vuokrata myös tilaajayhteys tai tilaajayhteyden yläkaista sekä liittyä paikallisoperaattoriin verkkoon ATM-liitännällä. LP:n IP-operaattorimalli toteutetaan palvelukonseptina, johon sisältyy suunnittelu, verkon käyttöpalvelu ja operointi. LP totesi 25.2.2003 saapuneessa vastineessaan, että tuotteistuksen vaatima hallinnollinen käsittely oli mahdollista toteuttaa aikaisintaan 20.3.2003.

²⁰ HMV-alueella tarkoitetaan tässä Viestintäviraston huomattavaa markkinavoimaa (HMV) koskevan päätöksen maantieteellistä markkina-alueita, joka vastaa alaviitteessä 2 esitettyä LP:n perinteistä toimialuetta.

²¹ Palvelukuvaus ADSL-liittymistä operaattoreille PVC-kanavapalvelu 1.5.2003, toimitettu Kilpailuvirastolle 14.11.2003.



Kuva 2. Lännen Puhelin Oy:n IP-liittymäpalvelun kaaviokuva (LP:n 30.6.2003 tuotekuvauksen mukaan).

LP esitti 16.4.2003 saapuneessa vastineessaan²², että kilpaileva palveluoperaattori pystyy IP-osaattoripalvelulla toteuttamaan vastaavan lopputuotteen kuin mitä LP:n palveluoperaattori tarjoaa kulluttajille. Kilpailevat operaattorit katsoivat kuitenkin IP-osaattoripalvelun teknisten ominaisuuksien olevan palveluoperaattorikäyttöön soveltumattomia. Kilpailuvirasto totesi 14.5.2003 LP:lle lähetetyssä sähköpostissa²³ ja 12.6.2003 lähetetyssä vastinepyynnössä²⁴, että IP-pohjainen tukkuutuote ei sovellu kilpailevien operaattoreiden tukkuutuotteeksi samalla tavalla kuin esimerkiksi ATM-pohjainen operaattorituote, joka takaa kilpailevalle operaattorille aidon mahdollisuuden kehittää ja jalostaa ADSL-lopputuotettaan. Virasto toi myös esille, että sen ADSL-projektissa keväällä 2003 saatujen selvitysten perusteella 20 suurinta Suomessa toimivaa operaattoria tarjosivat xDSL-osaattorituotteensa ATM-pohjaisena.

LP ei 18.6.2003 saapuneessa vastineessaan²⁵ kiistänyt Kilpailuviraston näkemystä IP-liittymäpalvelun ongelmista kilpaileville operaattoreille. Sen sijaan LP esitti kilpailua rajoittavien esteiden poistamiseksi seuraavia ratkaisuja:

- 1 Kilpaileva palveluoperaattori tuo oman ATM-yhteytensä Lännen Puhelimen xDSL-verkon terminointipisteisiin, jolloin Lännen Puhelimen xDSL -verkko ko. keskittimien alueelta on kilpailevan palveluoperaattorin käytettävissä.

²² Liite 7. Lännen Puhelimen sähköposti "Lännen Puhelimen ADSL-osaattorihinnasto", päivätty 16.4.2003.

²³ Liite 8. Kilpailuviraston sähköposti "Lännen Puhelimen ADSL-osaattorihinnasto, asia dnro 949/61/02", päivätty 14.5.2003.

²⁴ Liite 9. Kilpailuviraston vastinepyyntö, päivätty 10.6.2003.

²⁵ Liite 10. Lännen Puhelimen vastine "Epäillyt kilpailunrajoitukset laajakaistamarkkinoilla", päivätty 16.6.2003.

- 2 Kun kaikki kilpailevat palveluoperaattorit käyttävät samaa Lännen Puhelimen xDSL-verkkoa ja omaa runkoverkkoaan, palveluoperaattorien loppuasiakastuotteiden tekniset toteutustavat voivat olla erilaiset ja ko. palveluoperaattorien omassa hallinnassa ja kilpailu on toimivaa.
- 3 Lännen Puhelin Oy tuotteistaa tarvittaessa kokonaan uuden operaattorituotteen eo. periaatteilla. Uusi tuotteistus edellyttää laskentaa runkoverkko-osuuden kustannusvaikutuksista.

Elisan näkemys LP:n ratkaisuehdotuksesta

Kilpailuvirasto pyysi 19.6.2003 Elisaa kommentoimaan LP:n ehdotamia ratkaisuja.²⁶ Elisa totesi virastolle 24.6.2003 saapuneessa vastineessaan²⁷, ettei LP esittänyt ratkaisuehdotuksessaan sellaista tuotekuvausta, hinnoittelua eikä toimitusehtoja, joista voisi arvioida, onko edellä kuvattu malli käytännössä kilpailullisesti toimiva. Elisan näkemyksen mukaan Lännen Puhelin pyrki esittämään mallia, jolla he saisivat edelleen lisää aikaa kilpailun avautumiselle omalla HMOV-alueellaan. Tätä näkemystä tuki Elisan mukaan myös se, että Lännen Puhelin on jatkuvasti viivyttänyt tuotekuvausten ja hinnastojen julkistamista, esittänyt epätäydellisiä tuotekuvauksia ja hinnastoja sekä muuttanut niiden sisältöä prosessin aikana, mistä johtuen kilpailevan toiminnan käynnistäminen on heidän HMOV-alueellaan merkittävästi vaikeutunut.

Elisan, Saunalahden ja Songin näkemys LP:n IP-pohjaisesta tukku tuotteesta

Kilpailuvirasto pyysi Elisalta, Saunalahti Group Oyj:ltä (Saunalahti) ja Song Networks Oy:ltä (Song) lausuntoa LP:n IP-pohjaisen tukku-tuotteen soveltavuudesta kilpailevien operaattoreiden käyttöön²⁸. Operaattorit olivat lausunnoissaan²⁹ yksimielisiä siitä, että LP:n IP-pohjainen tukku tuote sisältää ominaisuuksia, jotka rajoittavat kilpailevan operaattorin tuotteistus- ja kilpailumahdollisuuksia. Tukku-tuotteen tulisi olla ATM-pohjaista tukku tuotetta vastaava yksinkertainen tiedonsiirtoyhteys "siirtoputki", jota kilpailevat operaattorit voisivat käyttää omaan palvelutuotantoonsa. Elisa ja Saunalahti esittivät, että kilpailevat operaattorit eivät pysty IP-mallilla itsenäisesti toteuttamaan tuotekehitystään loppuasiakasrajapinnassa. Järjestelystä aiheutuu kilpailijalle viivettä ja kustannuksia. Lisäksi paikallinen operaattori on ainakin osittain tietoinen kilpailijan tuotteistussuunnitelmista. Operaattorit katsoivat myös, että IP-pohjainen

²⁶ Liite 11. Kilpailuviraston sähköposti Elisalle, päivätty 19.6.2003.

²⁷ Liite 12. "Elisan kommentit Lännen Puhelimen vastineeseen tuotteistuksesta (19.6.2003), asia dnro 949/61/02", päivätty 24.6.2003 (Versio C/7.10.2003).

²⁸ Liite 13. Kilpailuviraston lausuntopyynnöt Elisa Networksille ja Saunalahdelle 5.9.2003 sekä Song Networks Oy:lle 9.9.2003.

²⁹ Liite 14. Saunalahden lausunto, päivätty 23.9.2003; Elisan lausunto; Song Networks Oy:n lausunto

tukkutuote asettaa rajoituksia vianmääritykselle, koska niillä ei ole mahdollisuutta valvoa koko laajakaistayhteyttä päästä päähän. Lausuntojen perusteella IP-pohjainen tukkutuote ei sovellu kilpailevien operaattoreiden käyttöön.

TkT Arto Karilan kannanotto Kilpailuviraston lausuntopyyntöön ja lausunto LP:n laajakaistatuotteistuksesta

LP:n pyynnöstä Elisalle, Saunalahdelle ja Songille lähetetty lausuntopyyntö lähetettiin LP:lle tiedoksi 15.9.2003. LP toimitti 21.10.2003 TkT Arto Karilan kannanoton Kilpailuviraston lausuntopyyntöön ja lausunnon LP:n laajakaistatuotteistuksesta operaattorirajapinnassa³⁰. LP:n mukaan Karilan lausunto osoittaa IP-liittymäpalvelun vastaavan lain edellytyksiä ja olevan teknistaloudellisesti perusteltu.

Karila katsoi, että loppuasiakkaan ADSL-liittymä on täysin palveluoperaattorin hallinnassa IP-pohjaisella tukkutuotteella toteutettuna. Kilpaileva palveluoperaattori voi reklamoida verkkooperaattorille palvelun toimimattomuudesta paljastamatta mitään oleellista testattavasta palvelukonseptistaan. Tehokas verkon hallinta ja vianpaikannus on Karilan mukaan mahdollista. Karila ei nähnyt ATM- ja IP-pohjaisen operaattorituotteen välillä mitään merkittävää eroa vianmäärityksen, tuotekehityksen tai minkään muunkaan palveluoperaattorille oleellisen toiminnon suhteen.

Karila totesi kannanotossaan, että sitoutuminen ATM-tekniikkaan ADSL-operaattoripalveluiden toteuttamisessa ei ole teknisesti eikä taloudellisesti perusteltua. ATM edusti Karilan mukaan kymmenen vuotta sitten uusinta verkkoteknologiaa mutta sen aika alkaa olla loppuillaan eivätkä merkittävät uudet investoinnit siihen ole enää useaan vuoteen olleet perusteltuja. Teknisessä mielessä ATM ei tarjoa mitään selvää etua verrattuna GE-teknologiaan (Gigabit Ethernet), mutta sen kustannukset ovat moninkertaiset. IP-pohjainen ADSL-operaattoripalvelu edustaa Karilan mukaan puolestaan nykyaikaisempaa tapaa toteuttaa ATM-pohjaista ADSL-operaattoripalvelua vastaava palvelu.

Elisan, Saunalahden, Songin ja Aurian lausunnot TkT Karilan lausunnosta ja kannanotosta

Kilpailuvirasto lähetti lausuntopyynnön TkT Karilan lausunnosta ja kannanotosta Elisalle, Saunalahdelle ja Songille 27.10.2003 sekä

³⁰ Liite 15. Finnet-liiton LP:n puolesta toimittama lausunto, päivätty 21.10.2003.

Aurialle 12.11.2003.³¹ Lausunnot saapuivat 13.11.2003, 5.11.2003, 18.11.2003 ja 5.12.2003.³²

Kaikki operaattorit katsoivat edelleen, että LP:n IP-pohjainen tukku-tuote ei sovellu ainakaan sellaisenaan kilpailevien operaattoreiden käyttöön. Elisa toi lausunnossaan esille, että Karilan lausunnossa esitetyt väitteet ovat hyvin yleisiä ja perustelemattomia eikä siinä oteta kantaa ydinongelmaan eli operaattoreiden välisen tukkumarkkinan kilpailuedellytysten varmistamiseen ja tämän hetken liiketoimintaongelmien ratkaisuun. Elisan mukaan LP:n Ethernet-pohjainen IP-tuote vaikeuttaa kilpailua ja parantaa LP:n mahdollisuuksia kontrolloida kilpailijoiden toimintaa. Saunalahti ja Song pitivät ATM-pohjaista tukku-tuotetta hyvin testattuna ja käytännössä toimivaksi todettuna tekniikkana. Auria yhtyi lausunnossaan osin Karilan näkemyksiin, mutta esitti silti varauksia LP:n IP-pohjaista tukku-tuotetta kohtaan. Aurian mukaan LP:n tulisi esimerkiksi tarjota kilpaileville operaattoreille mahdollisuutta toimittaa IP-palveluun itse määrittelemänsä keräilyreitittimet valiten niille omien tarpeidensa ja sopimustensa mukaiset palvelutasot. Myös keräilyreitittimien hallinta ja operointi pitäisi antaa kilpailevalle operaattorille tämän niin halutesa. LP oli virastoon 15.8.2003 saapuneessa vastineessaan³³ todennut, että Auria on osoittanut kiinnostusta LP:n IP-liittymäpalvelua kohtaan. Auria totesi lausunnossaan tähän, että sen verkko-operaattori on neuvotellut LP:n kanssa IP-pohjaisesta ADSL-operaattoripalvelusta ja neuvottelut ovat edelleen kesken.

Lännen Puhelimen vastine Kilpailuviraston esitysluonnokseen IP-pohjaisen tukku-tuotteen osalta

Kilpailuvirasto lähetti Lännen Puhelimelle 29.12.2003 markkinaoikeusesitysluonnoksen³⁴, jossa se totesi ATM-pohjaisen tukku-tuotteen hinnoittelun ja IP-liittymäpalvelun teknisten ominaisuuksien johtavan tosiasiallisesti liikesuhteesta pidättäytymiseen. LP:n vastine³⁵ saapui virastolle 16.2.2004 sekä siihen liittyvät lisäselvitykset 19.3.2004 ja 20.4.2004. LP:n toimittaman vastineen lisäksi TkT Karila³⁶ ja professori Hannu H. Kari³⁷ toimittivat virastolle LP:n tilaamat asiantuntijalausunnot. LP:n pyynnöstä virastossa pidettiin myös tapaaminen 8.1.2004.³⁸ Vastineessaan LP kiistää Kilpailuvi-

³¹ Liite 16. Kilpailuviraston lausuntopyynnöt Elisalle, Saunalahdelle ja Songille 27.10.2003 sekä Aurialle 12.11.2003.

³² Liite 17. Elisan lausunto, päivätty 13.11.2003; Saunalahden lausunto, päivätty 5.11.2003; Songin lausunto, päivätty 11.11.2003 ja Aurian lausunto, päivätty 4.12.2003.

³³ Liite 18. Lännen Puhelimen selvitys sopimustilanteesta, päivätty 15.8.2003.

³⁴ Liite 19. Kilpailuviraston vastinepyyntö ja sen liitteenä esitysluonnos, päivätty 29.12.2003.

³⁵ Liite 20. Lännen Puhelimen vastine, päivätty 16.2.2004.

³⁶ Liite 21. TkT Arto Karilan lausunto, päivätty 15.2.2004.

³⁷ Liite 22. Professori Hannu H. Karin lausunto, päivätty 31.1.2004.

³⁸ Liite 23. Lännen Puhelimen esitysmateriaali, päivätty 9.1.2004.

raston esitysluonnoksen väitteet. LP totesi tukku tuotteiden teknisistä ominaisuuksista seuraavaa:

LP:n verkko evoluutio

LP siirtyi uuteen kustannustehokkaaseen IP-tekniikkaan vanhan ATM-verkon kapasiteetin laajennusinvestointien korkeiden kustannuksien vuoksi. LP:n kaikki uudet ADSL-kuluttajaliittymät on loka-kuusta 2002 alkaen rakennettu IP-pohjaisiksi ja samalla LP on aloittanut vanhojen liittymien siirron IP-verkkoon. IP-tekniikan käyttö on LP:n mukaan välttämätöntä konvergoituvalla telealalla, koska se soveltuu erilaisten verkkotekniikoiden yhteenliittämiseen. Koska LP hyödyntää runkoverkossaan myös vanhaa ATM-verkkoa, verkko ei toimi ilman reititystä. LP:n hankkimat uudet DSLAM-laitteet ovat ns. Ethernet-liitännäisiä ja ne voidaan liittää suoraan Ethernet-runkoverkkoon. Kun kaikki DSLAM-laitteet ovat Ethernet-liitännäisiä ja LP on poistanut ATM-verkon kokonaan pois käytöstä, ei operaattorikohtaisia reitittämiä keräilyalueilla enää tarvita

IP-tuotteen soveltuvuus kilpailijoiden käyttöön

LP kiistää, että IP/Ethernet –pohjaisen teknologian käyttö tekisi tukku tuotteesta kilpailijoiden käyttöön soveltumattoman. LP katsoo, että kuluttajien ADSL-tuotteiden tarjontaan LP:n IP-tukku tuotetta ei sinänsä ole tarvetta kehittää lainkaan. IP-pohjaisen tukku tuotteen käyttöönotto saattaa kuitenkin vaatia palveluoperaattorilta hieman omaa palvelukehitystyötä. LP:n IP-pohjaisen tuotteen käyttäminen saattaa edellyttää myös tavanomaista useampia neuvotteluja ja aikaisemmasta käytännöstä mahdollisesti poikkeavia sopimusjärjestelyjä LP:n ja palveluoperaattorin välillä. Syynä ATM-pohjaisiin järjestelmiin perustuvien toimintatapojen vähäisiin muutoksiin ei kuitenkaan ole IP-pohjaisen tuotteen soveltumattomuus kilpailevien operaattoreiden laajakaistapalvelujen tarjontaan vaan se, että IP-pohjainen tukku tuote on sekä LP:lle että kilpaileville operaattoreille uusi ratkaisu. LP korostaa lisäksi sitä, että palveluoperaattorit joutuvat joka tapauksessa kehittämään toimintojaan IP-pohjaisiin tuotteisiin soveltuviksi, koska telealalla yleisesti siirrytään Ethernet/IP-pohjaisiin ratkaisuihin.

Muutokset IP-tukku tuotteeseen 1.3.2004

LP on vastineessaan selvittänyt sen 1.3.2004 IP-tukku tuotteeseen tulevia muutoksia.³⁹ Muutosten taustalla on professorien Karilan ja Karin antamat lausunnot, jotka LP on myös toimittanut virastolle. Ensinnäkin LP lisäsi IP-liittymäpalvelun virtuaaliverkkojen lukumää-

³⁹ LP oli jo 12.11.2003 toimittanut virastolle palvelukuvauksen, jonka perusteella kilpaileva operaattori voi itse investoida, asentaa, operoida ja ylläpitää IP-tason hallintaan käytettävät terminointi- ja keräilyreitittimet. Palvelu tuli voimaan 1.11.2003. Ks. myöhemmin Liite 37.

rää, jolloin palveluoperaattori voi eriyttää omiin verkkoihinsa eri loppukäyttäjät tai loppukäyttäjryhmät⁴⁰. Toiseksi LP luopui sen reitittimissä toimivasta dynaamisesta IP-osoitteiden jakelusta ja siirsi IP-osoitteiden jakelun kilpailevien operaattoreiden haltuun. Kilpailevan operaattorin omassa hallinnassa oleva IP-osoitteiden jakelu mahdollistaa käyttäjien luotettavan tunnistuksen. Kolmanneksi LP korvasi palveluoperaattori- ja solmukohtaiset reitittimet operaattoriasiakkaan niin halutessa virtuaalireitittimillä, jotka toimivat samassa fyysisessä reitittimessä. Tällöin kilpaileva operaattori säästää reititininvestoinneissaan.

Lopputuotteen tuotekehitys, vian määrittäminen, tietoturva ja tietojen vuotaminen IP-tukku tuotteella

LP esittää, että IP-pohjainen tukku tuote ei ole este palvelujen jalostukselle ja tuotekehitykselle. Päinvastoin Ethernet/IP -teknologialla on mahdollista tarjota nykyisiä laajakaistapalveluja monta kertaa suurempia nopeuksia ja huomattavasti ATM-pohjaisia tuotteita pienemmin kustannuksin. Kaikki palveluoperaattoreiden lisäarvopalvelut, kuten puhepalvelut (VoIP), sisällönjakelu, sovelluspalvelut ja maksaminen toteutetaan IP-verkon päälle. Vian määrittämisestä LP toteaa, että IP-tuotteessa ei ole sellaista vikojen määrittelyyn liittyvää ongelmaa, joka estäisi tuotteen käyttämisen ADSL-palvelujen tarjontaan. Tietoturvasta LP toteaa, että virtuaaliverkko tarjoaa ATM-ratkaisua vastaavan tietoturvallisuuden. Tietojen vuotamisesta LP esittää, että edellä mainitut muutokset IP-liittymäpalveluun lisäävät palveluoperaattorin toimintavapautta ja vähentävät palveluoperaattorin tarvetta antaa tietoja verkko-operaattorille.

LP totesi kuitenkin, ettei se pidä tekemiään muutoksia kuluttajien ADSL-palvelujen tarjonnan kannalta välttämättöminä, mutta se pyrkii silti kehittämään uutta IP-pohjaista tukku tuotettaan jatkuvasti, että se täyttäisi LP:n operaattoriasiakkaiden sille asettamat vaatimukset.

Kilpailijoiden lausunnot LP:n vastineesta esitysluonnokseen

Kilpailuvirasto lähetti 3.3.2004 LP:n 16.2.2004 antaman vastineen ja sen liitteinä olevat professorien Karilan ja Karin lausunnot Elisalle, Saunalahdelle, Songille ja Auralle lausuttavaksi ja pyysi operaattoreita arvioimaan LP:n IP-operaattorituotteeseen tekemien muutosten vaikutuksia.

⁴⁰ Aikaisempien palvelukuvausten perusteella palveluoperaattoreille myytiin vain yksi palveluoperaattorikohtainen virtuaalikanava.

ten vaikutusta tukkutuotteen hyödyntämisessä.⁴¹ Lausunnot saapuivat 30.3.2004, 31.3.2004, 1.4.2004 ja 2.4.2004.⁴²

Elisan mukaan IP-tekniikalla toteutettu tukkutuote tulee jollain aikavälillä merkittävässä laajuudessa rinnakkaiseksi ja osin korvaavaksi tuotteeksi ATM-tukkutuotteelle. Kuitenkin sillä tavoin kuin LP on tuotteistanut IP-tukkutuotteensa, ei kilpaileva palveluoperaattori voi käyttää sitä raaka-aineena omassa palvelutuotannossaan, mistä syystä sanottu tuotteistus muodostaa kilpailunrajoituksen. Elisan näkemyksen mukaan LP:n menettely, jossa alun perin tehdään kilpailevaan palvelutuotantoon täysin soveltumaton tukkutuote ja tämän jälkeen tehdään pieniä muutoksia lähinnä Kilpailuviraston aktiiviteettien perusteella, ei ole hyväksyttävä tapa tehdä tuotteistuksiin. Elisa katsoo, että esitysluonnoksessa esitetyt ongelmat IP-tukkutuotteen osalta eivät ole poistuneet LP:n IP-tukkutuotteen 1.3.2004 voimaan tulleiden muutosten jälkeen.

Saunalahden ja Songin lausunnot ovat samansuuntaiset. Saunalahti yhtyy Kilpailuviraston esitysluonnoksessa esitettyihin näkemyksiin LP:n IP-tukkutuotteeseen liittyvistä ongelmista. Saunalahti ja Song katsovat, että LP:n esittämät muutokset IP-tukkutuotteeseen eivät poista ongelmia ja palvelujen mielekäs tarjonta ei edelleenkään ole mahdollista. Saunalahti tuo esille, että sillä on mittava valikoima erilaisia ADSL-palveluja ja niiden toiminnallisuuksia, jotka eivät ole toteutettavissa IP-pohjaista, jälleenmyyntituotteeseen rinnastuvaa tukkutuotetta käyttäen. Song puolestaan toteaa, että esimerkiksi VoIP:in tarjoaminen rikkomatta Viestintäviraston ohjeita ja sääntöjä on mahdotonta. Ydinkysymys Saunalahden ja Songin mukaan on, millä OSI-mallin⁴³ tasolla palvelu on toteutettu. Song toteaa, että ADSL-tukkutuote tulisi velvoittaa toteutettavaksi OSI-L2-tasolla (esim. ATM), tai sitten vastaavalla hyvin skaalautuvalla ja palvelua rajoittamattomalla standardoidulla tekniikalla (kuten MPLS).

Aurian mukaan LP:n tekemät muutokset ovat oikean suuntaisia ja parantavat IP-pohjaisen tukkutuotteen ominaisuuksia, mutta esittää silti varauksia. Auria esittää muun ohella, että sillä on omassa palvelutarjonnassaan eri käyttäjäryhmille ja -tarpeisiin suunnattuja laajakaistapalveluita, jotka ominaisuuksiltaan eroavat toisistaan. Aikaisemmassa LP:n IP-pohjaisessa operaattorituotetoteutuksessa ei vakiomuodossaan olisi ollut mahdollista toimittaa kaikkia Aurian myymiä laajakaistapalveluita yhden IP-väylän päällä eikä toisaalta olisi ollut kustannustehokasta hankkia eri palveluille omia erillisiä

⁴¹ Liite 24. Kilpailuviraston lausuntopyynnöt Elisalle, Saunalahdelle, Turun Puhelimelle ja Songille, päivätty 3.3.2004.

⁴² Liite 25. Elisan lausunto, päivätty 29.3.2004; Saunalahden lausunto, päivätty 31.3.2004; Aurian lausunto, päivätty 30.3.2004 ja Songin lausunto, päivätty 2.4.2004.

⁴³ OSI-malli (Open Systems Interconnection) kuvaa kommunikaatiota erilaisten protokollien mukaisissa verkoissa. Ks. myöhemmin Liite 36.

IP-väyliä. Aurian mukaan tarvittaisiin lisätietoja virtuaaliverkkojen toteutustavasta sekä neuvotteluja Aurian ja LP:n välisistä menettelytavoista operaattoriyhteistyössä, ennen kuin tiedetään, kuinka hyvin muutokset toteuttaisivat Aurian tarpeet. Aurian mielestä reitittimistä pitäisi päästä mahdollisimman pian kokonaan eroon LP:n IP-pohjaisessa operaattorituotteistuksessa. Aurian mukaan on kuitenkin ymmärrettävää, että tähän päästään vasta sitten, kun LP on korvannut verkossaan olevat ATM-liitännäiset DSLAM-laitteet Ethernet-liitännäisillä DSLAMEillä eikä sen myötä reititystä eri verkko-tekniologioiden välillä enää tarvita.

Auria katsoo Kilpailuviraston esitysluonnoksen olevan perusteltu. Auria on harkinnut jo pitkään laajakaistaliittymien myynnin aloittamista LP:n toimialueella. LP:n operaattorituote on kuitenkin sovelnut huonosti Aurian tarpeisiin. Aurian halukkuus IP-pohjaisen operaattorituotteen käytölle LP:n siihen tekemien muutosten jälkeen on edelleen riippuvainen siitä, kuinka hyvin ja joustavasti tekniset, kaupalliset sekä menettely- ja yhteistyötapoihin liittyvät seikat onnistutaan ratkaisemaan neuvotteluissa LP:n kanssa.

ADSL-tuotteiden hinnoittelu

LP ilmoitti vuoden 2002 lopussa valmistelewansa DSL-palvelun operaattorihinnastoa ja hinnoittelun yhtenäistämistä vuoden loppuun mennessä.⁴⁴ Virastoon 25.2.2003 saapuneessa vastineessaan⁴⁵ LP totesi, että sen hinnoittelu on ollut markkinalähtöistä. LP:n mukaan verkon laajuus ja liittymämäärä sekä rakentamisen ja ylläpidon kokemus oli tuolloin ohittanut sellaisen kriittisen kynnyksen, joka mahdollisti LP:lle riittävään tarkkuuteen pääsemisen kustannuspohjaiselle hinnoittelulle operaattorirajapinnassa.

Laajakaistaliittymän hinta muodostuu tukku- ja vähittäistasolla kertaluontoisesta liittymän avausmaksusta ja kuukausimaksusta. LP toteuttaa hinnoittelussaan aluejakoa, jossa tiheämmin asutuilla seuduilla (LP:n operaattorihinnaston vyöhyke 1) tukku- ja vähittäisliittymät ovat edullisempia kuin harvaan asutuilla seuduilla (LP:n operaattorihinnaston vyöhyke 2). Tukku tuotteidensa hinnoittelussa LP soveltaa lisäksi määräalennuksia. Määräalennukset ovat 1.5.2003–30.6.2004 olleet seuraavan taulukon mukaiset:

⁴⁴ Liite 26. Lännen Puhelimen selvitys, päivätty 2.12.2002.

⁴⁵ Ks. edellä Liite 6.

ADSL-palvelun kuukausittaiseen laskutusvolyyymiin sidotut määräalennukset	
Laskutus EUR/kk	Alennus %
7 008	2
15 516	5
70 078	10
140 157	15

Kilpailuviraston selvitysten aikana LP on muuttanut ADSL-liittymistä perimiään maksuja useita kertoja sekä tukku- että vähittäistasolla. Oheisessa taulukossa on esitetty ATM-pohjaisen ADSL-tukkutuotteen ja yläkaistan sekä vähittäistuotteiden kuukausimaksujen kehitys^{46, 47}.

Lännen Puhelin Oyn ADSL-liittymien hinnat 6.2.2003 - 1.5.2004									
Liittymien nopeudet	256 Kbit/s	6.2.2003 - 30.9.2003							
	512 Kbit/s	1.10.2003 - 30.6.2004							
	Ensimmäinen tukkuhinnasto-luonnos	Ensimmäinen voimaan tullut tukkuhinnasto							
		Hinnastojen voimaantulopäivämäärä							
		6.2.2003	1.5.2003	1.7.2003	1.10.2003	1.1.2004	1.3.2004	1.4.2004	1.5.2004
Vähittäistuote €/kk		42,62	42,62	42,62	42,62	36,89	36,89	34,43	34,43
ADSL-tukkutuote €/kk		[...]	46,37	30,79	40,02	34,03	32,91	34,89	32,91
Yläkaista €/kk		8,66	8,66	8,35	8,35	8,35	8,35	8,35	8,35
Tukku yhteensä/kk		[...]	55,03	39,14	48,37	42,38	41,26	43,24	41,26

Kilpailuvirasto totesi LP:lle ensimmäisen kerran 13.2.2003, että sen ATM-pohjaisesta ADSL-operaattorituotteesta perimät maksut ovat kohtuuttomat suhteessa LP:n perimiin vähittäishintoihin.⁴⁸ Kilpailuvirasto lähetti Lännen Puhelimelle 29.12.2003 markkinaoikeusesitysluonnoksen⁴⁹, jossa se totesi ATM-pohjaisen ADSL-tukkutuotteen hinnoittelun täyttävän kilpailunrajoituslain 7 §:n kieltämän hintaruovin tunnusmerkit ja katsoi, että LP on hinnoittelullaan tosiasiallisesti kieltäytynyt tarjoamasta ADSL-tukkutuotetta.

LP:n näkemys hintaruovitarkastelusta

LP katsoi 16.2.2004 esitysluonnokseen antamassaan vastineessa⁵⁰, että koska Kilpailuvirasto ei ole voinut määrittellä markkinoita siten, että ne rajoittuisivat tiettyyn tekniikkaan, tässä tapauksessa ATM-tekniikkaan, ei Kilpailuvirasto voi myöskään tarkastellessaan tukkutuotteen hinnoittelun väitettyä poissuljentavaikutuksia rajoitua vain tietyllä tekniikalla toteutettuun tukkutuotteeseen. LP kat-

⁴⁶ Taulukon yksinkertaistamiseksi on esitetty vain kotitalouksille yleisimmin myyty 256 ja 512 Kbit/s – nopeuksiset liittymät LP:n hintavyöhykkeellä 1. Lisäksi tukkutasolta on esitetty vain ADSL-tukkutuotteen ja tilaajayhteyden yläkaistan vuokra eikä muita ADSL-liittymien toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia. LP nosti 256-liittymän nopeuden 512:een 1.10.2003 alkaen, mutta piti sen hinnan ennallaan.

⁴⁷ Liite 27 a) Kopio LP:n vähittäishinnastoista, b) Kopio LP:n hinnastoista ADSL-palvelusta operaattoreille ja c) Kopio LP:n tilaajayhteyshinnastosta.

⁴⁸ Ks. edellä Liite 5.

⁴⁹ Ks. edellä Liite 19.

⁵⁰ Ks. edellä Liite 20.

soo, että Kilpailuvirastolla ei ole perusteita tarkastella kuluttajamarkkinoita koskevilla hintaruuvilaskelmissaan yritysliittymiin vielä toistaiseksi tarkoitetun ATM-pohjaisen ADSL-tukku tuotteen hintaa. LP:n mukaan sen IP-pohjaisen tuotteen hinnoittelu ei riko kilpailusääntöjä.

LP katsoo Kilpailuviraston menettelevän joka tapauksessa virheellisesti, kun se ei ole esitysluonnoksessaan lainkaan ottanut kantaa siihen, onko LP:n itse käyttämän IP-pohjaisen ADSL-tukku tuotteen hinnoittelu kilpailunrajoituslain mukaista vai ei. LP:n käsityksen mukaan vähintäänkin LP:n toiminnan väitetyt moitittavuuden asteen arvosteleminen edellyttää kantaa siihen, onko LP:n itse kuluttajien ADSL-palveluissa käyttämässä tukku tuotteessa hintaruuvia vai ei.

LP katsoo myös, että hintaruuvitarkastelun rajoittuminen pelkääntään ATM-pohjaiseen tuotteeseen on kilpailunrajoituslain vastaista, koska ATM-pohjainen tuote ei ole vähittäismarkkinoille pääsyn kannalta välttämätön raaka-aine (essential facility). Markkinoille pääsyä estävä hintaruuvi-ilmiö voi syntyä vain silloin, kun välttämättömän raaka-aineen kustannus on kohtuuttoman korkea verrattuna tuottoihin, joita välttämätöntä raaka-ainetta hyödyntävä tehokas toimija pystyy kohtuullisessa ajassa saamaan vähittäismarkkinoilta (esim. Kilpailuneuvoston päätös 18.5.2001 s. 93).

LP:n mukaan ADSL-palvelujen markkinoille pääsee ja sinne on tultu myös muulla tavalla kuin vuokraamalla LP:ltä IP-pohjainen tai ATM-pohjainen ADSL-tukku tuote. LP katsoo, että kilpailuoikeudellisesti asianmukaisessa hintaruuvitarkastelussa tulisi tarkastella sitä, tarjoaako joku vähittäismarkkinoille pääsyn keinoista, tässä tapauksessa IP-pohjainen ADSL-tukku tuote, ATM-pohjainen ADSL-tukku tuote tai oman verkon rakentaminen laitiloja tai verkonsia vuokraamalla mahdollisuuden saada aikaan markkinoilla tavanomaisessa ajassa kannattava laajakaistapalveluliiketoiminta.

Hintaruuvilaskelmissa ei LP:n mukaan ole Kilpailuviraston esityksen mukaisella tavalla perusteltua tarkastella erikseen ATM-pohjaisen ADSL-tukku palvelun avausmaksun ja ADSL-kuluttajaliittymän avausmaksun "riittävää marginaalia". Syynä on se, ettei operaattoreiden avausmaksujen ja loppuasiakkaiden avausmaksujen välisellä marginaalilla ole alalle tulon kannalta merkitystä, jos avauskustannuksella on myytävissä palveluja, joista saaduilla tuloilla saadaan liiketoiminnallisesti kohtuullisessa ajassa katettua operaattorin avaus- ja kuukausimaksut sekä muut uuden liiketoiminnan aiheuttamat kulut.

LP katsoo, ettei hintaruuvilaskelmissa tulisi esitysluonnoksessa esitetyllä tavalla myöskään tarkastella erikseen kunkin ADSL-palvelun riittävää tuottoa. LP perustelee näkemystään sillä, että LP:n kilpailijat tarjoavat LP:n tavoin useita erilaisia ADSL-palveluja ja tavoitte-

levat yksittäisen ADSL-palvelun kannattavuuden asemesta koko ADSL-palveluliiketoimintansa kannattavuutta.

LP:n näkemys toimituksesta kieltäytymisestä

LP kiistää Kilpailuviraston väitteen toimituksesta kieltäytymisestä. LP on tehnyt operaattoriasiakkaidensa kanssa sopimuksia ADSL-tukku tuotteen tarjoamisesta. LP:n ATM-pohjaisesta tukku tuotteen perimä hinta vastaa tuotteen kustannuksia, joten perittyä hintaa ei voida pitää sellaisena, että LP hinnoittelullaan tosiasiallisesti pyrki estämään sopimuksen syntymisen palveluoperaattorin kanssa. LP tarjoaa lisäksi palveluoperaattoreille kuluttajaliittymiin erityisesti suunniteltua edullisempaa IP-pohjaista ratkaisua.

LP:n selvitysten mukaan se tarjoaa DSL-tukku tuotetta myös muille operaattoreille. LP totesi jo 22.11.2002 antamassaan selvityksessä⁵¹ neuvottelujen olevan loppusuoralla Elisan kanssa ja DSL-palvelun hinnoittelun sopimuskumppaneille perustuvan sopimuskohtaisesti kahdenkeskeisiin neuvotteluihin. LP:n vanhin sopimus on vuodelta 1999. LP:n selvityksen mukaan se on tarjonnut DSL-operaattoriliittymää yhdelletoista kilpailevalle operaattorille. Suurin osa näiden liittymien toimitussopimuksista on selvityksen mukaan suullisia. Vain Kauko verkko Ysi Oy:n osalta LP toimitti allekirjoitetun sopimuksen.⁵² Kaikki kilpaileville operaattoreille myydyt liittymät perustuivat LP:n ATM-pohjaiseen operaattorituotteeseen.

ADSL-liittymämäärät LP:n perinteisellä toimialueella

LP:n 15.8.2003 toimittaman selvityksen⁵³ mukaan LP oli 31.12.2002 myynyt ADSL-kotiliittymiä [...] kpl ja yritysliittymiä [...] kpl, eli yhteensä [...] kpl. Heinäkuun lopussa (31.7.2003) LP oli puolestaan myynyt kotiliittymiä [...] kpl ja yritysliittymiä [...] kpl, eli yhteensä [...] kpl. Selvityksen mukaan kilpailevilla operaattoreilla oli LP:n perinteisellä toimialueella 1.1.2003 yhteensä [...] liittymää ja [...] liittymää 11.8.2003. LP:n selvityksestä ei käy ilmi, ovatko liittymät yritys- vai kotitalousliittymiä.

Alan sääntely

Viestintämarkkinalaki

Viestintämarkkinalain 36 §:n 4 momentin mukaan telemarkkinoiden kilpailunrajoituksia ja niiden vahingollisia vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon myös viestintämarkkinalain ja sen nojalla annetut säännökset ja määräykset.

⁵¹ Ks. edellä Liite 3.

⁵² Ks. edellä Liite 18.

⁵³ Ks. edellä Liite 18.

Viestintävirasto antoi 22.10.2003 Kilpailuvirastolle lausunnon⁵⁴ viestintämarkkinalain soveltamisesta kytkentäiseen datasiirtoon. Viestintävirasto totesi lausunnossaan, että viestintämarkkinalain (396/1997) 3 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisesti laki ei koskenut teletoimintaa, joka liittyy pääasiallisesti muuhun televiestintään kuin puheluiden välittämiseen, siinä laajuudessa kuin ministeriö erikseen päättää. Ministeriö on päätöksen 475/1997 3 §:n 1 momentissa rajannut lain soveltamisalan ulkopuolelle 1) kytkentäisen datasiirron; ja 2) kuvan siirron dataverkossa. Datasiirto on HE:ssä 163/1996 määritelty tietokonekielisten viestien välittämiseksi televerkossa.

Nykyisen viestintämarkkinalain (393/2003) soveltamisala on aiemasta lainsäädännöstä poiketen yleinen. Se käsittää kaiken yleiseksi teletoiminnaksi katsottavan verkkopalvelun ja viestintäpalvelun sekä näihin liittyvän palveluntarjonnan, ellei laissa nimenomaisesti toisin säädetä. Tärkein poikkeus koskee viranomaisverkkoja. Soveltamisala käsittää siten mm. dataverkkopalvelujen tarjonnan sekä Internet-yhteyden ja sähköpostipalvelujen tarjonnan.

Nykyisen viestintämarkkinalain nojalla yhteenliittämistä ja käyttöoikeuden luovutusta koskevat teleyrityksen velvollisuudet asetetaan pääsääntöisesti Viestintäviraston päätöksissä. Päätökset - ja vastaavasti velvoitteet - ovat yrityskohtaisia. Teleyrityksillä on kuitenkin myös suoraan lain nojalla tiettyjä velvoitteita, kuten velvollisuus neuvotella yhteenliittämisestä muiden teleyritysten kanssa. Viestintämarkkinalain 24 §:n nojalla Viestintävirasto voi asettaa teleyritykselle velvollisuuden vuokrata

- 1) tilaajayhteys tai sen osa,
- 2) tilaajayhteyden välityskykyä rinnakkaiskäyttöä varten (ns. yläkaista),
- 3) tilaajayhteyden siirtokapasiteettia rinnakkaiskäyttöä varten ja
- 4) laitetilaa, jos se on laissa yksilöidyllä tavalla tarpeen.

Viestintävirasto totesi, että kuten lainkohdan perusteluissakin on todettu, tilaajayhteyden siirtokapasiteettia koskeva sääntely merkitsee muutosta aiempaan lainsäädäntöön. Lain perustelujen mukaan kohdan 3) velvoitteella tarkoitetaan datasiirtopalvelua, joka tapahtuu vuokralle antajan asentamilla laitteilla (ns. bittivirtaa). Kilpailija voi tässä järjestelyssä tarjota oman internet-palvelunsa käyttäjille rinnakkaisyhteydellä ilman omia laitteita. Tilaajayhteyden, yläkaistan ja laitetilan vuokrausvelvoitteet sen sijaan olivat pääosin samansisältöisinä jo aiemmassa lainsäädännössä.

⁵⁴ Liite 28. Viestintäviraston lausunto "Kytkentäinen datasiirto uudessa viestintämarkkinalaissa", päivätty 22.10.2003.

Viestintämarkkinalain (393/2003) täytäntöönpanoon kuuluvat esimerkiksi merkityksellisten viestintämarkkinoiden määrittely ja analysointi, mahdollisten huomattavan markkinavoiman yritysten nimeäminen sekä velvollisuuksien asettaminen näille. EY:n komissio on antanut suosituksen⁵⁵ ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista sähköisen viestinnän alalla. Viestintämarkkinalain (393/2003) 16 § velvoittaa Viestintävirastoa ottamaan huomioon komission suosituksen merkityksellisiä viestintämarkkinoita määrittellessään.

Komission suosituksen mukaisesti Viestintävirasto on määritellyt omaksi merkitykselliseksi markkinaksi tukkutason laajakaistapalvelut (markkina 12). Markkina 12 muodostuu verkkoyrityksen palveluyritykselle tarjoamasta tukkutason laajakaistapalvelusta, millä tarkoitetaan bittivirtapohjaista (ns. bitstream) tai ominaisuuksiltaan tätä vastaavaa datapalvelua, joka mahdollistaa laajakaistadatan välittämisen molempiin suuntiin. Viestintävirasto antoi 19.2.2004 44 verkko-operaattorille (ml. Lännen Puhelin) tätä markkinaa koskevat päätösluonnokset. Lausunnon antohetkellä päätösluonnokset olivat jatkovalmistelussa, ja niissä annetut velvoitteet eivät vielä olleet voimassa. Viestintävirasto totesi lausunnossaan, että aiempaan lakiin perustuneet teleyritysten oikeudet ja velvollisuudet pysyvät viestintämarkkinalain 139 §:n nojalla voimassa, kunnes Viestintävirasto on asettanut uudet viestintämarkkinalain mukaiset velvollisuudet.⁵⁶

Telemarkkinoiden sääntelystä Euroopan yhteisössä

EU:ssa on vireillä ns. eEurope-hanke⁵⁷, jonka tavoitteena on kilpailun lisääminen paikallisverkoissa ja kilpailun vapauttaminen tilaajayhteisöissä. Hankkeen tavoitteena on mm. Internetin käyttökustannusten alentaminen ja laajakaistayhteyksien saatavuuden lisääminen. Hankkeen piirissä on julkaistu useita lakeja. Asiaa on käsitelty myös EU:n komission tietoliikenne- ja viestintäraporteissa.

Euroopan parlamentin ja EU:n neuvoston asetuksessa⁵⁸, tilaajayhteyksien eriytetystä tarjoamisesta, artiklassa 1 (3) todetaan seuraavaa: Tätä asetusta sovelletaan rajoittamatta ilmoitettujen operaattorien velvollisuutta noudattaa yhteisön oikeuden mukaisesti

⁵⁵ Liite 29. Komission suositus sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY mukaisesti ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista sähköisen viestinnän alalla 2003/311/EY, EYVL L 114, 8.5.2003, s. 45.

⁵⁶ Viestintäviraston päätökset huomattavasta markkinavoimasta tukkutason laajakaistapalvelujen markkinoilla tulivat voimaan 1.10.2004. Ks. jäljempänä Liite 34.

⁵⁷ Liite 30. eEurope 2002 ja eEurope2005, <http://www.eu.int/scadplus/leg/fi/s21012.htm#eEurope>, 11.10.2004.

⁵⁸ Liite 31. Asetus N:o 2887/2000, 31.12.2000.

syrjimättömyyden periaatetta niiden käyttäessä yleistä kiinteää puhelinverkkoa nopeiden liittymien ja siirtopalvelujen tarjoamiseen kolmansille osapuolille samalla tavoin kuin ne tarjoavat omille yksiköilleen tai osakkuusyrityksilleen.

Komission tiedonannossa⁵⁹ "Tilaajayhteyksien eriytetty tarjonta: Kilpailun mahdollistaminen kaikessa sähköisessä viestinnässä, mukaan luettuina laajakaistamultimedia ja nopea Internet" todetaan, että nopeiden datapalvelujen tarjontaa ei yhteisön oikeudessa ole säädetty pakolliseksi, mutta jos vakiintunut operaattori tarjoaa DSL-palveluja omille yksiköilleen, tytäryhtiöilleen tai kolmannelle osapuolelle, sen on yhteisön oikeuden mukaan tarjottava tällaisia palveluja kaikille muillekin selkein ja syrjimättömin ehdoin. Yhteyksien tarjontaa nopeiden datapalvelujen käyttöön ei voida pitää taloudellisesti tai teknisesti vastaavana kuin tilaajayhteyksien kuparijohtojen tarjoamista, koska nopeissa datapalveluissa uuden tulokkaan on käytettävä vakiintuneen operaattorin nopeita modeemeja ja muita laitteita, mikä taas vaikuttaa palvelun kustannusrakenteeseen ja asettaa rajoituksia modeemityypeille, joita uuden tulokkaan asiakkaat voivat ostaa tai vuokrata.

Perusteluina komissio viittaa myös direktiivin 98/10/EY, avoimen verkon tarjoamisen (ONP) soveltamisesta puhelin toimintaan ja teleyleispalvelusta kilpailuympäristössä, erityisesti sen 16 artiklan 7 kohtaan.⁶⁰ Direktiivissä veloitetaan kansallinen sääntelyviranomainen varmistamaan, että 1 kohdassa tarkoitettujen merkittävässä markkina-asemassa olevat organisaatiot noudattavat syrjimättömyyden periaatetta käyttäessään yleisesti saatavilla olevien telepalvelujen tarjoamiseen kiinteää yleistä puhelinverkkoa, ennen muuta erityisiä verkkoon pääsymahdollisuuksia. Tällaisten organisaatioiden on sovellettava samankaltaisia ehtoja samankaltaisissa olosuhteissa samankaltaisia palveluja tarjoaviin organisaatioihin ja tarjottava erityisiä verkkoon pääsyn toiminteita ja tietoja muille samoilla ehdoilla ja samanlaatuisina kuin omille osastoilleen tai tytäryhtiöilleen tai yhteistyökumppaneilleen.

Kilpailuoikeudellinen arviointi

Relevanttien markkinoiden määrittelystä

Määräävän markkina-aseman olemassaolon ja sen mahdollisen väärinkäytön arvioinnin perusteena ovat tapauskohtaisesti määriteltävät relevantit hyödyke- ja maantieteelliset markkinat sekä niiden kehitys. Maantieteellisiä markkinoita määriteltäessä otetaan huomioon tarkastelun kohteena olevan yrityksen toiminta-alue ja sellaiset alueet, joilla asiakkaiden on mahdollista solmia taloudellisesti ja

⁵⁹ Liite 32. Komission tiedonanto COM(2000) 237, 26.4.2000.

⁶⁰ Liite 33. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/10/EY, annettu 26.2.1998.

teknisesti realistisia vaihtoehtoisia liikesuhteita. Hyödykemarkkinoiden arvioinnissa on olennaista asiakkaiden ja ensisijassa kysynnän näkökulma.

Relevantteja hyödykemarkkinoita määritettäessä toisiaan kohtuullisesti korvaavat tuotteet luetaan mukaan samoihin markkinoihin. Samaa tuotetta käyttävät erilaiset ostajaryhmät eivät välttämättä koe korvaavuutta samalla tavalla. Tietty ostajaryhmät saattavat olla halukkaampia vaihtamaan eri tuotteiden välillä kuin toiset ostajaryhmät. Ostajat ovat "sidottuja", jos tietty ryhmä asiakkaita ei voi tai ei halua vaihtaa käyttämäänsä tuotetta toiseen tuotteeseen. Tällöin markkinat määritellään ahtaammin, koska kaikkien kuluttajien näkökulmasta tuotetta ei voida korvata toisella päällisin puolin korvaavalla tuotteella. Erityisesti ostajien ollessa riippuvaisia yhden ainoan yrityksen toimituksista markkinat määritellään suppeasti, jos yrityksestä riippuvuussuhteessa olevien kauppakumppanien ryhmä on taloudellisesti merkittävä.

Relevantit hyödykemarkkinat

Laajakaistapohjaiset Internet-liittymät kotitalouksille (lopputuotemarkkinat)

Edellä olevan markkinakuvauksen (s. 6–9) mukaan laajakaistaliittymät poikkeavat valintaisen puhelinverkon modeemi- ja ISDN-yhteyksistä tiedonsiirtonopeutensa ja hinnoittelunsa suhteen. Laajakaistaliittymistä kotitalouksille tarjotut yksityiset liittymät poikkeavat puolestaan yritys- ja kiinteistöliittymistä hankintatapsansa, hintansa ja teknisten ominaisuuksiensa perusteella.

Kotitalouksille yksityinen laajakaistayhteys on mahdollista toteuttaa joko puhelinverkon kautta xDSL-liittymän tai kaapeli-TV-verkon kautta kaapelimodeemin avulla. Muita nykyisin edellisiä harvinaisempia toteutustapoja ovat mm. langattoman lähiverkon WLANin (Wireless Local Area Network), sähköverkkoon perustuvan datasähkön (PLC, Powerline Communications), satelliittipalvelun tai radiolinkin avulla toteutetut liittymät. Toteutustekniikka ei ainakaan tällä hetkellä näytä merkittävästi vaikuttavan lopputuotteen ominaisuuksiin, joten eri tekniikoilla toteutettujen kotitalouksien laajakaistaliittymien voidaan katsoa kilpailevan keskenään.

Edellä olevan perusteella virasto katsoo, että käsillä olevassa tapauksessa relevantit lopputuotemarkkinat muodostuvat kotitalouksille tarjottavien yksityisten laajakaistapohjaisten Internet-liittymien markkinoista.

ADSL-pohjaisten Internet-yhteyksien tukkumarkkinat

Jotta Internet-palvelujen tarjoaja (ISP) voi tarjota laajakaistaisia Internet-yhteyksiä vähittäisasiakkaille, sen on tehtävä sopimus ver-

kon yhteenliittämisestä ja vuokrauksesta paikallisen verkko-operaattorin kanssa. Paikallinen televerkko-operaattori tarjoaa verkkopalveluita sekä omalle palvelutuotannolleen että kilpaileville telepalveluyrityksille. Telepalveluyritykset käyttävät verkkopalveluita raaka-aineena jalostaessaan loppuasiakkaille tarkoitettuja telepalveluita. Paikallisen teleoperaattorin tapauksessa palveluoperaattorin ja verkko-operaattorin liiketoiminta on luonnollisesti yrityksen sisäistä.

Laajakaistaisen Internet-yhteyden tarjoaminen on mahdollista esimerkiksi riittävän kattavan puhelin-, kaapeli-TV-, sähkö- (PLC), langattoman lähiverkon (WLAN), radiolinkin tai satelliitin avulla. LP omistaa perinteisellä toimialueellaan paitsi puhelinverkon myös kaapeli-TV-verkon. LP aloitti vuoden 2003 lopusta tarjoamaan kotitalouksille laajakaistayhteyksiä kaapeli-TV-verkon kautta, mutta se ei tarjoa niitä tukkutasolla. Tällöin kilpailu laajakaistamarkkinoilla LP:n perinteisellä toimialueella ei ole mahdollista kaapelimodeemiyhteyksien kautta. LP:n toimialueella ei myöskään ole riittävän kattavia WLAN-⁶¹, PLC- tai muita laajakaistayhteyksien toteuttamiseen tarvittavia verkkoja, joten markkinoille pääsy on mahdollista ainoastaan vuokraamalla LP:n puhelinverkkoyhteyksiä, jotka ovat saatavilla koko LP:n perinteisellä toimialueella. Kilpailevan operaattorin on mahdollista vuokrata LP:ltä joko 1) koko päästä päähän tiedonsiirtoyhteys ADSL-tukkutuotteena tai 2) pelkkä tilaajayhteys tai sen yläkaista ja rakentaa oma xDSL-verkko. Vaihtoehdot kuvataan seuraavassa tarkemmin.

ADSL-tukkutuote

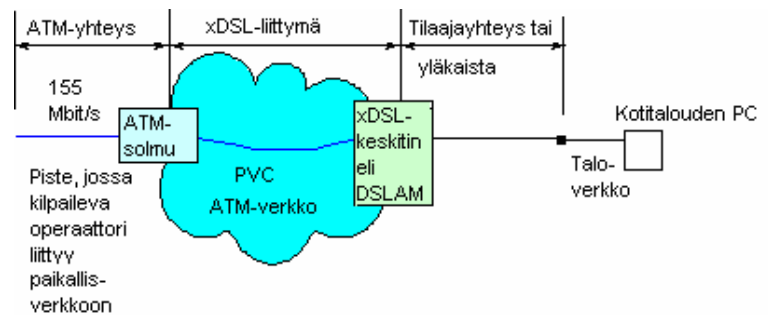
Koska Lännen Puhelin tarjoaa palveluoperaattorina kuluttajille ADSL-liittymiä, LP:n verkko-operaattori tarjoaa tukkutuotteena palveluoperaattorilleen ADSL-pohjaiseen Internet-liittymään tarvittavat verkkoyhteydet. Vastaavien verkkoyhteyksien vuokraaminen tukkutasolla tarjoaa myös kilpaileville palveluoperaattoreille (ISP:ille) mahdollisuuden liittyä paikallisteleverkkoon ja muodostaa tiedonsiirtoyhteys loppukäyttäjän ja palveluoperaattorin välille ilman, että ISP:n tarvitsee investoida omaan infrastruktuuriin paikallisoperaattorin alueella. Tukkutason tiedonsiirtoyhteyttä kutsutaan ADSL-tukkutuotteeksi. LP tarjoaa ADSL-tukkutuotteeksi sekä ATM- että IP-pohjaista tukkutuotettaan.

Kilpailuviraston ADSL-markkinoita koskevien valtakunnallisten selvitysten⁶² mukaan alalla vallitseva tapa tarjota tukkutasolla operaattoreille xDSL-liittymää on ATM-verkon kautta toteutettu, epä-

⁶¹ Rauman Energia tarjoaa Rauman keskustan alueella WLAN-pohjaista Superstrada Internet-liittymäpalvelua. Tämä WLAN-verkko rajoittuu kuitenkin vain Rauman keskustan alueelle ja kattaa arviolta alle 20 % koko LP:n perinteisen toimialueen asukkaista (30 000 / 153 000). Lähteet: Radionet Oy:n tiedote 3.12.2002 <http://www.radionet.fi/Lang/Eng/news/02120301.asp?id=13718> ja Väestörekisterikeskus.

⁶² Dnro:t 1120/61/01, 1147/61/01 ja 968/61/02.

symmetrinen (ADSL) tai symmetrinen (SDSL) datayhteys. Yhteys sisältää kuvan 3 mukaisesti ATM-virtuaalikanavan PVC:n (Permanent Virtual Channel) xDSL-keskitimen tilaajaliittymästä ATM-runkoverkon liityntäpisteeseen. Yleensä PVC:lle on myös määritelty laatuluokka, joka kuluttajille tarjottavissa liittymissä on tavallisesti UBR (Unspecified Bit Rate) eli liittymässä ei ole yhteyskohtaista laatutakuuta. Tämä on huomattavasti edullisempi tapa toteuttaa liittymä kuin taatun kapasiteetin CBR-liittymä (Constant Bit Rate), jota tarjotaan tavallisesti vain yritysliittymiin.



Kuva 3. xDSL-liittymän verkkokomponentit.

Edellä kuvattu tekninen kuvaus ei ole tyhjentävä kuvaus ADSL-tukku tuotteen toteuttamisesta, mutta vastaa tällä hetkellä markkinoilla yleisimmin vallitsevaa käytäntöä. Koska markkinat ovat vielä kehitysvaiheessa, ADSL-tukku tuotteen määritelmä ei sulje pois muilla kuin ATM-tekniikalla, kuten IP-tekniikalla, toteutettuja ratkaisuja.

Tukkutason xDSL-liittymät muodostavat omat markkinansa, mutta päästä päähän muodostettavan ADSL-yhteyden toteuttamiseksi kilpailevan operaattorin tulee kuvan 3 mukaisesti vuokrata paikallisoperaattorilta myös tilaaja- ja ATM-yhteys. Tilaajayhteys voidaan vuokrata operaattorista riippuen talojakamoon toimitettuna omana parinaan, ylätaajuutena analogisen puhelinliittymän kanssa samalla parilla tai asennusosoitteeseen puhelinpistorasiaan toimitettuna. Kilpaileva operaattori liittyy paikallisoperaattorin verkkoon ATM-yhteydellä, joka tapahtuu yleensä 155 Mbit/s optisella liittymällä. ATM-yhteys voidaan operaattorista riippuen toimittaa asiakkaalle joko verkko-operaattorin ATM-runkoverkon liityntäpisteessä tai tuotuna asiakkaan haluamaan osoitteeseen siirtoyhteydellä.

Oman xDSL-verkon rakentaminen

Palveluoperaattori (ISP) voi vuokrata puhelinverkko-operaattorilta pelkän tilaajayhteyden tai tilaajayhteyden yläkaistan ja rakentaa itse DSL-yhteyden verkko-operaattorin keskukselta ATM-solmuun mm. DSLAM-komponentteja ostamalla ja laitetilapaikkoja vuokraamalla. Oman DSL-verkon rakentaminen edellyttää kuitenkin paitsi merkittävää asiakasvolyyymia myös huomattavia taloudellisia voimavaroja. Nettiportti-poikkeuslupahakemuksen⁶³ yhteydessä Nettiportin kilpailijat ovat lausunnoissaan esittäneet, että omaa DSL-verkkoa rakentamalla markkinoille pääsy on erittäin hankalaa, ja on mahdollista vain hyvin suurille toimijoille. LP:n kanssa yhtä kattavan rinnakkaisen DSL-verkon rakentaminen LP:n perinteiselle toimialueelle ei ole taloudellisesti mielekäästä. Viestintävirasto on päätöksessään⁶⁴ huomattavasta markkinavoimasta tukkutasen laajakais-
tapalvelujen markkinoilla katsonut, että tilaajayhteystuotteet täydentävät, mutta eivät korvaa, tukkutasen laajakaispalvelujen tarjontaa. Lisäksi EY:n komissio on ohjeissaan⁶⁵ esittänyt, että markkinoille pääsyä voi estää se, että merkityksellisille markkinoille pääsy edellyttää mittavia investointeja ja kapasiteetin sitomista pitkäksi ajaksi, jotta toiminnasta voisi tulla kannattavaa.

Yhteenveto ADSL-pohjaisten Internet-liittymien tukkumarkkinoista

LP on esittänyt vastineessaan⁶⁶, että ADSL-palvelujen markkinoille voi päästä ja sinne on päästy myös muulla tavalla kuin vuokraamalla LP:itä IP-pohjainen tai ATM-pohjainen ADSL-tukkutuote. LP katsoo, että kilpailuoikeudellisesti asianmukaisessa hintaruuvitarkastelussa tulisi tarkastella, tarjoaako joku vähittäismarkkinoille pääsyn keinoista, tässä tapauksessa IP-pohjainen ADSL-tukkutuote, ATM-pohjainen ADSL-tukkutuote tai oman verkon rakentaminen laitetiloja tai verkonosia vuokraamalla mahdollisuuden saada aikaan markkinoilla tavanomaisessa ajassa kannattava laajakaispalveluliiketoiminta. Toisaalta kilpailevat operaattorit Elisa ja Auria, jotka toimivat myös verkko-operaattoreina laajakaispalvelujen tukkumarkkinoilla eivät ole kiistäneet Kilpailuviraston esitysluonnoksessa esittämää määrittelyä relevanteista tukkumarkkinoista.⁶⁷ Myös Lännen Puhelimen hyvin korkeat, noin 90 prosentin, markkinaosuudet sekä laajakaispalvelujen vähittäis- että tukkumarkkinoilla ovat osoituksena siitä, että markkinoille pääsy ei ole ollut merkittävässä määrin mahdollista omaa DSL-verkkoa rakentamalla.

⁶³ Dnro 1147/61/01

⁶⁴ Liite 34. Viestintäviraston päätös 137/934/2004, päivätty 17.9.2004.

⁶⁵ Liite 35. Komission ohjeet markkina-analyysiä ja huomattavan markkinavoiman arvioimista varten sähköisen viestinnän verkkoja ja palveluja koskevassa yhteisön sääntelyjärjestelmässä. EYVL C 165 11.7.2002, s. 16 ,kohta 80.

⁶⁶ Ks. edellä Liite 20.

⁶⁷ Ks. edellä Liite 25.

Kilpailuvirasto katsoo, että kattavaksi sekä taloudellisesti ja teknisesti mielekkääksi ratkaisuksi ADSL-pohjaisten Internet-liitymien tarjoamiseksi kotitalouksille LP:n perinteisellä toimialueella jää ADSL-yhteyksien vuokraaminen LP:ltä tukkutasolla. ***Kilpailuvirasto katsoo, että käsillä olevassa tapauksessa relevantit markkinat ovat ADSL-pohjaisten Internet-yhteyksien tukkumarkkinat (jäljempänä myös xDSL-tukkutuotteen markkinat).***

Maantieteelliset markkinat

Relevantit maantieteelliset markkinat muodostuvat alueesta, jolla yritykset kilpailevat keskenään ja jolla kilpailuolosuhteet ovat alueellisesti samanlaiset kaikille myyjille. Maantieteellisiä markkinoita määritettäessä otetaan huomioon tarkastelun kohteena olevan yrityksen toiminta-alue ja myös ne alueet, joilla asiakkaiden on mahdollista solmia liikesuhteita.

Kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus ovat todenneet paikallisia puhelinyhtiötä koskevissa tapauksissa⁶⁸, että paikallistelemarkkinat ovat alueelliset muodostuen siitä toimialueesta, jolla puhelinyhdistyksellä oli rajoitukseton oikeus paikallisen telemarkkinan harjoittamiseen 31.12.1993 saakka.

Laajakaistaisissa Internet-yhteyksissä ei palveluoperaattoreilla ole saatavilla valtakunnallisesti toimivaa tukkuyhteyttä. Vähittäisasiakkailla tarjottava lopputuote on muodostettava alueellisen verkkooperaattorin tilaajayhteydestä ja xDSL-tukkutuotteesta tai itse rakennetun alueellisen DSL-verkon kautta. Verkko-operaattorille maksettava korvaus televerkon käytöstä vaihtelee operaattorikohtaisesti. Toistaiseksi yksikään palveluoperaattori ei ole tarjonnut laajakaistaisia Internet-palveluja valtakunnallisesti.

Viestintävirasto on päätöksessään⁶⁹ huomattavasta markkinavoimasta tukkutaso laajakaistapalvelujen markkinoilla katsonut, että koska käytännössä valtaosa laajakaistatukkutuotteista on toteutettu kiinteässä puhelinverkossa, voidaan todeta, että kilpailu on alueellisesti rajoittunut lähes yksinomaan Lännen Puhelimen kiinteään puhelinverkon kattamalle alueelle.

Täten käsillä olevassa tapauksessa ADSL-pohjaisten Internet-liitymien tukkumarkkinoiden relevantit maantieteelliset markkinat on perusteltua rajata Lännen Puhelimen perinteisen toimialueen

⁶⁸ Päijät Hämeen Puhelinyhdistystä koskeva kilpailuneuvoston päätös Dno 69/690/99, annettu 14.12.2000 ja KHO:n päätös 240/2/2001, annettu 15.8.2001, Turun Puhelin Oy:tä koskevat päätökset: KNO Dno 15/690/2000, annettu 18.5.2001 ja KHO Dno 1842/2/01, annettu 22.4.2002 ja Salon Seudun Puhelinta koskevat päätökset: KNO Dno 14/690/2000, annettu 18.5.2001 ja KHO Dno 1817/2/01, annettu 22.4.2002.

⁶⁹ Ks. edellä Liite 34, s 8.

mukaan alueeksi, jolla Lännen Puhelimella oli rajoitukseton oikeus paikallisen teletoinnin harjoittamiseen 31.12.1993 saakka (LP:n perinteinen toimialue, ks. alaviite 2). LP on ainoa televerkkoyritys, jolla on ainoa täysin kattava kiinteä tele- ja DSL-verkko tällä alueella ja lähes 100 %:lla alueen asiakkaita on liittymä LP:n kiinteään verkkoon.

Määräävä markkina-asema

Kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentin mukaan elinkeinonharjoittajalla on määräävä markkina-asema, jos sillä on koko maassa tai tietyllä alueella yksinoikeus tai muu sellainen määräävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla. Määräävän markkina-aseman olemassaolon määrittely edellyttää mm. markkinaosuusien, lähimpien kilpailijoiden aseman, alalle pääsyn esteiden, yrityksen kilpailuetujen ja käyttäytymisen sekä alan kehityksen tarkastelua.

Lännen Puhelimen asema markkinoilla

ADSL-pohjaisten Internet-liittymien tukkumarkkinat

Viestintäviraston päätöksen⁷⁰ mukaan Lännen Puhelimen osuus DSL-yhteyksistä laajakaistapalvelujen tukkumarkkinoilla on Viestintäviraston syksyllä 2003 keräämien markkinatietojen perusteella yli 90 prosenttia sekä TeliaSonera Finland Oy:n ja Lounet Oy:n kummankin alle 5 prosenttia. Lisäksi Lännen Puhelin Oy:n markkinaosuus on lähes 100 prosenttia sekä tilaajayhteystuotteiden markkinoista että paikallisessa kiinteässä puhelinverkossa loppukäyttäjille tarjottavien liittymien kappalemääräisistä markkinoista sen perinteisellä toimialueella. Lännen Puhelimen markkinaosuuden voidaan katsoa olevan niin korkea, että se on vahva osoitus huomattavan markkinavoiman olemassaolosta. Markkinaosuus on pysynyt korkeana paikallisen kiinteän puhelinverkon vuokrausvelvollisuudesta huolimatta. Lännen Puhelin hallitsee suurelta osin perinteisen toimialueensa laajakaistatukku palvelun tarjontaa sekä kiinteän puhelinverkon tilaajayhteyksiä, mikä antaa sille mahdollisuuden kontrolloida palveluntarjoajien pääsyä markkinoille.

Lisäksi Viestintävirasto on katsonut, että koska kiinteä puhelinverkko on luonteeltaan niin sanottu luonnollinen monopoli ja kilpaillevien verkkojen rakentaminen ei korkeiden kustannusten eikä rakentamisen pitkäkestoisuuden takia ole taloudellisesti mielekäästä, käytännössä kilpailijoiden ainoaksi vaihtoehdoksi saada käyttöönsä tilaajayhteyksiä ja tukkutasen laajakaistapalvelua jää tuotteiden

⁷⁰ Ks. edellä Liite 34, s 9.

vuokraus Lännen Puhelimelta. Päätöksen mukaan Lännen Puhelimella on viestintämarkkinalain 17 § 1 momentissa tarkoitettu huomattava markkinavoima tukkutasen laajakaistapalvelujen markkinoilla alueella, jolla V-S Teleosuuskunnalla, Rauman Seudun Puhelin Oy:llä ja Tele-Teljä Oy:llä oli rajoitukseton oikeus paikallisen teletoiminnan harjoittamiseen 31.12.1993 asti.⁷¹

Kilpailuneuvosto ja Korkein hallinto-oikeus ovat todenneet paikallisia puhelinyhtiöitä koskevissa tapauksissa⁷², että yhtiöiden voitiin katsoa olevan korkean markkinaosuuden (yli 90 %) perusteella kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentin mukaisessa määräävässä markkina-asemassa paikallisteletoiminnassa perinteisellä toimialueellaan, jolla yhtiöillä on ollut rajoitukseton oikeus paikallisen teletoiminnan harjoittamiseen 31.12.1993 saakka. Edellä mainituista päätöksistä ilmenee, että paikallista kiinteää televerkkoa omistavilla yhtiöillä on mahdollisuus hallita kilpailevien palveluoperaattoreiden pääsyä televerkkoihin.

LP:n kilpailijoista Sonera ja Lounet ovat rakentaneet jonkin verran omaa rinnakkaista DSL-verkkoa LP:n toimialueelle. Soneran ja Lounetin verkon alueella olevien asiakkaiden määrä on kuitenkin vähäinen LP:n asiakasmäärään verrattuna. LP:n verkko on ainoa koko toimialueen kattava verkko. Kilpailuviraston käsityksen mukaan kilpailevien DSL-verkkojen yhteenlaskettu markkinaosuus yhtiön perinteisellä toimialueella jää liittymämäärissä laskettuna selvästi alle 10 %:n. Uudet yrittäjät eivät kykenisi rakentamaan vakiintuneen operaattorin verkon rinnalle kokonaan uutta omaa paikallisverkkoaan kohtuullisessa ajassa ja mielekkäin kustannuksin. Lisäksi LP hallitsee perinteisen toimialueensa tilaajayhteys- ja kiinteää verkkoa, mikä antaa sille merkittävän kilpailuedun muihin teleoperaattoreihin verrattuna sekä mahdollisuuden vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin perinteisellä toimialueellaan.

Alueelle tuleva ISP on siis lähes täysin riippuvainen siitä, millä ehtoilla LP tarjoaa paikallisia verkkoyhteyksiään (tilaajayhteys + DSL-operaattorituote + ATM-liityntä). Näille LP:n verkkoyhteyksille ei ole toista riittävän kattavaa korvaavaa vaihtoehtoa ADSL-liittymien tarjoamiseksi LP:n perinteisellä toimialueella. Kyse on raaka-aineesta, joka antaa toimintaedellytykset ADSL-pohjaisten Internet-liittymien tarjoamiselle LP:n toimialueelta tavoitelluille asiakkaille. Ainoa tapa päästä tasavertaisesti kilpailemaan LP:n palveluoperaat-

⁷¹ Rauman Seudun Puhelin Oy, V-S Teleosuuskunta ja Tele-Teljä Oy sulautuivat vuonna 1994 Lännen Puhelin Oy:ksi.

⁷² Päijät Hämeen Puhelinyhdistystä koskeva kilpailuneuvoston päätös Dno 69/690/99, annettu 14.12.2000 ja KHO:n päätös 240/2/2001, annettu 15.8.2001, Turun Puhelin Oy:tä koskevat päätökset: Kilpailuneuvosto (KNO) Dno 15/690/2000, annettu 18.5.2001 ja KHO Dno 1842/2/01, annettu 22.4.2002 ja Salon Seudun Puhelinta koskevat päätökset: KNO Dno 14/690/2000, annettu 18.5.2001 ja KHO Dno 1817/2/01, annettu 22.4.2002.

torin kanssa on vuokrata tilaajayhteys tai tilaajayhteyden yläkaista, xDSL-tukkuutuote ja ATM-liityntä Lännen Puhelimesta. Kilpailuvirasto katsoo, että **LP:llä on kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentin mukainen määräävä markkina-asema ADSL-pohjaisten Internet-yhteyksien tukku-markkinoilla LP:n perinteisellä toimialueella.**

Laajakaistapohjaisten Internet-liittymien vähittäismarkkinat

Tapauksen kannalta ei ole välttämätöntä määrittellä, onko LP:llä määräävää markkina-asemaa lopputuotemarkkinoilla, mutta väärinkäytön vahingollisten vaikutusten selvittämiseksi on tärkeää selvittää, mikä LP:n asema on lopputuotemarkkinoilla.

LP oli 31.12.2002 mennessä myynyt ADSL-kotiliittymiä [...] kpl, 31.7.2003 mennessä puolestaan [...] kpl ja 31.3.2004 mennessä [...] kpl. LP:n selvityksen mukaan kilpailevilla operaattoreilla oli LP:n perinteisellä toimialueella 1.1.2003 yhteensä [...] liittymää ja 11.8.2003 [...] liittymää. Kilpailijoiden liittymistä ei tiedetä, ovatko ne yritys- vai kuluttajaliittymiä. Lisäksi Rauman Energia tarjoaa Rauman kaupungin alueella WLAN-pohjaista Superstrada Internet-liittymää (ks. alaviite 61).

Kilpailuviraston saamien tietojen perusteella LP:n markkinaosuus kuluttajille myydyistä laajakaistaliittymistä on noin [...]. Lisäksi Viestintävirasto on päätöksessään⁷³ arvioinut syksyllä 2003 keräämiensä tietojen perusteella markkinaosuuksien jakautuvan laajakaistapalvelujen vähittäismarkkinoilla siten, että LP:llä on yli 90 prosentin markkinaosuus ja vastaavasti TeliaSonera Finland Oyj:llä alle 5 % sekä Lounet Oy:llä alle 5 %. Näin korkea markkinaosuus lopputuotemarkkinoilla vahvistaa käsitystä siitä, että LP:llä on määräävä markkina-asema ADSL-pohjaisten Internet-liittymien tukku-markkinoilla.

Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö

Koska Lännen Puhelin on kilpailunrajoituksista annetun lain 3 § 2 momentin mukaisessa määräävässä markkina-asemassa ADSL-pohjaisten Internet-liittymien tukkuuotteen markkinoilla, sen menettelytapoja kyseisillä markkinoilla arvioidaan kilpailunrajoituslain 6 §:n (7 § ennen 1.5.2004) perusteella.

Käsillä olevan tapauksen tarkastelu kohdistuu 1.6.2001–30.6.2004 väliselle ajalle. Kilpailunrajoituslain (480/1992) muutos säädös (318/2004) tuli voimaan 1.5.2004. Ennen 1.5.2004 määräävän markkina-aseman väärinkäyttö oli kielletty kilpailunrajoituslain 7 §:ssä. Nykyisin voimassa olevassa kilpailunrajoituslaissa määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kielletty sen 6 §:ssä.

⁷³ Ks. edellä Liite 34, s 9.

Tämän perusteella on tutkittava, onko LP rikkonut 1.6.2001–30.4.2004 kilpailunrajoituslain 7 §:ää ja 1.5.2004–30.6.2004 vastaavasti 6 §:ää. Käytännössä uuden lain 6 § vastaa sisällöltään aiemman lain 7 §:ää.

Kilpailunrajoituslain (480/1992) muutossäädöksen (318/2004) mukaan kilpailunrajoituslain 6 §:n mukaan yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kiellettyä. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä voi olla erityisesti pykälän neljässä alakohdassa mainittu toiminta. Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan myös muita toimia voidaan pitää määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä. Väärinkäyttöä voi olla erityisesti:

- 1) kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen;
- 2) tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi;
- 3) erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppanien samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla; tai
- 4) sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppataivan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

Lännen Puhelimen IP-pohjainen tukkuotuote

Kilpailuviraston Elisalta, Saunalahdelta, Songilta ja Auralta saamien lausuntojen perusteella LP:n IP-liittymäpalvelu ei teknisiltä ominaisuuksiltaan mahdollista tasapuolista kilpailua LP:n omaan palveluoperaattorin nähdessä ADSL-kotitalousliittymien markkinoilla LP:n perinteisellä toimialueella. Lausuntojen perusteella tähän on seuraavia syitä:

- 1 LP:n IP-pohjainen ADSL-tukkuotuote perustuu rakenteellisesti ns. jälleenmyyntimalliin ja se ei siirry esimerkiksi ATM-pohjaista operaattorituotetta vastaavasti kilpailevan palveluoperaattorin hallintaan.
- 2 Ei ole perusteltua, että kilpailevan palveluoperaattorin pitäisi vuokrata verkko-operaattorilta IP-toiminnallisuuksia (reititys), kun nämä toiminnallisuudet voidaan toteuttaa itse ja ne ovat keskeinen osa kilpailunalaista palvelukokonaisuutta.
- 3 LP:n IP-pohjainen tukkuotuote rajaa oleellisesti kilpailevan operaattorin tuotteistusmahdollisuuksia. Ei ole esimerkiksi selvää, miten verkkojen yhdistämispalvelut ja VoIP-palvelut (Voice over Internet Protocol) ovat toteutettavissa LP:n IP-pohjaisella tukkuotteella.
- 4 Myös liittymien vianmäärittämisilanteet erottavat IP- ja ATM-pohjaiset tuotteet toisistaan. IP-tason vian sattuessa verkko-operaattori ja kilpaileva palveluoperaattori joutuvat selvittä-

- mään ja päättämään kumman vastuualueella vika on syntynyt, kun taas ATM-PVC -tuotteella kyseistä ongelmaa ei esiinny.
- 5 Jos kilpaileva palveluoperaattori liittyy paikallisoperaattorin verkkoon LP:n IP-liittymällä, niin paikallisoperaattorilla on mahdollisuus muun muassa saada etukäteen tietoonsa ne tuotteet, joita kilpaileva palveluoperaattori suunnittelee paikallisoperaattorin verkossa tarjoavansa, koska palveluoperaattori joutuu varmistamaan verkko-operaattorilta tuotteen toimivuuden. Tämä haittaa merkittävästi tai jopa kokonaan estää kilpailevan palveluoperaattorin tuotekehitystä. ATM-PVC-kanavapalvelua käytettäessä kilpaileva palveluoperaattori puolestaan tietää jatkuvasti, miten se voi kehittää tuotettaan ja pystyy toteuttamaan tuotekehityksensä itsenäisesti, riippumatta paikallisesta verkko-operaattorista.

Teknisesti kysymys on siitä, että kilpaileville operaattoreille on oleellista saada paikallisverkosta OSI-mallin⁷⁴ siirtoyhteyserroksen (L2) liittymä, jolla operaattorit pystyvät toteuttamaan läpinäkyviä ADSL-palveluja ATM-solmusta loppukäyttäjälle. ATM-pohjaisella operaattorituotteella tämä on mahdollista, mutta LP:n IP-pohjainen palvelu perustuu OSI-mallin verkkokerrokseen (L3), joka edellä mainituin tavoin asettaa rajoitteita ADSL-liittymien vapaalle kehitykselle ja tarjontatavalle.

LP on esittänyt, että kilpaileva palveluoperaattori pystyy IP-operaattoripalvelulla toteuttamaan vastaavan lopputuotteen kuin mitä LP:n palveluoperaattori tarjoaa kuluttajille. Lisäksi TkT Karila on esittänyt lausunnossaan, ettei hän näe näiden kahden operaattorituotteen (ATM- ja IP-pohjainen) välillä mitään merkittävää eroa vianmäärityksen, tuotekehityksen tai minkään muunkaan palveluoperaattorille oleellisen toiminnon suhteen.

Elisa, Saunalahti, Song ja Auria ovat esittäneet, että Karilan lausunnon ja kannanoton perusteella ei ole syytä muuttaa käsitystä LP:n IP-pohjaisen tukutuotteen soveltuvuudesta ADSL-kotitalousliittymien tarjoamisessa. Kaikki lausuntonsa antaneet kilpailevat operaattorit ovat Karilan lausunnot nähtyäänkin todenneet, että LP:n IP-pohjainen operaattoripalvelu asettaa merkittäviä esteitä palvelujen kehittämiseksi, yhteyksien vianmääritykselle ja tietoturvan takaamiselle. Näkemyseron aiheuttaa ilmeisemmin se, että Karila tarkastelee lausunnossaan yleisesti IP-pohjaisen tiedonsiirron ominaisuuksia, kun taas operaattoreiden kannalta kyse on LP:n tarjoaman IP-pohjaisen tukutuotteen soveltuvuudesta kaupalliseen käyttöön. Tähän viittaa myös Karilan myöhemmässä lausunnos-

⁷⁴ Liite 36. OSI-malli (Open Systems Interconnection) Kopio luentokalvoista. S-38.188 Tietoliikenneverkot S-2000, M.Sc (Tech.) Marko Luoma, <http://keskus.hut.fi/opetus/s38188/2000/02OSItoiminteet/luento2handout.pdf> (23.7.2004).

saan antamat muutosehdotukset LP:n IP-pohjaisen tukku tuotteen teknisiin ominaisuuksiin.

ATM-pohjaisten ratkaisujen todetaan puolestaan tarjoavan standardoidun toimintaympäristön, erittäin korkean tietoturvatason sekä ethernet- tai IP-tekniikkaa toimivamman vianmäärityksen. LP:n IP-pohjaisen tukku tuotteen ei katsota mahdollistavan markkinoilletuloa.

Kilpailuviraston selvitysten aikana LP on tehnyt muutoksia IP-liittymäpalvelunsa teknisiin ominaisuuksiin. Muutoksista huolimatta kilpailevat operaattorit ovat katsoneet IP-liittymäpalvelun olevan soveltumaton xDSL-tukku tuotteeksi. LP esitti 18.6.2003 toimittamassaan vastineessa⁷⁵ tuotteistavansa tarvittaessa kokonaan uuden operaattorituotteen, jossa kilpaileva palveluoperaattori tuo oman ATM-yhteytensä Lännen Puhelimen xDSL-verkon terminointipisteisiin. LP ei kuitenkaan esittänyt vastineessaan mitään konkreettista tapaa toteuttaa ja hinnoitella palvelu. LP:n 18.11.2003 toimittaman 1.11.2003 voimaan tulleen palvelukuvauksen⁷⁶ perusteella IP-pohjainen ADSL-tukku tuote on mahdollista toteuttaa siten, että kilpaileva operaattori itse investoi, asentaa, operoi ja ylläpitää IP-tason hallintaan käytettävät terminointi- ja keräilyreitittimet. Tässäkään yhteydessä LP ei selvittänyt tarkemmin, miten tämä uusi tukku tuotepalvelu mahdollistaa kilpailevan operaattorin toimimisen. Palvelukuvauksesta ei käynyt yksiselitteisesti ilmi, mitä kustannuksia palvelun toteuttaminen sisältää ja minkälaisilla rajapinnoilla kilpaileva operaattori liittyy LP:n verkkoon.

Edelleen 16.2.2004 LP esitti muutoksia IP-operaattoripalveluunsa (ks. kohta 42). Kilpailevista operaattoreista vain Auria (ks. kohdat 46–49) oli sitä mieltä, että LP:n esittämät parannusehdotukset IP-operaattoripalveluun olivat oikean suuntaisia, mutta myös Auria esitti edelleen varauksia palvelun soveltuvuuteen. Yksikään operaattori ei ole ottanut LP:n IP-pohjaista tukku tuotetta käyttöönsä siihen 1.3.2004 tulleiden muutoksienkaan jälkeen.

Lännen Puhelimen ATM-pohjaisen tukku tuotteen hinnoittelu

Edellä olevasta käy kiistatta ilmi, että LP:n tarjoama IP-pohjainen tukku tuote ei sovellu kilpailevien operaattoreiden palvelutuotantoon. Tämän vuoksi Kilpailuvirastolla ei ole ollut tarvetta tarkemmin tutkia LP:n IP-pohjaisen tukku tuotteen hinnoittelua kilpailunrajoituslain näkökulmasta.

⁷⁵ Ks. edellä Liite 10.

⁷⁶ Liite 37. a) LP:n sähköpostilla toimittama palvelukuvaus. Sähköposti päivätty 18.11.2003. b) Jukka-Pekka Joensuun (Song Networks Oy) lähettämä sähköposti 17.11.2003.

LP:n tarjoamalla tukku tuotteilla tuotekehityksen, vianmäärityksen ym. kannalta tasavertainen toiminta lopputuotemarkkinoilla on mahdollista vain käyttämällä LP:n ATM-pohjaista tukku tuotetta. ATM-pohjaisen tukku tuotteen hintataso on kuitenkin huomattavasti LP:n IP-pohjaista korkeampi. Lisäksi sen hintataso on myös muiden paikallisoperaattoreiden vastaavan tuotteen hintaa korkeampi. Kotitalousliittymien toteuttaminen LP:n tarjoamalla ATM-pohjaisella tukku tuotteella on taloudellisesti kannattamatonta, kuten myöhemmin näytetään (kohta 124).

Kotitalouksille tarjottavan ADSL-liittymä palvelun toteuttamis- ja tarjoamistapa vaihtelevat operaattoreittain, mutta Kilpailuviraston saamien tietojen mukaan liittymä palvelun tarjoamiseen liittyy ainakin seuraavat kustannuskomponentit:

Paikallisoperaattorille maksettavat verkon vuokrat:

- Tilaajayhteys tai sen yläkaista
- xDSL-tukku tuote
- ATM-yhteys

Muut ISP:lle aiheutuvat kustannukset:

- Reititys runkoverkossa
- Liikenne yhteys ulkomaille
- Sähköpostilaatikot, kotisivutila ja portaali
- Asiakkaiden hankinta (mainonta, erikoistarjoukset)
- Korvaukset jakelukanavalle (myymälöiden provisiot)
- Muut kustannukset (asiakaspalvelu, laskutus, perintä, tekninen tukipalvelu, viankorjauspalvelu ja kuluttajille liittymän yhteydessä tarjottavat lisä arvo palvelut)

Tuloja ISP saa puolestaan kotitalouksilta perimistään kertaluontoisesta ADSL-liittymän avausmaksusta ja toistuvasta kuukausimaksusta, joiden tulisi kattaa em. kustannuserät.

Myös tukkutasolla paikallisoperaattorin perimät verkon vuokrat koostuvat kertaluontoisista avausmaksuista ja toistuvista kuukausimaksuista. Yksinkertaistamisen vuoksi seuraavissa katelaskelmissa on em. kustannuseristä huomioitu tukkutason kertamaksujen osalta vain tilaajayhteyden tai sen yläkaistan avausmaksu ja xDSL-tukku tuotteen avausmaksu. Vastaavasti ISP:n kuukausittaisten kustannusten osalta on huomioitu vain paikallisoperaattorin perimät kuukausimaksut tilaajayhteydestä tai sen yläkaistasta ja xDSL-tukku tuotteesta sekä muista ISP:lle aiheutuvista kustannuksista kolme ensin mainittua, eli reititys runkoverkossa, liikenne yhteys ulkomaille sekä sähköpostilaatikoiden, kotisivutilan ja portaalin tuotantokustannus.

Katelaskelma LP:n perimistä kertamaksuista 1.5.2003–30.6.2004

Alla on esitetty laskelma, joka perustuu LP:n 1.5.2003–30.6.2004 voimassa olleisiin ATM-pohjaisen tukku tuotteen hinnastoihin (kaikki hinnat alv 0%). Laskelmassa on painotettu yläkaistan ja tilaajayhteyden avausmaksut jakautumaan suhteessa [...], kuten LP on 16.4.2003 toimittamassaan vastineessa ilmoittanut, eli [...] % LP:n liittymistä on toteutettu tilaajayhteydellä ja [...] % sen yläkaistalla.

Kertamaksut	Avausmaksu, vähittäistuote	xDSL-tukku tuotteen ja YK/TY:n avaus	Kate
1.5.2003-30.6.2003	135,25	[...]	[...]
1.7.2003-31.12.2003	135,25	[...]	[...]
1.1.2004-30.6.2004	[...]	[...]	[...]

Hinnastojen mukaisin hinnoin LP on perinyt ATM-pohjaisen tukku tuotteen avaamisesta jatkuvasti enemmän kilpailevilta operaattoreilta kuin omien kotitalousasiakkaidensa liittymien avauksesta. Todellisuudessa negatiivinen kate on ollut vielä suurempi, sillä LP on lähes jatkuvasti myöntänyt kotitalouksille kampanja-alennuksia liittymien avausmaksuista.⁷⁷ Alla olevasta taulukosta nähdään asennumaksuista myöntämät kampanja-alennukset vuosina 2002 ja 2003. Taulukossa on esitetty kampanjoiden kestot ja avausmaksun suuruus perustuen LP:n 20.10.2003 toimittamaan selvitykseen. LP on 1.5.2003–30.6.2003 välisenä aikana myynyt kotitalouksille ADSL-liittymiä keskimäärin tarjouksen kestoajalla painotettuna [...] eurolla. Avausmaksusta syntynyt negatiivinen kate on tällöin ollut [...] euroa. Vastaavasti esimerkiksi 4.8.–23.8.2003 avausmaksun negatiivinen kate on ollut [...] euroa.

LP:n dna Laajakaista kampanjat 1.1.2003 - 31.10.2003		
Ajanjakso	Päiviä voimassa	Avausmaksu €(Alv 0 %)
[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]
Yhteensä kampanjapäiviä 2003	[...]	
Painotettu keskiarvo 2003		[...]

⁷⁷ Liite 38. LP:n sähköpostilla toimittamat tiedot kampanjoista, päivätty 20.10.2003.

On huomattava, että valtaosa liittymistä myydään alennetulla avausmaksulla. Taulukkoon on laskettu kampanjamaksujen painotettu keskiarvo vuodelta 2003. Keskimäärin LP:n avausmaksu on ollut [...] kuluttajille [...] euroa. LP on siis kampanjoinut jatkuvasti ADSL-liittymäänsä kuluttajille samaan aikaan, kun LP:llä ei joko ollenkaan ole ollut kilpaileville operaattoreille tarkoitettua tukkuhinnastoa, tai kilpailevilta operaattoreilta perittävä avausmaksu on ollut huomattavasti korkeampi kuin LP:n vähittäisasiakkailta perimä normaalihintaa.

Yhteenvetona Lännen Puhelin on koko hinnastojen voimassaoloajan 1.5.2003–30.6.2004 perinyt avausmaksuina enemmän kilpailevilta operaattoreilta kuin omilta vähittäisasiakkailtaan.

LP:n perimät kuukausimaksut ennen 1.5.2003

LP:llä ei ole ennen 1.5.2003 ollut julkista hinnastoa ADSL-operaattoripalvelusta, mutta LP:n selvitysten perusteella se on tehnyt sopimuksia ADSL-tukku tuotteen tarjoamisesta kilpaileville operaattoreille jo tätä aikaisemmin. Kaikkiaan LP oli tehnyt sopimuksia [...] operaattorin kanssa. Suurin osa sopimuksista oli LP:n mukaan suullisia ja vain yhdestä sopimuksesta LP toimitti hintatietoja. Tämän Kaukoverkko Ysi Oy:n kanssa 1.3.2002 tehdyn sopimuksen mukaan CBR-tasoisien 256 kbit/s -nopeusluokan xDSL-operaattorituotteen vuokra oli [...] €/kk, joka oli yksinään yli [...] % korkeampi kuin vastaavaan aikaan LP:n kuluttajilta perimä vähittäishinta.⁷⁸

LP:n antamien tietojen perusteella kuluttajaliittymien tarjoaminen LP:n perinteisellä toimialueella on ollut kilpaileville operaattoreille täysin kannattamatonta ennen 1.5.2003 voimaantulleita ADSL-tukku tuotehinnastoja.

Katelaskelma kuukausimaksuista 1.5.2003–30.6.2004

LP:n 1.5.2003–30.6.2004 voimassa olleisiin hinnastoihin perustuen alla on esitetty katelaskelma LP:n kuluttajaliittymistä ATM-pohjaisella tukku tuotteella toteutettuna. Viimeinen laskelmassa käytetty hinnasto on ollut voimassa 30.6.2004 saakka. Vastaavasti kuten edellä avausmaksujen kohdalla laskelmassa on painotettu yläkaistan ja tilaajayhteyden vuokra sekä loppuasiakashinta jakautumaan suhteessa [...]. ADSL-liittymien kannattavuuden arvioimiseksi laskelmassa on osittain huomioitu ISP:lle aiheutuvia muita kustannuksia (ks. kohta 114). Tämäkään laskelma ei siis sisällä kaikkia ADSL-liittymien tarjoamisesta aiheutuvia kustannuksia. LP

⁷⁸ Ks. edellä Liite 18. KV9:n kanssa tehty Liitesopimus 2, s 2(5).

on esittänyt ISP-kustannuksensa⁷⁹ olleen 31.3.2004 saakka [...] euroa/kk 256 kbit/s –nopeuksiselle liittymälle ja [...] euroa/kk 2 Mbit/s –nopeuksiselle liittymälle sekä vastaavasti 1.4.2004 lähtien [...] ja [...] euroa/kk.⁸⁰

Laskelman perusteella vain yksittäisissä tapauksissa katetta on jäänyt muiden kustannusten kuin LP:lle maksettavien verkon vuokrien kattamiseen. Kun otetaan huomioon kaikki ISP:lle aiheutuvat kustannukset, liittymäkohtainen kate on kaikilla voimassa olleilla hinnastoilla jäänyt negatiiviseksi. Esimerkiksi hintavyöhykkeellä 1 256 kbit/s -nopeuksisen liittymän vähittäishinta on 1.7.2003–30.9.2003 ollut [...] euroa/kk ja LP:lle maksettava verkon vuokra on ollut yhteensä [...] euroa/kk. Tällöin ISP:lle on jäänyt katetta vain [...] euroa/kk, joka ei kuitenkaan riitä kattamaan vähintään [...] euron suuruisia muita kustannuksia.

⁷⁹ ISP-kustannus on LP:n selvityksen mukaan sisältänyt kotisivutilan ja sähköpostipalvelujen tarjoamisesta aiheutuvat kustannukset sekä Internet-liikenteen kansallisesta ja kansainvälisestä reitityksestä aiheutuvat kustannukset.

⁸⁰ Liite 39. Katri Joenpolven LP:n puolesta sähköpostilla toimittama selvitys ISP-kustannuksesta. 19.5.2004 ja 21.5.2004.

Katelaskelma Lännen Puhelimen ADSL-liittymistä ATM-pohjaisella tukku- tuotteella toteutettuna							
Vyöhyke 1. Liittymän nopeus 1.5.2003-30.9.2003 256 kbit/s ja 1.10.2003-30.6.2004 512kbit/s.							
Hinnaston voimaantulo pvm	1.5.2003	1.7.2003	1.10.2003	1.1.2004	1.3.2004	1.4.2004	1.5.2004
Vähittäishintojen keskiarvo	[...]
TY:n ja YK:n keskiarvo							
ADSL-tukkuutuote (ATM)	-46,37	-30,79	-40,02	-34,03	-32,91	-34,89	-32,91
Yhteensä tukku	[...]
ISP							
Kate]
Vyöhyke 1. Liittymän nopeus 2Mbit/s.							
Hinnaston voimaantulo pvm	1.5.2003	1.7.2003	1.10.2003	1.1.2004	1.3.2004	1.4.2004	1.5.2004
Vähittäishintojen keskiarvo	[...]
TY:n ja YK:n keskiarvo							
ADSL-tukkuutuote (ATM)	-78,37	-67,64	-67,64	-53,17	-48,21	-50,21	-48,21
Yht tukku KA	[...]
ISP							
Kate]
Vyöhyke 2. Liittymän nopeus 256 kbit/s.							
Hinnaston voimaantulo pvm	1.5.2003	1.7.2003	1.10.2003	1.1.2004	1.3.2004	1.4.2004	1.5.2004
Vähittäishintojen keskiarvo	[...]
TY:n ja YK:n keskiarvo							
ADSL-tukkuutuote (ATM)	-69,56	-46,18	-46,18	-40,84	-34,51	-36,51	-31,03
Yht tukku KA	[...]
ISP							
Kate]
Vyöhyke 2. Liittymän nopeus 2Mbit/s.							
Hinnaston voimaantulo pvm	1.5.2003	1.7.2003	1.10.2003	1.1.2004	1.3.2004	1.4.2004	1.5.2004
Vähittäishintojen keskiarvo	[...]
TY:n ja YK:n keskiarvo							
ADSL-tukkuutuote (ATM)	-117,56	-101,46	-101,46	-79,76	-66,70	-68,70	-59,77
Yht tukku KA	[...]
ISP							
Kate]

Edellä olevissa laskelmissa ei ole huomioitu palveluoperaattorille myönnettäviä määrälennuksia. Liitteenä olevissa laskelmissa⁸¹ on kuitenkin huomioitu markkinoille tulevan operaattorin kohtuullisessa ajassa saavutettava määrälennus, joka on suhteutettu LP:n omaan ADSL-liittymämäärään. Laskelmista nähdään, että markkinoille tulevan operaattorin asema ei merkittävästi parane, vaikka se saavuttaisikin yli [...] myydyin liittymän rajan, joka oikeuttaa [...] %:n alennukseen DSL-tukku tuotteesta ja [...] %:n alennukseen tilaajayhteydestä tai yläkaistasta.⁸²

⁸¹ Liite 40. Kilpailuviraston laatimat katelaskelmat.

⁸² Määrälennuksia sinänsä voidaan pitää kilpailunrajoituslain vastaisina, jos niille ei ole kustannusperustetta tai ne suosivat jotain yritystä tai omaa tuotantoyksikköä suhteessa muihin. Käsillä olevassa tapauksessa

Yhteenvetona Lännen Puhelin on koko hinnastojen voimassaoloajan 1.5.2003–30.6.2004 perinyt kuukausimaksuina kilpailevilta operaattoreilta niin paljon, että ne eivät ole voineet toimia kannattavasti, jos ne olisivat perineet kotitalouksilta saman loppuasiakashinnan kuin LP on perinyt.

Lännen Puhelimen tarjoamien ADSL-tukku tuotteiden kilpailunrajoituslain mukaisuus

Hintaruuvi

Kilpailuvirasto katsoi kannanotossaan 24.6.2002⁸³, että merkittävimmän kilpailuongelman palveluoperaattorille laajakaistamarkkinoilla aiheuttaa verkko-operaattorin tukkuhinnoittelussaan mahdollisesti käyttämä kilpailunrajoituslain 7 §:n 4 kohdan (6 §:n 1 kohta 1.5.2004 alkaen) perusteella kielletty hintaruuvi. Hintaruuvilla tarkoitetaan sitä, että vertikaalisesti integroitunut, useammalla tuotantoportaalla toimiva yritys heikentää kilpailijansa asemaa lopputuotteen markkinoilla perimällä tältä ylihintaa väli- tai liitännäisestä hyödykkeestä.

Komission tiedonannon⁸⁴ mukaan hintaruuvien käyttö voidaan näyttää toteen osoittamalla, että määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen omat yksiköt tarjontaketjun loppupäässä eivät voisi toimia kannattavasti, jos niiltä perittäisiin sama hinta verkon käytöstä kuin minkä kyseessä oleva yritys perii kilpailijoiltaan. Hintaa ei saa asettaa niin ylös, että kilpailijoiden tulo markkinoille estyy puuttuvan hintamarginaalin seurauksena.

Käsillä olevassa tapauksessa paikallisoperaattorin ADSL-vähittäishinnan ja verkon vuokrien väliin jäävän marginaalin tulisi olla siis niin suuri, että kohtuullisen tehokas ISP voisi kattaa muut edellä mainitut (ks. kohta 114) kustannuskomponentit ja saavuttaa tavanomaisen voiton.

LP:n ATM-pohjaisella tukku tuotteella toteutettuna ADSL-kuluttajaliittymien kustannukset (=LP:n perimät verkon vuokrat + LP:n ilmoittama kustannus Internet-palveluista) ovat kaikkien 1.5.2003–30.6.2004 voimassa olleiden tukkuhinnastojen aikana ylittäneet LP:n ADSL-kuluttajaliittymistä perimän hinnan. Suurimaksi osaksi jo pelkät LP:n perimät välttämättömät verkon vuokrat ovat ylittäneet vähittäishinnan. Vain yksittäisissä tapauksissa verkon vuokrien jälkeen on jäänyt noin [...] euron kate, mutta tämä ei

Kilpailuvirasto ei ole tutkinut LP:n määrälennusjärjestelmän kilpailuoikeudellisesta hyväksyttävyyttä, eikä siten ota siihen kantaa.

⁸³ Liite 41. Kilpailuviraston kannanotto, Dnro 1120/61/2001, päivätty 24.6.2002.

⁸⁴ Liite 42. Komission tiedonanto 98/C 265/02, päivätty 22.8.1998. Kohdat 117–118.

ole riittänyt kattamaan LP:n ilmoittamaa Internet-palveluiden kustannusta, joka on ollut [...] euroa. Hinnastojen mukaisin hinnoin edes LP:n oma palveluoperaattori ei ole pystynyt toimimaan kannattavasti ATM-pohjaisella tukku tuotteella. LP:n ADSL-palvelujen hinnoittelu estää kilpailevaa operaattoria tarjoamasta ADSL-kuluttajaliittymiä LP:n perinteisellä toimialueella. LP:n kilpailevien operaattoreiden kanssa tekemien sopimusten perusteella verkon vuokrat ovat ylittäneet vähittäishinnat myös ennen ensimmäisen julkisen hinnaston voimaantuloa (ennen 1.5.2003). LP on tarjonnut ADSL-liittymiä kotitalouksille kesäkuusta 2001 lähtien. LP:n hinnoittelun aiheuttama kilpailunrajoitus on siten ollut voimassa ainakin 1.6.2001–30.6.2004.

LP:n puolustuksena on, että se itse toteuttaa kuluttajaliittymänsä IP-pohjaisella tukku tuotteella ja pystyy toimimaan kannattavasti. Edellä esitetyn perusteella on kuitenkin selvää, ettei IP-pohjainen tukku tuote sellaisena kuin LP sen tarjoaa kilpaileville operaattoreille mahdollista markkinoille pääsyä.

LP kiistää, että IP/Ethernet –pohjaisen teknologian käyttö tekisi tukku tuotteesta kilpailijoiden käyttöön soveltumattoman. LP katsoo, että kuluttajien ADSL-tuotteiden tarjontaan LP:n IP-tukku tuotetta ei ole tarvetta kehittää lainkaan.

Kilpailuvirasto katsoo, että IP-liittymäpalvelua ei voida pitää sellaisena tukku tuotteena, joka mahdollistaisi aidon ja tasapuolisen kilpailun LP:n toimialueella. Vaikka IP-pohjainen tukku tuote oli 1.5.2004 voimaan tulleiden hinnastojen perusteella noin 38 % edullisempi kuin ATM-pohjainen, ei yksikään LP:n kanssa kilpaileva palveluoperaattori ole 30.6.2004 mennessä valinnut tätä liityntätapaa. Kilpailuviraston edellä mainittujen (s. 9–11) ADSL-markkinoita koskevien valtakunnallisten selvitysten⁸⁵ mukaan alalla vallitseva tapa tarjota tukkutasolla operaattoreille xDSL-liittymää on ATM-pohjainen epäsymmetrinen (ADSL) tai symmetrinen (SDSL) datayhteys. LP:n IP-pohjainen tukku tuote on ilmeisesti sopiva vain sen omalle palveluoperaattorille. Muut operaattorit eivät pysty hyödyntämään sitä xDSL-tukku tuotteena.

Lisäksi LP on puolustanut IP-liittymämalliaan sillä, että kuluttajamarkkinoilla vallitsevaan hintatasoon voidaan vastata ainoastaan tuotantokustannuksiltaan edullisemmalla IP-mallilla. LP:n 16.2.2004 antaman selvityksen mukaan IP-mallilla toteutetun kuluttajaliittymän tukku tuotteen tuotantohinta on [...] euroa kuukaudessa. LP esitti yritysliittymiin käytettävän ATM-pohjaisen tukku tuotteen tuotantohinnan olevan puolestaan [...]. Selvityksessä ei ole esitetty, sisältääkö kotitalousliittymien toteuttaminen ATM-pohjaisella tukku tuotteella samat toimenpiteet kuin yritysliittymän

⁸⁵ Dnro:t 1120/61/01, 1147/61/01 ja 968/61/02.

toteuttaminen, eli LP ei ole toimittanut virastolle tietoa ATM-pohjaisella tukkutuotteella toteutetun kotitalousliittymän kustannuksista. Liittymäkohtaiset tuotantohinnat ATM- ja IP-pohjaiselle ratkaisulle on lisäksi laskettu eri liittymämäärillä. Täten LP:n toimitamien tietojen perusteella ei voida yksiselitteisesti todeta tuotantokustannusten eroa ATM- ja IP-pohjaisen kotitalousliittymän välillä.

Edellä mainittujen Kilpailuviraston ADSL-markkinoita koskevien selvitysten mukaan muut ADSL-kuluttajaliittymiä tarjoavat paikallisoperaattorit ovat pystyneet hinnoittelemaan ATM-pohjaisen tukkutuotteen huomattavasti LP:n vastaavaa alhaisemmaksi. LP:n lähialueilla toimivien operaattoreiden⁸⁶ 256 kbit/s -nopeuksisen tukkutuotteen vuokra vaihteli touko- ja kesäkuun 2003 aikana 15 ja 23 euron välillä, kun LP:n vastaava vuokra oli 46,37 euroa/kk. Vastaavasti LP:n 1.5.2004 voimaan tulleen hinnaston 25,22 euron vuokra oli edelleen keskimääräistä selvästi korkeampi. Vasta 1.7.2004 alkaen LP laski merkittävämmiin ATM-pohjaisen tukkutuotteen hintatasoa. 256 kbit/s -nopeuksisen liittymän hinta laski 25,22 eurosta 17,74 euroon/kk ja 512 kbit/s -nopeuksisen vastaavasti 32,91 eurosta 22,61 euroon/kk.⁸⁷

LP on katsonut vastineessaan⁸⁸, että kilpailuoikeudellisesti asianmukaisessa hintaruuvitarkastelussa tulisi tarkastella sitä, tarjoaako joku vähittäismarkkinoille pääsyn keinoista, tässä tapauksessa IP-pohjainen ADSL-tukkutuote, ATM-pohjainen ADSL-tukkutuote tai oman verkon rakentaminen laiteloja tai verkonosia vuokraamalla mahdollisuuden saada aikaan markkinoilla tavanomaisessa ajassa kannattava laajakaistapalveluliiketoiminta.

Kuten edellä on todettu, LP:n kanssa yhtä laajan xDSL-verkon rakentaminen tai LP:n IP-pohjainen tukkutuote eivät mahdollista markkinoillepääsyä. LP:n ATM-pohjaista tukkutuotetta hyödyntämällä markkinoille pääsy olisi teknisesti mahdollista, mutta LP:n soveltama hintaruuvi on estänyt sen käytön.

Edellä esitetyn perusteella LP:n ADSL-liittymien hinnoittelu on 1.6.2001–30.6.2004 täyttänyt kilpailunrajoituslain 6 §:n 1 kohdan (7 §:n 4 kohta ennen 1.5.2004) kieltämän hintaruuvin tunnusmerkistön. Hintaruuvin käyttö on estänyt kilpailijoiden mahdollisuuksia tarjota laajakaistaisia Internet-liittymiä LP:n perinteisellä toimialueella.

⁸⁶ Ikaalisten-Parkanon Puhelin Oy, Lounet Oy, Salon Seudun Puhelin Oy, Satakunnan Puhelin Oy, Sonera Oyj, Turun Puhelin Oy.

⁸⁷ Liite 43. LP:n lisäselvitys, päivätty 5.7.2004. ATM-tukkutuotteen hinnasto 1. liitteen sivulla 5.

⁸⁸ Ks. edellä Liite 20.

Yhteenveto LP:n määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä

Kilpailunrajoituslain määrävän markkina-aseman eri väärinkäyttömuotojen esimerkkiluettelo ei ole tyhjentävä. Yleisesti määrävän markkina-aseman väärinkäyttönä voidaan pitää esimerkiksi kohtuuttomien tai syrjivien ehtojen asettamista asiakkaille tai pyrkimystä sulkea kilpailija markkinoiden ulkopuolelle tai vaikeuttamaan tämän toimintaa. LP:n ATM-pohjaisen tukku tuotteen hinnoittelu on täyttänyt kilpailunrajoituslain 6 §:n 1 kohdan (7 §:n 4 kohta ennen 1.5.2004) kieltämän hintaruuvien tunnusmerkistön, koska LP:n ATM-pohjaisen tukku tuotteen hintataso on ollut kohtuuton suhteessa LP:n omiin vähittäishintoihin sekä alalla vallitsevaan keskimääräiseen hintatasoon.⁸⁹ Lisäksi LP:n voidaan katsoa tosiasiallisesti kieltäytyneen liikesuhteesta kilpailevien operaattoreiden kanssa ja syrjineen kilpailevia palveluoperaattoreita suhteessa omaan palveluoperaattoriinsa tuotteistuksellaan ja hinnoittelullaan.

Kilpailunrajoituslain 6 § (7 § ennen 1.5.2004) kieltää liikesuhteesta pidättäytymisen ilman asiallista syytä. Asiallisena syynä voidaan pitää esimerkiksi asiakkaan maksukyvyttömyyttä, kapasiteettiongelmia tai muita vastaavia perusteita. Yrityksellä, joka hallitsee tietyn tuotteen tai palvelun tuottamisessa tarvittavaa pullonkaulavyödykettä (esimerkiksi televerkkoa) on velvollisuus tarjota pullonkaulavyödykettä tasapuolisin ehdoin asiakkailleen ja kilpailijoilleen. Viesintämarkkinalain (396/1997) 10 § sisältää televerkkoyrityksille annetun veloitteen televerkkojen ja telepalvelujen yhteenliittämistä. Yhteenliittäminen on toteutettava yhteenliittämistä pyytävän teleyrityksen osoittamassa televerkon kohdassa. Teleyrityksen, jolla on huomattava markkinavoima, on hyväksyttävä kaikki kohtuulliset yhteenliittämistä koskevat vaatimukset.

EY:n oikeuskäytännössä on katsottu perustamissopimuksen 82 artiklan kieltojen kattavan suoran palvelun suorittamisesta kieltäytymisen lisäksi tilanteet, joissa määrävässä markkina-asemassa olevat yritykset asettavat palvelun suorittamiselle objektiivisesti tarkasteltuna kohtuuttomat ehdot. Tällaisia tilanteita voivat olla kieltäytyminen tarjoamasta muutoin kuin ehdoin, joiden toimittaja tietää olevan mahdottomia hyväksyä (tulkinnallinen kieltäytyminen) tai kieltäytyminen tarjoamasta muutoin kuin epäedullisin ehdoin.⁹⁰

⁸⁹Tapausta, jossa määrävässä markkina-asemassa oleva yritys hinnoittelee vähittäishintansa pitkäaikaisesti alemmiksi kuin niiden tuottamisesta aiheutuneet kustannukset, voidaan pitää myös kilpailunrajoituslain 6 §:ssä kiellettynä saalistushinnoitteluna. Koska LP:n IP-pohjainen tukku tuote, jota se itse käyttää ADSL-kotitalousliittymien toteuttamiseen, on ollut kilpaileville operaattoreille soveltumaton, ei käsillä olevassa tapauksessa ole ollut tarvetta tutkia, miten LP on hinnoitellut vähittäistuotteensa suhteessa niiden tuottamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin.

⁹⁰ Komission päätökset: 2001/892/EY, asia COMP/C1/36.915 - Deutsche Post AG, EYVL L331/40, 25.7.2001, 141 kohta; 1999/243/EY, asia COMP/35.134, Trans- Atlantic Conference Agreement

Komission tiedonannossa (ks. kohta 72) todetaan, että nopeiden datapalvelujen tarjontaa ei yhteisön oikeudessa ole säädetty pakolliseksi, mutta jos vakiintunut operaattori tarjoaa DSL-palveluja omille yksiköilleen, tytäryhtiöilleen tai kolmannelle osapuolelle, sen on yhteisön oikeuden mukaan tarjottava tällaisia palveluja kaikille muillekin selkein ja syrjimättömin ehdoin.

Edellä esitetyn perusteella LP:n IP-pohjaisen tukku tuotteen tekniset ominaisuudet ja ATM-pohjaisen tukku tuotteen kohtuuton hintataso ovat merkittävästi haitanneet kilpailevien operaattoreiden ADSL-liittymien tarjontaa LP:n perinteisellä toimialueella. LP on siis tosiasiallisesti kieltäytynyt tarjoamasta kilpailijoille sellaista tukku tuotetta, jolla ne voisivat tasapuolisesti kilpailla ADSL-kotitalousliittymien markkinoilla LP:n perinteisellä toimialueella. LP on mahdollistanut kuluttajaliittymien kilpailukykyisen tarjoamisen vain omalle palveluoperaattorilleen sen koko perinteisellä toimialueella.

LP on kiistänyt, että se olisi tosiasiallisesti kieltäytynyt tarjoamasta ADSL-tukku tuotetta. LP:n mukaan ADSL-palvelujen markkinoille pääsee ja sinne on tultu myös muulla tavalla kuin vuokraamalla LP:ltä IP-pohjainen tai ATM-pohjainen ADSL-tukku tuote.

LP:n vakaana pysynyt, noin 90 prosentin markkinaosuus ADSL-kuluttajaliittymistä on osoituksena siitä, että markkinoille tulo ei ole ollut merkittävässä määrin mahdollista. Kilpailijoiden vähäinen liittymä tarjonta on lisäksi ollut mahdollista ainoastaan keskusta-alueilla, joilla suuri asiakaspotentiaali on mahdollistanut oman kilpailevan xDSL-verkon investointipäätöksen. Koska LP on määritellyt tukku tuotteidensa tekniset ominaisuudet ja hinnoittelun siten, että se on tosiasiallisesti kieltäytynyt tarjoamasta sellaista ADSL-tukku tuotetta, joka mahdollistaisi kilpailevien operaattoreiden pääsyn ADSL-vähittäismarkkinoille ja täten estänyt kilpailevien operaattoreiden toimimisen LP:n perinteisellä toimialueella, voidaan LP:n tuotteistuksen ja hinnoittelun katsoa johtavan kilpailun rajoituslain 6 pykälän (7 § ennen 1.5.2004) vastaiseen liikesuhteesta pidättäytymiseen.

Korkein hallinto-oikeus on Neste/SEO-päätöksessään⁹¹ todennut, että määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen hinnoitteluperusteet tai muukaan markkinakäyttäytyminen eivät saa olla joitakin asiakkaita syrjiviä eivätkä muutoinkaan sellaisia, että seurauksena on yrityksen joidenkin asiakkaiden joutuminen kilpailullisesti muita heikompaan asemaan ilman tähän oikeuttavaa kilpailuoikeuden kannalta hyväksyttävää syytä. Arvioitaessa eri markkinaosa-

(TACA), EYVL L95, 9.4.1999, s. 1, 553 kohta; 88/518/EEC, asia No IV/30.178, Napier Brown - British Sugar, EYVL 1988 L284/41.

⁹¹ Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 20.11.1995, taltio 4993.

puolten kilpailukäyttäytymistä olennaisinta on puheena olevista markkinoista muodostuva kokonaisuus ja huomiota on erityisesti kiinnitettävä kilpailutoimenpiteiden vaikutuksiin osapuolten kilpailuasemaan.

LP on tukutuotteidensa teknisillä ominaisuuksilla, julkistamisajan kohdilla ja hinnoittelulla saattanut oman palveluoperaattorinsa ja kilpailevat operaattorit selvästi erilaiseen asemaan. Koska vain LP:n oma palveluoperaattori on pystynyt tarjoamaan ADSL-kotitalousliittymiä sen koko perinteisellä toimialueella, voidaan LP:n tuotteistuksen ja hinnoittelun katsoa olevan kilpailunrajoituslain 6 §:n 3 kohdassa (7 § ennen 1.5.2004) kiellettyä syrjintää.

Lisäksi määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen hinnoittelun ja muun asiakaspolitiikan edellytetään olevan johdonmukaista, läpinäkyvää ja ennakoitavissa olevaa. Kilpailuneuvosto on todennut Teosto ry:tä koskeneessa päätöksessään⁹², jonka korkein hallinto-oikeus on vahvistanut⁹³, että pelkästään hinnoittelun läpinäkymättömyyttä voidaan pitää kilpailunrajoituslain 7 §:n kieltämänä määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä.

LP julkisti ensimmäisen ATM-pohjaisen operaattoripalvelunsa hinnaston vasta 1.5.2003 ja vastaavasti IP-pohjaisen hinnaston 1.7.2003. LP:llä on kuitenkin jo Kilpailuviraston 20.6.2002 LP:lle lähettämästä kannanotosta lähtien ollut tiedossa, että sillä tulee olla julkinen DSL-tukutuotteen hinnasto. LP on myös Finnet Oy:n omistajayhtiönä sitoutunut 3.4.2003 annetun Nettiportti-poikkeusluvan perusteella tarjoamaan DSL-tukutuotetta ja pitämään siitä julkista hinnastoa. Lisäksi LP ryhtyi laatimaan hinnastoja vasta, kun Kilpailuvirasto alkoi tutkia LP:n xDSL-tukutuotteiden hinnoittelua.

Edellä esitetyn perusteella LP:n määräävän markkina-aseman väärinkäyttö voidaan tulkita olevan sekä hintaruuvien soveltamista, liikesuhteesta pidättäytymistä että syrjintää. Keskeistä ei kuitenkaan ole se, mitä 6 §:n esimerkkilistan kohtaa voidaan katsoa rikutun, vaan se, että LP on tuotteistuksellaan ja tuotteidensa hinnoittelulla tosiasiallisesti estänyt kilpailijoittensa markkinoille pääsyn lähes kokonaan. Tämän perusteella ***LP on ainakin 1.6.2001– 30.6.2004 (37 kk) rikkonut kilpailunrajoituslain 6 §:ää (7 § ennen 1.5.2004) pyrkimyksensä sulkea kilpailijat pois markkinoilta tai vaikeuttaa huomattavasti niiden toimintaa.***

⁹² Dno 22/359/96, päätös 1.6.1998

⁹³ Taltio 1540, päätös 9.6.1999

Väärinkäytön seuraamukset

Käsitelty kilpailunrajoitus on ollut voimassa 1.6.2001–30.6.2004 välisellä ajalla. Kilpailunrajoituslain kieltoja rikkoneelle elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrätään seuraamusmaksu (kilpailunrikkomismaksu), jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin perusteettomana. Kilpailunrajoituslain (480/1992) muutossäädös (318/2004), tuli voimaan 1.5.2004. Nykyisin voimassa olevassa kilpailunrajoituslaissa seuraamusmaksusta määrätään lain 7 §:ssä. Kilpailunrajoituslain 7 §:n 1 momentin mukaan elinkeinonharjoittajalle, joka rikkoo lain 4–6 §:n säännöksiä, on määrättävä seuraamusmaksu, jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin pidetä perusteettomana. Maksu saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän edellisen vuoden liikevaihdosta. Saman pykälän 2 momentin mukaan seuraamusmaksua määrättäessä on otettava huomioon kilpailunrajoituksen laatu ja laajuus sekä sen kestoaika.

Ennen 1.5.2004 seuraamusmaksusta määrättiin lain 8 §:ssä. Seuraamusmaksun määräämisperusteet vastasivat nykyisin voimassa olevaa lakia. Poikkeuksena oli seuraamusmaksun kaksiportaisuus. Aikaisemman lain 8 §:n mukaan maksun suuruus oli viidestä tuhannesta markasta neljään miljoonaan markkaan, eli noin 841 eurosta 673 000 euroon. Jos kilpailunrajoitus ja olosuhteet (kilpailunrajoituksen laaja-alaisuus, jatkuva toistaminen tai erityinen vahingollisuus muulle elinkeinotoiminnalle) huomioon ottaen oli perusteltua, määrä saatiin ylittää, mutta seuraamusmaksu sai kuitenkin olla enintään 10 prosenttia kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan edellisen vuoden liikevaihdosta. Nykyisin voimassa olevassa laissa on luovuttu kaksiportaisesta sakkosäännöksestä.

Hallituksen esityksen⁹⁴ perustelujen mukaan seuraamusmaksun määräämättä jättäminen on perusteltua ainoastaan silloin, kun maksun määrääminen johtaisi kilpailunrajoituksen vahingollisuuteen nähden ilmeisen kohtuuttomiin seurauksiin. Lainkohdassa tarkoitettuna vähäisenä menettelynä voidaan pitää esimerkiksi alueellisesti tai ajallisesti rajoittunutta toimintaa tai toimintaa, jonka taloudelliset vaikutukset ovat vähäisiä. Lisäksi 1.10.1998 voimaantulleen kilpailunrajoituslain muuttamista koskevan lain hallituksen esityksen perusteluissa⁹⁵ on todettu, että Kilpailuvirasto voi jättää seuraamusmaksuesityksen tekemättä lähinnä tapauksissa, joissa lain aikaisemman soveltamiskäytännön perusteella on ilmeisen selvää, ettei

⁹⁴ HE 162/1991 vp.

⁹⁵ HE 243/1997 vp.

Kilpailuneuvosto (nyk. markkinaoikeus) tulisi seuraamismaksua määräämään.

Lännen Puhelin on tiennyt olevansa määräävässä markkina-
asemassa, jolloin yrityksen on omasta aloitteestaan tullut sopeut-
taa toimintansa kilpailunrajoituslain 6 §:n (7 § ennen 1.5.2004)
vaatimuksiin. LP on soveltanut määräävän markkina-aseman vää-
rinkäyttönä pidettäviä kohtuuttomia liikesuhteenehtoja ja hinnoitte-
lukäytäntöä 1.6.2001 alkaen ja kilpailunrajoitukset ovat jatkuneet
ainakin 30.6.2004 saakka. Kyse on ollut myös kilpailunrajoituksis-
ta, joita on EY:n kilpailuoikeudessa pidetty kiellettyinä väärinkäyt-
tömuotoina.

LP:n aikaansaamia kilpailunrajoituksia voidaan pitää vaikutuksiltaan
merkittävinä ja sen menettelystä saamaa hyötyä ja etua taloudelli-
sesti huomattavana. LP:n menettelyn vahingolliset vaikutukset ovat
kohdistuneet sen toimialueelle pyrkiviin palveluoperaattoreihin, jot-
ka ovat riippuvaisia ADSL-tukku tuotteesta.

Kilpailijoiden sulkeminen markkinoilta on välittömästi heijastunut
lopputuotemarkkinoille. Tästä on osoituksena mm. se, että LP:n
256 kbit/s -nopeuksisen kuluttajaliittymän hinta on LP:n
16.10.2003 toimittaman selvityksen mukaan ollut vuonna 2002
keskimäärin [...] euroa/kk (sis. ALV 22 %). Keskimäärin 256 kbit/s
-nopeuksisen tuotteen hinta Suomessa on vuonna 2002 ollut 50,4
euroa/kk⁹⁶. LP:n liittymämäärä on samaan aikaan kasvanut huo-
mattavasti. Tämä on samalla osoitus LP:n vahvasta asemasta sekä
ADSL-liittymien tukku- että vähittäismarkkinoilla. LP on yli [...] pro-
senttia keskimääräistä korkeammasta hinnastaan huolimatta pysty-
nyt kasvattamaan huomattavasti myyntiään ja pitämään markki-
naosuutensa erittäin korkeana (90 %).

Menettelyllään LP on paitsi sulkenut kilpailun laajakaistamarkkinoil-
ta, niin se on myös estänyt uusien laajakaistaliittymien kautta tar-
jottavien palveluiden (esim. VoIP) pääsyä markkinoille. Paikallis-
verkkoyhtiöiden intresseissä on hidastaa VoIP-palveluiden markki-
noille tuloa, sillä ne ovat potentiaalinen kilpailun lähde paikallisten
puhelin-yhtiöiden vielä täysin hallitsemille paikallispuhelimarkkinoil-
le.

Kilpailuvirasto on useissa LP:lle lähetetyissä kannanotoissaan kat-
sonut, että LP:n väärinkäytön mukaisilla menettelyillä rajoitetaan
kilpailua. LP on käyttänyt väärin määräävää asemaansa piittaamat-
ta viranomaisen antamasta kannanotosta⁹⁷. LP jatkoi menettelyään
vielä sen jälkeen, kun virasto ilmoitti kannanotoissaan useaan ker-
taan sen kilpailunrajoituslain vastaisesta menettelystä.

⁹⁶ LVM:n julkaisu 15/2003, s. 39

⁹⁷ Ks. edellä Liite 41.

Lännen Puhelin Oy oli vuonna 2003 liikevaihdolla laskettuna Suomen kahdeksanneksi suurin paikallisoperaattori. Vuonna 2001 LP:n liikevaihto oli 40,5 miljoonaa euroa, vuonna 2002 42,9 miljoonaa euroa ja vuonna 2003 43,5 miljoonaa euroa. Lännen Puhelimen markkinaosuus ADSL-liittymien myynnissä sen perinteisellä toimialueella on vuosina 2001–2003 ollut jatkuvasti noin 90 prosenttia. LP:n perinteisellä toimialueella on asukkaita 153 000. Vuoden 2003 loppuun mennessä LP oli hankkinut 4 562 ADSL-kotitalousliittymäasiakasta. Vuoteen 2002 verrattuna myynti kasvoi 100 prosenttia.⁹⁸

Edellä esitetyn perustella Kilpailuvirasto katsoo, että Lännen Puhelimen menettelyä on pidettävä sen liikevaihto ja markkina-asema, kilpailunrajoituslain kieltoja rikkoneen toiminnan laajuus, vakavuus, pitkäaikaisuus, menettelyn kohteena olevien palvelujen luonne ja menettelystä aiheutuneet vaikutukset sekä LP:n kilpailunrajoituslainsäännön kieltoja kohtaan osoittama piittaamattomuus huomioon ottaen vakavana ja merkittävänä kilpailunrajoituksena, josta tulee määrätä kilpailunrajoituslaissa ennen 1.5.2004 säädetyn normaaliasteikon ylittävä seuraamusmaksu.

Kilpailuviraston esitys markkinaoikeudelle

Kilpailuvirasto esittää, että markkinaoikeus

- toteaisi Lännen Puhelin Oy:n olevan kilpailunrajoituksista annetun lain 3 §:n 2 momentissa tarkoitetussa määräävässä markkina-asemassa Lännen Puhelimen perinteisellä toimialueella ADSL-pohjaisten Internet-yhteyksien tukku tuotteen tarjoamisessa.
- toteaisi Lännen Puhelimen käyttäneen ainakin 1.6.2001–30.6.2004 (37 kk) väärin määräävää markkina-asemaansa rikkomalla kilpailunrajoituksista annetun lain 6 §:ää (7 § ennen 1.5.2004) soveltamalla hintaruuvia ja syrjintää sekä pidättäytymällä liikesuhteesta pyrkimyksensä sulkea kilpailijat pois markkinoilta tai vaikeuttaa huomattavasti niiden toimintaa perinteisellä toimialueellaan.
- määräisi kilpailunrajoituslain vastaisesta toiminnasta 1.6.2001–30.6.2004 Lännen Puhelimelle yhteensä 1 000 000 euron suuruisen kilpailunrajoituslain 7 §:n (8 § ennen 1.5.2004) mukaisen seuraamusmaksun.

⁹⁸ Liite 44. Lännen Puhelimen vuosikertomus 2003, s. 9.

Sovelletut säännökset

Kilpailunrajoituslaki (480/1992) 3 §:n 2 momentti, 6 § (7 § ennen 1.5.2004), ja 7 § (8 § ennen 1.5.2004).

Suullinen käsittely

Kilpailuvirasto pyytää, että markkinaoikeus varaa Kilpailuvirastolle mahdollisuuden suulliseen käsittelyyn asiantuntijoiden ja todistajien kuulemiseksi.

Ylijohtajan sijainen,
Johtaja

Juhani Jokinen

Erikoistutkija

Henrikki Oravainen