



KILPAILUVIRASTO
KONKURRENSVERKET

ESITYS
Dnro 950/61/02
JULKINEN
23.10.2007

1 (27)

Markkinaoikeus
PL 118
00131 HELSINKI

Markkinaoikeudelle

Esitys kilpailunrajoituslain 7 §:n (480/1992) mukaisen kilpailunrajoituksen toteamisesta ja kilpailunrikkomismaksun määräämisestä.

Aina Group Oyj

Postiosoite
PL 332
00531 HELSINKI

Käyntiosoite
Pitkänsillanranta 3
00530 HELSINKI

Puhelin ja faksi
(09) 73141
(09) 7314 3405

Sähköposti ja www
kirjaamo@kilpailuvirasto.fi
www.kilpailuvirasto.fi

SISÄLLYS

1	Asia	3
2	Osapuolet	3
3	Yhteenveto Hämeen Puhelin Oy:n määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla	3
4	Asian vireilletulo	4
5	Yritykset	4
6	Asian selvittäminen	4
7	Tilaajayhteyshinnoittelua koskeva aikaisempi kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden tapauskäytäntö	5
8	Markkinat	5
8.1	Tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinat	5
8.2	Tilaajayhteyksien avulla tarjottavat palvelut loppukäyttäjille (lopputuotemarkkinat)	7
9	Hämeen Puhelin Oy:n menettelytavat tilaajayhteyksien hinnoittelussa	8
9.1	Määräalennukset	8
9.2	Viestintäviraston päätös	8
10	Kilpailuoikeudellinen arviointi	9
10.1	Relevantit markkinat	9
10.1.1	Tuotemarkkinat	9
10.1.2	Maantieteelliset markkinat	10
10.2	Hämeen Puhelin Oy:n määräävä markkina-asema	11
10.2.1	Yleistä	11
10.2.2	Hämeen Puhelin Oy:n asema kiinteän tilaajayhteysverkon vuokrauksen markkinoilla	12
10.3	Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö	13
10.3.1	Yleistä	13
10.3.2	Määräalennukset	14
10.3.3	Johtopäätökset HPO:n alennusjärjestelmän kilpailuoikeudellisesta arvioinnista	21
11	Väärinkäytön seuraamukset	23
12	Kilpailuviraston esitys markkinaoikeudelle	26
13	Sovelletut säännökset	27

1 Asia

Määrävän markkina-aseman väärinkäyttö tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla

2 Osapuolet

Aina Group Oyj (ent. Hämeen Puhelin Oy)

Toimenpidepyynnön tekijä:

Elisa Communications Oyj (nyk. Elisa Oyj)

3 Yhteenveto Hämeen Puhelin Oy:n määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla

1. Aina Group Oyj (Aina) vuokraa tilaajayhteyksiä perinteisellä toimialueellaan toimiville palveluoperaattoreille. Tilaajayhteyksiä käytetään esimerkiksi puheensiirto- ja laajakaistayhteyspalvelujen tarjoamiseksi loppuasiakkaille. Vuoteen 2006 saakka Aina harjoitti paikallista teleliiketoimintaa toiminimellä Hämeen Puhelin Oy (HPO).
2. HPO:n tilaajayhteyksien vuokramaksuissa 1.1.2000–31.12.2002 soveltama alennuskäytäntö on rajoittanut sen oman palveluoperaattorin kanssa kilpailevien operaattoreiden mahdollisuuksia toimia HPO:n perinteisellä toimialueella.
3. HPO on myöntänyt tilaajayhteyksiensä vuokramaksuista alennuksia vuotuisten ostomäärien perusteella. Alennukset on porrastettu siten, että niitä on saanut vasta huomattavan suurista ostomääristä, mikä on johtanut siihen, ettei yksikään kilpailevista operaattoreista ole yltänyt edes alimmalle alennusportaalle. Sen sijaan HPO:n oma palveluoperaattori on saanut suurimmat mahdolliset alennukset.
4. HPO:n omalle palveluoperaattorilleen myöntämät alennukset (30 % tilaajayhteyksien vuokramaksuista) ovat huomattavan korkeita, eikä HPO ole esittänyt kustannuslaskelmia, joilla se pystyisi perustelemaan alennusprosentit ja niihin oikeuttavien ostomäärien porrastukset. Myös Vies-tintävirasto on HPO:n tilaajayhteyshinnoittelua arvioidessaan katsonut alennusten olevan huomattavasti HPO:lle aiheutuneita kustannussäästöjä suurempia.
5. Syrjivät alennuskäytännöt ovat johtaneet siihen, että HPO:n oma palveluoperaattori on saanut merkittävää kilpailuetua sen perinteisellä toimialueella. Koska HPO:n oma palveluoperaattori on maksanut tilaajayhteyksien vuokrasta selvästi sen kilpailijoita vähemmän, on sille muodostunut mahdollisuus esimerkiksi laajakaistaliittymien vähittäismarkkinoilla hinnoitella tuotteensa kilpailijoiden hintoja matalammiksi tai saada selvästi korkeampaa katetta toiminnastaan. Tämä on osaltaan ollut omiaan

pitämään HPO:n kanssa kilpailevien operaattoreiden aikaansaaman kilpailun paineen rajoitettuna.

4 Asian vireilletulo

6. Kilpailuvirastoon on 24.10.2002 saapunut Elisa Communications Oyj:n tekemä toimenpidepyyntö¹, jossa Elisa on pyytänyt Kilpailuvirastoa tutkimaan, rikkooko Hämeen Puhelin Oy:n kiinteän verkon tilaajayhteyshinnoittelu sekä yhtiön käytössä olevat ja olleet alennusperiaatteet kilpailunrajoituslakia. Toimenpidepyynnössään Elisa on viitannut kilpailuneuvoston 18.5.2001 antamiin ratkaisuihin, jotka korkein hallinto-oikeus on Salon Seudun Puhelin Oy:n ja Turun Puhelin Oy:n osalta vahvistanut 22.4.2002 antamallaan ratkaisulla².

5 Yritykset

7. **Hämeen Puhelin Oy:n** (HPO) toiminimi muutettiin vuonna 2002 HPO-yhtymä Oyj:ksi. Vuoden 2003 alussa HPO-yhtymän teleliiketoimintaan liittyvä yrityskokonaisuus yhtiötettiin HPO-yhtymä Oyj:n kokonaan omistamalle uudelle Hämeen Puhelin Oy -nimiselle tytäryhtiölle. Vuonna 2004 HPO-yhtymä Oyj:n nimi muutettiin **Aina Group Oyj:ksi** (Aina). Aina toimii paikallisena verkko- ja palveluoperaattorina muun muassa laajakaista- ja puhepalvelumarkkinoilla Hämeenlinnassa ja sen lähikunnissa. Konsernilla on lisäksi teleliiketoimintaa pääkaupunkiseudulla. Aina Group -yritysryhmän liiketoimintoihin kuuluu teleliiketoiminnan lisäksi medialiiiketoimintaa. Teleliiketoimintaa konsernissa harjoittaa sen tytäryhtiö AinaCom Oy, johon HPO sulautui 1.1.2007. Aina Group Oyj:n liikevaihto vuonna 2006 oli noin 97 miljoonaa euroa, josta teleliiketoiminnan osuus vuonna 2006 oli 79,6 miljoonaa euroa.
8. **Elisa Communications Oyj:n** nimi muutettiin vuonna 2003 **Elisa Oyj:ksi** (Elisa). Elisa harjoittaa verkko- ja palveluoperaattoriliiketoimintaa kiinteässä televerkossa, matkaviestinverkossa ja kaapelitelevisioverkossa. Elisa toimii valtakunnallisena matkaviestinverkon operaattorina Manner-Suomen alueella ja paikallisena kiinteän verkon operaattorina pääkaupunkiseudulla sekä Riihimäen ja Tampereen alueilla. Elisan palveluoperaattori tarjoaa kiinteän verkon palveluita myös muilla alueilla, kuten HPO:n toiminta-alueella. Vuonna 2006 Elisalla oli kiinteän verkon liittymiä 1,3 miljoonaa kappaletta ja sen liikevaihto vuonna 2006 oli 1 518 miljoonaa euroa.

6 Asian selvittäminen

9. Kilpailuvirasto pyysi 8.11.2002 HPO:ltä vastinetta Elisan toimenpidepyyntöön ja sai HPO:n vastauksen 25.11.2002. Kilpailuvirasto lähetti

¹ Liite 1. "Selvityspyyntö koskien tilaajayhteyksien hinnoittelua ja alennusperiaatteita (Hämeen Puhelin Oy)", Elisa, päivätty 23.10.2002.

² Ks. esityksen kohdissa 10 ja 12 viitattut ratkaisut.

5.9.2003 HPO:lle selvityspyynnön, jossa pyydettiin tarkemmin selvittämään, mihin kustannussäästöihin HPO:n määräalennukset ja niiden porrastukset perustuivat. HPO antoi asiassa lisäselvityksiä 10.10.2003. Kilpailuvirasto varasi HPO:lle uudelleen mahdollisuuden selvittää alennusperusteitaan kirjeellään 27.11.2003, johon HPO vastasi 17.12.2003. Kilpailuvirasto toimitti 5.9.2007 Ainalle esitysluonnoksen seuraamusmaksun määräämiseksi, johon Aina antoi vastineensa 3.10.2007.

7 Tilajayhteyshinnoittelua koskeva aikaisempi kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden tapauskäytäntö

10. Kilpailuneuvosto on 18.5.2001 antanut kolme ratkaisua³ koskien paikallisten puhelinyhtiöiden tilajayhteyshinnoitteluja. Ratkaisuissaan kilpailuneuvosto piti yritysten tilajayhteyshinnoitteluja kilpailunrajoituslain 7 §:n 4 kohdan vastaisena kohtuuttomana ja kilpailun rajoittamista tarkoittavana hinnoittelukäytäntönä.
11. Yritykset olivat soveltaneet hinnoittelukäytäntöä, jossa ne muun muassa myönsivät yhteysvuokrista alennuksia vuotuisten ostomäärien perusteella. Kilpailuneuvosto katsoi, että yritykset olivat porrastaneet alennustaulukonsa kustannusvastaamattomasti. Lisäksi kilpailuneuvosto totesi ratkaisuissaan, että kustannusvastaamattomilla määräalennuksilla oli syrjiviä vaikutuksia, koska jokaisen kolmen yrityksen kohdalla niiden oma palveluoperaattori oli yrityksen verkon suurin käyttäjä. Näin ollen suurin hyöty kustannusvastaamattomista määräalennuksista koitui yrityksille itselleen.
12. Turun Puhelin Oy ja Salon Seudun Puhelin Oy valittivat kilpailuneuvoston ratkaisuista korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus totesi 22.4.2002 antamissaan ratkaisuissa⁴, että kilpailuneuvoston ratkaisuja ei ollut syytä muuttaa ja vahvasti siten määräävän markkina-aseman väärinkäytön.

8 Markkinat

8.1 Tilajayhteyksien vuokrauksen markkinat

13. Televerkon vuokrauksessa kilpaileville operaattoreille on useimmiten kyse kiinteän verkon tilajayhteyksistä. Viestintämarkkinalain (393/2003) 2 §:n 10 kohdan mukaisesti tilajayhteydellä tarkoitetaan kiinteän puhelinverkon osaa, joka on käyttäjän liittymän ja sellaisen laitteen välillä, jolla voidaan ohjata viestejä. Käytännössä määritelmä tarkoittaa esimerkiksi yhteyttä, jonka asiakkaan puoleinen pää on joko asiakkaan tiloissa tai sen niin sanotussa ristikytkentätelineessä. Tilajayhteys yhdistää siten

³ Elisa Communications Oyj:tä koskeva kilpailuneuvoston päätös 150/690/1999, Salon Seudun Puhelin Oy:tä koskeva päätös 14/690/2000 sekä Turun Puhelin Oy:tä koskeva päätös 15/690/2000.

⁴ Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut 1817/2/01 ja 1842/01.

käyttäjän liittymän ja puhelinkeskuksen tai keskittimen⁵. Yhteyden teknisellä toteuttamistavalla ei ole määritelmän kannalta merkitystä, vaan oleellisia ovat ainoastaan yhteyden päätepisteitä ja viestien ohjaamattomuutta koskevat tunnusmerkit. Paikallisverkoissa yhteydet on yleensä rakennettu kuparisista johdoista, ja yksi tilaajayhteys muodostuu kahden johdon kuparijohtoparista.

14. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa tilaajayhteyksien eriytystä tarjonnasta⁶ tilaajayhteydellä tarkoitetaan asetuksen 2 artiklan c alakohdan mukaan kierrettyjä metallisia parijohtoja, jotka yhdistävät tilaajan tiloissa olevan verkon liityntäpisteen ristikytkentätelineeseen tai vastaavaan kiinteän yleisen puhelinverkon verkkoelementtiin.
15. Suomessa toimii 43 paikallisverkon operaattoria, jotka hallitsevat perinteisen toimialueensa tilaajayhteyksiä. Perinteisellä toimialueella tarkoitetaan sitä maantieteellistä aluetta, jolla kullakin paikallisoperaattorilla oli rajoitukseton oikeus teletoiminnan harjoittamiseen 31.12.1993 asti.
16. Tilaajayhteyksiä voidaan vuokrata paikallisverkon operaattoreilta joko O-laatusina⁷ tai S.O-laatusina⁸. O-laatusella tilaajayhteydellä tarkoitetaan niin sanotun tavanomaisen laadun tilaajayhteyttä, joka vastaa laatutasoltaan puheliikenteeseen tarkoitettua johtoparia. S.O-laatusella tilaajayhteydellä tarkoitetaan niin sanottua erikoislaadun tilaajayhteyttä, joka useimmin toteutetaan valikoidulla metallijohtamisen kaapelin johdinparilla. S.O-laatuinen tilaajayhteys on tarkoitettu nimenomaan dataliikenteen siirtoon esimerkiksi ADSL⁹-menetelmällä. Myöhemmin myös O-laatusia tilaajayhteyksiä on alettu käyttää ADSL-siirtoon.
17. Laajakaistayhteyksien kysynnän kasvun myötä palveluoperaattorit ovat alkaneet vuokrata paikallisoperaattorilta paitsi tilaajayhteyksiä, myös tilaajayhteyden välityskykyä rinnakkaiskäyttöä varten. Tilaajayhteyden välityskykyä voidaan vuokrata tilanteessa, jossa loppuasiakkaalla on jo samaa tilaajayhteyttä koskeva voimassa oleva liittymäsopimus. Tällöin on mahdollista vuokrata tilaajayhteyden välityskykyä rinnakkaiskäyttöön laajakaistayhteyden toteuttamiseksi.
18. Tilaajayhteyksien vuokraus on välttämätöntä, jotta kilpailevat palveluoperaattorit voisivat tarjota palveluitaan tilaajayhteyksiä hallitsevan verkko-operaattorin perinteisellä toimialueella. Tilaajayhteyksiä hallitseva yritys voi teknisesti ja taloudellisesti hallita lähes kaikkien telepalveluiden tarjontaa.

⁵ Keskittimellä tarkoitetaan laitetta, joka kanavoi yksittäisten tilaajajohtojen liikenteen keskukseen vievälle johdolle.

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2887/2000.

⁷ O-laatu = Ordinary-laatu.

⁸ S.O-laatu = Special Ordinary -laatu.

⁹ ADSL = Asymmetric Digital Subscriber Line.

8.2 Tilaajayhteysien avulla tarjottavat palvelut loppukäyttäjille (lopputuotemarkkinat)

19. Tilaajayhteysien saatavuudella on keskeinen merkitys, jotta palveluoperaattorit voivat tarjota palveluita loppukäyttäjille. Tilaajayhteysien avulla loppukäyttäjille tarjotaan esimerkiksi erilaisia puheensiirto- ja laajakais-tayhteyspalveluja. Kiinteän puhelinverkon puheensiirtopalvelujen merkitys on Suomessa vähentynyt viime vuosina matkaviestinnän voimakkaan kasvun myötä. Laajakaistayhteysien kysyntä sen sijaan on kasvanut voimakkaasti. Laajakaistayhteysia loppukäyttäjille tarjoavat usein myös muut operaattorit kuin kunkin alueen perinteinen toimija. Tästä syystä tilaajayhteysien saatavuuden merkitys on entisestään korostunut.
20. Tilaajayhteysien kysyntä tukkutasolla on johdettua kysyntää. Tällä tarkoitetaan sitä, että palveluoperaattoreiden tarve saada käyttöönsä tilaajayhteysia määräytyy sen mukaan, kuinka suuri on loppuasiakkaiden määrä. Tarjotakseen loppuasiakkaille palveluita palveluoperaattorin on vuokrattava tilaajayhteysia tai niiden siirtokapasiteettia alueen tilaajayhteysia hallitsevalta paikallisoperaattorilta.
21. Tilaajayhteysien saatavuudella on merkittäviä vaikutuksia kilpailuun loppuasiakasmarkkinoilla. Mikäli kilpailevilla palveluoperaattoreilla on mahdollisuudet vuokrata tilaajayhteysia kohtuullisilla ehdoilla, niillä on mahdollisuus tarjota palveluita loppukäyttäjille miltei samassa laajuudessa kuin jos ne omistaisivat tilaajayhteysit itse. Tämä lisää loppuasiakkaiden palveluvalikoimaa ja parantaa kilpailutilannetta loppuasiakastuotteiden markkinoilla.
22. Puheensiirtopalvelujen, yritysten puhe- ja dataratkaisujen toimittamisen sekä laajakaistaisten Internet-yhteysien markkinoiden kilpailutilanteen kannalta on keskeistä, että kilpailevat palveluoperaattorit saavat tilaajayhteysia käyttöönsä kohtuullisin ehdoin. Mikäli kohtuuhintaisia tilaajayhteysia ei ole saatavilla, markkinat ovat kokonaisuudessaan alueen perinteisen toimijan hallussa, eikä kilpailijoilla ole mahdollisuutta tarjota alueen loppukäyttäjille vaihtoehtoisia palveluita. Tilaajayhteysien kohtuuhintainen ja syrjimätön saatavuus kannustaa myös kilpailevia operaattoreita investoimaan omiin verkkoratkaisuihin esimerkiksi DSL¹⁰-verkon osalta.

¹⁰ DSL = Digital Subscriber Line.

9 Hämeen Puhelin Oy:n menettelytavat tilaajayhteyksien hinnoittelussa

9.1 Määräalennukset

23. HPO on antanut tilaajayhteyksiensä vuokrista vuotuisen kokonaislaskutukseen perustuvia määräalennuksia. 1.1.2000 voimaan tulleen hinnaston¹¹ mukaiset määräalennukset oli porrastettu seuraavasti:

840 000 €	7,5 %
1 680 000 €	15 %
2 520 000 €	22,5 %
3 360 000 €	30 %

24. HPO on perustellut antamia alennuksia kasvaneiden ostomäärien myötä laskevilla yhteyskohtaisilla kustannuksilla. HPO:n mukaan yhteyskohtaiset kustannukset laskevat ostomäärien lisääntyessä tilauksessa, laskutuksessa sekä myynnissä ja markkinoinnissa.

25. HPO muutti määräalennustensa laskuperusteita 1.1.2003 alkaen Viestintäviraston selvitettyä HPO:n tilaajayhteyshinnoittelua. 1.1.2003 alkaen määräalennuksia on myönnetty vuokrattujen yhteyksien kappalemäärien perusteella seuraavasti:

375 000 €	2,5 %
750 000 €	5 %
1 125 000 €	7,5 %
1 500 000 €	10 %

9.2 Viestintäviraston päätös

26. Viestintävirasto arvioi vuoden 2002 aikana useiden paikallisten teleyri-tysten tilaajayhteyksien hinnoittelua ja niistä myönnettäviä alennuksia viestintämarkkinalain perusteella. Tässä yhteydessä Viestintävirasto selvitti myös HPO:n tilaajayhteyshinnoittelua. Viestintävirasto antoi päätöksen¹² HPO:n tilaajayhteyshinnoittelusta 10.12.2002.

27. Viestintävirasto arvioi päätöksessään Hämeen Puhelin Oy:n ennen 1.1.2003 voimassa olleen operaattorihinnastojen tilaajayhteyshinnoittelua HPO:n esittämien kustannuslaskelmien pohjalta. Päätöksessään Viestintävirasto totesi, että mainituissa hinnastoissa HPO:n S.O-tilaajayhteyksistä perimät vuokrat muodostuivat keskimäärin 35 % HPO:n osoittamia suoritekustannuksia korkeammiksi ja myönnettävät määräalennukset huomattavasti HPO:n arvioimia kustannussäästöjä

¹¹ Liite 2. "Hinnasto, siirtopalvelut 1.1.2000", Hämeen Puhelin Oy, päivätty 1.1.2000.

¹² Ks. liite 3, Päätös Hämeen Puhelin Oy:n tilaajayhteyshinnoittelusta, Dnro 315/933/2002, Viestintävirasto 10.12.2002.

suuremmiksi. Viestintävirasto totesi päätöksessään lisäksi, että HPO ei ollut tuotteistanut tilaajayhteyden rinnakkaiskäyttöä¹³ viestintämarkkina-
lain vaatimalla tavalla.

28. Viestintävirasto arvioi päätöksessään myös HPO:n 1.1.2003 voimaan tullutta hinnastoa HPO:n esittämien kustannuslaskelmien pohjalta. Tältä osin Viestintävirasto totesi HPO:n tilaajayhteyksmaksujen olevan kohtuullisia suoritekustannuksiin nähden ja vuokrasta annettavien määrälennusten olevan kohtuullisia vuokrausmääristä aiheutuviin kustannussäästöihin nähden.¹⁴

10 Kilpailuoikeudellinen arviointi

10.1 Relevantit markkinat

10.1.1 Tuotemarkkinat

29. Käsillä olevassa tapauksessa on kyse televerkon vuokraamisesta kilpailuille operaattoreille. Vuokrattavana tuotteena ovat kiinteän puhelinverkon tilaajayhteydet.
30. Jo rakennetun tilaajayhteysverkon korvaaminen uudella vastaavalla tilaajayhteysverkolla ei yleensä ole taloudellisesti mielekäästä. Kilpailevien verkkojen rakentaminen on rajoittunut pääasiassa suuryritysten käyttöön tarkoitettujen 2 Mbit/s ja sitä suuremman -kapasiteetin yhteyksiin. Tilaajayhteysverkon rakentamiskulut ovat niin huomattavat, että uuden teleyrityksen on taloudellisesti mielekäästä lähteä tarjoamaan tilaajayhteyksiä ohi alueella toimivan perinteisen teleyrityksen ainoastaan sellaisille asiakkaille, joiden liikennemäärät ovat huomattavan suuria. Useimpien loppukäyttäjien liikennemäärät ovat niin pieniä, että tilaajayhteysverkon rakentamiseksi tarvittavia investointeja ei ole mahdollista saada kohtuullisen ajan kuluessa katettua odotettavissa olevalla tuotolla. Näin on etenkin yksityisasiakkaiden sekä pienten ja keskisuurten yritysasiakkaiden kohdalla.
31. Tällä hetkellä ei ole olemassa myöskään vaihtoehtoista tekniikkaa, joka vastaisi ominaisuuksiltaan riittävästi nykyistä tilaajayhteysverkkoa. Tulevaisuudessa tilaajayhteysverkon korvaaminen vaihtoehtoisella tekniikalla saattaa tosin olla mahdollista esimerkiksi kaapelitelevisioverkon tai erilaisten langattomien ratkaisujen avulla toteutettujen tilaajayhteyksien avulla. Toistaiseksi markkinoilla ei kuitenkaan ole ollut tarjolla riittävän täydellisiä substituutteja perinteiselle, metallijohtimien avulla toteutetulle tilaajayhteysverkolle. Nyt käsillä olevan tapauksen tarkastelu kohdistuu vuosille 2000–2002, jolloin korvaavia ratkaisuja ei ole ollut lainkaan saatavilla.

¹³ Tilaajayhteyden rinnakkaiskäytöstä ks. esityksen kohta 17.

¹⁴ HPO:n antamat määrälennukset 1.1.2003 hinnastossa, ks. esityksen kohta 25.

32. Komissio piti Deutsche Telekom AG:n tilaajayhteyshinnoittelua koske-
neessa päätöksessään¹⁵ relevantteina tukkutason markkinoina paikalli-
sen televerkon käyttöoikeusmarkkinoita. Nämä markkinat muodostuivat
komission mukaan tilaajajohtojen muodostamista loppuasiakasyhteyksis-
tä. Komissio ei päätöksessään jakanut kapea- ja laajakaistapalveluja eril-
lisiksi tuotemarkkinoiksi televerkon käyttöoikeusmarkkinoiden osalta.
33. Edellä mainituissa kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden ai-
kaisemmissa tilaajayhteyshinnoitteluja koskevissa ratkaisuis¹⁶ kilpailu-
neuvosto ja korkein hallinto-oikeus totesivat, että tapauksissa relevantit
tuotemarkkinat muodostuivat kiinteän tilaajayhteysverkon markkinoista
lukuun ottamatta 2 Mbit/s tai sitä suuremman siirtokapasiteetin uushan-
kinnoista käytävää investointikilpailua. Niin ikään kilpailuneuvosto ja
korkein hallinto-oikeus ovat todenneet, että kiinteiden tilaajayhteyksien
markkinat eivät jakaudu toisistaan erillisiin suuryritysten, pienten ja kes-
kisuurten yritysten ja kuluttajien markkinasegmentteihin.
34. Edellä on todettu¹⁷ asetuksessa N:o 2887/2000 tilaajayhteydellä tarkoi-
tettavan metallista parijohtoa, joka yhdistää tilaajan verkon liityntäpis-
teen ristikytkentätelineeseen tai vastaavaan kiinteän yleisen puhelinver-
kon verkkoelementtiin. Asetuksen johdanto-osan kohdassa 5 todetaan,
että uusien yhteyksien tarjoaminen kapasiteetiltaan suurten valokuituyh-
teyksien välityksellä muodostaa erityismarkkinat, jotka kehittyvät kilpai-
lun ehdoilla uusien investointien myötä.
35. Edellä olevan perusteella Kilpailuvirasto katsoo, että käsillä olevassa ta-
pauksessa relevantteina tuotemarkkinoina on pidettävä kiinteän tilaa-
jayhteysverkon vuokrauksen markkinoita lukuun ottamatta 2 Mbit/s tai
sitä suuremman siirtokapasiteetin uushankinnoista käytävää investointi-
kilpailua. Kilpailuvirasto katsoo, että relevanteille tuotemarkkinoille on
katsottava kuuluvaksi sekä tilaajayhteyksien että niiden välityskyvyn
vuokrauksen markkinat.

10.1.2 Maantieteelliset markkinat

36. Relevantit maantieteelliset markkinat ovat tilaajayhteyksien osalta jakau-
tuneet Suomessa alueellisesti. Markkina-alueet noudattelevat pääasialli-
sesti kiinteitä paikallisia puhelupalveluja tarjoavien yritysten aiempia
toimialuerajoja eli kiinteän puhelinverkon kattamaa aluetta. Perinteisellä
toimialueella tarkoitetaan sitä aluetta, jolla yrityksellä oli rajoitukseton
oikeus teletoiminnan harjoittamiseen 31.12.1993 saakka.
37. Mikäli kilpaileva palveluoperaattori haluaa tarjota esimerkiksi laajakaista-
tai puhelupalvelujaan kiinteän tilaajayhteysverkon välityksellä HPO:n pe-
rinteisellä toimialueella, tilaajayhteydet tarvitaan juuri siltä alueelta.
HPO:n perinteisen toimialueen tilaajayhteyksiä ei ole mahdollista korvata

¹⁵ Komission päätös 21.5.2003, EYVL 2003 L 263/9.

¹⁶ Ks. esityksen kohdissa 10 ja 12 viitattut ratkaisut.

¹⁷ Ks. esityksen kohta 14.

jonkin toisen alueen tilaajayhteyksillä tai tilaajayhteystuotteilla. Kilpailu on siis alueellisesti rajoittunut kattamaan HPO:n kiinteän puhelinverkon tilaajayhteydet.

38. Edellä mainitussa Deutsche Telekom -ratkaisussaan¹⁸ komissio katsoi maantieteellisten markkinoiden kattavan sen alueen, jolle Deutsche Telekom oli aikaisemman yksinoikeutensa turvin rakentanut kattavan tilaajayhteysverkon.
39. Myös kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus katsoivat aiemmissä ratkaisuisaan, että relevantteina maantieteellisinä markkinoina oli pidettävä sitä toimialuetta, jolla kullakin yhtiöllä oli rajoitukseton oikeus paikallisen teletoiminnan harjoittamiseen 31.12.1993 saakka.¹⁹
40. Edellä esitetyn perusteella Kilpailuvirasto katsoo, että käsillä olevassa tapauksessa relevantteina maantieteellisinä markkinoina on pidettävä aluetta, jolla Hämeen Puhelin Oy:llä oli rajoitukseton oikeus paikallisen teletoiminnan harjoittamiseen 31.12.1993 saakka (HPO:n perinteinen toimialue).

10.2 Hämeen Puhelin Oy:n määräävä markkina-asema

10.2.1 Yleistä

41. 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 hyödykemerkkinoilla, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka muulla vastaavalla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla.
42. Määräävän markkina-aseman tunnusmerkistöön kuuluu edellä selostetun mukaisesti se, että määräävässä asemassa olevalla yrityksellä on suhteellinen hinnoitteluvapaus, toisin sanoen yritys voi pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna hinnankorotuksen avulla nostaa katettaan enemmän kuin sille aiheutuu tappioita hinnankorotusta seuraavista asiakasmenetyksistä. Mahdollisuus muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla voidaan ymmärtää muun muassa siten, että yrityksellä on mahdollisuus olennaisesti vaikuttaa kilpailijoidensa toimintaedellytyksiin, esimerkiksi merkittävästi vaikeuttaa näiden markkinoille pääsyä tai toiminnan laajentamista.
43. Määräävän markkina-aseman toteaminen edellyttää muun muassa markkinaosuuksien, tärkeimpien kilpailijoiden aseman, alalle pääsyn esteiden, yrityksen kilpailuetujen ja käyttäytymisen sekä alan toteutuneen ja odotettavissa olevan kehityksen tarkastelua.

¹⁸ Ks. esityksen kohdassa 32 viitattu komission ratkaisu.

¹⁹ Ks. Päijät-Hämeen Puhelinyhdistystä koskeva kilpailuneuvoston päätös Dnro 69/690/99, annettu 14.12.2000 ja KHO:n päätös 240/2/2001, annettu 15.8.2001 sekä esityksen kohdissa 10 ja 12 viitatu ratkaisut.

10.2.2 Hämeen Puhelin Oy:n asema kiinteän tilaajayhteysverkon vuokrauksen markkinoilla

44. HPO:n tilaajayhteysverkko on pääosin rakennettu ennen 31.12.1993, jolloin HPO:lla on ollut yksinoikeus teletoiminnan harjoittamiseen perinteisellä toimialueellaan. HPO on ainut yritys, jolla on kattava tilaajayhteysverkko sen perinteisellä toimialueella.
45. Kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus ovat todenneet paikallisia puhelinyhtiöitä koskevissa tapauksissa²⁰, että yhtiöiden voitiin katsoa olevan korkean markkinaosuuden (yli 90 %) perusteella kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentin mukaisessa määräävässä markkina-asetuksessa paikallisteletoiminnassa perinteisellä toimialueellaan. Edellä mainituista päätöksistä ilmenee, että paikallista kiinteää televerkkoa omistavilla yhtiöillä on mahdollisuus hallita kilpailevien palveluoperaattoreiden pääsyä televerkkoihin.
46. Viestintäviraston 6.2.2004 antaman huomattavaa markkinavoimaa koskevan päätöksen²¹ mukaan HPO:n markkinaosuus tilaajayhteysien vuokrauksen markkinoilla oli lähes 100 %. Lisäksi Viestintävirasto on 22.1.2007 julkaissut markkina-analyysin²², jonka mukaan HPO:n markkinaosuus tilaajayhteysien vuokrauksen markkinoilla sen perinteisellä toimialueella 31.12.2005 oli edelleen lähes 100 %. Liikenneministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön vuosien 1997–2002 antamien huomattavaa markkinavoimaa koskevien päätösten²³ mukaan HPO:n markkinaosuus paikallisessa teletoiminnassa sen perinteisellä toimialueella on ollut yli 90 prosenttia koko mainitun ajanjakson.
47. HPO:n tilaajayhteysverkko on rakennettu pääosin ennen 31.12.1993 monopoliaseman turvin suojassa kilpailulta. HPO:n markkinaosuus tilaajayhteysien vuokrauksen markkinoilla sen perinteisellä toimialueella on säilynyt huomattavan korkeana myös kilpailun vapautumisen jälkeen. Muut yritykset eivät ole rakentaneet maantieteellisesti kattavaa tilaajayhteysverkkoa HPO:n perinteiselle toimialueelle. HPO:n verkon kanssa päällekkäisen ja alueellisesti koko HPO:n perinteisen toimialueen kattavan verkon rakentaminen ei ole myöskään taloudellisesti mielekästä.
48. Koska HPO on ainut yritys, jolla on koko sen perinteisen toimialueen kattava tilaajayhteysverkko, sillä on mahdollisuus hallita kilpailevien palveluoperaattoreiden pääsyä paikalliseen televerkkoon tällä alueella. Mikäli kilpailevat palveluoperaattorit haluavat tarjota esimerkiksi puheensiirto- tai laajakaistapalveluja HPO:n perinteisellä toimialueella, niiden on välttämätöntä saada käyttöönsä paikallisverkon tilaajayhteyksiä. Näin ol-

²⁰ Ks. esityksen kohdassa 44 viitatus paikallisia puhelinyhtiöitä koskevat ratkaisut.

²¹ Liite 4, "Päätös huomattavasta markkinavoimasta kiinteän puhelinverkon tilaajayhteyksiin pääsyn markkinoilla", Viestintävirasto 6.2.2004.

²² Liite 5, "Markkina-analyysi huomattavasta markkinavoimasta kiinteän puhelinverkon tilaajayhteyksiin pääsyn markkinoilla", Viestintävirasto 22.1.2007.

²³ Liite 6, liikenne- sekä liikenne- ja viestintäministeriön päätökset Hämeen Puhelin Oy:n huomattavasta markkinavoimasta teletoiminnassa 1997–2002.

len HPO:n tilaajayhteysverkko muodostaa niin sanotun pullonkaulatekijän kaikkien kiinteää verkkoa hyödyntäen tarjottavien loppukäyttäjäpalvelujen tarjoamiseksi sen perinteisellä toimialueella.

49. Edellä esitetyn perusteella Kilpailuvirasto katsoo, että HPO:lla on kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräävä markkina-asema tilaajayhteysverkkojen vuokrauksen markkinoilla sen perinteisellä toimialueella.

10.3 Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö

10.3.1 Yleistä

50. Koska HPO on kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentin mukaisessa määräävässä markkina-asemassa tilaajayhteysverkkojen vuokrauksen markkinoilla perinteisellä toimialueellaan, sen menettelyä kyseisillä markkinoilla arvioidaan kilpailunrajoituslain 7 §:n (sellaisena kuin se oli laissa 480/1992) mukaan.
51. Käsillä olevan tapauksen tarkastelu kohdistuu 1.1.2000–31.12.2002 väliselle ajalle. Kilpailunrajoituslain (480/1992) muutossäädös tuli voimaan 1.5.2004. Ennen 1.5.2004 määräävän markkina-aseman väärinkäyttö oli kielletty kilpailunrajoituslain 7 §:ssä. Koska tässä tapauksessa HPO:n menettelyn tarkastelu kohdistuu 1.5.2004 edeltävälle ajalle, tulee sitä tarkastella kilpailunrajoituslain 7 §:n mukaan sellaisena kuin se oli laissa 480/1992.
52. Kilpailunrajoituslain 7 §:n (sellaisena kuin se oli laissa 480/1992) mukaan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kielletty. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä voi olla erityisesti pykälän viidessä alakohdassa mainittu toiminta. Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan myös muita toimia voidaan pitää määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä. Väärinkäyttöä voi olla erityisesti:
- 1) liikesuhteesta pidättäytyminen ilman asiallista syytä;
 - 2) hyvään kauppatapaan perustumattomien asiakkaan toimintavapautta rajoittavien liikesuhteen ehtojen käyttäminen;
 - 3) yksinmyynti- tai yksinostosopimusten käyttäminen ilman erityistä syytä;
 - 4) kohtuuttoman tai kilpailun rajoittamista ilmeisesti tarkoittavan hinnoittelukäytännön soveltaminen; tai
 - 5) määräävän markkina-aseman hyväksi käyttäminen muiden hyödykkeiden tuotantoa tai markkinointia koskevan kilpailun rajoittamiseksi.
53. Mikäli määräävässä asemassa olevan yrityksen myöntämät määräävien markkinoiden tai niiden porrastukset eivät perustu todellisiin kustannussäästöihin ja niiden tarkoituksena tai vaikutuksena on asiakkaiden syrjiminen, ne voivat olla määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset määräävien markkinoiden, jotka perusteettomasti väärin-

tävät eri kokoisten toimijoiden kilpailumahdollisuuksia. Määräalennuksia ei myöskään saa porrastaa siten, että niillä luodaan kannustin yksinos-toihin määräävässä asemassa olevalta yritykseltä.²⁴

10.3.2 Määräalennukset

54. HPO:n 1.1.2000 käyttöön ottamien määräalennusperusteiden mukaisesti pienimmän alennuksen saaminen edellytti 840 000 euron vuosilaskutusta. Tämä vastasi noin 6 730 halvimman hintaluokan tilaajayhteyden vuokraamista. Suurin alennus edellytti 3 360 000 euron vuosilaskutusta, eli noin 26 923 halvimman hintaluokan tilaajayhteyden²⁵ vuokraamista. Oheinen taulukko kuvaa alennusten aiheuttamia vaikutuksia yrityksen kustannuksiin.

Yhteyksiä tarvitaan	Ostomäärä	Alennus euroissa
6 730	840 000 €	63 000 €
26 923	3 360 000 €	1 008 000 €

55. HPO on itse oman tilaajayhteysverkkonsa suurin käyttäjä. Esimerkiksi vuoden 2002 lopussa HPO:n oman palveluoperaattorin käytössä oli [...] kpl tilaajayhteyksiä ja muille palveluoperaattoreille oli vuokrattu [...] kpl. Näin ollen suurista ostomääristä saatu alennushyöty kanavoitui käytännössä ainoastaan yhtiölle itselleen. HPO onkin selvityksissään²⁷ todennut, että kilpaileville palveluoperaattoreille ei vuosien 2000–2002 aikana myönnetty lainkaan määräalennuksia, koska niiden ostomäärät olivat niin pienet.
56. Sinänsä on todennäköistä, että suurista ostomääristä syntyy kustannussäästöjä verkko-operaattorille. HPO kuitenkin porrasti alennustaulukkonsa siten, että suurimmat alennukset sai vasta huomattavan suurista ostomääristä. Lisäksi suurin käytössä ollut alennusprosentti (30 %) oli huomattavan korkea. Koska HPO:lla on määräävä markkina-asema tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla sen perinteisellä toimialueella, sen tulee esittää alennuksilleen objektiiviset ja kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävät perusteet.

²⁴ Määräävässä asemassa olevan yrityksen alennusjärjestelmien kilpailuoikeudellisia arviointiperiaatteita on jäljempänä mainittujen komission, kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen lisäksi linjattu EY-tuomioistuimen ratkaisuisissa 85/76 (Hoffmann-La Roche) ja 322/81 (Michelin) sekä EY:n ensimmäisen asteen tuomioistuimen ratkaisussa T-83/91 (Tetra Pak, erityisesti tuomion kohta 221).

²⁵ Tarvittavien yhteyksien määriä on pyritty havainnollistamaan laskemalla, kuinka monta O-laatuista tilaajayhteyttä tarvittiin alennusten saamiseen. Laajakaistaisten Internet-yhteyksien markkinakehityksen alkuvaiheessa loppuasiakasyhteydet toteutettiin S.O-laatuista tilaajayhteyksiä käyttämällä. S.O-laatualueen tilaajayhteydet ovat O-laatuista kalliimpia, jonka vuoksi niistä perittäville vuokrilla alennuksiin oikeuttaviin ostomääriin pääseminen helpottuu jonkin verran.

²⁶ Hakasulkeisiin merkityissä kohdissa tiedot on poistettu liikesalaisuutena.

²⁷ Ks. liite 7, "Vastaus selvityspyyntöön: Tilajayhteyksien alennusperusteet ennen 1.1.2003", Hämeen Puhelin Oy 10.10.2003.

57. Kilpailuvirasto pyysi kirjeellään 5.9.2003 HPO:tä selvittämään alennusjärjestelmänsä ja sitä, mihin kustannussäästöihin HPO:n ennen 1.1.2003 myöntämät määräalennukset ja niiden porrastukset ovat perustuneet. HPO on vastineessaan 10.10.2003 esittänyt, että määräalennukset perustuvat oletukseen yksittäisen yhteyden rakentamisen ja ylläpidon kustannusten pienenemisestä yhteyksien määrään kasvaessa. HPO on lisäksi esittänyt, että suuren asiakkaan riski siirtyä käyttämään toisen verkko-operaattorin palveluita on oletettu pienemmäksi, josta syystä tilaajayhteyden rakentamisen kulujen takaisinmaksuaikana on voitu käyttää pidempää aikaa kuin pienten asiakkaiden kohdalla. Edelleen HPO on vastineessaan 10.10.2003 esittänyt, että osa arvioituista kustannussäästöistä on voitu perustaa palveluoperaattorin koon ansiosta koituviiin asiakashallintaan, laskutukseen ja myyntiin liittyviin kustannussäästöihin sekä pienempään luottoriskiin.
58. Kilpailuvirasto totesi selvityspyynnössään 27.11.2003, että se ei pitänyt HPO:n aiemmin toimittamia selvityksiä alennusten perusteista riittävinä ja kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävänä. HPO on tämän jälkeen vastineessaan 17.12.2003²⁸ esittänyt joitakin lisäperusteluja määräalennuksilleen. HPO on vastineessaan 17.12.2003 perustellut määräalennuksiaan yksittäisen alueiden tilaajayhteysverkon rakentamiskustannuksilla. HPO:n mukaan rakentamiskustannukset yhteyttä kohti laskevat sitä mukaa, mitä useampia liittymiä alueelle rakennetaan. Lisäksi HPO on kertonut, että suuren asiakkaan kohdalla verkon käyttöaste on oletettu paremmaksi ja riski suuren asiakkaan siirtymisestä käyttämään toisen verkko-operaattorin palveluita on voitu olettaa pienemmäksi. Edelleen HPO on vastineessaan 17.12.2003 kertonut säästöjä aiheutuvan ostomäärien kasvaessa laskutuksessa, myynnissä ja dokumentoinnissa. HPO:n mukaan osa säästöistä voidaan perustaa myös pienempään luottoriskiin. Laskutuskustannuksista HPO on todennut, että yksittäisen laskun kustannus säilyy käytännössä samana laskutettavien yhteyksien määrästä riippumatta. HPO:n mukaan yksittäisen laskun kustannus on [...] euroa. Muilta osin HPO on todennut, että sen kustannuslaskenta ei pysty tuottamaan yksityiskohtaista tietoa, jonka perusteella kustannussäästöt olisivat todennettavissa.
59. HPO on edellä mainituissa selvityksissään pystynyt selvittämään laskutuskustannusten osuuden ostomäärien kasvaessa aiheutuvista kustannussäästöistä. HPO:n selvitysten mukaisesti suhteellisesti suurimmat säästöt laskutuksesta aiheutuvat jo muutaman yhteyden vuokraamisesta. Muilta osin HPO ei selvityksissään ole esittänyt mitään laskelmia siitä, minkälaisia säästöjä sen luettelemissa kustannuserissä muodostuu yksittäisen asiakkaan ostomäärien kasvaessa. HPO on ainoastaan yleisesti todennut sille aiheutuvan säästöjä asiakashallinnassa sekä yhteyksien myynnissä ja dokumentoinnissa. Edellä esitetyillä seikoilla ei voi perustella HPO:n määräalennusjärjestelmän porrastuksia ja skaalaa.

²⁸ Liite 8. "Vastaus lisäselvityspyyntöön Tilajayhteyksien alennusperusteet ennen 1.1.2003", Hämeen Puhelin Oy 17.12.2003.

60. HPO on edelleen vastineessaan 17.12.2003 vedonnut yhteyskohtaisiin rakentamiskustannuksiin määräalennustensa perusteina. Perusteluissaan HPO on esittänyt esimerkinomaisen laskelman siitä, millaisiksi yhteyskohtaiset rakentamiskustannukset muodostuvat rakennettaessa yhteydet tietyn alueen kaikkiin kiinteistöihin ja verrannut niitä yhteyskohtaisiin kustannuksiin tilanteessa, jossa yhteydet rakennetaan vain osaan alueen kiinteistöistä. HPO:n esittämien laskelmien mukaan yhteyskohtaiset rakentamiskustannukset ovat huomattavasti pienemmät, mikäli yhteydet rakennetaan kaikkiin tietyn alueen kiinteistöihin.
61. Kilpailuvirasto toteaa, että rakentamiskustannusten ja yksittäisen asiakkaan ostomäärien perusteella saatavien alennusten välillä ei ole HPO:n esittämän perusteella nähtävissä yhteyttä. Verkon rakentamiskustannusten tulisi Kilpailuviraston näkemyksen mukaisesti vaikuttaa tilaajayhteydestä perittävään vuokraan yleisellä tasolla. Ostomäärien perusteella myönnettävillä määräalennuksilla puolestaan määräävässä markkina-asemassa oleva yritys voi hyvittää yksittäistä asiakasta niistä kustannussäästöistä, joita aiheutuu ostomäärien kasvaessa. Tällaisia ovat edellä todetun mukaisesti muun muassa laskutuksessa aiheutuvat kustannussäästöt.
62. Edellä esitetyn perusteella myöskään tilaajayhteyksien rakentamiskustannuksilla ei Kilpailuviraston näkemyksen mukaan voida objektiivisesti ja kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla perustella tilaajayhteydsvuokrista annettavia määräalennuksia. Lisäksi on todettava, että HPO:n tilaajayhteydsvuokrista annettavia määräalennuksia. Lisäksi on todettava, että HPO:n tilaajayhteydsvuokrista annettavia määräalennuksia. Lisäksi on todettava, että HPO:n tilaajayhteydsvuokrista annettavia määräalennuksia.
63. HPO kohdisti suurimmat alennuksensa vasta erittäin suuriin ostomääriin. Kilpailuviraston käsityksen mukaan kustannussäästöt syntyvät jo suhteellisen pienistä ostomääristä. Esimerkiksi useamman yhteyden yhteislaskutuksessa syntyvät säästöt ovat suhteellisesti suurimmat jo muutamman yhteyden kohdalla, koska säästöjä syntyy kertaluonteisissa kustannuksissa kuten postituksessa ja tulostuksessa. HPO:n vastineessaan esittämä arvio laskutuksen aiheuttamista kustannuksista tukee tätä näkemystä. Laskutuskustannusten osalta vastaavaan arviointiin ovat päätyneet kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus ratkaisuisaan²⁹. Lisäksi Viestintävirasto on edellä kuvatussa ratkaisussaan todennut HPO:n määräalennusten ennen 1.1.2003 olleen huomattavasti HPO:lle aiheutuneita kustannussäästöjä suurempia.³⁰ Näin ollen Kilpailuvirasto katsoo, että HPO:n ennen 1.1.2003 voimassa olleiden hinnastojen määräalennusten porrastukset eivät vastanneet HPO:lle aiheutuneita kustannussäästöjä.

²⁹ Ks. esityksen kohdissa 10 ja 12 viitatus ratkaisut.

³⁰ Viestintäviraston ratkaisusta ks. esityksen kohdat 26–28.

64. Kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden aikaisemmassa ratkaisukäytännössä³¹ on käsitelty muun muassa paikallisten puhelinyhtiöiden tilaajayhteyksistään antamia määräalennuksia. Kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus totesivat ratkaisuissaan yhtiöiden laatimien alennustaulukoiden porrastusten suosineen yhtiöitä itseään. Niin ikään ratkaisuissa todettiin yhtiöiden alennuskäytännön kasvattaneen kustannuseroa yhtiöiden ja niiden kilpailijoiden välillä, mikä on entisestään heikentänyt kilpailevien operaattoreiden hintakilpailukykyä. HPO:n alennuskäytäntöjen ja niiden vaikutusten nyt käsillä olevassa tapauksessa voidaan katsoa olevan samankaltaisia kuin mainituissa tapauksissa määräalennusten osalta.
65. Brysselin lentokenttämaksuja koskevassa päätöksessään³² komissio piti lentokentän käyttömaksuista myönnettäviä määräalennuksia määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä. Maksut oli porrastettu siten, että ainoastaan lentoasemalla sijaitseva lentoliikenteenharjoittaja hyötyi alennuksesta muiden lentoliikenteenharjoittajien kustannuksella. Samalla tavoin nyt käsillä olevassa tapauksessa HPO asetti määräalennustensa porrastukset siten, että HPO:n oma palveluoperaattori hyötyi niistä muiden palveluoperaattorien kustannuksella.
66. Kilpailuvirasto viittaa myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun³³, jossa on otettu kantaa määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen näyttövelvollisuuteen tapauksissa, joissa on kyse alennusperusteiden kilpailuoikeudellisesta hyväksyttävyydestä. Mainitussa ratkaisussa korkein hallinto-oikeus piti Neste Oy:n hinnoittelua kilpailunrajoituslain 7 §:n 4 kohdassa (480/1992) kiellettynä kohtuuttomana hinnoitteluna ja kilpailun rajoittamista ilmeisesti tarkoittavana hinnoittelukäytäntönä. Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus muun muassa totesi, että vaikka elinkeinonharjoittajan perimien hintojen eroavuudet olisivat selitettävissä kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävillä syillä, ei sillä ollut tapauksessa merkitystä, koska Neste Oy ei ollut esittänyt tällaisia syitä riittävästi todentavaa selvitystä. Nyt käsillä olevassa tapauksessa voidaan vastavasti todeta, että HPO ei ole pystynyt esittämään selvitystä, joka todentaisi alennusperusteiden kilpailuoikeudellisen hyväksyttävyyden.
67. Valio Oy:n alennuskäytäntöjä koskevassa ratkaisussa³⁴ kilpailuneuvosto totesi, että tapauksessa yhtiön asiana olisi ollut näyttää, mitä kustannussäästöjä alennuksilla hyvitetään sekä miten myönnetty alennus vastaa syntyneitä säästöjä. Yleistä viittausta logistiikkasäästöihin ei voitu pitää riittävänä. Kilpailuneuvoston mukaan määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen tulee pystyä epäillyissä väärinkäyttötilanteissa esittämään hinnoittelunsa perusteet niin selkeästi, että yhtiön toiminnan lainmukaisuus on mahdollista arvioida. Käsillä olevassa tapauksessa

³¹ Ks. esityksen kohdissa 10 ja 12 viitatus ratkaisut.

³² Komission päätös 28.6.1995, EYVL 1995 216/8.

³³ Korkeimman hallinto-oikeuden päätös taltionumero 4993, annettu 30.11.1995.

³⁴ Kilpailuneuvosto Dnro 6/359/1996, annettu 24.10.1997. Korkein hallinto-oikeus on vahvistanut päätöksen ratkaisullaan Dnro 3482/1/1997 taltio 2498, annettu 11.11.1998.

määrävässä markkina-asemassa olevalla HPO:lla on ollut käytössään alennuksia, jotka aikaisemman oikeuskäytännön perusteella saavat aikaan epäilyn määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Niin ikään HPO ei ole pystynyt esittämään alennuksilleen sellaisia selkeitä perusteita, jotka osoittaisivat alennuksien ja niiden porrastusten lainmukaisuuden.

68. HPO:n määräalennuksilla oli syrjiviä vaikutuksia. HPO on itse oman verkkonsa suurin käyttäjä. Myönnetyt määräalennukset porrastettiin kustannusvastaamattomasti, jolloin HPO:n oma palveluoperaattori sai perusteetonta etua suurista ostomääristään³⁵. Tämä vaikeutti entisestään kilpailevien palveluoperaattorien mahdollisuuksia toimia HPO:n perinteisellä toimialueella. Huomionarvoista on se, että HPO:n oma palveluoperaattori sai kulloisenkin alennustaulukon mukaisen suurimman mahdollisen alennuksen ostomääriensä perusteella. Alennustaulukkojen kohtuuttoman jyrkästä porrastuksesta johtuen kilpailevilla palveluoperaattoreilla ei käytännössä ollut mahdollisuutta yltää vastaaviin alennuksiin oikeuttaviin ostomääriin.
69. Arvioitaessa HPO:n määräalennusten vaikutuksia markkinoilla on otettava huomioon, että laajakaistaisten Internet-yhteyksien kysyntä lähti vuoden 2002 aikana merkittävään kasvuun. Laajakaistapalveluiden tarjoamista varten kilpailevat palveluoperaattorit vuokraavat paikallisooperaattorin tilaajayhteyksiä käyttöönsä. Koska HPO itse on oman tilaajayhteysverkkonsa suurin käyttäjä, määräalennuksista saatava hyöty kanavoitui täysimääräisenä sen omalle palveluoperaattorille myös laajakais- tayhteyksien markkinoilla. Sen sijaan kilpailevien palveluoperaattoreiden olisi ollut käytännössä mahdotonta saavuttaa ennen 1.1.2003 voimassa olleen operaattorihinnaston mukaisia ostomääriä korkeimpien määräalennusten saamiseksi. Tällainen hinnoittelukäytäntö johti siihen, että HPO:n oma palveluoperaattori sai merkittävän kustannusedun³⁶ verrattuna kilpaileviin palveluoperaattoreihin. Kilpailuoikeudellisesti kyse on kilpailijoiden kustannusten nostattamisesta. HPO:n tilaajayhteyshinnoittelu on entisestään heikentänyt kilpailevien palveluoperaattorien hintakilpailukykyä lopputuotemarkkinoilla niiden kohtaamien korkeampien kustannusten vuoksi.
70. Kohdassa 54 esitetyn kustannusedun avulla HPO:n oma palveluoperaattori sai merkittävää kilpailuetua sen perinteisellä toimialueella. HPO:n oman palveluoperaattorin saamat alennukset antoivat sille mahdollisuuden hinnoitella tilaajayhteyksien avulla vähittäismarkkinoilla tarjottavat palvelut kilpailijoita matalammalle tasolle. Tällaisia vähittäismarkkinoilla tarjottavia palveluita ovat paitsi laajakaistaiset Internet-yhteydet, myös muun muassa yritysasiakkaiden puhe- ja dataratkaisut.

³⁵ HPO:n palveluoperaattorin saamista kustannuseduista ks. esityksen kohdat 54 ja 71.

³⁶ HPO:n palveluoperaattorin saamaa kustannusetua on havainnollistettu esityksen kohdissa 54 ja 71.

71. Alla olevissa taulukoissa on pyritty arvioimaan HPO:n oman palveluoperaattorin vuosien 2000–2002 aikana määrälennusten muodossa saamaa perusteetonta hyötyä. Taulukoissa on laskettu HPO:n oman palveluoperaattorin saamat alennukset ko. aikana voimassa olleiden hinnastojen mukaan ja verrattu niitä siihen, kuinka suuret alennukset HPO:n oma palveluoperaattori olisi saanut samana aikana 1.1.2003 hinnaston mukaisia alennusperusteita soveltaen. Laskelmissa on käytetty tilaajayhteyksien osalta jakaumaa, jonka mukaan HPO:n oman palveluoperaattorin käytössä olevista tilaajayhteyksistä [...] % on toteutettu O-laadulla ja [...] % S.O-laadulla. Ensimmäisessä taulukossa on esitetty arviot siitä, millaiset alennukset HPO:n oma palveluoperaattori sai voimassa olleiden hinnastojen mukaisesti. Jälkimmäisessä taulukossa on arvioitu, millaiset alennukset HPO:n oma palveluoperaattori olisi saanut, mikäli samana aikana olisi ollut voimassa 1.1.2003 voimaan tulleen hinnaston mukaiset alennusperusteet³⁷.

	1.1.-31.12.2000	1.1.-31.12.2001	1.1.-31.12.2002
TY:t yht.	[...]	[...]	[...]
O-laatu	[...]	[...]	[...]
SO-laatu	[...]	[...]	[...]
Ostomäärä O-laatu	[...] €	[...] €	[...] €
Alennus O-laatu	[...] €	[...] €	[...] €
Ostomäärä SO-laatu	[...] €	[...] €	[...] €
Alennus SO-laatu	[...] €	[...] €	[...] €
Alennus O + SO	[...] €	[...] €	[...] €
Alennus 1.1.2000-31.12.2002 yht.			[...] €

	1.1.-31.12.2000	1.1.-31.12.2001	1.1.-31.12.2002
TY:t yht.	[...]	[...]	[...]
O-laatu	[...]	[...]	[...]
SO-laatu	[...]	[...]	[...]
Ostomäärä O-laatu	[...] €	[...] €	[...] €
Alennus O-laatu	[...] €	[...] €	[...] €
Ostomäärä SO-laatu	[...] €	[...] €	[...] €
Alennus SO-laatu	[...] €	[...] €	[...] €
Alennus O+SO	[...] €	[...] €	[...] €
Alennus 1.1.2000-31.12.2002 yht.			[...] €

72. Kohdan 71 taulukoissa on arvioitu HPO:n oman palveluoperaattorin saaneen tilaajayhteysvuokristaan alennusta vuosien 2000–2002 aikana yhteensä noin [...] miljoonaa euroa. Mikäli HPO:lla olisi ollut kyseisenä aikana käytössään Viestintäviraston 10.12.2002 antamassa päätöksessään hyväksymä ja 1.1.2003 voimaan tullut alennusjärjestelmä, olisi sen oman palveluoperaattorin tilaajayhteysvuokrista saama alennus esi-

³⁷ 1.1.2003 hinnaston mukaiset alennusperusteet, ks. esityksen kohta 25.

tetyllä tavalla laskettuna samana aikana ollut yhteensä [...] miljoonaa euroa. HPO:n oman palveluoperaattorin kustannusvastaamattomista ja syrjivästi porrastetuista määräalennuksista saama euromääräinen hyöty on siis näin arvioituna ollut yli [...] euroa vuodessa.

73. HPO:n tilaajayhteyshinnoittelusta aiheutui vahingollisia vaikutuksia sen oman palveluoperaattorin kanssa kilpaileville palveluoperaattoreille, koska HPO:n tilaajayhteyshinnoittelu ei mahdollistanut kaikilta osin kilpailevaa tarjontaa HPO:n perinteisellä toimialueella. Erityisesti laajakaistaisen Internet-yhteyksien vähittäismarkkinoilla kilpailevat palveluoperaattorit joutuvat tarkoin harkitsemaan, millä maantieteellisillä alueilla ne tarjoavat palveluitaan. Koska tällaisessa liiketoiminnassa taloudelliset toimintamarginaalit ovat pienehköjä, paikallisen verkko-operaattorin hinnoitteluratkaisut vaikuttavat merkittävästi kilpailevien palveluoperaattoreiden toimintamahdollisuuksiin. Myös muiden loppuasiakastuotteiden, kuten yritysasiakkaiden data- ja puheratkaisujen tarjonnassa paikallisen verkko-operaattorin hinnoitteluratkaisut ovat avainasemassa toiminnan kannattavuutta arvioitaessa. Tässä tapauksessa HPO oli rakentanut omaa palveluoperaattoriaan selvästi suosivan alennusjärjestelmän, joka oli omiaan heikentämään kilpailevien palveluoperaattoreiden toimintamahdollisuuksia alueella ja siten vähentämään niiden tuomaa kilpailupainetta.
74. HPO:n tilaajayhteyshinnoittelun vahingolliset vaikutukset ilmenivät myös kilpailevien palveluoperaattorien maksamina ylikorkeina tilaajayhteysvuokrina suhteessa HPO:n omaan palveluoperaattoriin niissä tilanteissa, joissa kilpailijat päättivät tarjota palveluitaan HPO:n perinteisellä toimialueella. Tästä aiheutui kilpaileville palveluoperaattoreille HPO:n omaa palveluoperaattoria huomattavasti alhaisempia katteita, mikä oli omiaan entisestään vähentämään kilpailevien palveluoperaattoreiden toiminnan kannattavuutta sekä halukkuutta tarjota palveluita HPO:n perinteisellä toimialueella.
75. HPO on vastineensa 10.10.2003 yhteydessä selvittänyt, että vuoden 2000 lopussa se oli vuokrannut kilpaileville palveluoperaattoreille yhteensä [...] tilaajayhteyttä tai sen yläkaistaa. Vastaava luku vuoden 2001 lopussa oli [...] kappaletta ja vuoden 2002 lopussa [...] kappaletta. HPO:n uuden tilaajayhteyshinnoittelun ja alennusperusteiden tultua voimaan 1.1.2003 alkaen vuokrattujen tilaajayhteyksien määrät kehittyivät siten, että vuoden 2003 lopussa kilpaileville palveluoperaattoreille oli vuokrattuna yhteensä [...] tilaajayhteyttä tai yläkaistaa ja vuoden 2004 lopussa jo [...] kappaletta³⁸. Vuokrattujen tilaajayhteyksien määrä on siis lähtenyt merkittävään kasvuun vuodesta 2003 lähtien HPO:n perinteisellä toimialueella. Vaikka mainittu kehitys johtuu laajakaistaisen Internet-yhteyksien kysynnän kasvusta, on myös HPO:n tilaajayhteyshinnoit-

³⁸ Ks. liite 9, "Johtovuokrauksen markkinatilanne Hämeen Puhelin Oy:n verkossa", Aina Group Oyj 14.6.2007.

telun³⁹ ja alennusperusteiden muuttuminen kilpaileville palveluoperaattoreille suotuisammaksi ollut omiaan vaikuttamaan edellä kuvattuun kehitykseen.

76. Arvioitaessa HPO:n menettelyn moitittavuutta tulee huomioida myös, että kilpailuneuvosto antoi Elisa Communications Oyj:n, Turun Puhelin Oy:n ja Salon Seudun Puhelin Oy:n tilaajayhteyshinnoitteluja koskevat ratkaisunsa 18.5.2001. Näissä ratkaisuissa käsiteltiin muun muassa tilaajayhteyksistä annettuja määräalennuksia⁴⁰. Korkein hallinto-oikeus vahvisti ratkaisut Turun Puhelin Oy:n ja Salon Seudun Puhelin Oy:n osalta 22.4.2002. Tästä huolimatta HPO ei ole tarkastanut omaaloitteisesti alennuskäytäntöjensä lainmukaisuutta.
77. HPO:n 1.1.2000 käyttöön ottamat määräalennukset olivat voimassa 31.12.2002 asti. Edellä todetun mukaisesti HPO:n alennuskäytännöllä oli haitallisia vaikutuksia HPO:n kilpailijoille, koska HPO:n oma palveluoperaattori pystyi syrjivien ja kustannusvastaamattomien määräalennusten avulla hinnoittelemaan vähittäistuotteensa kilpailijoitaan halvemmiksi. HPO muutti alennuskäytäntöjään vasta Viestintäviraston puuttuttua asiaan. Lisäksi edellä mainitussa Valio Oy:n alennuskäytäntöjä koskeneessa ratkaisussa⁴¹ kilpailuneuvosto totesi, että kielletyn alennuksen tunnusmerkistö täyttyy jo sillä, että määräävässä asemassa olevan yrityksen julkistetussa hinnoittelussa on kiellettyjä ehtoja.

10.3.3 Johtopäätökset HPO:n alennusjärjestelmän kilpailuoikeudellisesta arvioinnista

78. Kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus ovat edellä viitatuissa tilaajayhteyshinnoittelua koskevissa ratkaisuissaan arvioineet yritysten hinnoittelujärjestelmiä kokonaisuutena. Ratkaisujen mukaan yritysten hinnoittelujärjestelmät ovat kokonaisuutena olleet määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä, koska ne ovat olleet kilpailunrajoituslain kieltämä kohtuutonta hinnoittelua.
79. Samalla tavalla arvioiden voidaan todeta HPO:n alennusjärjestelmän kokonaisuutena olevan kilpailunrajoituslain 7 §:n (480/1992) vastainen. Edellä todetun mukaisesti HPO ei ole pystynyt perustelemaan myöntämiään määräalennuksia ostomäärästä aiheutuville kustannussäästöillä tai muulla kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävällä syyllä. Lisäksi alennuksilla on ollut syrjiviä vaikutuksia siten, että alennuksista saatu hyöty on kanoitunut täysimääräisesti HPO:n omalle palveluoperaattorille sen ollessa HPO:n verkon ylivoimaisesti suurin käyttäjä. Muut palveluoperaattorit eivät ole saaneet lainkaan alennuksia, koska niiden ostomäärät eivät ole yltäneet edes alennusportaiden ensimmäiselle tasolle.

³⁹ Viestintävirasto selvitti HPO:n tilaajayhteyshinnoittelua vuoden 2002 aikana, jonka seurauksena HPO laski huomattavasti S.O-laatuisten tilaajayhteytensä vuokramaksua 1.1.2003 alkaen. Lisäksi HPO tuoteisti tilaajayhteytensä rinnakkaiskäytön vuokrauksen viestintämarkkinalain vaatimalla tavalla 1.1.2003 alkaen. Näin ollen 1.1.2003 voimaan tulleella hinnoittelun muutoksella oli merkittävä vaikutus kilpailevien palveluoperaattoreiden vuokrauskustannuksiin.

⁴⁰ Ratkaisuista tarkemmin ks. esityksen kohdat 10 ja 12.

⁴¹ Ks. esityksen kohdassa 67 viitattu ratkaisu.

80. HPO:n määräalennuksilla on ollut kilpailuolosuhteita huomattavasti vääristäviä vaikutuksia. Koska myönnetyt alennukset eivät perustuneet ostomääristä aiheutuviin kustannussäästöihin tai muuhun kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävään perusteeseen, HPO:n omalle palveluoperaattorille on muodostunut merkittävä kustannusetu verrattuna laajakaistaisten Internet-yhteyksien vähittäismarkkinoille pyrkiviin kilpaileviin palveluoperaattoreihin. Lisäksi HPO:n oma palveluoperaattori on määräalennusten myötä saanut kustannusetua muun muassa yritysasiakkaiden puhe- ja dataratkaisujen toteuttamisen markkinoilla. Tästä johtuen HPO:n soveltaama tilaajayhteyshinnoittelu on mahdollistanut HPO:n omalle palveluoperaattorille huomattavasti kilpailevia palveluoperaattoreita suurempien katteiden saamisen loppukäyttäjille myytävistä tuotteista ja palveluista.
81. Koska lähes kaikkien kiinteän verkon telepalveluiden tarjoaminen edellyttää tilaajayhteyden saatavuutta, kunkin alueen perinteisellä toimijalla on puolellaan kilpailuetu, koska se hallitsee toimialueensa tilaajayhteyksiä. Luomalla omaa palveluoperaattoriaan suosivan alennusjärjestelmän HPO on entisestään pyrkinyt kasvattamaan tätä kilpailuetua ja rajoittanut kilpailevien palveluoperaattorien hintakilpailukykyä.
82. ADSL-tekniikalla toteutettujen laajakaistaisten Internet-yhteyksien markkinoille on ominaista se, että kilpailevat palveluoperaattorit aluksi vuokraavat kaikki yhteyden toteuttamiseksi tarvittavat tukkutuotteet alueen perinteiseltä toimijalta. Saavutettuaan riittävän asiakasmassan kilpailevat operaattorit alkavat usein myös investoida omiin verkkoratkaisuihinsa, jotka mahdollistavat tuotteiden erilaistamisen ja myös vaihtoehtoisten tukkutuotteiden tarjonnan muille alueella toimiville palveluoperaattoreille. Tämä on omiaan lisäämään kilpailua alueella, millä taas on positiivisia vaikutuksia loppuasiakastuotteiden laatu- ja hintakehitykseen. HPO:n omaa palveluoperaattoria suosiva tilaajayhteyshinnoittelu on ollut omiaan hidastamaan tätä markkinakehitystä HPO:n perinteisellä toimialueella. HPO ei myöskään ollut tuotteistanut ennen 1.1.2003 voimassa olleissa hinnastoissaan tilaajayhteyden yläkaistan vuokrausta viestintämarkkinalain edellyttämällä tavalla. Tämä on HPO:n tilaajayhteyshinnoittelun lisäksi ollut omiaan vaikeuttamaan kilpailevien palveluoperaattoreiden toimintaedellytyksiä HPO:n perinteisellä toimialueella.
83. HPO:n tilaajayhteyshinnoittelulla on ollut haitallisia vaikutuksia. Kilpailevien operaattorien toimintakustannukset ovat nousseet ja täten niiden lopputuotteista saama kate on pienentynyt. Tämä on edellä kuvattujen markkinoiden erityispiirteiden vuoksi johtanut siihen, että niiden toimintamahdollisuudet HPO:n alueella ovat kaventuneet ja saattanut joissain tapauksissa johtaa jopa siihen, että kilpaileva palveluoperaattori on päättänyt olla tulematta markkinoille. HPO on omalla perinteisellä toimialueellaan harjoittanut teletoimintaa yksinoikeudella 31.12.1993 saakka, jolloin se on saanut rakentaa oman tilaajayhteysverkkonsa alueelle kilpailulta suojattuna. HPO:lle on myös syntynyt laaja asiakaspohja aikana, jolloin sillä on ollut mahdollisuus harjoittaa teletoimintaa sen perinteisellä

toimialueella ilman kilpailevia teleoperaattoreita. Markkinoille pyrkivä kilpaileva operaattori on siis kohdannut tilanteen, jossa se on riippuvainen HPO:ltä vuokrattavista tilaajayhteyksistä. Lisäksi käytännössä kaikilla potentiaalisilla asiakkailla on jo olemassa oleva asiakassuhde HPO:n kanssa. Tällaisissa markkinoille pääsyn näkökulmasta hyvin haastavissa olosuhteissa pienilläkin kilpailijoiden kilpailukykyä heikentävillä toimenpiteillä on markkinoille pääsulle ja siellä kilpailemiselle huomattavaa merkitystä.

84. HPO:n määräalennukset ja niiden porrastukset eivät edellä esitetyn mukaisesti ole perustuneet todellisiin kustannussäästöihin, ja niillä on ollut selkeitä syrjiviä vaikutuksia. Näin ollen Kilpailuvirasto katsoo, että HPO:n tilaajayhteyshinnoittelua ajalla 1.1.2000—31.12.2002 on pidettävä kilpailunrajoituslain 7 §:n 4 kohdassa (480/1992) kiellettynä kohtuuttomana ja kilpailun rajoittamista ilmeisesti tarkoittavana hinnoittelukäytäntönä.

11 Väärinkäytön seuraamukset

85. HPO:n alennusjärjestelmän muodostama kilpailunrajoitus on ollut voimassa 1.1.2000—31.12.2002 välisellä ajalla. Kilpailunrajoituslain (480/1992) muutossäädös (318/2004) tuli voimaan 1.5.2004. Ennen muutossäädöksen voimaantuloa seuraamusmaksun määräämisestä säädettiin kilpailunrajoituslain 8 §:ssä. Koska käsitelty kilpailunrajoitus kohdistuu kokonaisuudessaan 1.5.2004 edeltävälle ajalle, seuraamusmaksun määräämiseen sovelletaan kilpailunrajoituslain 8 §:ää sellaisena kuin se oli laissa 480/1992.
86. Kilpailunrajoituslain 8 §:n 1 momentin (480/1992) mukaan elinkeinonharjoittajalle joka rikkoo 4–7 §:n säännöksiä, määrätään seuraamusmaksu (kilpailunrikkomismaksu), jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin pidetä perusteettomana. 8 §:n 2 momentin mukaisesti seuraamusmaksun suuruus on viidestä tuhannesta markasta neljään miljoonaan markkaan, eli noin 841 eurosta 673 000 euroon. Jos kilpailunrajoitus ja olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua, mainittu määrä saadaan ylittää. Maksu saa kuitenkin olla enintään 10 prosenttia kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan edellisen vuoden liikevaihdosta.
87. Hallituksen esityksen⁴² mukaan seuraamusmaksun määräämättä jättämistä voidaan pitää perusteltuna silloin, kun maksun määrääminen joutaisi ilmeisen kohtuuttomiin seurauksiin. Tällaisena tilanteena voitaisiin hallituksen esityksen perustelujen mukaan pitää esimerkiksi tilannetta, jossa kyseessä on alueellisesti tai ajallisesti rajoittunut toiminta, jonka taloudelliset vaikutukset ovat vähäisiä. Lisäksi 1.10.1998 voimaan tulleen kilpailunrajoituslain muuttamista koskevan lain seuraamusmaksu-

⁴² HE 162/1991 vp.

säännöksen perusteluissa⁴³ todetaan, että Kilpailuvirasto voi jättää seuraamusmaksuesityksen tekemättä lähinnä tapauksissa, joissa lain aikaisemman soveltamiskäytännön perusteella on ilmeisen selvää, että kilpailuneuvosto (markkinaoikeus) ei tulisi seuraamusmaksua määräämään.

88. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin totesi Michelin-tapauksessa⁴⁴, että määräävässä asemassa olevalla yrityksellä on erityinen vastuu varmistua siitä, että sen menettely ei vaaranna aitoa ja vääristymätöntä kilpailua markkinoilla. Hoffman-La Roche -tapauksessa⁴⁵ EY-tuomioistuin totesi määräävän markkina-aseman väärinkäytön tarkoittavan ”yrityksen käyttäytymistä, joka on omiaan vaikuttamaan sellaisten markkinoiden rakenteeseen, joilla juuri kyseessä olevan yrityksen olemassaolon vuoksi kilpailuaste on jo heikentynyt, ja joka estää markkinoilla vielä olemassa olevan kilpailuasteen säilymistä ja tämän kilpailun kehittymisen sen vuoksi, että tämä yritys käyttää muita kuin niitä keinoja, joita taloudellisten toimijoiden liiketoimiin perustuvassa tuotteiden tai palvelujen tavallisessa kilpailussa käytetään”.
89. HPO:n markkinaosuus 31.12.2005 tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla sen perinteisellä toimialueella oli Viestintäviraston markkina-analyysin mukaan edelleen lähes 100 %. Koska HPO on lähes monopoliasemassa tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla sen perinteisellä toimialueella, on erityisen tärkeää, että HPO ei tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla käytä keinoja, joilla se pyrkii rajoittamaan tai estämään kilpailevaa tarjontaa lopputuotemarkkinoilla. Nyt käsillä olevassa tapauksessa HPO:n tilaajayhteyshinnoittelu on merkittävästi estänyt kilpailevien palveluiden tarjontaa lopputuotemarkkinoilla. Edellä kohdassa 88 mainittujen periaatteiden mukaisesti HPO:lla voidaan katsoa olleen erityinen vastuu siitä, että sen tilaajayhteyshinnoittelu ei vaaranna aitoa ja vääristymätöntä kilpailua markkinoilla. HPO:n vastuuta varmistua tilaajayhteyshinnoittelunsa lainmukaisuudesta lisäävät vuonna 2001 annetut kilpailuneuvoston paikallisten puhelinyhtiöiden tilaajayhteyshinnoitteluja ja alennuskäytäntöjä koskeneet ratkaisut.
90. HPO on tiennyt olevansa määräävässä markkina-asemassa tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla, jolloin yrityksen on omasta aloitteestaan tullut sopeuttaa toimintansa vastaamaan kilpailunrajoituslain määräävässä markkina-asemassa olevalle yritykselle asettamia vaatimuksia. HPO on soveltanut kohtuutonta ja syrjivää alennuskäytäntöä 1.1.2000—31.12.2002. HPO on jatkanut alennuskäytäntöjensä soveltamista, vaikka se on ollut tietoinen edellä viitatuista kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista koskien tilaajayhteyksistä annettavia määrääalennuksia.

⁴³ HE 243/1997 vp.

⁴⁴ Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu 322/81.

⁴⁵ Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu 85/76, erityisesti ratkaisun kohta 91.

91. Lisäksi Kilpailuvirasto on 24.6.2002 lähettänyt kaikille Suomen teleyrityksille kirjeen⁴⁶, jossa Kilpailuvirasto kuvailee velvoitteita, joita määräävässä markkina-asemassa olevalla teleyrityksellä on todeten muun muassa, että "hintojen tulisi lähtökohtaisesti olla syrjimättömiä eli samantaisille asiakkaille samantaisia, ellei hinnanerolle ole kustannuserusteita tai muuten kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävää syytä". Operaattoreiden tukkuhinnoittelua käsittelevissä kannanotoissaan Kilpailuvirasto toteaa kirjeessään lisäksi, että "kaikkien operaattoreiden, joilla on paikallisverkko-operaattorina kilpailunrajoituslaissa tarkoitettu määräävä asema, tulee julkaista hinnastonsa sekä tarjota laajakaistapalveluja sekä tukku- että vähittäistasolla kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin". Lopuksi kirjeessä todetaan seuraavaa: "mikäli Kilpailuvirasto jatkossa havaitsee laajakaistapalvelujen markkinoilla kilpailua rajoittavaa menettelyä, se ryhtyy välittömästi tarvittaviin toimenpiteisiin kilpailunrajoituslain 7 §:n [tai 9 §:n] nojalla".
92. HPO:n alennuskäytäntö on muodostanut kilpailunrajoituksen, jolla on ollut HPO:n oman palveluoperaattorin kanssa kilpailevien palveluoperaattorien toimintaa haittaavia vaikutuksia. Vaikutukset ovat ilmenneet kilpailijoiden kohtaamina korkeampina kustannuksina, joita on muodostunut tilaajayhteyksien vuokrasta. Näin ollen kilpailunrajoitus on entisestään vaikeuttanut kilpailevien operaattorien palveluntarjontaa HPO:n perinteisellä toimialueella. Huomionarvoisia ovat erityisesti suurista ostomääristä saadut huomattavat alennukset. Käytännössä kyse on kilpailijoiden kustannusten nostattamisesta, sillä HPO:n oma palveluoperaattori on ainoa operaattori, joka on yltänyt alennukset oikeuttaviin ostomääriin. Edellä kohdissa 71 ja 72 esitetyn mukaisesti HPO:n oman palveluoperaattorin määrälennusten muodossa saama hyöty on ollut vuosien 2000–2002 aikana arviolta yli [...] euroa vuodessa.
93. HPO:n menettelyn vahingollisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että HPO on pyrkinyt tilaajayhteyshinnoittelullaan vääristämään kilpailuolosuhteita tilanteessa, jossa lopputuotemarkkinoilla kysyntä on alkanut voimakkaasti kasvaa. Menettelyn vahingolliset vaikutukset ovat kohdistuneet yhtiön toimialueelle pyrkiviin palveluoperaattoreihin, joiden on ollut välttämätöntä vuokrata HPO:n tilaajayhteyksiä ADSL-laajakaistaliittymien tarjoamiseksi loppukäyttäjille. Vahingolliset vaikutukset ovat ilmenneet syrjivästi ja kustannusvastaamattomasti porrastettujen määrälennusten aiheuttamana kustannuserona HPO:n oman palveluoperaattorin ja kilpailevien palveluoperaattoreiden välillä. Tämä kustannusero on rajoittanut kilpailevien palveluoperaattoreiden mahdollisuuksia kilpailla HPO:n palveluoperaattorin kanssa paitsi laajakaistaisten Internet-yhteyksien vähittäismarkkinoilla, myös muun muassa yritysasiakkaiden puhe- ja datatarkaisujen toteuttamisen markkinoilla. HPO on luopunut kilpailua rajoittavista alennuskäytännöistä vasta Viestintäviraston puututtua asiaan.

⁴⁶ Ks. liite 10, "Kilpailunrajoitukset laajakaistapalvelujen markkinoilla", Dnro 1120/61/2001, Kilpailuvirasto 24.6.2002.

94. Kilpailunrajoituksen vahingollisuutta korostaa se, että kyse on kilpailunrajoituksesta tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla. Tilaajayhteys on niin sanottu pullonkaulatuote, joka on välttämätön palveluiden tarjoamiseksi kiinteässä puhelinverkossa. Rajoittamalla kilpailevien operaattorien pääsyä kiinteän puhelinverkon tilaajayhteyksiin on mahdollista rajoittaa kilpailua useilla vähittäistason markkinoilla.
95. HPO:n menettelyn moitittavuutta korostaa se, että HPO on jatkanut menettelyä edellä mainittujen kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden tilaajayhteyshinnoitteluista antamien ratkaisujen jälkeen.
96. Kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus ovat edellä mainituissa tilaajayhteyshinnoitteluja koskevissa ratkaisuisaan⁴⁷ katsoneet kustannusvastaamattomat ja syrjivästi porrastetut määräalennukset kilpailunrajoituslain vastaisiksi. Tässä tapauksessa on määräalennusten osalta kyse vastaavasta menettelystä, mistä syystä Kilpailuvirasto katsoo seuraamusmaksun määräämisen olevan välttämätöntä.

12 Kilpailuviraston esitys markkinaoikeudelle

Kilpailuvirasto esittää, että markkinaoikeus

97. - toteaisi Hämeen Puhelin Oy:n olleen 1.1.2000–31.12.2002 kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettussa määräävässä markkina-asemassa HPO:n perinteisellä toimialueella tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla.
98. - toteaisi Hämeen Puhelin Oy:n käyttäneen 1.1.2000–31.12.2002 väärin määräävää markkina-asemaansa rikkomalla kilpailunrajoituslain 7 §:ää, sellaisena kuin se oli laissa 480/1992, soveltamalla kohtuutonta ja kilpailun rajoittamista ilmeisesti tarkoittavaa hinnoittelukäytäntöä.
99. – määräisi Hämeen Puhelin Oy:n kilpailunrajoituslain vastaisesta toiminnasta 1.1.2000–31.12.2002 Aina Group Oyj:lle yhteensä 75 000 euron suuruisen kilpailunrajoituslain 8 §:n, sellaisena kuin se oli laissa 480/1992, mukaisen seuraamusmaksun.

⁴⁷ Ks. esityksen kohdissa 10 ja 12 viitattut ratkaisut.

13 Sovelletut säännökset

100. Kilpailunrajoituslaki (480/1992) 3 §:n 2 momentti, 7 § (sellaisena kuin se oli laissa 480/1992) ja 8 § (sellaisena kuin se oli laissa 480/1992).

Ylijohtaja

Juhani Jokinen

Erikoistutkija

Jarno Sukanen

Liitteet:

Erillisen asiakirjaluettelon mukaisesti