

1 Asia

DNA Oy:n ja TeliaSonera Finland Oyj:n antamien sitoumusten määrääminen noudatettaviksi matkaviestinverkko- ja palvelumarkkinoilla.

2 Asianosaiset

DNA Oy

TeliaSonera Finland Oyj

3 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) määrää kilpailulain 10 §:n nojalla DNA Oy:n (DNA) ja TeliaSonera Finland Oyj:n (TSF) 1.7.2015 antamat ja jäljempänä kohdassa 40 yksilöidyt sitoumukset noudatettaviksi. Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaa kilpailulain 46 §:n nojalla sitoumusten noudattamisen tehosteeksi uhkasakon, jonka suuruus on TeliaSonera Finland Oyj:n osalta 1 380 000 euroa ja DNA Oy:n osalta 811 000 euroa.

Sisällysluettelo

1 Asia	1
2 Asianosaiset	1
3 Ratkaisu	1
4 Asian vireilletulo ja asian selvittäminen	3
5 Asiaselostus	3
5.1 Markkinaosapuolet	3
5.2 DNA Oy:n ja TeliaSonera Finland Oyj:n verkkoyhteistyö Itä- ja Pohjois-Suomessa	4
6 Ratkaisun perustelut	6
6.1 Relevantit markkinat	6
6.2 Vaikutus EU-jäsenvaltioiden väliseen kauppaan	6
6.3 Elinkeinonharjoittajien väliset kielletyt kilpailunrajoitukset ja poikkeus kiellosta	6
6.4 Verkkoyhteistyö horisontaalisena tuotantoyhteistyönä	8
6.5 KKV:n alustava arvio DNA:n ja TSF:n menettelyn kilpailuvaikutuksista	9
6.5.1 Osapuolien verkkojen yhdenmukaistuminen ja verkkokilpailun väheneminen	9
6.5.2 Kilpailukäyttötymisen yhteensovittaminen kilpailua rajoittavalla tavalla	10
6.6 Verkkoyhteistyöstä aiheutuvat tehokkuushyödyt	11
6.7 DNA Oy:n ja TeliaSonera Finland Oyj:n antamat sitoumukset	14
6.8 Sitoumusten arviointi	20
7 Uhkasakon asettaminen	22
8 Johtopäätökset	22
9 Sovelletut säännökset	23
10 Muutoksenhaku	23
11 Lisätiedot	23

4 Asian vireilletulo ja asian selvittäminen

1. KKV vastaanotti Elisa Oyj:n (Elisa) tekemän toimenpidepyynnön 15.9.2014 koskien DNA:n ja TSF:n (jäljempänä yhdessä ”Osapuolet”) verkkoyhteistyötä Itä- ja Pohjois-Suomessa. Toimenpidepyynnön mukaan DNA:n ja TSF:n verkkoyhteistyö johtaa merkittävään kilpailun estymiseen tai vääristymiseen useilla relevanteilla markkinoilla ja rikkoo kilpailulain 5 §:n ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101 artiklan kieltoa. Ennen Elisan toimenpidepyynnön vastaanottamista KKV oli aloittanut asiassa omaaloitteisen tutkinnan (dnro 389/14.00.00/2014)¹.
2. KKV on asiaa selvittäessään vastaanottanut kirjallisia selvityksiä DNA:lta ja TSF:lta ja suorittanut kilpailulain 35 §:n tarkoittamat tarkastukset DNA:n, TSF:n ja Suomen Yhteisverkko Oy:n² tiloissa. Lisäksi KKV on järjestänyt tapaamisia ja käynyt keskusteluja asianosaisten, toimenpidepyynnön tekijän, Viestintäviraston sekä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa. KKV on lisäksi tilannut verkkoyhteistyöhön liittyvän asiantuntijalausunnon professori A:lta. Lisäksi virasto on selvittänyt 21.5.2015 lähettämillään selvityspyynnöillä markkinatoimijoiden ja sektoriviranomaisten näkemyksiä osapuolten toimittamista sitoumusluonnoksista.

5 Asiaselostus

5.1 Markkinaosapuolet

3. DNA Oy toimii sekä matkaviestinmarkkinoilla että kiinteän verkon markkinoilla ja tarjoaa tietoliikenne- ja viestintäpalveluita kuluttajille sekä yritys- ja yhteisöasiakkaille. DNA:n tarjoamia palveluita ovat mm. matkaviestinliittymät, laajakaistapalvelut, puhe- ja palvelinkeskuspalvelut ja muut tietoliikennepalvelut. DNA tarjoaa lisäksi televisiopalveluita kaapeli- ja antennitelevisioverkossa kuluttajasiakkaille. Tukutasolla yhtiö tarjoaa matkaviestin- ja kiinteän verkon palveluita sekä vuokraa mastopaikkoja ja transmissioyhteyksiä operaattoriasiakkaille.
4. TeliaSonera Finland Oyj on osa kansainvälistä TeliaSonera-konsernia. TSF tarjoaa matkaviestinpalveluja, kiinteän verkon viestintäpalveluja ja laajakaistaliittymiä kuluttajille sekä yritys- ja yhteisöasiakkaille. Tukumarkkinoilla TSF tarjoaa matkaviestinpalveluja ja

¹ Asia dnro 389/14.00.00/2014 on päätetty, ja asian tutkintaa on jatkettu diaarinumerolla 438/14.00.00/2014.

² Suomen Yhteisverkko Oy on DNA:n ja TSF:n perustama ja omistama yhteisyritys, jolta DNA ja TSF ostavat verkkoyhteistyöhön liittyvät palvelut yhteisverkon toiminta-alueella.

kiinteän verkon palveluja ja vuokraa mastopaikkoja ja transmissioyhteyksiä operaattoriasiakkeille.

5. DNA:n ja TSF:n lisäksi Suomen matkaviestinmarkkinoilla toimii markkinaosuudeltaan suurin operaattori Elisa Oyj. Edellä mainittujen yritysten toiminta muodostaa käytännössä koko matkaviestinmarkkinoiden kokonaisliikevaihdon, joka vuonna 2013 oli 1,8 miljardia euroa.³ Matkaviestinverkon palvelujen lisäksi telemarkkinoihin kuuluvat kiinteän verkon sekä televisio- ja radiotoiminnan palvelut. Suomen valtakunnalliset matkaviestinoperaattorit ovat kaikki vertikaalisesti integroituneita, eli omistavat ja operoivat matkaviestinverkkoja ja tarjoavat matkaviestinpalveluita. Kiinteän verkon markkinoilla toimii edellä mainittujen kolmen valtakunnallisen operaattorin lisäksi lukuisia pienempiä alueellisia toimijoita.
6. Matkaviestinverkon liittymämäärillä mitattuina Elisan markkinaosuus vuonna 2014 oli 40 %, TSF:n 35 % ja DNA:n 24 %.⁴ Markkinoilla toimii lisäksi joitakin palvelu- ja virtuaalioperaattoreita, jotka ostavat tukkutaso matkaviestinpalveluita verkkoa omistavilta teleoperaattoreilta. Palvelu- ja virtuaalioperaattoreiden yhteenlaskettu liikevaihto muodosti vuonna 2014 n. 1 %:n koko matkaviestinmarkkinoiden liikevaihdosta. Kansainvälisesti vertaillen virtuaali- ja palveluoperaattoreiden merkitys on Suomessa vähäinen, ja markkinoilla olevat toimijat tarjoavat palveluita lähinnä yritysasiakkeille. Suomen matkaviestinmarkkinat ovatkin keskittyneet markkinat, joilla kolme vakiintunutta operaattoria vastaa lähes koko markkinoiden liikevaihdosta. Alalle tulon esteet ovat korkeat, eikä verkko-operaattoreita ole tullut markkinoille DNA:n markkinoille tulon jälkeen. Toisaalta kolmen itsenäisen matkaviestinverkon ja kolmen itsenäisen operaattorin malli on luonut markkinoille kilpailua siten, että Suomessa matkaviestinpalveluiden hinnat ovat toistaiseksi olleet kansainvälisesti vertaillen suhteellisen matalat.⁵

5.2 DNA Oy:n ja TeliaSonera Finland Oyj:n verkkoyhteistyö Itä- ja Pohjois-Suomessa

7. DNA ja TSF ovat julkistaneet verkkoyhteistyöjärjestelynsä 20.8.2014. Yhteistyö toteutetaan Osapuolien perustaman yhteisyrityksen, Suomen Yhteisverkko Oy:n kautta. Osapuolet ovat ennen verkkoyhteistyötä omistaneet erilliset 2G- ja 3G-matkaviestinverkot yhteisverkon toiminta-alueella, mutta eivät ole ennen yhteistyötä rakentaneet valtakunnallisia 4G-verkkoja. Osapuolien 800 MHz:n taajuushuutokautta itsenäisesti hankkimiin taajuuksiin sisältyy toimiluvan mukai-

³ Viestintäviraston markkinakatsaus 2013: Teletoiminnan liikevaihto ja investoinnit. Luku sisältää telepalveluiden liikevaihdon eikä esim. laitemyynnin tuloja.

⁴ Viestintävirasto: <https://www.viestintavirasto.fi/tietoatoimialasta.html>

⁵ Digital Agenda for Europe Scoreboard (2012).

nen velvoite rakentaa väestöpeitoltaan 97 % (DNA) ja 99 % (TSF) kattavat 4G-verkot.

8. Osapuolien virastolle toimittamien tietojen mukaan yhteisyritys rakentaa uuden matkaviestinverkon Itä- ja Pohjois-Suomeen siten, että yhteisverkon toiminta-alue kattaa n. 50 % Suomen pinta-alasta ja n. 15 % väestöstä. Yhteistyö koskee 2G-, 3G- ja 4G- sekä tulevia matkaviestinteknologioita. Osapuolet purkavat olemassa olevat 2G- ja 3G-verkkonsa aktiivisen radioverkon osalta yhteisverkon alueelta, ja yhteisverkon toiminta-alueella Osapuolien kaikki matkaviestinliikenne kulkee jatkossa ainoastaan yhteisessä matkaviestinverkossa. Muualla Suomessa Osapuolien verkot säilyvät erillisinä ja itsenäisinä. Osapuolien virastolle toimittamien selvitysten mukaan verkkoyhteistyön motiivina ovat siitä seuraavat kustannussäästöt ja yhteisesti optimoidun parhaan mahdollisen matkaviestinverkon rakentaminen.
9. Osapuolien mukaan DNA ja TSF omistavat yhteisverkon alueella omat mastonsa, laitetilansa ja siirtojärjestelmänsä. Yhteisyritys ostaa omistajayhtiöiltä edellisiin liittyviä palveluita. Yhteisyritys investoi ja omistaa 2G-, 3G- ja 4G-tukiasemalaitteet sekä [REDACTED] yhteisverkon toiminta-alueella. Yhteisyrityksen tehtävänä on Osapuolien mukaan optimoida yhteiset verkkokustannukset ja tuottaa omistajayrityksille liikennekapasiteettia mahdollisimman halvalla siirtöhinnalla.
10. DNA ja TSF toteuttavat verkkoyhteistyön MOCN- tekniikalla (Multi-Operator Radio Access Network – tekniikalla).⁶ MOCN- jakamisessa operaattorit yhdistävät taajuusresurssinsa. Koska Osapuolien verkkoyhteistyö ei koske syvempiä verkkokerroksia, ml. keskusverkot (core-verkot) ja IP-verkot, Osapuolet voivat KKV:lle toimittamiensa selvitysten perusteella taajuuksien yhteiskäytöstä huolimatta erilaistaa loppuasiakkaille tarjottavia tuotteita ja palveluita, tarjota asiakkailleen mm. erilaisia liittymätyyppejä ja lisäarvopalveluita sekä paketoita ja hinnoitella palvelunsa haluamallaan tavalla yhteisverkon toiminta-alueella ja sen ulkopuolella. Taajuusresurssien yhteiskäyttö esimerkiksi 800 MHz:n taajuuksien osalta mahdollistaa teoriassa kaksinkertaisten yhteisnopeuksien tarjoamisen yhteisverkon toiminta-alueella verrattuna tilanteeseen, jossa Osapuolet säilyttäisivät taajuusresurssit erillisinä.

⁶ Verkkoyhteistyön tekniset toteutustavat luokitellaan yleisesti sen mukaan, kuinka pitkälle menevää yhteistyö on. Yhteistyön muodot vaihtelevat yhteistyön laajuuden mukaan passiivisesta jakamisesta keskusverkon (core-verkon) jakamiseen ja laajimmillaan verkkovierailuun. Passiivisella jakamisella tarkoitetaan tilannetta, jossa operaattorit jakavat fyysiset mastonsa, laitetilansa ja muun niihin liittyvän infrastruktuurin. Aktiivisella jakamisella tarkoitetaan aktiivisen radioverkon, ml. tukiasemien ja tukiasemaohjaimien, jakamista. Aktiivisen radioverkon jakaminen voidaan eritellä edelleen MORAN (Multi-Operator Radio Access Network) ja MOCN (Multi-Operator Core Network) -arkkitehtuurilla toteutettavaan yhteistyöhön. Yhteiskäyttöasteen ja samalla kilpailuriskien kasvaessa toisaalta myös hankkeeseen liittyvät kustannussäästöt ja muut tehokkuushyödyt lisääntyvät.

6 Ratkaisun perustelut

6.1 Relevantit markkinat

11. DNA ja TSF toimivat matkaviestinverkkojen ja -palveluiden markkinoilla Suomessa. DNA:n ja TSF:n verkkoyhteistyö kohdistuu matkaviestinverkkojen markkinoille, ja sillä on todennäköisesti vaikutuksia matkaviestinpalveluiden markkinoille. Mahdollisen kilpailunrajoituksen ja yhteistyön mahdollisten tehokkuushyötyjen arvioinnin kannalta merkityksellisinä markkinoina voitaisiin tässä tapauksessa pitää kotitalouksille, yrityksille ja yhteisöasiakkaille tarjottujen matkaviestinpalveluiden vähittäismarkkinoita, mastopaikkojen ja matkaviestinverkkoon pääsyn tukkumarkkinoita sekä taajuusmarkkinoita Suomessa.
12. Asian lopputulos huomioiden KKV ei kuitenkaan pidä tarpeellisena ottaa täsmällisesti kantaa relevantteihin markkinoihin.

6.2 Vaikutus EU-jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

13. Epäiltyyn kilpailunrajoitukseen tulee soveltaa kansallisen lain lisäksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101 artiklaa silloin, kun tapauksen arvioidaan vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. TeliaSonera Finland Oyj on osa kansainvälistä TeliaSonera-konsernia, joka toimii Suomen lisäksi mm. muissa Pohjoismaissa, Baltian maissa, Euraasiassa ja Espanjassa. Sekä TSF että DNA tarjoavat matkaviestinverkon palveluita Suomen valtakunnallisilla vähittäis- ja tukkumarkkinoilla. Toisesta EU-jäsenvaltiosta Suomen markkinoille tuleva virtuaali- tai palveluoperaattori joutuu ostamaan TSF:lta, DNA:lta tai Elisalta tarvitsemansa tukkutason kapasiteetin ja palvelut toimiakseen Suomen valtakunnallisilla matkaviestinmarkkinoilla.
14. Menettely voi edellä esitetyn mukaisesti vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ja asiassa on siksi sovellettu kilpailulain 5:n lisäksi SEUT 101 artiklaa.

6.3 Elinkeinonharjoittajien väliset kielletyt kilpailunrajoitukset ja poikkeus kiellosta

15. Kilpailulain 5 § ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101(1) artikla kieltävät sellaiset yritysten väliset sopimukset, yhdenmukaistetut menettelytavat ja yhteenliittymien päätökset, joiden tarkoituksena tai seurauksena on kilpailun merkittävä estyminen, rajoittuminen tai vääristyminen.
16. Kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat:

- 1) joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihinnoja taikka muita kauppaehtoja;
 - 2) joilla rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka investointeja;
 - 3) joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä;
 - 4) joiden mukaan eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin sovelletaan erilaisia ehtoja siten, että kauppakumppanit asetetaan epäedulliseen kilpailuasemaan; tai
 - 5) joiden mukaan sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan se, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.
17. Kilpailulain 5 § perustuu SEUT 101(1) artiklaan ja sitä on tulkittava yhdenmukaisesti 101 artiklan ja sitä koskevan unionin soveltamiskäytännön mukaisesti.
18. Kilpailulain 6 §:n mukaan 5 §:ssä säädetty kielto ei kuitenkaan koske sellaista elinkeinonharjoittajien välistä sopimusta, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöstä tai elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistettua menettelytapaa tai sellaista sopimusten, päätösten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmää, joka:
- 1) osaltaan tehostaa tuotantoa tai tuotteiden jakelua taikka edistää teknistä tai taloudellista kehitystä;
 - 2) jättää kuluttajille kohtuullisen osuuden näin saatavasta hyödystä;
 - 3) ei aseta asianomaisille elinkeinonharjoittajille rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi; ja
 - 4) ei anna näille elinkeinonharjoittajille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia hyödykkeitä.
19. Kilpailulain 6 § perustuu SEUT 101(3) artiklaan ja sitä on tulkittava yhdenmukaisesti 101 artiklan ja sitä koskevan unionin soveltamiskäytännön mukaisesti.

6.4 Verkkoyhteistyö horisontaalisena tuotantoyhteistyönä

20. Matkaviestinmarkkinoiden yhteisverkkohankkeet ovat yleistyneet Euroopassa, ja EU:n jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset ovat viime vuosina käsitelleet useita teleoperaattoreiden yhteisverkkohankkeita. Myös komissio on osoittanut kasvavaa mielenkiintoa yhteisverkkojärjestelyjä kohtaan.⁷ Pohjoismaissa esimerkiksi Tanskan ja Ruotsin kilpailuviranomaiset ovat tutkineet yhteisverkkotapauksia. Tanskassa suurin osa tuotantoyhteistyöstä seuraavista haitallisista kilpailuvaikutuksista poistettiin osapuolien antamalla sitoumuksilla ja muilta osin tehokkuuspuolustuksen edellytysten katsottiin täyttyvän.⁸ Ruotsissa viranomainen poisti yhteisverkkotapauksen käsittelystä mm. siksi, että yhteistyön ulkopuolelle jäi kaksi muuta merkittävää markkinatoimijaa.⁹
21. Komissio antoi vuonna 2003 kaksi päätöstä koskien T-Mobilen ja O2:n välistä yhteisverkkojärjestelyä.¹⁰ Tapauksissa osapuolet sopivat laitteistopaikkojen yhteiskäytöstä sekä kansallisista verkkovierailuista Iso-Britannian ja Saksan telemarkkinoilla. Verkon yhteiskäyttö rajoitettiin laitteistopaikkoihin ja esimerkiksi taajuuksien ja keskusverkon yhteiskäyttö oli jätetty yhteistyön ulkopuolelle. Komissio katsoi molemmissa päätöksissä lähes yhteneväisesti, että sillä ei ole perusteita ryhtyä toimenpiteisiin tukiasemapaikkojen yhteistyön osalta. Kansallisten verkkovierailujen osalta komissio katsoi, että silloisen EY:n perustamissopimuksen 81(3) artiklan mukainen tehokkuuspuolustus täyttyi, eikä 81(1) artiklaa siten sovellettu tapaukseen.
22. Verkkoyhteistyötä on edellä mainituissa tapauksissa arvioitu horisontaalisena tuotantoyhteistyönä.¹¹ EU:n komission horisontaalisten suuntaviivojen¹² mukaan tuotantoyhteistyö voi rajoittaa kilpailua, jos i) yhteistyö johtaa osapuolten välisen suoran kilpailun rajoittumiseen esimerkiksi tuotannon tason, laadun tai hinnan yhdenmukaistumisen seurauksena; ii) yhteistyö johtaa osapuolten kilpailukäyttäytymisen

⁷ Komissio mm. käynnisti vuoden 2014 aikana matkaviestinverkkojen yhteisrakentamista koskevan tutkimushankkeen, jossa pyritään muun muassa selvittämään yhteisverkkohankkeisiin liittyvien kustannussäästöjen tehokkuusetuja suhteessa järjestelyistä aiheutuviin kilpailuriskeihin. Lisäksi komissio on ottanut tutkittavakseen O2:n ja T-Mobilen yhteisverkkojärjestelyn Tšekin tasavallassa, ensimmäisenä verkon yhteisrakentamista ja jakamista koskevana komission tapauksena yli 10 vuoteen.

⁸ Tanskan Kilpailu- ja kuluttajaviranomaisen poikkeuslupapäätös 29.2.2012 asiassa Telia/Telenor: <http://en.kfst.dk/Indhold-KFST/English/Decisions/20120229-Radio-Access-Network-sharing-agreement-between-Telia-Denmark-and-Telenor?tc=E54958826ADF4DA190FADFA134162E12>.

⁹ Ruotsin kilpailuviranomaisen päätös: Konkurrensverkets beslut 8.9.2010 (Dnr 374/2009) Tele2 Sverige AB:s och Telenor Sverige AB:s samarbete om nätinfrastuktur för mobila tele- och datatjänster.

¹⁰ Komission päätökset COMP/38.369 ja COMP/38.370.

¹¹ Tanskan Kilpailu- ja kuluttajaviranomaisen päätös 29.2.2012 asiassa Telia/Telenor: <http://en.kfst.dk/Indhold-KFST/English/Decisions/20120229-Radio-Access-Network-sharing-agreement-between-Telia-Denmark-and-Telenor?tc=E54958826ADF4DA190FADFA134162E12>.

¹² Komission tiedonanto: suuntaviivat Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan soveltamisesta horisontaalista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin, 2011/ C 11/01, 14.1.2011.

koordinointiin esimerkiksi osapuolten muuttuvien kustannusten käydessä entistä suuremmalta osin yhteneviksi tai sensitiivisten tietojen vaihtumisen seurauksena; tai iii) yhteistyö johtaa kolmansien osapuolien sulkemiseen markkinoilta.

23. Horisontaalisten suuntaviivojen mukaan arvioitaessa horisontaalisen tuotantoyhteistyön kilpailuvaikutuksia ja sitä, onko yhteistyö SEUT 101(1) artiklan perusteella kiellettyä, huomiota tulee kiinnittää etenkin osapuolien markkinavoimaan, markkinoiden keskittymisasteeseen ja markkinoiden ominaispiirteisiin, tuotantoyhteistyön vaikutuksiin osapuolien kustannusrakenteeseen ja yhteistyöhön liittyvään tietojenvaihtoon. Lisäksi arvioitaessa yhteistyön kilpailua rajoittavia vaikutuksia on suoritettava vertailu tilanteeseen, joka vallitsisi ilman yhteistyötä. Yhteistyöllä on oltava vähintään todennäköisesti kilpailunvastaisia vaikutuksia, jotta sen voitaisiin katsoa olevan kiellettyä SEUT 101(1) artiklan nojalla.

6.5 KKV:n alustava arvio DNA:n ja TSF:n menettelyn kilpailuvaikutuksista

6.5.1 Osapuolien verkkojen yhdenmukaistuminen ja verkkokilpailun väheneminen

24. KKV:n asiassa tekemien selvitysten perusteella verkon peitto, laatu ja nopeus ovat merkittäviä kuluttajien valintaan vaikuttavia kilpailutekijöitä matkaviestinoperaattoreiden välisessä kilpailussa. Viraston selvitysten perusteella verkkoyhteistyö johtaa DNA:n ja TSF:n matkaviestinverkkojen yhdenmukaistumiseen verkon peiton, nopeuden ja muun laadun suhteen yhteisverkon toiminta-alueella, joka kattaa noin 50 % Suomen pinta-alasta ja noin 15 % väestöstä. Viraston alustavan arvion mukaan verkkojen yhdenmukaistuminen vähentää Osapuolien välistä kilpailudynamiikkaa osittain yhdenmukaistamalla Osapuolien merkittävän tuotannon tekijän ja kilpailuparametrin.
25. KKV:n alustavan arvion mukaan DNA:n ja TSF:n verkkoyhteistyö rajoittaa lisäksi kilpailua vähentämällä Osapuolien välistä verkkokilpailua ja vaikuttamalla näin Osapuolien investointikannustimiin. Viraston asiassa tekemien selvitysten perusteella matkaviestinverkot ovat operaattoreille tärkeä strateginen tuotannon tekijä, ja verkkokilpailu vaikuttaa mm. siihen, millä aikataululla operaattorit investoivat uuteen teknologiaan. Verkkokilpailu luokin operaattoreille kannustimet investoida uuteen teknologiaan ja saavuttaa siten kilpailuetua markkinoilla.¹³ Viraston alustavan arvion mukaan Osapuolien mahdollisuudet ja kannustimet kilpailla verkon ominaisuuksilla, laadulla ja verkon rakentamisnopeudella ja näin ollen myös kannustimet saavuttaa kilpailuetua verkkoinvestoinneilla vähenevät verkkoyhteistyön

¹³ OECD Digital Economy Papers (2014): "Wireless market structures and network sharing".

myötä, kun Osapuolet eivät toteuta täysin itsenäisiä verkkostrategioita.

6.5.2 Kilpailukäyttämisen yhteensovittaminen kilpailua rajoittavalla tavalla

26. DNA:n ja TSF:n verkkoyhteistyö muodostaa rakenteellisen sidoksen kahden aiemmin täysin itsenäisesti toimineen operaattorin välille. KKV:n selvitysten perusteella verkkoyhteistyö lisää väistämättä Osapuolien välistä tietojen vaihtoa verrattuna tilanteeseen, jossa Osapuolet operoisivat täysin erillisiä matkaviestinverkkoja itsenäisesti.
27. Yleisesti tietojen vaihtaminen kilpailijoiden välillä helpottaa kilpailijoiden käyttämisen yhteensovittamista kilpailua rajoittavalla tavalla silloin, kun se vähentää kilpailijoiden välistä strategista epävarmuutta. Talousteorian mukaan vaihtamalla strategista tietoa kilpailijat voivat päätyä kollusiiviseen tasapainoon tilanteessa, jossa mahdollisia tasapainoja on useita.¹⁴ Hiljainen yhteisymmärrys voi koskea paitsi hintoja, myös esimerkiksi tuotteiden laatua, sopimusehtoja ja markkinoille tuotavia tuoteinnovaatioita. Tietoja vaihtamalla yritykset voivat signaloida aikeitaan ja vähentää tuleviin päätöksiinsä kilpailijoidensa näkökulmasta liittyvää epävarmuutta. Toisaalta tietojen vaihtaminen auttaa valvomaan hiljaisen sopimuksen noudattamista ja rankaisemaan sopimuksesta poikkeavia kilpailijoita.
28. Tietojen vaihtamisen kilpailua rajoittavat vaikutukset riippuvat markkinoiden ominaispiirteistä. Talousteorian mukaan kollusiivisen tasapainon saavuttaminen ja sen ylläpitäminen on sitä todennäköisempää, mitä läpinäkyvämmät, vakaammat ja symmetrisemmät markkinat ovat ja mitä vaikeampaa alalle tulo on. Lisäksi yritykset saavuttavat kollusiivisen tasapainon nopeammin ja pystyvät ylläpitämään sitä helpommin, kun yritysten kustannukset ovat symmetriset.¹⁵ Oligopolimarkkinoilla kilpailukäyttämisen yhteensovittaminen kilpailua rajoittavalla tavalla on helpompaa kuin markkinoilla, joilla toimii suuri määrä yrityksiä. Kolluusion ylläpitäminen on lisäksi helpompaa, kun yritysten markkinaosuudet ovat symmetriset.¹⁶
29. Suomen matkaviestinmarkkinoilla toimii kolme operaattoria, joiden toiminta muodostaa lähes koko markkinoiden liikevaihdon. Alalle tuloon esteet ovat korkeat johtuen muun muassa matkaviestinverkon rakentamisen edellyttämistä merkittävistä investoinneista sekä rajallisista taajuuksuresursseista. Operaattoreiden markkinaosuudet ovat

¹⁴ Tietojen vaihtamisesta ja kolluusiosta ks. esim. Motta (2004): ”Competition Policy”.

¹⁵ Esim. Mason, Phillips ja Nowell (1992): ”Duopoly behavior in asymmetric markets: an experimental evaluation”. Review of Economics and Statistics, Vol(60), s. 662–670.

¹⁶ Epäsymmetriset markkinaosuudet voivat heijastaa eroja yritysten tuotantoteknologiassa, kustannuksissa jne. Edellä mainitut erot tekevät kolluusion säilyttämisen hankalammaksi.

kohtuullisen symmetriset, eikä varsinaista alalle tuloa ole tapahtunut DNA:n markkinoille tulon jälkeen. Oligopolimarkkinoille on tyypillistä, että yritysten valinnoilla on vaikutusta kilpailijoiden optimaalisiin valintoihin, ja että yritykset ottavat kilpailijoidensa reaktiot huomioon strategisia valintoja tehdessään. Suomen matkaviestinmarkkinoita voidaan ominaispiirteidensä vuoksi pitää oligopolimarkkinoina.

30. Kolluusiota käsittelevän taloustieteellisen tutkimuksen perusteella Suomen matkaviestinmarkkinat ovat ominaispiirteidensä perusteella lähtökohtaisesti alttiita kollusiiviselle käyttäytymiselle.¹⁷ KKV:n alustavan arvion mukaan verkkoyhteistyö rajoittaa kilpailua helpottamalla kilpailukäyttämisen yhteensovittamista eli lisäämällä kollusiioriskiä Suomen matkaviestinmarkkinoilla. Verkkoyhteistyön myötä Osapuolien välinen strateginen epävarmuus koskien erityisesti verkkostrategioita vähenee, Osapuolien välinen tietojen vaihto lisääntyy ja Osapuolien välinen kilpailudynamiikka heikkenee Osapuolien verkkojen osittaisen yhdenmukaistumisen myötä. Kaikki edellä mainitut tekijät helpottavat viraston alustavan arvion mukaan kilpailukäyttämisen yhteensovittamista kilpailua rajoittavalla tavalla.¹⁸
31. KKV:n alustavan arvion mukaan DNA:n ja TSF:n verkkoyhteistyö voi lisäksi helpottaa Osapuolien käyttämisen yhteensovittamista tulevien taajuushuutokauppojen yhteydessä. Kollusiivisen lopputuloksen saavuttaminen taajuushuutokaupassa on todennäköisempää, jos kahden huutokauppaan osallistuvan operaattorin välinen tietojenvaihto on helpompaa ja jos Osapuolien intressit uusien taajuuksien hankinnan suhteen yhdenmukaistuvat edes osittain taajuuksien yhteiskäytön seurauksena.¹⁹

6.6 Verkkoyhteistyöstä aiheutuvat tehokkuushyödyt

32. Kilpailulain 6 §:n mukaan 5 §:ssä säädetty kielto ei koske menettelyä, jonka osalta ns. tehokkuuspuolustuksen edellytykset täyttyvät. Todistustaakka riittävien tehokkuushyötyjen esittämisestä on Osapuolilla. Tehokkuushyötyjen tulee toteuttaa kumulatiivisesti kilpailulain 6 §:n ja SEUT 101(3) artiklan neljä kriteeriä: ns. tehokkuuskritee-

¹⁷ Oligopolimarkkinoista ja niiden kilpailuarvioinnista, ks. esim. OECD (2015): ”Competition Enforcement in Oligopolistic Markets”.

¹⁸ KKV on lisäksi selvittänyt, yhdenmukaistuvatko Osapuolien kustannukset yhteistyön seurauksena siten, että Osapuolien kannustimet ja mahdollisuudet kilpailla vähittäismarkkinoilla heikkenevät. KKV on myös selvittänyt, vähentääkö Osapuolien tapaa jakaa yhteisverkon kapasiteetin kustannukset Osapuolien kannustimia myydä kapasiteettia virtuaali- ja palveluoperaattoreille. KKV:n alustavan arvion mukaan yhteisverkosta aiheutuvat kustannukset muodostavat niin pienen osan Osapuolien relevanteista kokonaiskustannuksista, ettei ole viitteitä siitä, että kustannukset yhdenmukaistuisivat kilpailua rajoittavalla tavalla. KKV:n alustavan arvion mukaan ei ole myöskään viitteitä siitä, että Osapuolien kannustimet myydä kapasiteettia virtuaali- ja palveluoperaattoreille heikkenisivät kilpailua rajoittavalla tavalla järjestelyn myötä.

¹⁹ Yleisesti uusien taajuuksien hankinnan koordinointi helpottaa verkkoyhteistyön osapuolien intressien yhteensovittamista koskien mm. verkkoon tehtäviä investointeja, ks. OECD Digital Economy Papers (2014): ”Wireless market structures and network sharing”, s.68.

- ri, välttämättömyyskriteeri, kuluttajahyötykriteeri ja kilpailunsäilymis-kriteeri. Komission horisontaalisten suuntaviivojen mukaan vain objektiiviset tehokkuushyödyt voidaan ottaa huomioon. Tehokkuushyödyt on todennettava siten, että tehokkuusetujen luonne, kytkös sopimuksen ja tehokkuushyötyjen välillä, tehokkuushyötyjen todennäköisyys ja laajuus ja se, miten ja milloin kukin väitetty tehokkuusetu saavutetaan, tulee todennetuksi.²⁰
33. Osapuolet ovat esittäneet KKV:lle, että verkkoyhteistyöstä aiheutuu useita tehokkuushyötyjä. Tehokkuushyödyt aiheutuvat Osapuolien virastolle toimittamien selvitysten mukaan a) kustannussäästöistä, b) taajuuskaistojen yhdistämisen mahdollistamista korkeammista yhteysnopeuksista, c) paremmasta verkon kapasiteetista ja muusta laadusta, d) edellä mainittujen mahdollistamista uusista, kuluttajille ja yritysasiakkaille sekä julkiselle sektorille tarjottavista korkeaa tiedonsiirtokapasiteettia vaativista palveluista sekä e) 4G-verkon nopeammasta rakentamisesta. TSF:n mukaan verkkoyhteistyön seurauksena myös tukkuasiakkaille (virtuaali- ja palveluoperaattorit) tarjottavien palveluiden laatu paranee verkkoyhteistyön myötä. Lisäksi Osapuolet ovat esittäneet virastolle, että kilpailu Suomen matkaviestinmarkkinoilla kiristyy yhteistyön seurauksena, koska DNA ja TSF voivat yhteistyön myötä luoda lisää kilpailupainetta markkinaosuudeltaan suurimmalle operaattorille Elisalle. Lisäksi Osapuolien mukaan erityisesti DNA:n vahvistuva kilpailukyky tuo lisää valinnanmahdollisuuksia kuluttajille ja lisää kilpailua markkinoilla.
34. KKV:n alustavan arvion mukaan DNA:n ja TSF:n verkkoyhteistyöstä kuluttajille selvästi välittyvä tehokkuushyöty on kuluttajien, yritysten ja julkisen sektorin saatavilla oleva nopeampi ja laadultaan parempi matkaviestinverkko Itä- ja Pohjois-Suomessa. Yhteysnopeuksiltaan, kapasiteetiltaan ja muulta laadultaan parempi verkko mahdollistaa uusien ja laadukkaampien, suurta tiedonsiirtokapasiteettia vaativien palveluiden tarjoamisen kuluttajille ja yrityksille yhteisverkon toiminta-alueella verrattuna tilanteeseen, jossa yhteisverkon rakentaminen ja taajuuksien yhteiskäyttö ei olisi mahdollista. Verkkoyhteistyö hyödyttää paitsi niitä asiakkaita, jotka asuvat yhteisverkon alueella, myös niitä asiakkaita, jotka matkustavat esimerkiksi työnteon, lomailun tai vapaa-ajan asunnon sijainnin takia yhteisverkon toiminta-alueelle.
35. Euroopassa verkkoyhteistyö on usein nähty ratkaisuna tilanteeseen, jossa verkkojen rakentaminen haja-asutusalueelle ei ole ollut taloudellisesti houkuttelevaa operaattoreille, tai jossa jokin markkinatoimija on jäänyt kokonaan ilman taajuuksia. DNA:n ja TSF:n verkkoyhteistyön tehokkuushyötynä ei voida pitää uuden tuotteen tai teknologian tuomista markkinoille täsmälleen samalla tavoin kuin edellä mainituissa eurooppalaisissa tapauksissa, joissa 4G-verkkoja ei vält-

²⁰ Komission suuntaviivat 101(3) artiklan soveltamisesta (2004).

tämättä olisi rakennettu haja-asutusalueille ollenkaan ilman verkko-yhteistyötä. DNA:n ja TSF:n verkkoyhteistyön kontrafaktuaali on sitä vastoin markkinatilanne, jossa sekä DNA, Elisa että TSF olisivat rakentaneet itsenäiset, 97–99 % väestöpeiton 4G-verkot toimilupavelvoitteidensa mukaisesti. Verkkoyhteistyön tehokkuushyötyjä arvioitaessa virasto arvioikin parempaan tuotantoteknologiaan siirtymistä nimenomaisesti verkon nopeuteen, peittoon ja muuhun laatuun liittyvänä tuotantoteknologian paranemisena eikä sinänsä uuden teknologian tuomisena markkinoille.

36. Viraston asiassa tekemien selvitysten perusteella verkkoyhteistyö ja taajuuksien yhteiskäyttö lisää kuluttajien käytössä olevia nimellisiä ja toteutuneita tiedonsiirron yhteysnopeuksia yhteisverkon toiminta-alueella. Nopeampi ja laadultaan parempi matkaviestinverkko on viraston alustavan arvion mukaan keskeisin verkkoyhteistyöstä seuraava kuluttajille välittyvä tehokkuushyöty. Esimerkiksi Osapuolien 800 MHz:n taajuuskaistojen yhteiskäyttö mahdollistaa tiedonsiirron nimellishyötyjen kaksinkertaistumisen yhteisverkon alueella, ja lisääntynyt kapasiteetin kasvu mahdollistaa keskimäärin korkeampien yhteysnopeuksien toteutumisen myös käytännössä.^{21 22} Verkkoyhteistyön hyödyt, jotka liittyvät korkeampiin yhteysnopeuksiin onkin yleisesti huomioitu useissa kansallisten kilpailuviranomaisten ja komission päätöksissä sekä lukuisissa toimialaraporteissa ja asiantuntijalausunnoissa.²³
37. KKV:n alustavan arvion mukaan Osapuolet eivät ole todentaneet muita esittämiään tehokkuushyötyjä riittävällä tavalla tai osoittaneet, että kyseiset tehokkuushyödyt välittyvät kuluttajille. Virasto on alustavassa arvioinnissaan huomionnut mm. komission yrityskauppapäätöksissä ja suuntaviivoissa²⁴ soveltamat periaatteet tehokkuushyöty-

²¹ Professori A:n lausunto Kilpailu- ja kuluttajavirastolle.

²² Esimerkiksi 800 MHz:n -taajuusalueella Osapuolilla on yhden operaattorin 20 MHz:n taajuuskaistan asemesta käytettävissä yhteensä 40 MHz:n taajuuskaista, mikä mahdollistaa teoreettisen 75 Mbit/s asemesta teoreettisen 150 Mbit/s maksiminopeuden 4G-verkossa. Taajuuksien yhteiskäyttö lisää teoreettista maksiminopeutta myös 1800 ja 2500 MHz taajuuksia hyödyntävissä 4G-verkoissa kaupunkialueilla, ja lisää 3G- ja 2G-verkon kapasiteettia. Teoreettisen maksiminopeuden kaksinkertaistuminen ei johda toteutuneiden maksiminopeuksien täsmälliseen kaksinkertaistumiseen, sillä kokonaiskapasiteetti rajoittaa toteutuneita yhteysnopeuksia erityisesti ruuhkatunteina. Taajuuksien yhteiskäyttö mahdollistaa kuitenkin keskimäärin nopeammat toteutuneet yhteysnopeudet verrattuna tilanteeseen, jossa taajuusresurssit säilyisivät erillisinä. Osapuolilla tulee lisäksi olemaan yhteisverkon toiminta-alueella suurempi määrä tukiasemia verrattuna tilanteeseen, jossa Osapuolet rakentaisivat alueelle erilliset verkot.

²³ Ks. esim. OECD Digital Economy Papers (2014): ”Wireless market structures and network sharing” sekä Tanskan Kilpailu- ja kuluttajaviranomaisen päätös 29.2.2012 asiassa Telia/Telenor.: <http://en.kfst.dk/Indhold-KFST/English/Decisions/20120229-Radio-Access-Network-sharing-agreement-between-Telia-Denmark-and-Telenor?tc=E54958826ADF4DA190FADFA134162E12>.

²⁴ Komission suuntaviivat 101(3) artiklan soveltamisesta (2004).

jen arvioinnista, ml. esim. tehokkuushyödyistä seuraavien välillisten vaikutusten taloustieteelliset arviointiperiaatteet.²⁵

38. KKV:n alustavan arvion mukaan Osapuolien välinen verkkoyhteistyö on keskenään kilpailevien operaattoreiden välistä horisontaalista tuotantoyhteistyötä, joka rajoittaa kilpailua osittain yhdenmukaistamalla Osapuolien matkaviestinverkot, vähentämällä Osapuolien välistä verkkokilpailua sekä lisäämällä kolluusioriskiä matkaviestinmarkkinoilla. KKV:n alustavan arvion mukaan yhteistyöstä selvästi kuluttajille välittyvä tehokkuushyöty on laadultaan parempi ja nopeampi matkaviestinverkko, mikä mahdollistaa uudet ja laadultaan paremmat matkaviestinpalvelut Itä- ja Pohjois-Suomessa. KKV:n alustavan arvion mukaan Osapuolien osoittamat verkkoyhteistyöstä seuraavat tehokkuushyödyt eivät kokonaisuudessaan riitä kompensoimaan järjestelyn kilpailulle aiheuttamaa haittaa, eivätkä kilpailulain 6 §:n edellytykset siten viraston alustavan arvion mukaan täyty. Asian lopputulos huomioden KKV ei pidä tarpeellisena ottaa lopullisesti kantaa siihen, onko Osapuolien menettely vastoin kilpailulain 5 §:n kieltoa.

6.7 DNA Oy:n ja TeliaSonera Finland Oyj:n antamat sitoumukset

39. KKV esitti 23.4.2015 ja 24.4.2015 Osapuolien kanssa järjestetyissä tapaamisissa alustavana näkemyksensä, että DNA:n ja TSF:n menettely on vastoin kilpailulain 5 §:n kieltoa ja johtaa kilpailun rajoittamiseen matkaviestinverkkojen ja -palveluiden markkinoilla. KKV esitti lisäksi alustavana arvionaan, että yhteistyöstä seuraa tehokkuushyötyjä, mutta tehokkuushyödyt eivät riitä kompensoimaan kilpailun rajoittumisesta aiheutuvaa haittaa. Asian lopputulos huomioden KKV ei pidä tarpeellisena ottaa lopullisesti kantaa siihen, onko Osapuolien menettely vastoin kilpailulain 5 §:n kieltoa.
40. Asian ratkaisemiseksi DNA ja TSF ovat esittäneet KKV:lle seuraavat kilpailulain 10 §:ssä tarkoitetut sitoumukset:

²⁵ Esimerkiksi verkkoyhteistyöstä seuraa KKV:n asiassa tekemien selvitysten perusteella kustannussäästöjä Osapuolille. Kustannussäästöjen kanavoituminen hintoihin ei ole yksiselitteistä vaan riippuu yleisesti mm. kustannussäästöjen suuruudesta, siitä, kohdistuuko säästö kiinteisiin vai muuttuviin kustannuksiin sekä markkinoiden erityispiirteistä. Vaikka markkinoiden kilpailuolosuhteiden analysoiminen vaatii aina yksityiskohtaisen selvityksen, esimerkiksi OECD:n mukaan kolmen operaattorin markkinoilla kustannussäästöjen kanavoituminen hintoihin on vähemmän todennäköistä, kuin markkinoilla joissa toimii neljä tai useampia operaattoreita (OECD Digital Economy Papers (2014): ”Wireless market structures and network sharing”, s.68). Välillisten vaikutusten arvioinnissa on puolestaan huomioitu teoreettinen ja empiirinen taloustieteellinen kirjallisuus, jonka mukaan esimerkiksi yritysten kassavirta ei yksiselitteisesti vaikuta yritysten investointien määrään. Myös komission artiklan 101(3) soveltamista koskevien suuntaviivojen mukaan välillisiä vaikutuksia ei yleensä voida ottaa huomioon: ”Esimerkki välillisestä vaikutuksesta on tapaus, jossa väitetään, että rajoittavan sopimuksen perusteella yritykset voivat lisätä voittojaan, jolloin ne voivat investoida enemmän tutkimus- ja kehitystyöhön, joka puolestaan hyödyttää kuluttajia. Vaikka kannattavuuden sekä tutkimus- ja kehitystyön välillä on syy-yhteys, tämä kytkös ei yleensä ole riittävän suora, jotta se voitaisiin ottaa huomioon 81 artiklan 3 kohdan yhteydessä” (s.101).” Ks. myös komission päätös COMP 34.579 ja unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisu asiassa T-111/08 Mastercard v Commission.

ESITYS KILPAILULAIN 10 §:N MUKAISIKSI SITOUMUKSIKSI
ASIASSA 438/KKV.14.00.00/2014

Kilpailu- ja kuluttajaviraston ("KKV") 23.4.2015 / 24.4.2015 ilmoittaman näkemyksen mukaan DNA Oy:n ("DNA") ja TeliaSonera Finland Oyj:n ("TSF") verkkoyhteistyöllä Pohjois- ja Itä-Suomessa on kilpailua rajoittavia vaikutuksia. DNA ja TSF eivät jaa KKV:n näkemystä vaan katsovat, että yhteistyöllä ei ole kilpailua rajoittavia vaikutuksia. Mikäli yhteistyöllä katsottaisiin vastoin DNA:n ja TSF:n käsitystä olevan kilpailua rajoittavia vaikutuksia, yhteistyö täyttää joka tapauksessa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101(3) artiklassa ja kilpailulain (948/2011) 6 §:ssä säädetyn niin sanotun tehokkuuspuolustuksen edellytykset.

Asian tarkoituksenmukaiseksi saattamiseksi loppuun DNA ja TSF esittävät KKV:lle seuraavat kilpailulain 10 §:n mukaiset sitoumukset. Sitoumusten voimaantulon edellytyksenä on, että KKV päättää DNA:n ja TSF:n verkkoyhteistyötä Pohjois- ja Itä-Suomessa koskevat tutkimuksensa kilpailulain 10 §:n mukaisella sitoumuspäätöksellä.

1 MÄÄRITELMÄT

Sitoumuksissa käytetään seuraavia määritelmiä:

- i) "KKV" tarkoittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastoa.
- ii) "Osapuolet tai Osapuoli" tarkoittaa DNA Oy:tä ja/tai TeliaSonera Finland Oyj:tä.
- iii) "Palveluoperaattori" tarkoittaa elinkeinonharjoittajaa, joka ostaa Osapuolilta verkkopalvelua Suomessa tarjotakseen matkaviestinpalveluja asiakkailleen. Määritelmään eivät sisälly elinkeinonharjoittajat, joiden kilpailuoikeudelliseen yritysyhmään kuuluva taho omistaa Suomessa matkaviestinverkon.
- iv) "Salassa Pidettävä Tieto" tarkoittaa liike- tai ammattisalaisuudeksi luokiteltavaa tietoa, joka liittyy kummankin Osapuolen kohdalla Yhteisverkon toimintaan kattaen muun muassa alla luetellut tiedot, vaikka nämä tiedot ovat välttämättömiä Yhteisverkon toiminnan kannalta riippumatta siitä, ovatko nämä Yhteisverkon tietoja tai jommankumman Osapuolen Yhteisverkolle luovuttamia tietoja. Liike- ja ammattisalaisuuksiksi katsotaan muun muassa [REDACTED] [REDACTED] koskevat tiedot taikka muut julkaisematomat tiedot, jotka ovat kilpailun kannalta merkityksellisiä.

- v) "Virtuaaliverkko-operaattori" tarkoittaa elinkeinonharjoittajaa, joka vuokraa Osapuolilta radioverkkokapasiteettia Suomessa tarjotakseen matkaviestinpalveluja asiakkailleen käyttäen palvelun tarjoamiseen myös omiin verkkojärjestelmiinsä kuuluvia verkkoelementtejä, kuten kotipaikkarekisteri (HLR, Home Location Register). Määritelmään eivät sisälly elinkeinonharjoittajat, joiden kilpailuoikeudelliseen yritysryhmään kuuluva taho omistaa Suomessa matkaviestinverkon.
- vi) "Yhteisverkko" tarkoittaa Suomen Yhteisverkko Oy:tä (Y-tunnus 2567171-6).

2 SITOUMUKSET

2.1 Tietojenvaihto, Yhteisverkon hallitus ja henkilöstö

2.1.1 Tietojen luovutus ja käsittely yhteisverkossa

Osapuolet sitoutuvat luovuttamaan Yhteisverkolle ainoastaan sellaista tietoa, joka on välttämätöntä Yhteisverkon toiminnan kannalta ja joka liittyy suoraan Yhteisverkon toimintaan. Luovutettavista tiedoista Salassa Pidettävät Tiedot luovutetaan ainoastaan Yhteisverkon käyttöön eikä Yhteisverkko saa luovuttaa toisen Osapuolen Salassa Pidettävää Tietoa toiselle Osapuolelle. Yhteisverkon toimitusjohtajan päätöksen perusteella Yhteisverkon hallitukselle voidaan luovuttaa sellaisia Salassa Pidettäviä Tietoja, jotka ovat välttämättömiä Yhteisverkon hallituksen työskentelyn ja toiminnan kannalta.

2.1.2 Yhteisverkon hallitus

1. Osapuolet sitoutuvat nimittämään Yhteisverkon hallitukseen ainoastaan sellaisia jäseniä, jotka eivät ole kummankaan Osapuolen hallituksen jäseniä eivätkä henkilöitä, joiden toimet liittyvät läheisesti jommankumman Osapuolen päätöksentekoon ostoista, myynneistä tai liiketoimintastrategioista viestintämarkkinoiden tukku- tai vähittäistasolla. Yhteisverkon hallituksen jäsenellä ei saa myöskään olla merkittäviä taloudellisia intressejä kummassakaan Osapuolella.

2. Osapuolen nimeämä hallituksen jäsen saa ottaa vastaan toista Osapuolta koskevaa Salassa Pidettävää Tietoa ainoastaan niiltä osin kuin tämä on välttämätöntä Yhteisverkon hallituksen työskentelyn ja toiminnan kannalta.

3. Mikäli toisen Osapuolen nimeämä hallituksen jäsen vastaanottaa toista Osapuolta koskevaa Salassa Pidettävää Tietoa, tiedon vastaanottanut hallituksen jäsen ei saa välittää taikka muutoin jakaa kyseistä tietoa oman Osapuolensa edustajille eikä myöskään hyödyn-

tää vastaanottamaansa tietoa muuten kuin hoitaessaan tehtäviään Yhteisverkossa.

4. Osapuolten tulee pitää huolta siitä, että Yhteisverkon hallituksen jäsenet sitoutuvat kirjallisesti kohdissa 1–3 mainittuihin velvollisuuksiin sekä kohdassa 2.1.1 todettuun menettelyyn.

2.1.3 Yhteisverkon henkilöstö

1. Yhteisverkon palveluksessa oleva henkilöstö ei saa olla kummankaan Osapuolen työntekijöitä eikä muutoin Osapuolten palveluksessa taikka virkavapaalla kummankaan Osapuolen palveluksesta. Yhteisverkon palveluksessa olevalla henkilöstöllä ei saa olla merkittäviä taloudellisia intressejä kummassakaan Osapuolella.

2. Yhteisverkon palveluksessa oleva henkilöstö ei saa luovuttaa toisen Osapuolen Salassa Pidettävää Tietoa toiselle Osapuolelle, vaan tässä on noudatettava kohdassa 2.1.1 todettua menettelyä.

3. Osapuolten tulee pitää huolta siitä, että Yhteisverkon palveluksessa olevat henkilöt allekirjoittavat sitoumuksen koskien yllä kohdissa 1–2 mainittuja velvollisuuksia sekä kohdassa 2.1.1 todettua menettelyä.

2.2 Yhteisverkon ominaisuudet ja kapasiteetti

Osapuolet sitoutuvat siihen, että kummallakin Osapuolella erikseen on

oikeus toteuttaa Yhteisverkossa haluamiaan verkko-ominaisuuksia tai lisäkapasiteettia

Tällaiset ominaisuudet ja kapasiteetti toteutetaan kyseessä olevan Osapuolen ja Yhteisverkon välisellä luottamuksellisella suunnitelmalla

Yhteisverkolla on Yhteisverkon toimitusjohtajan päätöksellä oikeus estää ominaisuuksien ja kapasiteetin tuominen Yhteisverkon verkkoon ainoastaan, jos tämä vaarantaa teknisesti verkon toiminnan. Yhteisverkko ei saa luovuttaa tietoja toiselle Osapuolelle toisen Osapuolen edellyttämistä verkko-ominaisuuksista tai lisäkapasiteetista eikä näitä käsitellä myöskään lainkaan Yhteisverkon hallituksessa.

Yhteisverkko ilmoittaa toiselle Osapuolelle uuden ominaisuuden tai kapasiteetin käyttöönotosta tai testauksesta vasta siinä vaiheessa, kun ilmoittaminen on verkon ja siinä tarjottavien palveluiden toiminnan kannalta Yhteisverkon arvion mukaan välttämätöntä.

Osapuolet sitoutuvat tekemään tarvittavat muutokset Yhteisverkkoa koskeviin sopimuksiin ja niiden liitteisiin.

2.3 Taajuuksien yhteiskäyttö

Osapuolet sitoutuvat siihen, että tulevien taajuuksien yhteistyökäytöstä neuvotellaan Osapuolten välillä tapauskohtaisesti, eivätkä Osapuolten tulevaisuudessa hankkimat taajuudet tai taajuusalueet tule ilman erillistä sopimusta olemaan käytössä Yhteisverkon alueella. Ainoastaan toisen Osapuolen hankkiessa tiettyjä taajuuksia tai taajuusalueita, ovat nämä ensisijaisesti ainoastaan tämän Osapuolen käytössä Yhteisverkon alueella eikä ilman taajuuksia jäänyt Osapuoli saa hyödyntää näitä vain toisella Osapuolella olevia taajuuksia tai taajuusalueita Yhteisverkon alueella.

Tietoyhteiskuntakaaren (tai sen sijaan tulleen sääntelyn) tai muun soveltuvan sääntelyn salliessa Osapuolet voivat sopia ainoastaan toisen Osapuolen hallussa olevien taajuuksien tai taajuusalueiden vuokraamisesta toiselle Osapuolelle Yhteisverkon alueella. Vuokraamisen tulee tapahtua markkinaehtoisesti.

Osapuolet sitoutuvat siihen, että taajuuksien tai taajuusalueiden käyttöä koskevat neuvottelut aloitetaan vasta sen jälkeen, kun kyseessä oleva taajuushuutokauppa tai muu vastaava menettely on päättynyt.

2.4 Virtuaaliverkko-operaattorit ja palveluoperaattorit

Osapuolet sitoutuvat tarjoamaan kulloinkin käytettävissä olevan vapaan kapasiteetin puitteissa Virtuaaliverkko-operaattoreille ja Palveluoperaattoreille kaikkia tukkutason palveluja, jotka kuuluvat kyseessä olevan Osapuolen tavanomaiseen tuotevalikoimaan tällaisille asiakkaille matkaviestinmarkkinoilla.

Kumpikin Osapuoli sitoutuu tarjoamaan nämä tukkutuotteet uusille toimijoille tasapuolisesti suhteessa Osapuolen nykyisiin Virtuaaliverkko- ja Palveluoperaattorisopimuksiin, markkinaperusteisesti sekä tavanomaisia hintoja ja muita ehtoja noudattaen. Virtuaaliverkko- ja Palveluoperaattorisopimuksissa ja niiden hinnoittelussa voi olla asiakaskohtaisia objektiivisesti perusteltavissa olevia eroja johtuen muun muassa erilaisista teknisistä ratkaisuista, asiakkaiden ostomääristä tai ostositoumuksista. Tämä velvoite ei sovellu näiden sitoumusten voimaantulohetkellä voimassa oleviin sopimuksiin Virtuaaliverkko- ja Palveluoperaattorien kanssa.

Osapuolet sitoutuvat olemaan heikentämättä tekemiensä Virtuaaliverkko- ja Palveluoperaattorisopimusten hintoja ja muita sopimusehtoja paitsi kustannustason noususta johtuen taikka muusta perustellusta syystä. Kyseessä oleva Osapuoli sitoutuu hankkimaan riippumattoman asiantuntijan lausunnon kustannustason noususta tai muusta perustellusta syystä muuttaa sopimusta ennen hintojen nostamista tai muiden sopimusehtojen muuttamista. Tämä velvoite soveltuu Osapuolen kulloinkin voimassa oleviin sopimuksiin (ml. näiden sitoumusten voimaantulohetkellä voimassa oleviin sopimuksiin) Virtuaaliverkko-operaattorien ja Palveluoperaattorien kanssa niiden voimassaoloajan.

Osapuolet voivat kieltäytyä toimituksesta vain, mikäli näillä ei ole vapaata kapasiteettia, pyydetty palvelu ei ole teknisesti katsoen mahdollinen taikka jos asiakas on aiemmin olennaisesti laiminlyönyt sopimusvelvoitteensa (esim. maksuvelvollisuutensa) kyseessä olevalle Osapuolelle.

2.5 Mastot

Osapuolet sitoutuvat siihen, etteivät ne tule purkamaan mastojen elinkaarien aikana sellaisia olemassa olevia omistamiaan matkaviestinmastoja, joita Yhteisverkko ei tule hyödyntämään alueellaan. Masto voidaan kuitenkin purkaa, jos mastossa ei ole ollut lainkaan mastopaikkakäyttöä vähintään yhden vuoden aikana.

Osapuolet sitoutuvat vuokraamaan Yhteisverkon alueella omistamistaan mastoista halukkaille asiakkaille masto- ja laitetilapaikkoja markkinaperusteisesti ja tavanomaisia ehtoja noudattaen.

Osapuolet voivat kieltäytyä vuokraamisesta ainoastaan siinä tilanteessa, ettei kyseessä olevassa mastossa ole vapaita masto- tai laitetilapaikkoja tai jos kyseessä oleva asiakas on aiemmin olennaisesti laiminlyönyt sopimusvelvoitteensa (esim. maksuvelvollisuutensa) kyseessä olevalle Osapuolelle.

3 Sitoumusten noudattamisen valvonta

Osapuolet sitoutuvat yhden kuukauden kuluessa KKV:n sitoumuspäätöksestä nimittämään KKV:n etukäteen hyväksymän riippumattoman asiantuntijan, jonka tehtävänä on valvoa tässä annettujen sitoumusten noudattamista.

Riippumattomalla asiantuntijalla on oikeus saada tarvittavia tietoja ja asiakirjoja sekä kaikki tarvitsemansa apu tehtävänsä hoitamiseksi Osapuolilta ja Yhteisverkolta.

Riippumaton asiantuntija raportoi KKV:lle vuosittain sitoumusten toteutumisesta. Raportointivelvollisuus koskee kolmea sitoumuspäätöstä seuraavaa kalenterivuotta, jonka jälkeen uskottu mies raportoi KKV:lle ainoastaan ristiriitatilanteissa.

Riippumattoman asiantuntijan kohtuullisista kuluista ja korvauksista vastaavat Osapuolet erikseen tehtävän sopimuksen mukaisesti. Asiantuntija tekee Osapuolten kanssa salassapitosopimuksen.

Mikäli riippumattoman asiantuntijan tai KKV:n näkemyksen mukaan Osapuoli on rikkonut antamia sitoumuksia, on kyseessä olevalla Osapuolella oikeus korjata menettelynsä 30 päivän kuluessa siitä, kun se on saanut tiedon mahdollisesta rikkomuksesta riippumattomalta asiantuntijalta tai KKV:lta. Korjaamismahdollisuus edellyttää sitä, että Osapuoli osoittaa, että rikkomusta ei ole tehty tahallisesti tai törkeällä huolimattomuudella eikä rikkomuksesta ole aiheutunut merkittäviä kilpailulle haitallisia vaikutuksia markkinoille.

4 Sitoumusten voimassaolo

Sitoumukset 2.1–2.5 tulevat voimaan tämän päätöksen antopäivänä.

Mikäli Osapuolten välinen verkkoyhteistyö päättyy, myös sitoumusten voimassaolo päättyy.

Näitä sitoumuksia voidaan joko kokonaisuudessaan tai ehdoittain muuttaa tai poistaa Osapuolten hakemuksesta, mikäli jokin sitoumuksen perusteena oleva tosiseikka, markkinaolosuhde tai kilpailutilanne on olennaisesti muuttunut taikka muutokselle tai poistamiselle on muu painava syy.

6.8 Sitoumusten arviointi

41. Edellä esitetyn mukaisesti KKV on esittänyt DNA:lle ja TSF:lle alustavan arvionsa, jonka mukaan Osapuolien verkkoyhteistyö rajoittaa kilpailua matkaviestinverkkojen- ja palveluiden markkinoilla erityisesti yhdenmukaistamalla osittain Osapuolien keskeisen tuotannontekijän ja yhden kilpailuparametrin, vähentämällä Osapuolien välistä verkkokilpailua ja lisäämällä kolluusioriskiä eli mahdollisuuksia kilpailukäytännön yhteensovittamiseen kilpailua rajoittavalla tavalla. Yhteistyön kilpailuvaikutuksia arvioidessaan KKV on verrannut tilannetta vaihtoehtoiseen markkinatilanteeseen, jossa Osapuolet olisivat rakentaneet yhteisverkon toiminta-alueelle toimilupalveloitteiden mukaiset itsenäiset verkot. KKV:n alustavan arvion mukaan menettelystä seuraa tehokkuushyötyjä, mutta ne eivät KKV:n alustavan arvion mukaan sellaisenaan riitä kompensoimaan menettelyn kilpailua rajoittavia vaikutuksia.

42. Osapuolien esittämä sitoumuskokonaisuus muuttaa KKV:n arvion mukaan Osapuolien esittämää järjestelyä siten, että menettelyn kilpailua rajoittava luonne poistuu. Viraston arvion mukaan Osapuolien esittämä sitoumuskokonaisuus varmistaa lisäksi, että markkinoiden kilpailutilanne säilyy sen kaltaisena, että yhteistyöllä saavutettavat tehokkuushyödyt välittyvät kuluttajille. Sitoumuksilla varmistetaan yhtäältä, että Osapuolien välinen kilpailu säilyy verkkoyhteistyöstä huolimatta ja toisaalta, että kilpailu matkaviestinmarkkinoilla kokonaisuudessaan säilyy sen kaltaisena, että yhteistyön edut välittyvät kuluttajille.
43. Osapuolien esittämällä sitoumuksilla varmistetaan, että yhteistyön piirissä toteutettava tietojen vaihto on rajattu yhteistyön kannalta välttämättömään tietoon ja että tietojen vaihtoa koskevat tietyt salassapitomenettelyt. Sitoumuskokonaisuudella rajataan lisäksi kytköksiä Suomen Yhteisverkko Oy:n ja Osapuolien palveluksessa olevien henkilöiden välillä. Edellä mainitut sitoumukset vähentävät mahdollisuuksia kaupallisesti strategisen tietojen vaihtoon Osapuolien välillä ja mahdollisuuksia kilpailukäyttämisen koordinoituihin kilpailuihin rajoittavalla tavalla.
44. Osapuolien sitoumuskokonaisuudessa esittämät taajuuksien yhteiskäyttöön liittyvät sitoumukset pienentävät riskiä verkkoinvestointeja koskevan strategisen epävarmuuden vähenemisestä ja kilpailukäyttämisen yhteensovittamisesta Osapuolien välillä. Yhteisverkon ominaisuuksia ja kapasiteettia koskevat sitoumukset puolestaan lisäävät Osapuolien mahdollisuuksia erilaistaa verkkojaan yhteisverkon toiminta-alueella. Sitoumuksilla varmistetaan, että Osapuolet voivat tarjota itsenäisesti kilpailevia palveluita ja tuotteita asiakkailleen myös yhteisverkon toiminta-alueella paljastamatta etukäteen suunnitelmiaan toiselle Osapuolelle.
45. Ainoastaan riittävä kilpailupaine matkaviestinmarkkinoilla takaa, että kuluttajat hyötyvät Osapuolien verkkoyhteistyöstä. Osapuolien mastoja koskeva sitoumus varmistaa, että kilpailijoiden mahdollisuuksia luoda kilpailupainetta Osapuolille ei heikennetä vähentämällä tarjolla olevia mastopaikkoja tai kieltäytymällä vuokraamasta masto- ja laite-tilapaikkoja kilpailijoille yhteisverkon toiminta-alueella markkinaperusteisesti ja tavanomaisia ehtoja noudattaen.
46. Kuten edellä on todettu, Suomen matkaviestinmarkkinat ovat keskittyneet oligopolimarkkinat, joilla alalle tulon esteet ovat korkeat. Markkinoilla toimivien virtuaali- ja palveluoperaattoreiden markkinaosuus on huomattavan alhainen ja kyseiset operaattorit tarjoavat palveluita lähinnä yritysasiakkaille. Hintataso kolmen itsenäisesti toimivan ope-

raattorin matkaviestinmarkkinoilla on kuitenkin kansainvälisesti vertailujen ollut Suomessa toistaiseksi kohtuullinen.²⁶

47. Virtuaaliverkko- ja palveluoperaattoreita koskeva sitoumus luo Osapuolille veloitteen tarjota virtuaaliverkko- ja palveluoperaattoreille verkkoon pääsyä eli tukkutason palveluita tietyin ehdoin. Sitoumuksella varmistetaan, että virtuaali- ja palveluoperaattoreiden alalle tulo on mahdollista. Erityisesti sitoumuksella varmistetaan, että Osapuolien virtuaali- ja palveluoperaattoreille tarjoamiin tukkutason palveluihin liittyvät hinnat ja muut liikesuhteen ehdot ovat sellaiset, että virtuaali- ja palveluoperaattorien alalle tulo on tosiasiallisesti mahdollista ja että ne pystyvät tosiasiallisesti toimimaan markkinoilla. Mahdollisuus alalle tulon eli potentiaalisen kilpailun uhka vähentää olennaisesti mahdollisuuksia saavuttaa ja säilyttää kollusiivinen, kuluttajille haitallinen tasapaino markkinoilla. Lisäksi virtuaali- ja palveluoperaattoreiden alalle tulon edellytyksiin liittyvällä sitoumuksella varmistetaan, että matkaviestinmarkkinoiden kilpailullinen rakenne ja yleinen kilpailupaine ovat sen kaltaiset, että Osapuolien verkkoyhteistyöstä seuraavat tehokkuushyödyt välittyvät kuluttajille.

7 Uhkasakon asettaminen

48. Kilpailulain 46 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi asettaa kilpailulain nojalla asettamansa ehdon tai antamansa määräyksen, kiellon tai veloitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Virasto katsoo, että tässä päätöksessä TeliaSonera Finland Oy:lle ja DNA Oy:lle annetun määräyksen noudattamisen tehosteeksi on välttämätöntä asettaa uhkasakko. Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaa kilpailulain 46 §:n nojalla sitoumusten noudattamisen tehosteeksi uhkasakon, jonka suuruus on TeliaSonera Finland Oy:n osalta 1 380 000 euroa ja DNA Oy:n osalta 811 000 euroa. Uhkasakon määrän arvioinnissa on uhkasakkolain 8 §:n mukaisesti otettu huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, veloitettun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Uhkasakon suuruus on asetettu siten, että sen voidaan olettaa johtavan päävelvoitteen täyttymiseen. Uhkasakon määrittämisestä ja tuomitsemisesta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990). Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi markkinaoikeus.

8 Johtopäätökset

49. Edellä esitetyn perusteella, Osapuolia, toimenpidepyynnön tekijää sekä muita markkinatoimijoita kuultuaan KKV katsoo, että DNA:n ja TSF:n esittämät sitoumukset riittävät poistamaan tässä sitoumuspäätöksessä esitetyn menettelyn kilpailua rajoittavan luonteen ja varmis-

²⁶ Digital Agenda for Europe Scoreboard (2012).

tavat, että menettelystä seuraavat tehokkuushyödyt välittyvät kuluttajille.

50. Kilpailulain 10 §:n mukaisesti KKV voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen, jos jokin päätöksen perusteena oleva tosiseikka muuttuu olennaisesti, jos asianosaiset elinkeinonharjoittajat rikkovat sitoumuksiaan tai jos päätös on perustunut osapuolten toimittamiin puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin.
51. KKV ei ota tässä päätöksessä kantaa siihen, ovatko DNA tai TSF rikkoneet kilpailulain 5 §:n tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101 artiklan kieltoa.

9 Sovelletut säännökset

52. Kilpailulaki (948/2011) 5, 10 ja 46 §, Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 101 artikla, uhkasakkolaki (1113/1990) 6, 7 ja 8 §.

10 Muutoksenhaku

53. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n perusteella siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.
54. Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailulain 10 §:n nojalla antamaa päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei markkinaoikeus toisin määrää.

11 Lisätiedot

55. Lisätietoja päätöksestä antavat erikoistutkija Emmi Martikainen, puhelin 029 505 3321 ja tutkimuspäällikkö Henrikki Oravainen, puhelin 029 505 3366. Sähköpostiosoitteet ovat muotoa etuni-mi.sukunimi@kkv.fi.

Pääjohtaja

Juhani Jokinen

Erikoistutkija

Emmi Martikainen

Liite

Valitusosoitus