



KILPAILUVIRASTO  
KONKURRENSVERKET

ESITYS  
Dnro 950/61/02  
JULKINEN  
23.10.2007

1 (26)

Markkinaoikeus  
PL 118  
00131 HELSINKI

## Markkinaoikeudelle

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

TeliaSonera Finland 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](mailto:kirjaamo@kilpailuvirasto.fi)  
[www.kilpailuvirasto.fi](http://www.kilpailuvirasto.fi)

## SISÄLLYS

1	Asia .....	3
2	Osapuolet .....	3
3	Yhteenvedo Loimaan Seudun 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	Viestintäviraston antamat ratkaisut koskien tilaajayhteyksien vuokramaksuja ja niistä myönnettäviä alennuksia .....	5
9	Markkinat.....	6
9.1	Tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinat.....	6
9.2	Tilaajayhteyksien avulla tarjottavat palvelut loppukäyttäjille (lopputuotemarkkinat).....	7
10	Loimaan Seudun Puhelin Oy:n menettelytavat tilaajayhteyksien hinnoittelussa.....	8
10.1	Määräalennukset .....	8
11	Kilpailuoikeudellinen arviointi .....	9
11.1	Relevantit markkinat.....	9
11.1.1	Tuotemarkkinat.....	9
11.1.2	Maantieteelliset markkinat.....	10
11.2	Loimaan Seudun Puhelin Oy:n määräävä markkina-asema .....	11
11.2.1	Yleistä .....	11
11.2.2	Loimaan Seudun Puhelin Oy:n asema kiinteän tilaajayhteysverkon vuokrauksen markkinoilla 11	
11.3	Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö .....	13
11.3.1	Yleistä .....	13
11.3.2	Määräalennukset .....	14
11.3.3	Johtopäätökset LSP:n alennusjärjestelmän kilpailuoikeudellisesta arvioinnista .....	20
12	Väärinkäytön seuraamukset.....	22
13	Kilpailuviraston esitys markkinaoikeudelle.....	25
14	Sovelletut säännökset.....	26

## 1 Asia

Määrävän markkina-aseman väärinkäyttö tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla

## 2 Osapuolet

TeliaSonera Finland Oyj (ent. Loimaan Seudun Puhelin Oy/Auria Oy)

Toimenpidepyynnön tekijä:

Elisa Communications Oyj (nyk. Elisa Oyj)

## 3 Yhteenveto Loimaan Seudun Puhelin Oy:n määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla

1. TeliaSonera Finland Oyj (TSF) vuokraa tilaajayhteyksiä perinteisellä toimialueellaan toimiville palveluoperaattoreille. Varsinais-Suomessa toimintaa harjoitettiin aiemmin toiminimillä Auria Oy (Auria) ja Loimaan Seudun Puhelin Oy (LSP). Tilaajayhteyksiä käytetään esimerkiksi puheensiirto- ja laajakaistayhteysspalvelujen tarjoamiseksi loppuasiakkaille.
2. LSP:n tilaajayhteyksien vuokramaksuissa 15.11.2001 – 31.10.2002 soveltama alennuskäytäntö on rajoittanut sen oman palveluoperaattorin kanssa kilpailevien operaattoreiden mahdollisuuksia toimia LSP:n perinteisellä toimialueella.
3. LSP 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 LSP:n oma palveluoperaattori on saanut suurimmat mahdolliset alennukset.
4. LSP:n omalle palveluoperaattorilleen myöntämät alennukset (25 %) ovat huomattavan korkeita, eikä LSP ole esittänyt kustannuslaskelmia, joilla se pystyisi perustelemaan alennusprosentit ja niihin oikeuttavien ostomäärien porrastukset. Viestintävirasto on vuonna 2002 kolmen eri telyrityksen tilaajayhteyshinnoittelua arvioidessaan katsonut vastaavan suuruisten ja vastaavalla tavalla porrastettujen alennusten olevan huomattavasti yrityksille aiheutuneita kustannussäästöjä suurempia.
5. Syrjivät alennuskäytännöt ovat johtaneet siihen, että LSP:n oma palveluoperaattori on saanut merkittävää kilpailuetua sen perinteisellä toimialueella. Koska LSP: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 LSP:n kanssa kilpailevien operaattoreiden aikaansaaman kilpailun paineen rajoitettuna.

#### 4 Asian vireilletulo

6. Kilpailuvirastoon on 24.10.2002 saapunut Elisa Communications Oyj:n tekemä toimenpidepyyntö<sup>1</sup>, jossa Elisa on pyytänyt Kilpailuvirastoa tutkimaan, rikkooko Loimaan Seudun 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 ratkaisulla<sup>2</sup>.

#### 5 Yritykset

7. **Loimaan Seudun Puhelin Oy:n** (LSP) nimi muutettiin 1.4.2004 **Auria Oy:ksi** (Auria). Auria toimii paikallisena verkko- ja palveluoperaattorina muun muassa laajakaista- ja puhepalvelumarkkinoilla Varsinais-Suomessa, Satakunnassa ja Ahvenanmaalla. 31.12.2006 Auria sulautui **TeliaSonera Finland Oyj:hin** (TSF). TSF toimii valtakunnallisena matkaviestinverkon operaattorina Manner-Suomen alueella ja paikallisena kiinteän verkon operaattorina perinteisillä toimialueillaan eri puolilla Manner-Suomea. Lisäksi TSF harjoittaa palveluoperaattoriliiketoimintaa myös muilla kuin perinteisillä toimialueillaan. TSF:n liikevaihto vuonna 2006 oli 2 679 miljoonaa euroa.
8. **Elisa Communications Oyj:n** nimi muutettiin vuonna 2003 **Elisa Oy: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 LSP: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 LSP:ltä vastinetta Elisan toimenpidepyyntöön ja sai LSP:n vastauksen 25.11.2002. Kilpailuvirasto lähetti 5.9.2003 LSP:lle selvityspyynnön, jossa pyydettiin tarkemmin selvittämään, mihin kustannussäästöihin LSP:n määrälennukset ja niiden porastukset perustuivat. LSP antoi asiassa lisäselvityksiä 29.9.2003. Kil-

<sup>1</sup> Liite 1. "Selvityspyyntö koskien tilaajayhteyksien hinnoittelua ja alennusperiaatteita (Loimaan Seudun Puhelin Oy)", Elisa, päivätty 23.10.2002.

<sup>2</sup> Ks. esityksen kohdissa 10 ja 12 viitatu ratkaisut.

pailuvirasto varasi LSP:lle uudelleen mahdollisuuden selvittää alennuspe-  
rusteitaan kirjeellään 20.1.2004, johon LSP vastasi 1.3.2004. Kilpailuvi-  
rasto toimitti 5.9.2007 TSF:lle esitysluonnoksen seuraamusmaksun  
määrittämiseksi, johon TSF antoi vastineensa 12.10.2007.

## **7 Tilaajayhteyshinnoittelua koskeva aikaisempi kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto- oikeuden tapauskäytäntö**

10. Kilpailuneuvosto on 18.5.2001 antanut kolme ratkaisua<sup>3</sup> koskien paikallisten puhelinyhtiöiden tilaajayhteyshinnoitteluja. Ratkaisuissaan kilpailuneuvosto piti yritysten tilaajayhteyshinnoitteluja kilpailunrajoituslain 7 §:n 4 kohdan vastaisena kohtuuttomana ja kilpailun rajoittamista tarkoituksena 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 määrälennuksilla oli syrjiviä vaikutuksia, koska jokaisen kolmen yrityksen kohdalla niiden oma palveluoperaattori oli yrityksen verkon suurin käyttäjä. Näin ollen suurin hyöty kustannusvastaamattomista määrälennuksista koitui yrityksille itselleen.
12. Turun Puhelin Oy ja Salon Seudun Puhelin Oy valittivat kilpailuneuvoston ratkaisusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus totesi 22.4.2002 antamissaan ratkaisuissa<sup>4</sup>, että kilpailuneuvoston ratkaisuja ei ollut syytä muuttaa ja vahvisti siten määräävän markkina-aseman väärinkäytön.

## **8 Viestintäviraston antamat ratkaisut koskien tilaajayhteyksien vuokramaksuja ja niistä myönnettäviä alennuksia**

13. Viestintävirasto arvioi vuoden 2002 aikana useiden paikallisten teleyri-  
tysten tilaajayhteyksien hinnoittelua ja niistä myönnettäviä alennuksia  
viestintämarkkinalain perusteella. Viestintävirasto antoi päätökset<sup>5</sup> asi-  
assa joulukuussa 2002.
14. Viestintävirasto arvioi päätöksissään yritysten tilaajayhteyshinnoitteluja  
yritysten esittämien kustannuslaskelmien pohjalta. Päätöksissään Vies-  
tintävirasto totesi, että kunkin yrityksen S.O-tilaajayhteyksistä perimät  
vuokrat olivat huomattavasti yritysten osoittamia suoritekustannuksia

<sup>3</sup> 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.

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

<sup>5</sup> Ks. liite 2, Viestintäviraston päätökset Oulun Puhelin Oyj:n, Hämeen Puhelin Oy:n ja Kymen Puhelin Oy:n tilaajayhteyshinnoitteluista.

korkeammat ja myönnettävät alennukset huomattavasti arvioituja kustannussäästöjä suuremmat.

15. LSP:n ajalla 15.11.2001—31.10.2002 soveltamat määräalennusperusteet vastaavat pääpiirteissään niiden yritysten alennusjärjestelmiä, joita Viestintävirasto arvioi vuoden 2002 aikana. Viestintävirasto ei ole kuitenkaan arvioinut LSP:n tilaajayhteyshinnoittelua. LSP muutti alennusjärjestelmänsä sen jälkeen, kun Kilpailuvirasto alkoi selvittää LSP:n tilaajayhteyshinnoittelua. LSP:n 1.11.2002 voimaan tullut alennusjärjestelmä<sup>6</sup> vastaa pääpiirteissään niitä alennusjärjestelmiä, jotka Viestintävirasto hyväksyi vuonna 2002 tekemiensä selvitysten yhteydessä ja jotka selvitysten kohteena olevat yritykset ottivat käyttöön 1.1.2003 alkaen.

## 9 Markkinat

### 9.1 Tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinat

16. Televerkon vuokrauksessa kilpaileville operaattoreille on useimmiten kyse kiinteän verkon tilaajayhteyksistä. Viestintämarkkinalain (393/2003) 2 §:n 10 kohdan mukaisesti tilaajayhteydellä 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. Tilaajayhteys yhdistää siten käyttäjän liittymän ja puhelinkeskuksen tai keskittimen<sup>7</sup>. 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.
17. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa tilaajayhteyksien eriytystä tarjonnasta<sup>8</sup> tilaajayhteydellä tarkoitetaan asetuksen 2 artiklan c alakohdan mukaan kierrettyjä metallisia parihoitoja, jotka yhdistävät tilaajan tiloissa olevan verkon liityntäpisteen ristikytkentätelineeseen tai vastaavaan kiinteän yleisen puhelinverkon verkkoelementtiin.
18. 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.
19. Tilaajayhteyksiä voidaan vuokrata paikallisverkon operaattoreilta joko O-laatusina<sup>9</sup> tai S.O-laatusina<sup>10</sup>. O-laatusella tilaajayhteydellä tarkoitetaan

<sup>6</sup> Ks. esityksen kohta 28.

<sup>7</sup> Keskittimellä tarkoitetaan laitetta, joka kanavoi yksittäisten tilaajajohtojen liikenteen keskukseen vievälle johdolle.

<sup>8</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2887/2000.

<sup>9</sup> O-laatu = Ordinary-laatu

niin sanotun tavanomaisen laadun tilaajayhteyttä, joka vastaa laatutasoltaan puheliikenteeseen tarkoitettua johtoparia. S.O-laatusella tilaajayhteydellä tarkoitetaan niin sanottua erikoislaadun tilaajayhteyttä, joka useimmin toteutetaan valikoidulla metallijohtimisen kaapelin johdinparilla. S.O-laatuinen tilaajayhteys on tarkoitettu nimenomaan dataliikenteen siirtoon esimerkiksi ADSL<sup>11</sup>-menetelmällä. Myöhemmin myös O-laatusia tilaajayhteyksiä on alettu käyttää ADSL-siirtoon.

20. 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.
21. 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. Tilaajayhteyksien saatavuudella on olennainen merkitys erityisesti laajakaistaisen Internet-yhteyksien tarjonnassa loppukäyttäjille. Laajakaistaisista Internet-yhteyksistä suurin osa on toteutettu ADSL-siirtoa hyödyntäen, jolloin palvelua tarjoavan operaattorin on välttämätöntä saada käyttöönsä tilaajayhteys tai sen välityskykyä yhteyden muodostamiseksi loppukäyttäjälle.

## 9.2 Tilaajayhteyksien avulla tarjottavat palvelut loppukäyttäjille (lopputuotemarkkinat)

22. Tilaajayhteyksien saatavuudella on keskeinen merkitys, jotta palveluoperaattorit voivat tarjota palveluita loppukäyttäjille. Tilaajayhteyksien avulla loppukäyttäjille tarjotaan esimerkiksi erilaisia puheensiirto- ja laajakaistayhteyksipalveluja. Kiinteän puhelinverkon puheensiirtopalvelujen merkitys on Suomessa vähentynyt viime vuosina matkaviestinnän voimakkaan kasvun myötä. Laajakaistayhteyksien kysyntä sen sijaan on kasvanut voimakkaasti. Laajakaistayhteyksiä loppukäyttäjille tarjoavat usein myös muut operaattorit kuin kunkin alueen perinteinen toimija. Tästä syystä tilaajayhteyksien saatavuuden merkitys on entisestään korostunut.
23. Tilaajayhteyksien kysyntä tukkutasolla on johdettua kysyntää. Tällä tarkoitetaan sitä, että palveluoperaattoreiden tarve saada käyttöönsä tilaajayhteyksiä määräytyy sen mukaan, kuinka suuri on loppuasiakkaiden määrä. Tarjotakseen loppuasiakkaille palveluita palveluoperaattorin on vuokrattava tilaajayhteyksiä tai niiden siirtokapasiteettia alueen tilaajayhteyksiä hallitsevalta paikallisoperaattorilta.

---

<sup>10</sup> S.O-laatu = Special Ordinary -laatu

<sup>11</sup> ADSL = Asymmetric Digital Subscriber Line.

24. Tilaajayhteyksien saatavuudella on merkittäviä vaikutuksia kilpailuun loppuasiakasmarkkinoilla. Mikäli kilpailevilla palveluoperaattoreilla on mahdollisuudet vuokrata tilaajayhteyksiä kohtuullisilla ehdoilla, niillä on mahdollisuus tarjota palveluita loppukäyttäjille miltei samassa laajuudessa kuin jos ne omistaisivat tilaajayhteydet itse. Tämä lisää loppuasiakaiden palveluvalikoimaa ja parantaa kilpailutilannetta loppuasiakastuotteiden markkinoilla.
25. Erityisesti laajakaistaisten Internet-yhteyksien markkinoiden kilpailutilanteen kannalta on keskeistä, että kilpailevat palveluoperaattorit saavat tilaajayhteyksiä käyttöönsä kohtuullisin ehdoin. Mikäli kohtuuhintaisia tilaajayhteyksiä ei ole saatavilla, markkinat ovat kokonaisuudessaan alueen perinteisen toimijan hallussa, eikä kilpailijoilla ole mahdollisuutta tarjota alueen loppukäyttäjille vaihtoehtoisia palveluita. Tilaajayhteyksien kohtuuhintainen ja syrjimätön saatavuus kannustaa myös kilpailevia operaattoreita investoimaan omiin verkkoratkaisuihin DSL<sup>12</sup>-verkon osalta.

## 10 Loimaan Seudun Puhelin Oy:n menettelytavat tilaajayhteyksien hinnoittelussa

### 10.1 Määräalennukset

26. LSP on antanut tilaajayhteyksiensä vuokrasta vuotuisen kokonaislaskutukseen perustuvia määräalennuksia. 15.11.2001 voimaan tulleen hinnaston<sup>13</sup> mukaiset määräalennukset oli porrastettu seuraavasti:

16 800 €	5 %
84 000 €	7 %
168 000 €	10 %
840 000 €	15 %
1 200 000 €	20 %
1 680 000 €	25 %

27. LSP on perustellut antamia alennuksia kasvaneiden ostomäärien myötä syntyvillä kustannussäästöillä. Näitä säästöjä syntyy LSP:n mukaan laskutuksessa ja asiakkuuden hallinnassa. Määräalennusten porrastus perustui LSP:n mukaan arvioon ulkoisen myynnin kustannusten suhteellisen osuuden pienenemisestä sitä mukaa, kun asiakkaan vuokraamien yhteyksien määrä kasvaa.
28. LSP muutti määräalennustensa laskuperusteita 1.11.2002 alkaen. 1.11.2002 alkaen määräalennuksia on myönnetty vuosilaskutuksen perusteella seuraavasti:

<sup>12</sup> DSL = Digital Subscriber Line.

<sup>13</sup> Liite 3. "Verkko-operaattorihinnasto", Loimaan Seudun Puhelin Oy, päivätty 15.11.2001.



20 000 €	2 %
50 000 €	5 %
100 000 €	10 %

## 11 Kilpailuoikeudellinen arviointi

### 11.1 Relevantit markkinat

#### 11.1.1 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 keski suurten yritysasiakkaiden kohdalla.
31. Tällä hetkellä ei ole olemassa myöskään vaihtoehtoisia tekniikkaa, joka vastaisi ominaisuuksiltaan riittävästi nykyistä tilaajayhteysverkkoa. Tulvaisuudessa 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 2001–2002, jolloin korvaavia ratkaisuja ei ole ollut lainkaan saatavilla.
32. Komissio piti Deutsche Telekom AG:n tilaajayhteyshinnoittelua koskevassa päätöksessään<sup>14</sup> relevantteina tukkutasen markkinoina paikallisen televerkon käyttöoikeusmarkkinoita. Nämä markkinat muodostuivat komission mukaan tilaajajohtojen muodostamista loppuasiakasyhteyksistä. Komissio ei päätöksessään jakanut kapea- ja laajakaistapalveluja erillisiksi tuotemarkkinoiksi televerkon käyttöoikeusmarkkinoiden osalta.

<sup>14</sup> Komission päätös 21.5.2003, EYVL 2003 L 263/9.

33. Edellä mainituissa kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden aikaisemmissa tilaajayhteyshinnoitteluja koskeissa ratkaisuis<sup>15</sup> kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus totesivat, että tapauksissa relevantit tuotemarkkinat muodostuivat kiinteän tilaajayhteysverkon markkinoista lukuun ottamatta 2 Mbit/s tai sitä suuremman siirtokapasiteetin uushankinnoista käytävää investointikilpailua. Niin ikään kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus ovat todenneet, että kiinteiden tilaajayhteyksien markkinat eivät jakaudu toisistaan erillisiin suuryritysten, pienten ja keskiuurten yritysten ja kuluttajien markkinasegmentteihin.
34. Edellä on todettu<sup>16</sup> asetuksessa N:o 2887/2000 tilaajayhteydellä tarkoitettavan metallista parijohtoa, joka yhdistää tilaajan verkon liityntäpisteen ristikytkentätelineeseen tai vastaavaan kiinteän yleisen puhelinverkon verkkoelementtiin. Asetuksen johdanto-osan kohdassa 5 todetaan, että uusien yhteyksien tarjoaminen kapasiteetiltaan suurten valokuituyhteyksien välityksellä muodostaa erityismarkkinat, jotka kehittyvät kilpailun ehtoilla uusien investointien myötä.
35. Edellä olevan perusteella Kilpailuvirasto katsoo, että käsillä olevassa tapauksessa relevantteina tuotemarkkinoina on pidettävä kiinteän tilaajayhteysverkon vuokrauksen markkinoita lukuun ottamatta 2 Mbit/s tai sitä suuremman siirtokapasiteetin uushankinnoista käytävää investointikilpailua. Kilpailuvirasto katsoo, että relevanteille tuotemarkkinoille on katsottava kuuluvaksi sekä tilaajayhteyksien että niiden välityskyvyn vuokrauksen markkinat.

#### 11.1.2 Maantieteelliset markkinat

36. Relevantit maantieteelliset markkinat ovat tilaajayhteyksien osalta jakautuneet Suomessa alueellisesti. Markkina-alueet noudattelevat pääasiallisesti kiinteitä paikallisia puhelupalveluja tarjoavien yritysten aiempia toimialuearajoja 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 laajakaistatai puhelupalvelujaan kiinteän tilaajayhteysverkon välityksellä LSP:n perinteisellä toimialueella, tilaajayhteydet tarvitaan juuri siltä alueelta. LSP:n perinteisen toimialueen tilaajayhteyksiä ei ole mahdollista korvata jonkin toisen alueen tilaajayhteyksillä tai tilaajayhteystuotteilla. Kilpailu on siis alueellisesti rajoittunut kattamaan LSP:n kiinteän puhelinverkon tilaajayhteydet.
38. Edellä mainitussa Deutsche Telekom -ratkaisussaan<sup>17</sup> komissio katsoi maantieteellisten markkinoiden kattavan sen alueen, jolle Deutsche Te-

<sup>15</sup> Ks. esityksen kohdissa 10 ja 12 viitatus ratkaisut.

<sup>16</sup> Ks. esityksen kohta 17.

<sup>17</sup> Ks. esityksen kohdassa 32 viitattu komission ratkaisu.

lekom oli aikaisemman yksinoikeutensa turvin rakentanut kattavan tilaajayhteysverkon.

39. Myös kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus katsoivat aiemmissa ratkaisuissaan, että relevantteina maantieteellisinä markkinoina oli pidettävä sitä toimialuetta, jolla kullakin yhtiöllä oli rajoitukseton oikeus paikallisen teletoiminnan harjoittamiseen 31.12.1993 saakka.<sup>18</sup>
40. Edellä esitetyn perusteella Kilpailuvirasto katsoo, että käsillä olevassa tapauksessa relevantteina maantieteellisinä markkinoina on pidettävä aluetta, jolla Loimaan Seudun Puhelin Oy:llä oli rajoitukseton oikeus paikallisen teletoiminnan harjoittamiseen 31.12.1993 saakka (LSP:n perinteinen toimialue).

## 11.2 Loimaan Seudun Puhelin Oy:n määräävä markkina-asema

### 11.2.1 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.

### 11.2.2 Loimaan Seudun Puhelin Oy:n asema kiinteän tilaajayhteysverkon vuokrauksen markkinoilla

44. LSP:n tilaajayhteysverkko on pääosin rakennettu ennen 31.12.1993, jolloin sillä on ollut yksinoikeus teletoiminnan harjoittamiseen perinteisellä toimialueellaan. LSP on ainut yritys, jolla on kattava tilaajayhteysverkko sen perinteisellä toimialueella.

---

<sup>18</sup> 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.

45. Kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus ovat todenneet paikallisia puhelinyhtiöitä koskevissa tapauksissa<sup>19</sup>, että yhtiöiden voitiin katsoa olevan korkean markkinaosuuden (yli 90 %) perusteella kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentin mukaisessa määräävässä markkina-asemassa paikallisteletoinnassa 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 päätöksen<sup>20</sup> mukaan LSP:n (Aurian) markkinaosuus tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla oli yli 95 %. Lisäksi Viestintävirasto on 22.1.2007 julkaissut markkina-analyysin<sup>21</sup>, jonka mukaan LSP:n (Aurian) markkinaosuus tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla sen perinteisellä toimialueella 31.12.2005 oli lähes 100 %. Liikenneministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön vuosien 1997–2002 antamien huomattavaa markkinavoimaa koskevien päätösten<sup>22</sup> mukaan LSP:n markkinaosuus paikallisessa teletoinnassa sen perinteisellä toimialueella on ollut yli 90 prosenttia koko mainitun ajanjakson.
47. LSP:n tilaajayhteysverkko on rakennettu pääosin ennen 31.12.1993 monopoliaseman turvin suojassa kilpailulta. LSP:n markkinaosuus tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla sen perinteisellä toimialueella on säilynyt huomattavan korkeana myös kilpailun vapautumisen jälkeen. Muut yritykset eivät ole rakentaneet maantieteellisesti kattavaa tilaajayhteysverkkoa LSP:n perinteiselle toimialueelle. LSP:n verkon kanssa päällekkäisen ja alueellisesti koko LSP:n perinteisen toimialueen kattavan verkon rakentaminen ei ole myöskään taloudellisesti mielekästä.
48. Koska LSP 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 puheensiirtotai laajakaistapalveluja LSP:n perinteisellä toimialueella, niiden on välttämätöntä saada käyttöönsä paikallisverkon tilaajayhteyksiä. Näin ollen LSP:n tilaajayhteysverkko muodostaa niin sanotun pullonkaulatekijän kaikkien kiinteää verkkoa hyödyntäen tarjottavien loppukäyttäjäpalvelujen tarjoamiseksi sen perinteisellä toimialueella.
49. Edellä esitetyn perusteella Kilpailuvirasto katsoo, että LSP:llä on kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräävä markkina-

<sup>19</sup> Ks. esityksen kohdassa 39 viitatus paikallisia puhelinyhtiöitä koskevat ratkaisut.

<sup>20</sup> Liite 4, "Päätös huomattavasta markkinavoimasta kiinteän puhelinverkon tilaajayhteyksiin pääsyn markkinoilla", Viestintävirasto 6.2.2004.

<sup>21</sup> Liite 5, "Markkina-analyysi huomattavasta markkinavoimasta kiinteän puhelinverkon tilaajayhteyksiin pääsyn markkinoilla", Viestintävirasto 22.1.2007.

<sup>22</sup> Liite 6, liikenne- sekä liikenne- ja viestintäministeriön päätökset Loimaan Seudun Puhelin Oy:n huomattavasta markkinavoimasta teletoinnassa 1997–2002.

asema tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla sen perinteisellä toimialueella.

### 11.3 Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö

#### 11.3.1 Yleistä

50. Koska LSP on kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentin mukaisessa määräävässä markkina-asemassa tilaajayhteyksien 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 15.11.2001–31.10.2002 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 LSP: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 määräälennot 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 määräälennot, jotka perusteettomasti väärinävät eri kokoisten toimijoiden kilpailumahdollisuuksia. Määräälennot

ei myöskään saa porrastaa siten, että niillä luodaan kannustin yksinos-  
toihin määräävässä asemassa olevalta yritykseltä.<sup>23</sup>

### 11.3.2 Määräalennukset

54. LSP:n 15.11.2001 käyttöön ottamien määräalennusperusteiden mukai-  
sesti pienimmän alennuksen saaminen edellytti 16 800 euron vuosilas-  
kutusta. Tämä vastasi noin 105 halvimman hintaluokan tilaajayhteyden  
vuokraamista. Suurin alennus edellytti 1 680 000 euron vuosilaskutus-  
ta, eli noin 10 534 halvimman hintaluokan tilaajayhteyden<sup>24</sup> vuokraa-  
mista. Oheinen taulukko kuvaa alennusten aiheuttamia vaikutuksia yri-  
tyksen kustannuksiin.

Yhteyksiä tarvi- taan	Ostomäärä	Euromääräinen alen- nus
105 kpl	16 800 €	840 €
10534 kpl	1 680 000 €	420 000 €

55. LSP on itse oman tilaajayhteysverkkonsa suurin käyttäjä. Esimerkiksi  
vuoden 2002 lopussa LSP:n oman palveluoperaattorin käytössä oli [...] <sup>25</sup>  
kpl tilaajayhteyksiä ja muille palveluoperaattoreille oli vuokrattu [...] <sup>26</sup>  
kpl<sup>26</sup>. Näin ollen suurista ostomääristä saatu alennushyöty kanavoitui  
käytännössä ainoastaan yhtiölle itselleen.<sup>27</sup> LSP onkin selvityksissään<sup>28</sup>  
todennut, että kilpaileville palveluoperaattoreille ei vuosien 2001–2002  
aikana myönnetty lainkaan määräalennuksia, koska niiden ostomäärät  
olivat niin pienet.
56. Sinänsä on todennäköistä, että suurista ostomääristä syntyy kustannus-  
säästöjä verkko-operaattorille. LSP kuitenkin porrasti alennustaulukkon-  
sa siten, että suurimmat alennukset sai vasta huomattavan suurista os-  
tomääristä. Koska LSP:llä on määräävä markkina-asema tilaajayhteyksi-  
en vuokrauksen markkinoilla sen perinteisellä toimialueella, sen tulee

<sup>23</sup> 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 ratkai-  
sussa T-83/91 (Tetra Pak, erityisesti tuomion kohta 221).

<sup>24</sup> Tarvittavien yhteyksien määriä on pyritty havainnollistamaan laskemalla, kuinka monta O-laatuista tilaajayhteyttä  
tarvittiin alennusten saamiseen. Laajakaistaisten Internet-yhteyksien markkinakehityksen alkuvaiheessa loppu-  
asiakasyhteydet toteutettiin S.O-laatuista tilaajayhteyksiä käyttämällä. S.O-laatualueen tilaajayhteydet ovat O-laatuista  
kalliimpia, jonka vuoksi niistä perittävillä vuokrilla alennuksiin oikeuttaviin ostomääriin pääseminen helpottuu jonkin  
verran.

<sup>25</sup> Hakasulkeisiin merkityissä kohdissa tiedot on poistettu liikesalaisuutena.

<sup>26</sup> Vuonna 2000 kilpaileville palveluoperaattoreille oli vuokrattu [...] kpl tilaajayhteyksiä, vuonna 2001 [...] kpl ja vuon-  
na 2003 [...] kpl.

<sup>27</sup> LSP:n oman palveluoperaattorin ostomäärät ovat alennusjärjestelmän voimassaolon aikana oikeuttaneet LSP:n ope-  
raattorihinnaston mukaisiin suurimpiin mahdollisiin alennuksiin. Hinnaston mukainen suurin alennus 15.11.2001–  
31.10.2002 oli 25 %.

<sup>28</sup> Ks. liite 7, "Tilaajayhteyksien alennusperusteet ennen 1.1.2003", Loimaan Seudun Puhelin Oy 16.9.2003.

esittää alennuksilleen objektiiviset ja kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävät perusteet.

57. Kilpailuvirasto pyysi kirjeellään 5.9.2003 LSP:tä selvittämään alennusjärjestelmänsä ja sitä, mihin myönnetyt alennukset perustuivat. LSP on vastineessaan 16.9.2003 selvittänyt, että määräalennukset perustuvat tilaajayhteyksien määrän kasvun myötä aiheutuviin hallinnollisiin säästöihin muun muassa laskutuksessa. Lisäksi säästöjä kertyy LSP:n mukaan myös asiakkaan hallinnassa ja verkon kunnossapidossa vuokrattujen yhteysmäärien kasvaessa. LSP:n mukaan tarkkaa kustannuslaskelmaa on vaikea esittää.
58. Kilpailuvirasto totesi selvityspyynnössään 19.1.2004, että se ei pitänyt LSP:n aiemmin toimittamia selvityksiä alennusten perusteista riittävinä ja kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävinä. LSP on tämän jälkeen vastineessaan 27.2.2004 esittänyt lähinnä yleisiä näkemyksiään siitä, millä perusteilla määräävässä markkina-asetuksessa olevan yrityksen alennusjärjestelmää voidaan pitää sallittuna tai kiellettynä kilpailuoikeudellisessa mielessä.
59. Selvityksissään LSP on luetellut toimintoja, joissa LSP:n arvion mukaan aiheutuu säästöjä ostomäärien kasvaessa. LSP ei kuitenkaan selvityksissään ole esittänyt mitään laskelmia siitä, *kuinka suuria* säästöjä sen erittelemissä kustannuserissä muodostuu yksittäisen asiakkaan ostomäärien kasvaessa.
60. LSP 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. Saman ovat todenneet Kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus ratkaisuihinsa<sup>29</sup>. Myös kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus sekä Viestintävirasto ovat edellä mainituissa tilaajayhteyshinnoitteluja koskevissa ratkaisuihinsa todenneet LSP:n alennusjärjestelmää vastaavien alennusjärjestelmien olleen kustannusvastaamattomia.<sup>30</sup> Näin ollen Kilpailuvirasto katsoo, että LSP:n 15.11.2001 käyttöön ottaman hinnaston määräalennusten porrastukset eivät vastanneet LSP:lle aiheutuneita kustannussäästöjä.
61. Kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden aikaisemmassa ratkaisukäytännössä<sup>31</sup> on käsitelty muun muassa paikallisten puhelinyhtiöiden tilaajayhteyksistään antamia määräalennuksia. Kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus totesivat ratkaisuihinsa yhtiöiden laatimien alennustaulukoiden porrastusten suosineen yhtiöitä itseään. Niin ikään rat-

<sup>29</sup> Ks. esityksen kohdissa 10 ja 12 viitattut ratkaisut.

<sup>30</sup> Kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihinsa ks. esityksen kohdat 10 ja 12, Viestintäviraston ratkaisuihinsa ks. esityksen kohdat 13–15

<sup>31</sup> Ks. esityksen kohdissa 10 ja 12 viitattut ratkaisut.

kaisuissa todettiin yhtiöiden alennuskäytännön kasvattaneen kustannuseroa yhtiöiden ja niiden kilpailijoiden välillä, mikä on entisestään heikentänyt kilpailevien operaattoreiden hintakilpailukykyä. LSP:n alennuskäytäntöjen ja niiden vaikutusten nyt käsillä olevassa tapauksessa voidaan katsoa olevan samankaltaisia kuin mainituissa tapauksissa määrälennusten osalta.

62. Brysselin lentokenttämaksuja koskevassa päätöksessään<sup>32</sup> komissio piti lentokentän käyttömaksuista myönnettäviä määrälennuksia määrävän markkina-aseman väärinkäyttönä. Maksut oli porrastettu siten, että ainoastaan lentoasemalla sijaitseva lentoliikenteenharjoittaja hyötyi alennuksesta muiden lentoliikenteenharjoittajien kustannuksella. Samalla tavoin nyt käsillä olevassa tapauksessa LSP asetti määrälennustensa porrastukset siten, että LSP:n oma palveluoperaattori hyötyi niistä muiden palveluoperaattorien kustannuksella.
63. Kilpailuvirasto viittaa myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun<sup>33</sup>, jossa on otettu kantaa määrävässä 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 LSP ei ole pystynyt esittämään selvitystä, joka todentaisi alennusperusteiden kilpailuoikeudellisen hyväksyttävyyden.
64. Valio Oy:n alennuskäytäntöjä koskevassa ratkaisussa<sup>34</sup> 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 määrävässä markkina-asemassa olevan yrityksen tulee pystyä epäilyissä väärinkäyttötilanteissa esittämään hinnoittelunsa perusteet niin selkeästi, että yhtiön toiminnan lainmukaisuus on mahdollista arvioida. Käsillä olevassa tapauksessa määrävässä markkina-asemassa olevalla LSP:llä on ollut käytössään alennuksia, jotka aikaisemman oikeuskäytännön perusteella saavat aikaan epäilyn määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Niin ikään LSP ei ole pystynyt esittämään alennuksilleen sellaisia selkeitä perusteita

---

<sup>32</sup> Komission päätös 28.6.1995, EYVL 1995 216/8.

<sup>33</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden päätös taltionumero 4993, annettu 30.11.1995.

<sup>34</sup> 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.



ta, jotka osoittaisivat alennuksien ja niiden porrastusten lainmukaisuuden.

65. LSP:n määräalennuksilla oli syrjiviä vaikutuksia. LSP on itse oman verkonsa suurin käyttäjä. Myönnetyt määräalennukset porrastettiin kustannusvastaamattomasti, jolloin LSP:n oma palveluoperaattori sai perustetonta etua suurista ostomääristään<sup>35</sup>. Tämä vaikeutti entisestään kilpailevien palveluoperaattorien mahdollisuuksia toimia LSP:n perinteisellä toimialueella. Huomionarvoista on se, että LSP: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.
66. Arvioitaessa LSP:n määräalennusten vaikutuksia markkinoilla on otettava huomioon, että laajakaistaisten Internet-yhteyksien kysyntä lähti vuoden 2002 aikana merkittävään kasvuun. Laajakaistapalveluiden tarjoamista varten kilpailevat palveluoperaattorit vuokraavat paikallisoperaattorin tilaajayhteyksiä käyttöönsä. Koska LSP itse on oman tilaajayhteyksiverkkonsa suurin käyttäjä, määräalennuksista saatava hyöty kanavoitui täysimääräisenä sen omalle palveluoperaattorille myös laajakaislayhteyksien markkinoilla. Sen sijaan kilpailevien palveluoperaattoreiden olisi ollut käytännössä mahdotonta saavuttaa 15.11.2001 operaattorihinnaston mukaisia ostomääriä korkeimpien määräalennusten saamiseksi. Tällainen hinnoittelukäytäntö johti siihen, että LSP:n oma palveluoperaattori sai merkittävän kustannusedun<sup>36</sup> verrattuna kilpaileviin palveluoperaattoreihin. Kilpailuoikeudellisesti kyse on kilpailijoiden kustannusten nostattamisesta. LSP:n tilaajayhteyshinnoittelu on entisestään heikentänyt kilpailevien palveluoperaattorien hintakilpailukykyä lopputuotemarkkinoilla niiden kohtaamien korkeampien kustannusten vuoksi.
67. Kohdassa 54 esitetyn kustannusedun avulla LSP:n oma palveluoperaattori sai merkittävää kilpailuetua sen perinteisellä toimialueella. LSP: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.
68. Alla olevissa taulukoissa on pyritty arvioimaan LSP:n oman palveluoperaattorin alennusjärjestelmän voimassaoloaikana määräalennusten muodossa saamaa perustetonta hyötyä. Taulukoissa on laskettu LSP:n oman palveluoperaattorin saamat alennukset ko. aikana voimassa olleiden hinnastojen mukaan ja verrattu niitä siihen, kuinka suuret alennukset LSP:n oma palveluoperaattori olisi saanut samana aikana 1.11.2002

<sup>35</sup> LSP:n palveluoperaattorin saamista kustannuseduista ks. esityksen kohdat 54 ja 68.

<sup>36</sup> LSP:n palveluoperaattorin saamaa kustannusetua on havainnollistettu esityksen kohdassa 54 sekä esityksen kohdassa 68.

hinnaston mukaisia alennusperusteita soveltaen. Laskelmissa on käytetty tilaajayhteyksien osalta jakaumaa, jonka mukaan LSP:n oman palveluoperaattorin käytössä olevista tilaajayhteyksistä [...] % on toteutettu O-laadulla ja [...] % S.O-laadulla. Ensimmäisessä taulukossa on esitetty arviot siitä, millaiset alennukset LSP:n oma palveluoperaattori sai voimassa olleen hinnaston mukaisesti. Jälkimmäisessä taulukossa on arvioitu, millaiset alennukset LSP:n oma palveluoperaattori olisi saanut, mikäli samana aikana olisi ollut voimassa 1.11.2002 voimaan tulleen hinnaston mukaiset alennusperusteet<sup>37</sup>.

	15.11.2001-31.10.2002
TY:t yht.	[...]
O-laatu	[...]
SO-laatu	[...]
Ostomäärä O-laatu	[...] €
Alennus O-laatu	[...] €
Ostomäärä SO-laatu	[...] €
Alennus SO-laatu	[...] €
<b>Alennus yht.</b>	<b>[...] €</b>

	15.11.2001-31.10.2002
TY:t yht.	[...]
O-laatu	[...]
SO-laatu	[...]
Ostomäärä O-laatu	[...] €
Alennus O-laatu	[...] €
Ostomäärä SO-laatu	[...] €
Alennus SO-laatu	[...] €
<b>Alennus yht.</b>	<b>[...] €</b>

Taulukoissa on arvioitu LSP:n oman palveluoperaattorin saaneen tilaajayhteyksivuokristaan alennusta yhteensä noin [...] miljoonaa euroa. Mikäli LSP:llä olisi ollut kyseisenä aikana käytössään 1.11.2002 voimaan tullut alennusjärjestelmä, olisi sen oman palveluoperaattorin tilaajayhteyksivuokrista saama alennus esitetyllä tavalla laskettuna samana aikana ollut yhteensä noin [...] miljoonaa euroa. LSP:n oman palveluoperaattorin kustannusvastaamattomista ja syrjivästi porrastetuista määrälennuksista saama euromääräinen hyöty on siis näin arvioituna ollut noin [...] miljoonaa euroa.

69. LSP:n tilaajayhteyshinnoittelusta aiheutui vahingollisia vaikutuksia sen oman palveluoperaattorin kanssa kilpaileville palveluoperaattoreille, koska LSP:n tilaajayhteyshinnoittelu ei mahdollistanut kaikilta osin kilpailevaa tarjontaa LSP:n perinteisellä toimialueella. Erityisesti laajakaistaisten

<sup>37</sup> 1.11.2002 hinnaston mukaiset alennusperusteet, ks. esityksen kohta 28.

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 LSP oli rakentanut omaa palveluoperaattoriaan selvästi suosivan alennusjärjestelmän, joka oli omiaan heikentämään kilpailevien palveluoperaattoreiden toimintamahdollisuuksia alueella ja siten vähentämään niiden tuomaa kilpailupainetta.

70. LSP:n tilaajayhteyshinnoittelun vahingolliset vaikutukset ilmenivät myös kilpailevien palveluoperaattorien maksamina ylikorkeina tilaajayhteysvuokrina suhteessa LSP:n omaan palveluoperaattoriin niissä tilanteissa, joissa kilpailijat päättivät tarjota palveluitaan LSP:n perinteisellä toimialueella. Tästä aiheutui kilpaileville palveluoperaattoreille LSP:n omaa palveluoperaattoria huomattavasti alhaisempia katteita, mikä oli omiaan entisestään vähentämään kilpailevien palveluoperaattoreiden toiminnan kannattavuutta sekä halukkuutta tarjota palveluita LSP:n perinteisellä toimialueella.
71. Arvioitaessa LSP: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 määräalennuksia<sup>38</sup>. Korkein hallinto-oikeus vahvisti ratkaisut Turun Puhelin Oy:n ja Salon Seudun Puhelin Oy:n osalta 22.4.2002. Tästä huolimatta LSP on 15.11.2001 ottanut käyttöön määräalennusjärjestelmän, joka on muodoltaan ja vaikutuksiltaan saman kaltainen kuin mainituissa tapauksissa. Tästä syystä LSP:n 15.11.2001 käyttöön ottamaa alennusjärjestelmää ei voitu enää sen käyttöönoton ajankohtana pitää yleisesti hyväksyttävänä toisin kuin TSF on vastineessaan<sup>39</sup> 12.10.2007 esittänyt.
72. LSP:n 15.11.2001 käyttöön ottamat määräalennukset olivat voimassa 31.10.2002 asti. LSP on omissa selvityksissään vedonnut muun muassa siihen, että kilpailua rajoittava alennuskäytäntö on ollut voimassa varsin lyhyen ajan ja että siitä kilpailijoille aiheutunut haitta on ollut pieni johtuen pääasiassa siitä, että laajakaistayhteyksien kysyntä lähti merkittävästi kasvuun vasta vuoden 2002 loppupuolella. Edellä todetun mukaisesti LSP:n alennuskäytännöllä oli haitallisia vaikutuksia LSP:n kilpailijoille, koska LSP:n oma palveluoperaattori pystyi syrjivien ja kustannusvastaamattomien määräalennusten avulla hinnoittelemaan vähittäis-

<sup>38</sup> Ratkaisusta tarkemmin ks. esityksen kohdat 10 ja 12.

<sup>39</sup> Ks. liite 8, "Vastine Kilpailuviraston esitysluonnokseen", TeliaSonera Finland Oy 12.10.2007.

tuotteensa kilpailijoitaan halvemmiksi. LSP muutti alennuskäytäntöjään vasta Kilpailuviraston puututtua asiaan. Lisäksi edellä mainitussa Valio Oy:n alennuskäytäntöjä koskeneessa ratkaisussa<sup>40</sup> kilpailuneuvosto totesi, että kielletyn alennuksen tunnusmerkistö täyttyy jo sillä, että määrävssä asemassa olevan yrityksen julkistetussa hinnoittelussa on kiellettyjä ehtoja.

### 11.3.3 Johtopäätökset LSP:n alennusjärjestelmän kilpailuoikeudellisesta arvioinnista

73. Kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus ovat edellä viitatuissa tilaajayhteyshinnoittelua koskevissa ratkaisuisaan arvioineet yritysten hinnoittelujärjestelmiä kokonaisuutena. Ratkaisujen mukaan yritysten hinnoittelujärjestelmät ovat kokonaisuutena olleet määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä, koska ne ovat olleet kilpailunrajoituslain kieltämä kohtuutonta hinnoittelua.
74. Samalla tavalla arvioiden voidaan todeta LSP:n alennusjärjestelmän kokonaisuutena olevan kilpailunrajoituslain 7 §:n (480/1992) vastainen. Edellä todetun mukaisesti LSP ei ole pystynyt perustelemaan myöntämäänsä määrävälennuksia ostomäärästä aiheutuville kustannussäästöillä. Lisäksi alennuksilla on ollut syrjiviä vaikutuksia siten, että alennuksista saatu hyöty on kanavoitunut täysimääräisesti LSP:n omalle palveluoperaattorille sen ollessa LSP:n verkon ylivoimaisesti suurin käyttäjä. Muut palveluoperaattorit eivät ole saaneet lainkaan alennuksia, koska niiden ostomäärät eivät ole yltäneet edes alennusportaiden ensimmäiselle tasolle.
75. LSP ei ole pystynyt esittämään objektiivisia ja kilpailuoikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita alennusjärjestelmälleen. LSP ei selvityksissään ole esittänyt minkäänlaisia laskelmia siitä, minkälaisia säästöjä sen erittelemissä kustannuserissä tapahtuu yksittäisen asiakkaan ostomäärien kasvaessa. LSP on ainoastaan todennut sille aiheutuvan säästöjä ostomäärien kasvaessa. Sen sijaan LSP ei ole esittänyt laskelmia, joilla se pystyisi perustelemaan käyttämänsä alennusprosentit tai niiden porrastukset.
76. LSP:n määrävälennuksilla on ollut kilpailuolosuhteita selkeästi vääristäviä vaikutuksia. Koska myönnetty alennukset eivät perustuneet ostomäärästä aiheutuviin kustannussäästöihin tai muuhun kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävään perusteeseen, LSP:n omalle palveluoperaattorille on muodostunut merkittävä kustannusetu verrattuna laajakaistaisten Internet-yhteyksien vähittäismarkkinoille pyrkiviin kilpaileviin palveluoperaattoreihin. Lisäksi LSP:n oma palveluoperaattori on määrävälennusten myötä saanut kustannusetua muun muassa yritysasiakkaiden puhe- ja dataratkaisujen toteuttamisen markkinoilla. Tästä johtuen LSP:n soveltama tilaajayhteyshinnoittelu on mahdollistanut LSP:n omalle palveluoperaatto-

---

<sup>40</sup> Ks. esityksen kohdassa 64 viitattu ratkaisu.

rille huomattavasti kilpailevia palveluoperaattoreita suurempien katteiden saamisen loppukäyttäjille myytävistä tuotteista ja palveluista.

77. LSP on lopulta viimeisessä vastineessaan 27.2.2004 esittänyt soveltaneensa viestintämarkkinalain mukaisissa eriyttämislaskelmissa omalta palveluoperaattoriltaan veloittamiinsa tilaajayhteyksivuokriin erillistä, LSP:n julkisesta operaattorihinnastosta poikkeavaa alennusjärjestelmää. [...] <sup>41</sup>
78. Kilpailuvirasto on tehnyt LSP:n alennusjärjestelmän arvioinnin lähtökohteisesti julkisen operaattorihinnaston perusteella. Tapauksen arvioinnin kannalta ei lopulta kuitenkaan ole merkitystä kumpaa alennustaulukkoa LSP on omalle palveluoperaattorilleen soveltanut. LSP ei ole pystynyt esittämään mitään sellaisia kustannusperusteita jolla olisi pystytty perustelemaan kummankaan alennustaulukon porrastusta tai korkeimpia alennusprosentteja. Lisäksi mikäli LSP on todella soveltanut omaan palveluoperaattoriinsa vuokraamiin tilaajayhteyksiin kokonaan erillistä ei-julkista alennusjärjestelmää, on tämä käytäntö ollut operaattoreiden tasapuolisen kohtelun näkökulmasta ja erityisesti alennusjärjestelmän johdonmukaisuuden, uskottavuuden ja läpinäkyvyyden kannalta selvästi ongelmallisempi käytäntö. Lisäksi tällainen menettely on ristiriidassa sen kanssa, että TSF on vastineessaan 12.10.2007 esittänyt LSP:n soveltaneen kaikille asiakkailleen samanlaisia hinnoitteluperusteita.
79. Toisin kuin puheensiirtopalvelujen markkinoilla, laajakaistaisten Internet-yhteyksien markkinoille on niiden syntyvaiheista lähtien ollut tunnusomaista se, että eri alueilla palveluita tarjoavat muutkin kuin alueen perinteinen toimija. Koska ADSL-tekniikalla toteutetun laajakaistayhteyden tarjoaminen kuitenkin edellyttää tilaajayhteyden saatavuutta, kunkin alueen perinteisellä toimijalla on puolellaan kilpailuetu, koska se hallitsee toimialueensa tilaajayhteyksiä. Luomalla omaa palveluoperaattoriaan suosivan alennusjärjestelmän LSP on entisestään pyrkinyt kasvattamaan tätä kilpailuetua ja rajoittanut kilpailevien palveluoperaattorien hintakilpailukykyä.
80. 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. LSP:n omaa palveluoperaattoria suosiva tilaajayhteyshinnoittelu on ollut omiaan hidastamaan tätä markkinakehitystä LSP:n perinteisellä toimialueella.

---

<sup>41</sup> Ks. liite 9, "LSP:n tilaajayhteyksien alennusperusteet ennen 1.11.2002", Loimaan Seudun Puhelin Oy 27.2.2004.

81. LSP: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 LSP:n alueella ovat kaventuneet ja saattanut joissain tapauksissa johtaa jopa siihen, että kilpaileva palveluoperaattori on päättänyt olla tulematta markkinoille. LSP on omalla perinteisellä toimialueellaan harjoittanut teletoimintaa yksinoikeudella 31.12.1993 saakka, jolloin se on saanut rakentaa oman tilaajayhteysverkkonsa alueelle kilpailulta suojattuna. LSP: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 LSP:lta vuokrattavista tilaajayhteyksistä. Lisäksi käytännössä kaikilla potentiaalisilla asiakkailta on jo olemassa oleva asiakassuhde LSP:n kanssa. Tällaisissa markkinoille pääsyn näkökulmasta hyvin haastavissa olosuhteissa pienilläkin kilpailijoiden kilpailukykyä heikentävillä toimenpiteillä on markkinoille pääsulle ja siellä kilpailemiselle huomattavaa merkitystä.
82. LSP: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 LSP:n tilaajayhteyshinnoittelua ajalla 15.11.2001–31.10.2002 on pidettävä kilpailunrajoituslain 7 §:n 4 kohdassa (480/1992) kiellettyinä kohtuuttomana ja kilpailun rajoittamista ilmeisesti tarkoittavana hinnoittelukäytönä.

## 12 Väärinkäytön seuraamukset

83. LSP:n alennusjärjestelmän muodostama kilpailunrajoitus on ollut voimassa 15.11.2001–31.10.2002 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.
84. 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 kilpailunra-

joitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan edellisen vuoden liikevaihdosta.

85. Hallituksen esityksen<sup>42</sup> mukaan seuraamusmaksun määräämättä jättämistä voidaan pitää perusteltuna silloin, kun maksun määrääminen johdaisi 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 seuraamusmaksusäännöksen perusteluissa<sup>43</sup> todetaan, että Kilpailuvirasto voi jättää seuraamusmaksuesityksen tekemättä lähinnä tapauksissa, joissa lain aikaisemman soveltamiskäytännön perusteella on ilmeisen selvää, että kilpailuneuvosto (markkinaoikeus) ei tulisi seuraamusmaksua määräämään.
86. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin totesi Michelin-tapauksessa<sup>44</sup>, että määräävässä asemassa olevalla yrityksellä on erityinen vastuu varmistua siitä, että sen menettely ei vaaranna aitoa ja vääristymätöntä kilpailua markkinoilla. Hoffman-La Roche -tapauksessa<sup>45</sup> 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 säilymisen 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”.
87. LSP:n markkinaosuus 31.12.2005 tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla sen perinteisellä toimialueella oli Viestintäviraston markkina-analyysin mukaan edelleen yli 95 %. Koska LSP on lähes monopoliasemassa tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla sen perinteisellä toimialueella, on erityisen tärkeää, että LSP ei tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla käytä keinoja, joilla se pyrkii rajoittamaan tai estämään kilpailevaa tarjontaa lopputuotemarkkinoilla. Nyt käsillä olevassa tapauksessa LSP:n tilaajayhteyshinnoittelu on merkittävästi estänyt kilpailevien palveluiden tarjontaa lopputuotemarkkinoilla. Edellä kohdassa 84 mainittujen periaatteiden mukaisesti LSP:llä voidaan katsoa olleen erityinen vastuu siitä, että sen tilaajayhteyshinnoittelu ei vaaranna aitoa ja vääristymätöntä kilpailua markkinoilla. LSP:n vastuuta varmistua tilaajayhteyshinnoittelunsa lainmukaisuudesta lisäävät vuonna 2001 annetut kilpailuneuvoston paikallisten puhelinyhtiöiden tilaajayhteyshinnoitteluja ja alennuskäytäntöjä koskeneet ratkaisut.

---

<sup>42</sup> HE 162/1991 vp.

<sup>43</sup> HE 243/1997 vp.

<sup>44</sup> Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu 322/81.

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

88. LSP 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. LSP on soveltanut kohtuutonta ja syrjivää alennuskäytäntöä 15.11.2001 – 31.10.2002. LSP on siis ottanut alennusjärjestelmän käyttöön, vaikka sen on alennusten käyttöönottoaiheessa täytynyt olla tietoinen kilpailuneuvoston 18.5.2001 antamista tilaajayhteyshinnoitelluja koskeneista ratkaisuksista.
89. Lisäksi Kilpailuvirasto on 24.6.2002 lähettänyt kaikille Suomen teleyrityksille kirjeen<sup>46</sup>, jossa Kilpailuvirasto kuvailee velvoitteita, joita määräävässä markkina-asemassa olevalla teleyrityksellä on todeten muun muassa, että "hintojen tulisi lähtökohtaisesti olla syrjimättömiä eli samantilaisille asiakkaille samantilaisia, ellei hinnanerolle ole kustannusperusteita 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".
90. LSP:n alennuskäytäntö on muodostanut kilpailunrajoituksen, jolla on ollut LSP: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 LSP:n perinteisellä toimialueella. Huomionarvoisia ovat erityisesti suurista ostomääristä saadut huomattavat alennukset. Käytännössä kyse on kilpailijoiden kustannusten nostattamisesta, sillä LSP:n oma palveluoperaattori on ainoa operaattori, joka on yltänyt alennukset oikeuttaviin ostomääriin. Edellä kohdassa 68 esitetyn mukaisesti LSP:n oman palveluoperaattorin määrälennusten muodossa saama hyöty on ollut alennusjärjestelmän voimassaoloaikana arviolta noin [...] miljoonaa euroa.
91. LSP:n menettelyn vahingollisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että LSP 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 LSP:n tilaajayhteyksiä ADSL-laajakaistaliittymien tarjoamiseksi loppukäyttäjille. Vahingolliset vaiku-

---

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



tukset ovat ilmenneet syrjivästi ja kustannusvastaamattomasti porrastettujen määräalennusten aiheuttamana kustannuserona LSP:n oman palveluoperaattorin ja kilpailevien palveluoperaattoreiden välillä. Tämä kustannusero on rajoittanut kilpailevien palveluoperaattoreiden mahdollisuuksia kilpailla LSP:n palveluoperaattorin kanssa paitsi laajakaistaisten Internet-yhteyksien vähittäismarkkinoilla, myös muun muassa yritysasiakkaiden puhe- ja dataratkaisujen toteuttamisen markkinoilla. LSP on luopunut kilpailua rajoittavista alennuskäytännöistä vasta Viestintäviraston puututtua asiaan.

92. Kilpailunrajoituksen vahingollisuutta korostaa se, että kyse on kilpailunrajoituksesta tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla. Tilajayhteys on niin sanottu pullonkaulatuote, joka on välttämätön palveluiden tarjoamiseksi kiinteässä puhelinverkossa. Rajoittamalla kilpailevien operaattorien pääsyä kiinteään puhelinverkon tilaajayhteyksiin on mahdollista rajoittaa kilpailua useilla vähittäistason markkinoilla.
93. LSP:n menettelyn moitittavuutta korostaa se, että LSP otti alennusjärjestelmän käyttöön tietoisena kilpailuneuvoston 18.5.2001 antamista tilaajayhteyshinnoitteluja koskevista ratkaisuista. LSP luopui alennusjärjestelmästä vasta Kilpailuviraston alettua selvittää LSP:n tilaajayhteyshinnoittelua.
94. Kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus ovat edellä mainituissa tilaajayhteyshinnoitteluja koskevissa ratkaisuissaan<sup>47</sup> katsoneet kustannusvastaamattomat ja syrjivästi porrastetut määräalennukset kilpailunrajoituslain vastaisiksi. Tässä tapauksessa on määräalennusten osalta kyse vastaavasta menettelystä, mistä syystä Kilpailuvirasto katsoo seuraamusmaksun määräämisen olevan välttämätöntä.

### 13 Kilpailuviraston esitys markkinaoikeudelle

Kilpailuvirasto esittää, että markkinaoikeus

95. - toteaisi Loimaan Seudun Puhelin Oy:n olleen 15.11.2001 – 31.10.2002 kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettussa määrävässä markkina-asemassa LSP:n perinteisellä toimialueella tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla.
96. - toteaisi LSP:n käyttäneen 15.11.2001 – 31.10.2002 väärin määrävää markkina-asemaansa rikkomalla kilpailunrajoituslain 7 §:ää, sellaisena kuin se oli laissa 480/1992, soveltamalla kohtuutonta ja kilpailun rajoittamista ilmeisesti tarkoittavaa hinnoittelukäytäntöä.

---

<sup>47</sup> Ks. esityksen kohdissa 10 ja 12 viitatus ratkaisut.

97. - määräisi Loimaan Seudun Puhelin Oy:n kilpailunrajoituslain vastaisesta toiminnasta 15.11.2001—31.10.2002 TeliaSonera Finland Oyj:lle yhteensä 40 000 euron suuruisen kilpailunrajoituslain 8 §:n, sellaisena kuin se oli laissa 480/1992, mukaisen seuraamusmaksun.

#### **14 Sovelletut säännökset**

98. 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