



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.

Kymen Puhelin Oy

---

**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 Kymen Puhelin Oy:n määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla .....	3
4	Asian vireilletulo .....	4
5	Yritykset .....	4
6	Asian selvittäminen .....	4
7	Tilaajayhteyshinnoittelua koskeva aikaisempi kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden tapauskäytäntö .....	5
8	Markkinat.....	5
8.1	Tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinat.....	5
8.2	Tilaajayhteyksien avulla tarjottavat palvelut loppukäyttäjille (lopputuotemarkkinat).....	6
9	Kymen Puhelin Oy:n menettelytavat tilaajayhteyksien hinnoittelussa .....	7
9.1	Määräalennukset .....	7
9.2	Viestintäviraston päätös .....	8
10	Kilpailuoikeudellinen arviointi .....	8
10.1	Relevantit markkinat.....	8
10.1.1	Tuotemarkkinat.....	8
10.1.2	Maantieteelliset markkinat.....	10
10.2	Kymen Puhelin Oy:n määräävä markkina-asema .....	10
10.2.1	Yleistä .....	10
10.2.2	Kymen Puhelin Oy:n asema kiinteän tilaajayhteysverkon markkinoilla .....	11
10.3	Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö .....	12
10.3.1	Yleistä .....	12
10.3.2	Määräalennukset .....	13
10.3.3	Johtopäätökset KYMP:n alennusjärjestelmän kilpailuoikeudellisesta arvioinnista.....	20
11	Väärinkäytön seuraamukset.....	22
12	Kilpailuviraston esitys markkinaoikeudelle.....	25
13	Sovelletut säännökset.....	26

## 1 Asia

Määrävän markkina-aseman väärinkäyttö tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla

## 2 Osapuolet

Kymen Puhelin Oy

Toimenpidepyynnön tekijä:

Elisa Communications Oy (nyk. Elisa Oy)

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

1. Kymen Puhelin Oy (KYMP) vuokraa tilaajayhteyksiä perinteisellä toimialueellaan toimiville palveluoperaattoreille. Tilaajayhteyksiä käytetään esimerkiksi puheensiirto- ja laajakaistayhteyksien tarjoamiseksi loppuasiakkaille.
2. KYMP:n tilaajayhteyksien vuokramaksuissa 1.1.1997—31.12.2002 sovellettu alennuskäytäntö on rajoittanut sen oman palveluoperaattorin kanssa kilpailevien operaattoreiden mahdollisuuksia toimia KYMP:n perinteisellä toimialueella.
3. KYMP on myöntänyt tilaajayhteyksiensä vuokramaksuista alennuksia vuokratuotteiden yhteyksien kappalemäärien perusteella. Alennukset on porrastettu siten, että suurin alennus on saatu vasta suurehkoista ostomääristä, mikä on johtanut siihen, että vain yksi kilpaileva palveluoperaattori on saanut alennuksia ja sekin pienimmän mahdollisen alennuksen. Sen sijaan KYMP:n oma palveluoperaattori on saanut suurimmat mahdolliset alennukset.
4. KYMP:n omalle palveluoperaattorilleen myöntämät alennukset (30 % alennus tilaajayhteyksien vuokramaksuista) ovat huomattavan korkeita, eikä KYMP ole esittänyt kustannuslaskelmia, joilla se pystyisi perustelemaan alennusprosentit ja niihin oikeuttavien ostomäärien porrastukset. Myös Viestintävirasto on KYMP:n tilaajayhteyshinnoittelua arvioidessaan katsonut alennusten olevan huomattavasti KYMP:lle aiheutuneita kustannussäästöjä suurempia.
5. Syrjivät alennuskäytännöt ovat johtaneet siihen, että KYMP:n oma palveluoperaattori on saanut merkittävää kilpailuetua sen perinteisellä toimialueella. Koska KYMP:n oma palveluoperaattori on maksanut tilaajayhteyksien vuokraamisesta 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 KYMP: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 tutki-  
maan, rikkooko Kymen Puhelin Oy:n kiinteän verkon tilaajayhteyshinnoittelu  
sekä yhtiön käytössä olevat ja olleet alennusperiaatteet kilpailunrajoitusla-  
kia. 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 rat-  
kaisuilla<sup>2</sup>.

#### 5 Yritykset

7. **Kymen Puhelin Oy (KYMP)** toimii paikallisena verkko- ja palveluoperaattori-  
na muun muassa laajakaista- ja puhepalvelumarkkinoilla Kymenlaaksossa ja  
Etelä-Karjalassa. KYMP kuuluu Finnet-tietoliikenneryhmään. Vuonna 2006  
KYMP:llä oli 25 883 kiinteän verkon liittymäasiakasta. KYMP:n liikevaihto  
vuonna 2006 oli 30,9 miljoonaa euroa.
8. **Elisa Communications Oyj:n** nimi muutettiin vuonna 2003 **Elisa Oyj:ksi** (Eli-  
sa). Elisa harjoittaa verkko- ja palveluoperaattoriliiketoimintaa kiinteässä te-  
leverkossa, matkaviestinverkossa ja kaapelitelevisioverkossa. Elisa toimii  
valtakunnallisena matkaviestinverkon operaattorina Manner-Suomen alueella  
ja paikallisena kiinteän verkon operaattorina pääkaupunkiseudulla sekä Rii-  
himäen ja Tampereen alueilla. Elisan palveluoperaattori tarjoaa kiinteän ver-  
kon palveluita myös muilla alueilla, kuten KYMP:n toiminta-alueella. Vuonna  
2006 Elisalla oli kiinteän verkon liittymiä 1,3 miljoonaa kappaletta ja sen lii-  
kevaihto vuonna 2006 oli 1 518 miljoonaa euroa.

#### 6 Asian selvittäminen

9. Kilpailuvirasto pyysi 8.11.2002 KYMP:ltä vastinetta Elisan toimenpidepyyn-  
töön ja sai KYMP:n vastauksen 29.11.2002, jota KYMP täydensi  
2.12.2002. Kilpailuvirasto lähetti 5.9.2003 KYMP:lle selvityspyynnön, jos-  
sa pyydettiin tarkemmin selvittämään, mihin kustannussäästöihin KYMP:n  
määräalennukset ja niiden porrastukset perustuivat. KYMP antoi asiassa li-  
säselvityksiä 3.10.2003. Kilpailuvirasto varasi KYMP:lle uudelleen mahdolli-  
suuden selvittää alennusperusteitaan kirjeellään 20.1.2004, johon KYMP  
vastasi 5.3.2004. Kilpailuvirasto toimitti 26.6.2007 KYMP:lle esitysluon-  
noksen seuraamusmaksun määräämiseksi, johon KYMP antoi vastineensa  
20.8.2007

<sup>1</sup> Liite 1. "Selvityspyyntö koskien tilaajayhteyksien hinnoittelua ja alennusperiaatteita (Kymen Puhelin Oy)", Elisa, päi-  
vätty 23.10.2002.

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

## 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. Ratkaisuisaan kilpailuneuvosto piti yritysten tilaajayhteyshinnoitteluja kilpailunrajoituslain 7 §:n 4 kohdan vastaisena kohtuuttomana ja kilpailun rajoittamista tarkoittavana hinnoittelukäytäntönä.
11. Yritykset olivat soveltaneet hinnoittelukäytäntöä, jossa ne muun muassa myönsivät yhteysvuokrista alennuksia vuotuisten ostomäärien perusteella. Kilpailuneuvosto katsoi, että yritykset olivat porrastaneet alennustaulukkonsa kustannusvastaamattomasti. Lisäksi kilpailuneuvosto totesi ratkaisuisaan, 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 ratkaisuihin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus totesi 22.4.2002 antamissaan ratkaisuisissa<sup>4</sup>, että kilpailuneuvoston ratkaisuja ei ollut syytä muuttaa ja vahvisti siten määräävän markkina-aseman väärinkäytön.

## 8 Markkinat

### 8.1 Tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinat

13. 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>5</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.
14. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa tilaajayhteyksien eriytetystä tarjonnasta<sup>6</sup> tilaajayhteydellä tarkoitetaan asetuksen 2 artiklan c alakoh-

<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> Keskittimellä tarkoitetaan laitetta, joka kanavoi yksittäisten tilaajaohjojen liikenteen keskukseseen vievälle johdolle.

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

dan mukaan kierrettyjä metallisia parihoitoja, jotka yhdistävät tilaajan tiloissa olevan verkon liityntäpisteen ristikytkentätelineeseen tai vastaavaan kiinteän yleisen puhelinverkon verkkoelementtiin.

15. Suomessa toimii 43 paikallisverkon operaattoria, jotka hallitsevat perinteisen toimialueensa tilaajayhteyksiä. Perinteisellä toimialueella tarkoitetaan sitä maantieteellistä aluetta, jolla kullakin paikallisoperaattorilla oli rajoitukseton oikeus teletoiminnan harjoittamiseen 31.12.1993 asti.
16. Tilaajayhteyksiä voidaan vuokrata paikallisverkon operaattoreilta joko O-laatusina<sup>7</sup> tai S.O-laatusina<sup>8</sup>. O-laatusella tilaajayhteydellä tarkoitetaan niin sanotun tavanomaisen laadun tilaajayhteyttä, joka vastaa laatutasoltaan puheliikenteeseen tarkoitettua johtoparia. S.O-laatusella tilaajayhteydellä tarkoitetaan niin sanottua erikoislaadun tilaajayhteyttä, joka useimmin toteutetaan valikoidulla metallijohtimisen kaapelin johdinparilla. S.O-laatuinen tilaajayhteys on tarkoitettu nimenomaan dataliikenteen siirtoon esimerkiksi ADSL<sup>9</sup>-menetelmällä. Myöhemmin myös O-laatusia tilaajayhteyksiä on puheensiirtopalvelujen lisäksi alettu käyttää ADSL-siirtoon.
17. Laajakaistayhteyksien kysynnän kasvun myötä palveluoperaattorit ovat alkaneet vuokrata paikallisoperaattorilta paitsi tilaajayhteyksiä, myös tilaajayhteyden välityskykyä rinnakkaiskäyttöä varten. Tilaajayhteyden välityskykyä voidaan vuokrata tilanteessa, jossa loppuasiakkaalla on jo samaa tilaajayhteyttä koskeva voimassa oleva liittymäsopimus. Tällöin on mahdollista vuokrata tilaajayhteyden välityskykyä rinnakkaiskäyttöön laajakaistayhteyden toteuttamiseksi.
18. Tilaajayhteyksien vuokraus on välttämätöntä, jotta kilpailevat palveluoperaattorit voisivat tarjota palveluitaan tilaajayhteyksiä hallitsevan verkkooperaattorin perinteisellä toimialueella. Tilaajayhteyksiä hallitseva yritys voi teknisesti ja taloudellisesti hallita lähes kaikkien telepalveluiden tarjontaa.

## 8.2 Tilaajayhteyksien avulla tarjottavat palvelut loppukäyttäjille (lopputuotemarkkinat)

19. 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.
20. Tilaajayhteyksien kysyntä tukkutasolla on johdettua kysyntää. Tällä tarkoitetaan sitä, että palveluoperaattoreiden tarve saada käyttöönsä tilaajayhte-

<sup>7</sup> O-laatu = Ordinary-laatu.

<sup>8</sup> S.O-laatu = Special Ordinary –laatu.

<sup>9</sup> ADSL = Asymmetric Digital Subscriber Line.

yksiä määräytyy sen mukaan, kuinka suuri on loppuasiakkaiden määrä. Tarjotakseen loppuasiakkaille palveluita palveluoperaattorin on vuokrattava tilaajayhteyksiä tai niiden siirtokapasiteettia alueen tilaajayhteyksiä hallitsevalta paikallisoperaattorilta.

21. 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 loppuasiakkaiden palveluvalikoimaa ja parantaa kilpailutilannetta loppuasiakastuotteiden markkinoilla.
22. Vähittäismarkkinoilla tarjottavien palveluiden, kuten laajakaistaisten Internet-yhteyksien, yritysten puhe- ja dataratkaisujen toimittamisen sekä puheensiirtopalveluiden 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 esimerkiksi DSL<sup>10</sup>-verkon osalta.

## 9 Kymen Puhelin Oy:n menettelytavat tilaajayhteyksien hinnoittelussa

### 9.1 Määräalennukset

23. KYMP on antanut tilaajayhteyksiensä vuokrista vuokrattujen yhteyksien kokonaisuutensa perustuvia määräalennuksia. Alennus on myönnetty kulloinkin voimassa olleen vuokrahinnaston mukaisista yhteysvuokrista. 1.1.1997 voimaan tulleen hinnaston<sup>11</sup> mukaiset määräalennukset oli porrastettu seuraavasti:

alle 200 kpl	0 %
201-500	10 %
501-1 000	20 %
yli 1001 kpl	30 %

24. KYMP:n mukaan annetut määräalennukset ovat perustuneet arvioituihin säästöihin, joita suuret volyymit tuovat laskutuksessa, verkonhallinnassa ja muussa ylläpitotoiminnassa. Määräalennusten porrastus perustui KYMP:n mukaan arvioon ulkoisen myynnin kustannusten suhteellisen osuuden pienemisestä sitä mukaa, kun asiakkaan vuokraamien yhteyksien määrä kasvaa.

<sup>10</sup> DSL = Digital Subscriber Line.

<sup>11</sup> Liite 2. "Vuokrahinnasto 1.1.1997 kiinteät yhteydet", Kymen Puhelin Oy.

25. 1.1.1997 käyttöön otetut alennukset olivat voimassa 31.12.2002 asti, jolloin KYMP muutti alennusjärjestelmäänsä Viestintäviraston selvitettyä KYMP:n tilaajayhteyshinnoittelua. 1.1.2003 alkaen määräalennuksia on myönnetty vuokrattujen yhteyksien kappalemäärien perusteella seuraavasti:

alle 200 kpl	0 %
201-500	2 %
501-1 000	4 %
yli 1001 kpl	6 %

## 9.2 Viestintäviraston päätös

26. Viestintävirasto arvioi vuoden 2002 aikana useiden paikallisten teleyritysten tilaajayhteyksien hinnoittelua ja niistä myönnettäviä alennuksia viestintämarkkinalain perusteella. Tässä yhteydessä Viestintävirasto selvitti myös KYMP:n tilaajayhteyshinnoittelua. Viestintävirasto antoi päätöksen<sup>12</sup> KYMP:n tilaajayhteyshinnoittelusta 5.12.2002.
27. Viestintävirasto arvioi päätöksessään Kymen Puhelin Oy:n 1.1.2002 voimaan tulleen hinnaston tilaajayhteyshinnoittelua<sup>13</sup> KYMP:n esittämien kustannuslaskelmien pohjalta. Päätöksessään Viestintävirasto totesi, että KYMP:n S.O-tilaajayhteyksistä perimät vuokrat olivat huomattavasti KYMP:n osoittamia suoritekustannuksia korkeammat ja myönnettävät alennukset huomattavasti KYMP:n arvioimia kustannussäästöjä suuremmat.
28. Viestintävirasto arvioi päätöksessään myös KYMP:n 1.1.2003 voimaan tullutta hinnastoa KYMP:n esittämien kustannuslaskelmien pohjalta. Tältä osin Viestintävirasto totesi KYMP:n tilaajayhteyksmaksujen olevan kohtuullisia suoritekustannuksiin nähden ja vuokrista annettavien määräalennusten olevan kohtuullisia vuokrausmääristä aiheutuviin kustannussäästöihin nähden.<sup>14</sup>

## 10 Kilpailuoikeudellinen arviointi

### 10.1 Relevantit markkinat

#### 10.1.1 Tuotemarkkinat

29. Käsillä olevassa tapauksessa on kyse televerkon vuokraamisesta kilpaileville operaattoreille. Vuokrattavana tuotteena ovat kiinteään puhelinverkon tilaajayhteydet.
30. Jo rakennetun tilaajayhteyksiverkon korvaaminen uudella vastaavalla tilaajayhteyksiverkolla ei yleensä ole taloudellisesti mielekäästä. Kilpailevien verk-

<sup>12</sup> Ks. liite 3, Päätös Kymen Puhelin Oy:n tilaajayhteyshinnoittelusta, Dnro 313/933/2002, Viestintävirasto 5.12.2002.

<sup>13</sup> 1.1.2002 voimaan tulleen hinnaston mukaiset alennusperusteet olivat samat kuin 1.1.1997 voimaan tullessa hinnastossa.

<sup>14</sup> KYMP:n antamat määräalennukset 1.1.2003 hinnastossa, ks. esityksen kohta 25.



kojen rakentaminen on rajoittunut pääasiassa suuryritysten käyttöön tarkoitettujen 2 Mbit/s -kapasiteetin yhteyksiin. Tilaajayhteysverkon rakentamiskulut ovat niin huomattavat, että uuden teleyrityksen on taloudellisesti mielekästä lähteä tarjoamaan tilaajayhteyksiä ohi alueella toimivan perinteisen teleyrityksen ainoastaan sellaisille asiakkaille, joiden liikennemäärät ovat huomattavan suuria. Useimpien loppukäyttäjien liikennemäärät ovat niin pieniä, että tilaajayhteysverkon rakentamiseksi tarvittavia investointeja ei ole mahdollista saada kohtuullisen ajan kuluessa katettua odotettavissa olevalla tuotolla. Näin on etenkin yksityisasiakkaiden sekä pienten ja keskisuurten yritysasiakkaiden kohdalla.

31. Tällä hetkellä ei ole olemassa myöskään vaihtoehtoista tekniikkaa, joka vastaisi ominaisuuksiltaan riittävästi nykyistä tilaajayhteysverkkoa. Tulevaisuudessa tilaajayhteysverkon korvaaminen vaihtoehtoisella tekniikalla saattaa tosin olla mahdollista esimerkiksi kaapelitelevisioverkon, sähköverkon tai radiolinkillä toteutetun tilaajayhteyden avulla. Toistaiseksi markkinoilla ei kuitenkaan ole ollut tarjolla riittävän täydellisiä substituutteja perinteiselle, metallijohtimien avulla toteutetulle tilaajayhteysverkolle. Nyt käsillä olevan tapauksen tarkastelu kohdistuu vuosille 1997–2002, jolloin korvaavia ratkaisuja ei ole ollut lainkaan saatavilla.
32. Komissio piti Deutsche Telekom AG:n tilaajayhteyshinnoittelua koskeneessa päätöksessään<sup>15</sup> relevantteina tukkutasen markkinoina paikallisen televerkon käyttöoikeusmarkkinoita. Nämä markkinat muodostuivat komission mukaan tilaajajohtojen muodostamista loppuasiakasyhteyksistä. Komissio ei päätöksessään jakanut kapea- ja laajakaistapalveluja erillisiksi tuotemerkkinoiniksi televerkon käyttöoikeusmarkkinoiden osalta.
33. Kilpailuvirasto viittaa edellä mainittuihin kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden aikaisempiin tilaajayhteyshinnoitteluja koskeviin ratkaisuihin<sup>16</sup>, joissa kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus totesivat, että tapauksissa relevantit tuotemerkkinat 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 keskisuurten yritysten ja kuluttajien markkinasegmentteihin.
34. Edellä on todettu<sup>17</sup> asetuksessa N:o 2887/2000 tilaajayhteydellä tarkoitettavan metallista parijohtoa, joka yhdistää tilaajan verkon liityntäpisteen riskitykentätelineeseen 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 ehdoilla uusien investointien myötä.

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

<sup>16</sup> Ks. esityksen kohdissa 10 ja 12 viitattut ratkaisut.

<sup>17</sup> Ks. esityksen kohta 14.

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 markkinat.

#### 10.1.2 Maantieteelliset markkinat

36. Relevantit maantieteelliset markkinat ovat tilaajayhteyksien osalta jakautuneet Suomessa alueellisesti. Markkina-alueet noudattelevat pääasiallisesti kiinteitä paikallisia puhelupalveluja tarjoavien yritysten toimialueajoja eli kiinteän puhelinverkon kattamaa aluetta. Perinteisellä toimialueella tarkoitetaan sitä aluetta, jolla yrityksellä oli rajoitukseton oikeus teletoiminnan harjoittamiseen 31.12.1993 saakka.
37. Mikäli kilpaileva palveluoperaattori haluaa tarjota esimerkiksi laajakaista- tai puhelupalvelujaan kiinteän tilaajayhteysverkon välityksellä KYMP:n perinteisellä toimialueella, tilaajayhteydet tarvitaan juuri siltä alueelta. KYMP:n perinteisen toimialueen tilaajayhteyksiä ei ole mahdollista korvata jonkin toisen alueen tilaajayhteyksillä tai tilaajayhteystuotteilla. Kilpailu on siis alueellisesti rajoittunut kattamaan KYMP:n kiinteän puhelinverkon tilaajayhteydet.
38. Edellä mainitussa Deutsche Telekom -ratkaisussaan<sup>18</sup> komissio katsoi maantieteellisten markkinoiden kattavan sen alueen, jolle Deutsche Telekom oli aikaisemman yksinoikeutensa turvin rakentanut kattavan tilaajayhteysverkon.
39. Kilpailuvirasto viittaa kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin<sup>19</sup>, joissa kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus katsoivat, että relevantteina maantieteellisinä markkinoina oli pidettävä sitä toimialuetta, jolla kullakin yhtiöllä oli rajoitukseton oikeus paikallisen teletoiminnan harjoittamiseen 31.12.1993 saakka.
40. Edellä esitetyn perusteella Kilpailuvirasto katsoo, että käsillä olevassa tapauksessa relevantteina maantieteellisinä markkinoina on pidettävä aluetta, jolla Kymen Puhelin Oy:llä oli rajoitukseton oikeus paikallisen teletoiminnan harjoittamiseen 31.12.1993 saakka (KYMP:n perinteinen toimialue).

#### 10.2 Kymen Puhelin Oy:n määräävä markkina-asema

##### 10.2.1 Yleistä

41. Kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentin mukaan elinkeinonharjoittajalla on määräävä markkina-asema, jos sillä on koko maassa tai tietyllä alueella yksinoikeus tai muu sellainen määräävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla,

<sup>18</sup> Ks. esityksen kohdassa 32 viitattu komission ratkaisu.

<sup>19</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.

että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka muulla vastaavalla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla.

42. Määrävän markkina-aseman tunnusmerkistöön kuuluu edellä selostetun mukaisesti se, että määrävässä 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. Määrävän 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.

#### 10.2.2 Kymen Puhelin Oy:n asema kiinteän tilaajayhteysverkon markkinoilla

44. KYMP:n tilaajayhteysverkko on pääosin rakennettu ennen 31.12.1993, jolloin sillä on ollut yksinoikeus teletoiminnan harjoittamiseen perinteisellä toimialueellaan. KYMP on ainut yritys, jolla on kattava tilaajayhteysverkko sen perinteisellä toimialueella.
45. Kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus ovat todenneet paikallisia puhelin-yhtiöitä koskevissa tapauksissa<sup>20</sup>, että yhtiöiden voitiin katsoa olevan korkean markkinaosuuden (yli 90 %) perusteella kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentin mukaisessa määrävässä markkina-asemassa paikallisteletoiminnassa perinteisellä toimialueellaan. Edellä mainituista päätöksistä ilmenee, että paikallista kiinteää televerkkoa omistavilla yhtiöillä on mahdollisuus hallita kilpailevien palveluoperaattoreiden pääsyä televerkkoihin.
46. Viestintäviraston 6.2.2004 antaman huomattavaa markkinavoimaa koskevan päätöksen<sup>21</sup> mukaan KYMP:n markkinaosuus tilaajayhteyksien markkinoilla oli yli 95 %. Lisäksi Viestintävirasto on 22.1.2007 julkaissut markkina-analyysin<sup>22</sup>, jonka mukaan KYMP:n markkinaosuus tilaajayhteyksien markkinoilla sen perinteisellä toimialueella 31.12.2005 oli edelleen yli 95 %. Liikenneministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön vuosien 1997–2002 antamien huomattavaa markkinavoimaa koskevien päätösten<sup>23</sup> mu-

<sup>20</sup> Ks. esityksen kohdassa 39 viitatus paikallisia puhelin-yhtiöitä koskevat ratkaisut.

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

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

<sup>23</sup> Liite 6, liikenne- sekä liikenne- ja viestintäministeriön päätökset KYMP:n huomattavasta markkinavoimasta teletoiminnassa 1997–2002.

kaan KYMP:n markkinaosuus paikallisessa teletoinnassa sen perinteisellä toimialueella on ollut yli 90 prosenttia koko mainitun ajanjakson.

47. KYMP:n tilaajayhteysverkko on rakennettu pääosin ennen 31.12.1993 monopoliaseman turvin suojassa kilpailulta. KYMP:n markkinaosuus tilaajayhteysverkkojen vuokrauksen markkinoilla sen perinteisellä toimialueella on säilynyt huomattavan korkeana myös kilpailun vapautumisen jälkeen. Muut yritykset eivät ole rakentaneet maantieteellisesti kattavaa tilaajayhteysverkkoa KYMP:n perinteiselle toimialueelle. KYMP:n verkon kanssa päällekkäisen ja alueellisesti koko KYMP:n perinteisen toimialueen kattavan verkon rakentaminen ei ole myöskään taloudellisesti mielekästä.
48. Koska KYMP on ainut yritys, jolla on koko sen perinteisen toimialueen kattava tilaajayhteysverkko, sillä on mahdollisuus hallita kilpailevien palveluoperaattoreiden pääsyä paikalliseen televerkkoon tällä alueella. Mikäli kilpailevat palveluoperaattorit haluavat tarjota esimerkiksi puheensiirto- tai laajakaistapalveluja KYMP:n perinteisellä toimialueella, niiden on välttämätöntä saada käyttöönsä paikallisverkon tilaajayhteyksiä. Näin ollen KYMP:n tilaajayhteysverkko muodostaa niin sanotun pullonkaulatekijän puheensiirto- ja laajakaistapalvelujen tarjoamiseksi sen perinteisellä toimialueella.
49. Edellä esitetyn perusteella Kilpailuvirasto katsoo, että KYMP:llä on kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräävä markkina-asema tilaajayhteysverkkojen vuokrauksen markkinoilla sen perinteisellä toimialueella.

### 10.3 Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö

#### 10.3.1 Yleistä

50. Koska KYMP on kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentin mukaisessa määräävässä markkina-asemassa tilaajayhteysverkkojen vuokrauksen markkinoilla perinteisellä toimialueellaan, sen menettelyä kyseisillä markkinoilla arvioidaan kilpailunrajoituslain 7 §:n (sellaisena kuin se oli laissa 480/1992) mukaan.
51. Käsillä olevan tapauksen tarkastelu kohdistuu 1.1.1997–31.12.2002 väliselle ajalle. Kilpailunrajoituslain (480/1992) muutossäädös tuli voimaan 1.5.2004. Ennen 1.5.2004 määräävän markkina-aseman väärinkäyttö oli kielletty kilpailunrajoituslain 7 §:ssä. Koska tässä tapauksessa KYMP: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. Luetelo 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 määrälennukset tai niiden porrastukset eivät perustu todellisiin kustannussäästöihin ja niiden tarkoituksena tai vaikutuksena on asiakkaiden syrjimin, ne voivat olla määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset määrälennukset, jotka perusteettomasti vääristävät eri kokoisten toimijoiden kilpailumahdollisuuksia. Määrälennuksia ei myöskään saa porrastaa siten, että niillä luodaan kannustin yksinostoihin määräävässä asemassa olevalta yritykseltä.<sup>24</sup>

#### 10.3.2 Määrälennukset

54. KYMP:n 1.1.1997 käyttöön ottamien määrälennusperusteiden mukaisesti pienimmän alennuksen saaminen edellytti 201 yhteyden vuokraamista. Suurin alennus edellytti 1001 yhteyden vuokraamista. Oheinen taulukko kuvaa alennusten aiheuttamia vaikutuksia yrityksen vuotuisiin kustannuksiin. Ostomäärät on laskettu 1.1.2002 voimaan tulleen hinnaston mukaisista yhteysvuokrista<sup>25</sup>.

Yhteyksiä tarvitaan	Ostomäärä	Alennus euroissa
201 kpl	38 134 €	3 813 €
1 001 kpl	189 910 €	56 973 €

55. KYMP on itse oman tilaajayhteysverkkonsa suurin käyttäjä. Esimerkiksi vuoden 2002 lopussa KYMP:n oman palveluoperaattorin käytössä oli [...] kpl tilaajayhteyksiä ja muille palveluoperaattoreille oli vuokrattu [...] kpl. Näin ollen suurista ostomääristä saatu alennushyöty kanavoitui käytännössä ainoastaan yhtiölle itselleen. KYMP onkin selvityksissään<sup>27</sup> todennut, että kilpailevista palveluoperaattoreista ainoastaan TeliaSonera Oyj (ent. Sonera Oyj) sai vuosien 2000–2002 aikana määrälennuksia<sup>28</sup>. Muille palveluoperaattoreille ei myönnetty alennuksia, koska niiden ostomäärät jäivät alle alimman alennusportaan.

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

<sup>25</sup> Ostomäärät ja niistä saatavat alennukset on laskettu O-laatuisten tilaajayhteyksien hinnoilla.

<sup>26</sup> Hakasulkeisiin merkityissä kohdissa tiedot on poistettu liikesalaisuutena.

<sup>27</sup> Ks. liite 7, "Selvitys tilaajayhteyksien alennusperusteista ennen 1.1.2003", Kymen Puhelin Oy 1.10.2003.

<sup>28</sup> KYMP:n selvitysten mukaan TeliaSonera Oyj sai vuosien 2000–2002 aikana 10 %:n alennukset tilaajayhteyksiensä vuokramaksuista.

56. Sinänsä on todennäköistä, että suurista ostomääristä syntyy kustannussäästöjä verkko-operaattorille. KYMP kuitenkin porrasti alennustaulukkonsa siten, että suurimmat alennukset sai vasta suurehkoista ostomääristä. Lisäksi suurin käytössä ollut alennusprosentti (30 %) oli huomattavan korkea. Koska KYMP:llä on määräävä markkina-asema tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla sen perinteisellä toimialueella, sen tulee esittää alennuksilleen objektiiviset ja kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävät perusteet.
57. Kilpailuvirasto on selvityspyynnössään 3.9.2003 pyytänyt KYMP:tä selvittämään alennusjärjestelmänsä. KYMP on vastineessaan 1.10.2003 selvittänyt, että määräalennukset perustuvat arvioituihin säästöihin, joita suuret volyymit tuovat laskutuksessa, verkonhallinnassa ja muussa ylläpitotoiminnassa. Lisäksi KYMP selvitti, että korkealla määräalennuksella korvattiin osittain myös korkeista ostomääristä aiheutunutta liiketoimintariskin vähäisyyttä.
58. Kilpailuvirasto totesi selvityspyynnössään 20.1.2004, että se ei pitänyt KYMP:n aiemmin toimittamia selvityksiä alennusten perusteista riittävinä ja kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävinä. KYMP on tämän jälkeen vastineessaan 4.3.2004 esittänyt määräalennuksiensa perusteiden pohjautuvan muun muassa ostomääriin, oman palveluoperaattorin tekemiin investointeihin ja muihin KYMP:lle syntyneisiin kustannussäästöihin. Lisäksi KYMP on kertonut, että sille syntyi säästöjä tilattujen yhteyksien tilauskäsittelyssä ja määrittelyssä, toimitettujen yhteyksien ylläpidossa, hallinnollisissa kuluissa, myynnissä ja markkinoinnissa, asiakaspalvelussa, laskutuksessa sekä luotokelpoisuuden todentamisessa silloin, kun yhteyksien tilaajana oli KYMP:n oma palveluoperaattori. Kummassakin selvityksessään KYMP on luetellut sen verkko-operaattorille eri toiminnoista aiheutuneita euromääräisiä kustannuksia. KYMP ei kuitenkaan selvityksissään millään tavoin ole tuonut esiin tai esittänyt laskelmia siitä, minkälaisia *säästöjä* sen erittelemissä kustannuserissä muodostuu yksittäisen asiakkaan ostomäärien kasvaessa.
59. KYMP on edellä viitatuissa laskelmissaan todennut sen omalle palveluoperaattorille olleen vuokrattuna [...] kappaletta tilaajayhteyksiä vuonna 2001, vaikka KYMP on 4.3.2004 toimittamansa vastineen liitteessä ilmoittanut KYMP:n oman palveluoperaattorin käytössä olleen vuonna 2001 yhteensä [...] kappaletta tilaajayhteyksiä. Lisäksi KYMP on vastineessaan 20.8.2007<sup>29</sup> todennut, että sen omalla palveluoperaattorilla<sup>30</sup> oli vuonna 2001 laajakaistayhteyksiä varten vuokrattuna [...] kappaletta tilaajayhteyksiä. Tämä on johtanut KYMP:n mukaan siihen, että se ei ole laajakaista-

---

<sup>29</sup> Liite 8, "Kymen Puhelin Oy:n vastine Kilpailuviraston esitykseen markkinaoikeudelle kilpailunrajoituslain mukaisen kilpailunrajoituksen toteamisesta ja kilpailunrikkomusmaksun määräämisestä (Dnro 950/61/2002)", Kymen Puhelin Oy 20.8.2007.

<sup>30</sup> KYMP on vastineessaan 20.8.2007 vedonnut siihen, että sillä ei ole juridisesti erillistä palveluoperaattoria. Tällä ei sinänsä ole merkitystä, koska joka tapauksessa KYMP:llä on erilliset liiketoimintayksiköt verkko- ja palveluliiketoiminnan harjoittamista varten. Lisäksi KYMP on aiemmissa vastineissaan 1.10.2003 ja 4.3.2004 ilmoittanut nimenomaisesti, että sen omalle palveluoperaattorille on myönnetty 30 %:n alennukset. Niin ikään KYMP:n vastineessa 4.3.2004 on käsitelty erikseen KYMP:n palveluoperaattoria yhteyksien tilaajana ja yhteyksien toimittamisesta KYMP:n verkko-operaattorille aiheutuneita kustannuksia.

markkinoilla voinut hyödyntää täysimääräisiä alennuksia, koska täysimääräisen alennuksen saaminen edellytti 1001 tilaajayhteyden vuokraamista. KYMPin julkisissa hinnastoissa ei kuitenkaan missään todeta, että määräalennuksia saisi ainoastaan laajakaistaliittymiä varten vuokratuista tilaajayhteyksistä. Täten sillä seikalla, että muut palveluoperaattorit kuin KYMP eivät, vaikka tämä olisi ollut mahdollista, käytännössä olleet käyttäneet tilaajayhteyksiä muuhun kuin laajakaistakäyttöön ei ole merkitystä. Koska KYMP:n omalla palveluoperaattorilla on ollut käytössä vuonna 2001 yhteensä [...] kappaletta tilaajayhteyksiä, on sillä KYMP:n julkisen operaattorihinnaston perusteella ollut oikeus täysimääräiseen alennukseen tilaajayhteyksien vuokramaksuista. KYMP:n tilaajayhteyshinnoittelua on tässä tapauksessa arvioitava KYMP:n julkisen operaattorihinnaston pohjalta. Samaan on päätyneet kilpailuneuvosto Valio Oy:n alennuskäytäntöjä koskeneessa ratkaisussaan<sup>31</sup>. KYMP on lisäksi aiemmassa vastineessaan 4.3.2004 todennut KYMP:n palveluoperaattorin saaneen 30 %:n määräalennuksen tilaajayhteyksiensä vuokramaksuista. KYMP:n tuolloin voimassa olleen operaattorihinnaston mukaisesti 30 %:n määräalennuksen saaminen edellytti vähintään 1001 yhteyden vuokraamista.

60. KYMP on käyttänyt yhteyksien kuukausivuokrasta myönnettävien määräalennusten ja niiden porrastuksien perusteina kustannuksia, joita aiheutuu tilattujen yhteyksien tilauskäsittelystä ja määrittelystä. Tällaiset kustannukset ovat kuitenkin Kilpailuviraston käsityksen mukaan kertaluonteisia. Lisäksi KYMP on eri kustannusryhmien osalta selvittänyt, kuinka paljon yksittäisestä vuokratusta yhteydestä muodostuu kussakin ryhmässä kustannuksia. Selvityksissään KYMP ei ole millään tavoin esittänyt, että nämä kustannukset laskisivat olennaisesti vuokrattujen yhteysmäärien kasvaessa. Suurimman ja pienimmän määräalennuksen ero KYMP:n hinnastossa oli 20 prosenttiyksikköä. KYMP ei ole vastineissaan esittänyt mitään laskelmia siitä, mihin näin jyrkkä alennusprosenttien porrastus perustui.
61. KYMP:n kustannusarvioiden epäloogisuutta osaltaan kuvastaa myös se, että KYMP on joutunut arvioimaan tilaajayhteyksien kokonaisyhteyksien kustannukset saamiensa myyntitulojen perusteella käyttäen apuna oletettua tuotto prosenttia. Vastineessaan 4.3.2004 KYMP on todennut sen tilaajayhteyksien kokonaisyhteyksien tulojen olleen vuonna 2001 yhteensä [...] euroa. Näistä myynnin tuloista KYMP on arvioinut kokonaisyhteyksien kustannusten vuonna 2001 olleen [...] euroa. Vastineessaan KYMP on lisäksi todennut laskeneensa mainitut kustannukset "sillä *olettamuksella*, että tuotto prosentti on [...] %" (kurs. tässä)<sup>32</sup>. Tällaiset kustannusarvioissa esiintyvät oletukset vahvistavat käsitystä siitä, että KYMP ei ole käyttänyt ennen 1.1.2003 voimassa olleiden alennusjärjestelmiensä pohjana todellisia kustannuslaskelmia. Lisäksi KYMP on tehnyt esittämänsä kustannussäästölaskelmat vuonna 2001 pelkkään laajakaistakäyttöön vuokrattujen tilaajayhteyksien

<sup>31</sup> Ks. jäljempänä kohdassa 66 viitattu kilpailuneuvoston ratkaisu, jossa kilpailuneuvosto totesi määrävän markkina-aseman väärinkäytön tunnusmerkistön täyttyneen jo sillä, että Valio oli tarjonnut sitovia alennuksia julkisessa hinnastossaan, eikä väärinkäyttöä poistanut se seikka, että Valion tarjous ei johtanut sopimukseen kaikissa tapauksissa.

<sup>32</sup> Ks. liite 9, "Selvitys tilaajayhteyksien alennusperusteista ennen 1.1.2003", Kymen Puhelin Oy 4.3.2004.

määrän pohjalta, eikä koko käytössä olleen tilaajayhteysverkkonsa määrään pohjautuen. Tämä on ristiriitaista, kun otetaan huomioon, että hinnaston perusteella määrätty määräalennukset perustuivat vuokrattujen tilaajayhteyksien määrään käyttötarkoituksesta riippumatta.

62. KYMP kohdisti suurimmat alennuksensa vasta suurehkoihin ostomääriin. Kilpailuviraston käsityksen mukaan kustannussäästöt syntyvät jo suhteellisen pienistä ostomääristä. Esimerkiksi useamman yhteyden yhteislaskutuksessa syntyvät säästöt ovat suhteellisesti suurimmat jo muutaman yhteyden kohdalla, koska säästöjä syntyy kertaluonteisissa kustannuksissa kuten postituksessa ja tulostuksessa. Saman ovat todenneet Kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus ratkaisuisaan<sup>33</sup>. Lisäksi Viestintävirasto on edellä kuvatussa ratkaisussaan todennut KYMP:n määräalennusten ennen 1.1.2003 olleen huomattavasti KYMP:lle aiheutuneita kustannussäästöjä suurempia.<sup>34</sup> Edellä todetun perusteella Kilpailuvirasto katsoo, että KYMP:n 1.1.1997 käyttöön ottamat määräalennusten porrastukset eivät vastanneet KYMP:lle aiheutuneita kustannussäästöjä. Samoin Kilpailuvirasto katsoo, että KYMP:n myöntämä 30 %:n alennus yli 1001 yhteyden vuokraamisesta ei vastannut KYMP:lle aiheutuneita kustannussäästöjä.
63. Kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden aikaisemmassa ratkaisukäytännössä<sup>35</sup> on käsitelty muun muassa paikallisten puhelinyhtiöiden tilaajayhteyksistään antamia määräalennuksia. Kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus totesivat ratkaisuisaan yhtiöiden laatimien alennustaulukoiden porrastusten suosineen yhtiöitä itseään. Niin ikään ratkaisuisa todettiin yhtiöiden alennuskäytännön kasvattaneen kustannuseroa yhtiöiden ja niiden kilpailijoiden välillä, joka on entisestään heikentänyt kilpailevien operaattoreiden hintakilpailukykyä. KYMP:n alennuskäytäntöjen ja niiden vaikutusten nyt käsillä olevassa tapauksessa voidaan katsoa olevan samankaltaisia kuin mainituissa tapauksissa määräalennusten osalta.
64. Brysselin lentokenttämaksuja koskevassa päätöksessään<sup>36</sup> komissio piti lentokentän käyttömaksuista myönnettäviä määräalennuksia määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä. Maksut oli porrastettu siten, että ainoastaan lentoasemalla sijaitseva lentoliikenteenharjoittaja hyötyi alennuksesta muiden lentoliikenteenharjoittajien kustannuksella. Samalla tavoin nyt käsillä olevassa tapauksessa KYMP asetti määräalennustensa porrastukset siten, että KYMP:n oma palveluoperaattori hyötyi niistä muiden palveluoperaattoreiden kustannuksella.
65. Kilpailuvirasto viittaa myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun<sup>37</sup>, jossa on otettu kantaa määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen näytövelvollisuuden tapauksissa, joissa on kyse alennusperusteiden kilpailuoi-keudellisesta hyväksyttävyydestä. Mainituissa ratkaisussa korkein hallinto-

<sup>33</sup> Ks. esityksen kohdissa 10 ja 12 viitattut ratkaisut.

<sup>34</sup> Viestintäviraston ratkaisusta ks. esityksen kohdat 26–28.

<sup>35</sup> Ks. esityksen kohdissa 10 ja 12 viitattut ratkaisut.

<sup>36</sup> Komission päätös 28.6.1995, EYVL 1995 216/8.

<sup>37</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden päätös taltionumero 4993, annettu 30.11.1995.



oikeus piti Neste Oy:n hinnoittelua kilpailunrajoituslain 7 §:n 4 kohdassa (480/1992) kiellettyinä 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 vastaavasti todeta, että KYMP ei ole pystynyt esittämään selvitystä, joka todentaisi alennusperusteiden kilpailuoikeudellisen hyväksyttävyyden.

66. Valio Oy:n alennuskäytäntöjä koskevassa ratkaisussa<sup>38</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 määräävässä markkina-asetuksessa olevan yrityksen tulee pystyä epäillyissä väärinkäyttötilanteissa esittämään hinnoittelunsa perusteet niin selkeästi, että yhtiön toiminnan lainmukaisuus on mahdollista arvioida. Käsillä olevassa tapauksessa määräävässä markkina-asetuksessa olevalla KYMP:llä on ollut käytössään alennuksia, jotka aikaisemman oikeuskäytännön perusteella saavat aikaan epäilyn määräävän markkina-asetuksen väärinkäytöstä. Niin ikään KYMP ei ole pystynyt esittämään alennuksilleen sellaisia selkeitä perusteita, jotka osoittaisivat alennuksien ja niiden porrastusten lainmukaisuuden.
67. KYMP:n määräälekkunilla oli syrjiviä vaikutuksia. KYMP on itse oman verkkonsa suurin käyttäjä. Myönnetty määräälekkunet porrastettiin kustannusvastaamattomasti ja suurin alennusprosentti oli kohtuuttoman korkea, jolloin KYMP:n oma palveluoperaattori sai perusteetonta etua suurista ostomäärästään<sup>39</sup>. Tämä vaikeutti entisestään kilpailevien palveluoperaattorien mahdollisuuksia toimia KYMP:n perinteisellä toimialueella. Huomionarvoista on se, että KYMP:n oma palveluoperaattori sai kulloisenkin alennustaulukon mukaisen suurimman mahdollisen alennuksen ostomääränsä perusteella. Alennustaulukkojen porrastuksesta johtuen kilpailevilla palveluoperaattoreilla ei käytännössä ollut mahdollisuutta yltää täysiin alennuksiin oikeuttaviin ostomääriin.
68. Arvioitaessa KYMP:n määräälekkunusten 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 KYMP itse on oman tilaajayhteysverkkonsa suurin käyttäjä, määräälekkunuksista saatava hyöty kanavoitui täysimääräisenä sen omalle palveluoperaattorille myös laajakaistayhteyksien markkinoilla. Sen sijaan kilpailevien palveluoperaattoreiden ostomäärät eivät oikeuttaneet

<sup>38</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.

<sup>39</sup> KYMP:n palveluoperaattorin saamista kustannuseduista ks. esityksen kohdat 54 ja 70.

läheskään vastaaviin alennuksiin. Tällainen hinnoittelukäytäntö johti siihen, että KYMP:n oma palveluoperaattori sai merkittävän kustannusedun<sup>40</sup> verrattuna kilpaileviin palveluoperaattoreihin. Kilpailuoikeudellisesti kyse on kilpailijoiden kustannusten nostattamisesta. KYMP:n tilaajayhteyshinnoittelu on entisestään heikentänyt kilpailevien palveluoperaattorien hintakilpailukykyä lopputuotemarkkinoilla niiden kohtaamien korkeampien kustannusten vuoksi.

69. Kohdassa 54 esitettyjen kustannussäästöjen avulla KYMP:n oma palveluoperaattori sai merkittävää kilpailuetua sen perinteisellä toimialueella. KYMP:n oman palveluoperaattorin saamat alennukset antoivat sille mahdollisuuden hinnoitella tilaajayhteyksien avulla vähittäismarkkinoilla tarjottavat palvelut kilpailijoita matalammalle tasolle.
70. Alla olevissa taulukoissa on esimerkkinä arvioitu KYMP:n oman palveluoperaattorin vuoden 2001 aikana määrälennusten muodossa saamaa hyötyä. Taulukoissa on laskettu KYMP:n oman palveluoperaattorin saamat alennukset ko. aikana voimassa olleiden hinnastojen mukaan ja verrattu niitä siihen, kuinka suuret alennukset KYMP:n oma palveluoperaattori olisi saanut samana aikana 1.1.2003 hinnaston mukaisia alennusperusteita soveltaen. Laskelmissa on käytetty tilaajayhteyksien osalta KYMP:n vastineessaan 20.8.2007 ilmoittamaa jakaumaa, jonka mukaan KYMP:n oman palveluoperaattorin käytössä olevista tilaajayhteyksistä [...] oli toteutettu S.O-laadulla ja loput O-laadulla. Ensimmäisessä taulukossa on esitetty arviot siitä, millaiset alennukset KYMP:n oma palveluoperaattori sai voimassa olleen hinnaston mukaisesti. Jälkimmäisessä taulukossa on arvioitu, millaiset alennukset KYMP:n oma palveluoperaattori olisi saanut, mikäli samana aikana olisi ollut voimassa 1.1.2003 voimaan tulleen hinnaston mukaiset alennusperusteet<sup>41</sup>.

	1.1.-31.12.2001
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>

<sup>40</sup> KYMP:n palveluoperaattorin saamaa kustannusetua on havainnollistettu esityksen kohdan 54 taulukossa sekä esityksen kohdassa 70.

<sup>41</sup> 1.1.2003 hinnaston mukaiset alennusperusteet, ks. esityksen kohta 25.

	1.1.-31.12.2001
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 KYMP:n oman palveluoperaattorin saaneen tilaajayhteysvuokristaan alennusta vuoden 2001 aikana yhteensä noin [...] miljoonaa euroa. Mikäli KYMP:llä olisi ollut kyseisenä aikana käytössään Vies-tintäviraston 4.12.2002 antamassa päätöksessään hyväksymä ja 1.1.2003 voimaan tullut alennusjärjestelmä, olisi sen oman palveluoperaattorin tilaajayhteysvuokrista saama alennus esitetyllä tavalla laskettuna samana aikana ollut yhteensä noin [...] miljoonaa euroa. KYMP:n oman palveluoperaattorin kustannusvastaamattomista ja syrjivästi porrastetuista määräalennuksista saama euromääräinen hyöty on siis esimerkiksi vuoden 2001 aikana ollut arviolta noin [...] euroa.

71. KYMP:n tilaajayhteyshinnoittelusta aiheutui vahingollisia vaikutuksia sen oman palveluoperaattorin kanssa kilpaileville palveluoperaattoreille, koska KYMP:n tilaajayhteyshinnoittelu ei mahdollistanut kaikilta osin kilpailevaa tarjontaa KYMP:n perinteisellä toimialueella. Erityisesti laajakaistaisten Internet-yhteyksien vähittäismarkkinoilla kilpailevat palveluoperaattorit joutuivat tarkoin harkitsemaan, millä maantieteellisillä alueilla ne tarjoavat palveluitaan. Koska tällaisessa liiketoiminnassa taloudelliset toimintamarginaalit ovat pienehköjä, paikallisen verkko-operaattorin hinnoitteluratkaisut vaikuttavat merkittävästi kilpailevien palveluoperaattoreiden toimintamahdollisuuksiin. Tässä tapauksessa KYMP oli rakentanut omaa palveluoperaattoriin selvästi suosivan alennusjärjestelmän, joka oli omiaan heikentämään kilpailevien palveluoperaattoreiden toimintamahdollisuuksia alueella ja siten vähentämään niiden tuomaa kilpailupainetta.
72. KYMP:n tilaajayhteyshinnoittelun vahingolliset vaikutukset ilmenivät myös kilpailevien palveluoperaattorien maksamina ylikorkeina tilaajayhteysvuokri-na suhteessa KYMP:n omaan palveluoperaattoriin niissä tilanteissa, joissa kilpailijat päättivät tarjota palveluitaan KYMP:n perinteisellä toimialueella. Tästä aiheutui kilpaileville palveluoperaattoreille KYMP:n omaa palveluoperaattoria huomattavasti alhaisempia katteita johtuen kustannusvastaamattomista ja syrjivästi porrastetuista tilaajayhteysvuokrien määräalennuksista.
73. KYMP on vastineensa 4.3.2004 yhteydessä selvittänyt, että vuoden 2000 lopussa se oli vuokrannut kilpaileville palveluoperaattoreille yhteensä [...] tilaajayhteyttä tai sen yläkaistaa. Vastaava luku vuoden 2001 lopussa oli [...]

kappaletta ja vuoden 2002 lopussa [...] kappaletta. KYMP:n uuden tilaajayhteyshinnoittelun ja alennusperusteiden tultua voimaan 1.1.2003 alkaen vuokrattujen tilaajayhteyksien määrät kehittyivät siten, että vuoden 2003 lopussa kilpaileville palveluoperaattoreille oli vuokrattuna yhteensä [...] tilaajayhteyttä tai yläkaistaa ja vuoden 2004 lopussa jo [...] kappaletta<sup>42</sup>. Vuokrattujen tilaajayhteyksien määrä on siis lähtenyt merkittävään kasvuun vuodesta 2003 lähtien KYMP:n perinteisellä toimialueella. Vaikka mainittu kehitys johtuu laajakaistaisten Internet-yhteyksien kysynnän kasvusta, on myös KYMP:n tilaajayhteyshinnoittelun ja alennusperusteiden muuttuminen kilpaileville palveluoperaattoreille suotuisammaksi<sup>43</sup> on ollut omiaan vaikuttamaan edellä kuvattuun kehitykseen.

74. Arvioitaessa KYMP: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 määrääalennuksia<sup>44</sup>. Korkein hallinto-oikeus vahvisti ratkaisut Turun Puhelin Oy:n ja Salon Seudun Puhelin Oy:n osalta 22.4.2002. Tästä huolimatta KYMP on jatkanut syrjivien alennuskäytäntöjen soveltamista.
75. KYMP:n 1.1.1997 käyttöön ottamat määrääalennukset olivat voimassa 31.12.2002 asti. Edellä todetun mukaisesti KYMP:n alennuskäytännöllä oli haitallisia vaikutuksia KYMP:n kilpailijoille, koska syrjivät ja kustannusvas- taamattomat määrääalennukset mahdollistivat KYMP:n omalle palveluope- raattorilla lopputuotteiden kilpailijoita halvemmän hinnoittelun tai vaihtoehtoisesti kilpailijoita korkeamman katteen perimisen lopputuotehinnoista. KYMP muutti alennuskäytäntöjään vasta Viestintäviraston puututtua asiaan. Lisäksi edellä mainitussa Valio Oy:n alennuskäytäntöjä koskeneessa ratkai- sussa<sup>45</sup> kilpailuneuvosto totesi, että kielletyn alennuksen tunnusmerkistö täyttyy jo sillä, että määräävässä asemassa olevan yrityksen julkistetussa hinnoittelussa on kiellettyjä ehtoja.

### 10.3.3 Johtopäätökset KYMP:n alennusjärjestelmän kilpailuoikeudellisesta arvioinnista

76. Kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus ovat edellä viitatuissa tilaajayhteyshinnoittelua koskevissa ratkaisuisaan arvioineet yritysten hinnoittelujärjestelmiä kokonaisuutena. Ratkaisujen mukaan yritysten hinnoittelujärjestelmät ovat kokonaisuutena olleet määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä, koska ne ovat olleet kilpailunrajoituslain kieltämää kohtuutonta hinnoittelua.

<sup>42</sup> Ks. liite 10, "Tilaajajohtojen määrät 2003 ja 2004", Kymen Puhelin Oy 8.6.2007.

<sup>43</sup> 1.1.2003 voimaan tulleessa hinnastossa KYMP myös laski huomattavasti tilaajayhteyksiensä vuokramaksuja. O-laatuisten tilaajayhteyden vuokra laski 15,81 eurosta 10,40 euroon kuukaudessa ja S.O-laatuisten tilaajayhteyden vuokra 18,16 eurosta 12,05 euroon kuukaudessa. Toisin kuin KYMP vastineessaan 20.8.2007 esittää, muutoksella oli huomattava vaikutus kilpailevien palveluoperaattoreiden vuokrauskustannuksiin.

<sup>44</sup> Ratkaisuista tarkemmin ks. esityksen kohdat 10 ja 12.

<sup>45</sup> Ks. esityksen kohdassa 66 viitattu ratkaisu.

77. Samalla tavalla arvioiden voidaan todeta KYMP:n alennusjärjestelmän kokonaisuutena olevan kilpailunrajoituslain 7 §:n (480/1992) vastainen. Edellä todetun mukaisesti KYMP ei ole pystynyt perustelemaan myöntämiään määräalennuksia ostomääristä aiheutuvilla kustannussäästöillä. Lisäksi alennuksilla on ollut syrjiviä vaikutuksia siten, että alennuksista saatu hyöty on kanavoitunut lähes täysimääräisesti KYMP:n omalle palveluoperaattorille sen ollessa KYMP:n verkon ylivoimaisesti suurin käyttäjä.
78. KYMP ei ole pystynyt esittämään objektiivisia ja kilpailuoikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita alennusjärjestelmälleen. KYMP ei selvityksissään millään tavoin ole tuonut esiin tai esittänyt laskelmia siitä, minkälaisia säästöjä sen erittelemissä kustannuserissä tapahtuu yksittäisen asiakkaan ostomäärien kasvaessa. Se on ainoastaan luetellut sen verkko-operaattorille eri toiminnoista aiheutuneita euromääräisiä kustannuksia.
79. KYMP:n määräalennuksilla on ollut kilpailuolosuhteita huomattavasti vääristäviä vaikutuksia. Koska myönnetty alennukset eivät perustuneet ostomääristä aiheutuviin kustannussäästöihin, KYMP:n omalle palveluoperaattorille on muodostunut merkittävä kustannusetu verrattuna laajakaistaisten Internet-yhteyksien vähittäismarkkinoille pyrkiviin kilpaileviin palveluoperaattoreihin. Tästä johtuen KYMP:n soveltama tilaajayhteyshinnoittelu on mahdollistanut KYMP:n omalle palveluoperaattorille huomattavasti kilpailevia palveluoperaattoreita suurempien katteiden saamisen loppukäyttäjille myytävistä tuotteista ja palveluista.
80. Kiinteän verkon palveluiden kilpailutilanteen kehittymisen kannalta on välttämätöntä, että eri alueilla palveluita tarjoavat muutkin kuin alueen perinteinen toimija. Koska näiden palveluiden tarjoaminen kuitenkin yleensä edellyttää tilaajayhteyden saatavuutta, kunkin alueen perinteisellä toimijalla on puolellaan kilpailuetu, koska se hallitsee toimialueensa tilaajayhteyksiä. Luomalla omaa palveluoperaattoriaan suosivan alennusjärjestelmän KYMP on entisestään pyrkinyt kasvattamaan tätä kilpailuetua ja rajoittanut kilpailevien palveluoperaattorien hintakilpailukykyä.
81. ADSL-tekniikalla toteutettujen laajakaistaisten Internet-yhteyksien markkinoille on ominaista se, että kilpailevat palveluoperaattorit aluksi vuokraavat kaikki yhteyden toteuttamiseksi tarvittavat tukkuotteet alueen perinteiseltä toimijalta. Saavutettuaan riittävän asiakasmassan kilpailevat operaattorit alkavat usein myös investoida omiin verkkoratkaisuihinsa, jotka mahdollistavat tuotteiden erilaistamisen ja myös vaihtoehtoisten tukkuotteiden tarjonnan muille alueella toimiville palveluoperaattoreille. Tämä on omiaan lisäämään kilpailua alueella, millä taas on positiivisia vaikutuksia loppuasiakastuotteiden laatu- ja hintakehitykseen. KYMP:n omaa palveluoperaattoria suosiva tilaajayhteyshinnoittelu on ollut omiaan hidastamaan tätä markkinakehitystä KYMP:n perinteisellä toimialueella.
82. KYMP:n tilaajayhteyshinnoittelulla on ollut haitallisia vaikutuksia. Kilpailevien operaattorien toimintakustannukset ovat nousseet ja täten niiden lopputuotteista saama kate on pienentynyt. Tämä on edellä kuvattujen markki-

noiden erityispiirteiden vuoksi johtanut siihen, että niiden toimintamahdollisuudet KYMP:n alueella ovat kaventuneet ja saattanut joissain tapauksissa johtaa jopa siihen, että kilpaileva palveluoperaattori on päättänyt olla tulematta markkinoille. KYMP on omalla perinteisellä toimialueellaan harjoittanut teletoimintaa yksinoikeudella 31.12.1993 saakka, jolloin se on saanut rakentaa oman tilaajayhteysverkkonsa alueelle kilpailulta suojattuna. KYMP: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 KYMP:ltä vuokrattavista tilaajayhteyksistä. Lisäksi käytännössä kaikilla potentiaalisilla asiakkailla on jo olemassa oleva asiakassuhde KYMP:n kanssa. Tällaisissa markkinoille pääsyn näkökulmasta hyvin haastavissa olosuhteissa pienilläkin kilpailijoiden kilpailukykyä heikentävillä toimenpiteillä on markkinoille pääsulle ja siellä kilpailemiselle huomattavaa merkitystä.

83. KYMP: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 KYMP:n tilaajayhteyshinnoittelua ajalla 1.1.1997–31.12.2002 on pidettävä kilpailunrajoituslain 7 §:n 4 kohdassa (480/1992) kiellettynä kohtuuttomana ja kilpailun rajoittamista ilmeisesti tarkoittavana hinnoittelukäytäntönä.

## 11 Väärinkäytön seuraamukset

84. KYMP:n alennusjärjestelmän muodostama kilpailunrajoitus on ollut voimassa 1.1.1997–31.12.2002 välisellä ajalla. Kilpailunrajoituslain (480/1992) muutossäädös (318/2004) tuli voimaan 1.5.2004. Ennen muutossäädöksen voimaantuloa seuraamusmaksun määräämisestä säädettiin kilpailunrajoituslain 8 §:ssä. Koska käsitelty kilpailunrajoitus kohdistuu kokonaisuudessaan 1.5.2004 edeltävälle ajalle, seuraamusmaksun määräämiseen sovelletaan kilpailunrajoituslain 8 §:ää sellaisena kuin se oli laissa 480/1992.
85. Kilpailunrajoituslain 8 §:n 1 momentin (480/1992) mukaan elinkeinonharjoittajalle joka rikkoo 4–7 §:n säännöksiä, määrätään seuraamusmaksu (kilpailunrikkomismaksu), jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin pidetä perusteettomana. 8 §:n 2 momentin mukaisesti seuraamusmaksun suuruus on viidestä tuhannesta markasta neljään miljoonaan markkaan, eli noin 841 eurosta 673 000 euroon. Jos kilpailunrajoitus ja olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua, mainittu määrä saadaan ylittää. Maksu saa kuitenkin olla enintään 10 prosenttia kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan edellisen vuoden liikevaihdosta.
86. Hallituksen esityksen<sup>46</sup> mukaan seuraamusmaksun määräämättä jättämistä voidaan pitää perusteltuna silloin, kun maksun määrääminen johtaisi ilmeisen kohtuuttomiin seurauksiin. Tällaisena tilanteena voitaisiin hallituksen

---

<sup>46</sup> HE 162/1991vp.

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>47</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.

87. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin totesi Michelin-tapauksessa<sup>48</sup>, että määrävssä asemassa olevalla yrityksellä on erityinen vastuu varmistua siitä, että sen menettely ei vaaranna aitoa ja vääristymätöntä kilpailua markkinoilla. Hoffman-La Roche -tapauksessa<sup>49</sup> EY-tuomioistuin totesi määrävän markkina-aseman väärinkäytön tarkoittavan ”yrityksen käyttäytymistä, joka on omiaan vaikuttamaan sellaisten markkinoiden rakenteeseen, joilla juuri kyseessä olevan yrityksen olemassaolon vuoksi kilpailuaste on jo heikentynyt, ja joka estää markkinoilla vielä olemassa olevan kilpailuasteen säilymistä ja tämän kilpailun kehittymisen sen vuoksi, että tämä yritys käyttää muita kuin niitä keinoja, joita taloudellisten toimijoiden liiketoimiin perustuvassa tuotteiden tai palvelujen tavallisessa kilpailussa käytetään”.
88. KYMP:n markkinaosuus 31.12.2005 tilaajayhteyksien markkinoilla sen perinteisellä toimialueella oli Viestintäviraston markkina-analysin mukaan edelleen yli 95 %. Koska KYMP on lähes monopoliasemassa tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla sen perinteisellä toimialueellaan ja koska tilaajayhteys on telemarkkinoilla niin sanotun pullonkaulahyödykkeen asemassa, on erityisen tärkeää, että KYMP ei tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla käytä keinoja, joilla se pyrkii rajoittamaan tai estämään kilpailevaa tarjontaa lopputuotemarkkinoilla. Nyt käsillä olevassa tapauksessa KYMP:n tilaajayhteyshinnoittelu on merkittävästi estänyt kilpailevien palveluiden tarjontaa lopputuotemarkkinoilla. Edellä kohdassa 86 mainittujen periaatteiden mukaisesti KYMP:llä voidaan katsoa olleen erityinen vastuu siitä, että sen tilaajayhteyshinnoittelu ei vaaranna aitoa ja vääristymätöntä kilpailua markkinoilla. KYMP:n vastuuta varmistua sen tilaajayhteyshinnoittelun lainmukaisuudesta lisäävät vuonna 2001 annetut kilpailuneuvoston paikallisten puhelinyhtiöiden tilaajayhteyshinnoitteluja ja alennuskäytäntöjä koskeneet ratkaisut.
89. KYMP on tiennyt olevansa määrävssä markkina-asemassa tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla, jolloin yrityksen on omasta aloitteestaan tullut sopeuttaa toimintansa vastaamaan kilpailunrajoituslain määrävssä markkina-asemassa olevalle yritykselle asettamia vaatimuksia. KYMP on soveltanut kohtuutonta ja syrjivää alennuskäytäntöä 1.1.1997–31.12.2002. KYMP on jatkanut alennuskäytäntöjensä soveltamista, vaikka se on ollut tietoinen edellä viitatuista kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto-

<sup>47</sup> HE 243/1997 vp.

<sup>48</sup> Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu 322/81.

<sup>49</sup> Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu 85/76, erityisesti ratkaisun kohta 91.

oikeuden ratkaisusta koskien tilaajayhteyksistä annettavia määräalennuksia.

90. Lisäksi Kilpailuvirasto on 24.6.2002 lähettänyt kaikille Suomen teleyrityksille kirjeen<sup>50</sup>, jossa Kilpailuvirasto kuvailee velvoitteita, joita määräävässä markkina-asemassa olevalla teleyrityksellä on todeten muun muassa, että "hintojen tulisi lähtökohtaisesti olla syrjimättömiä eli samanlaisille asiakkaille samanlaisia, ellei hinnanerolle ole kustannusperusteita tai muuten kilpailuoi-keudellisesti 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".
91. KYMP:n alennuskäytäntö on muodostanut kilpailunrajoituksen, jolla on ollut KYMP:n oman palveluoperaattorin kanssa kilpailevien palveluoperaattorien toimintaa haittaavia vaikutuksia. Vaikutukset ovat ilmenneet kilpailijoiden kohtaamina korkeampina kustannuksina, joita on muodostunut tilaajayhteyksien vuokrista. Näin ollen kilpailunrajoitus on entisestään vaikeuttanut kilpailevien operaattorien palveluntarjontaa KYMP:n perinteisellä toimialueella. Huomionarvoisia ovat erityisesti suurista ostomääristä saadut huomattavat alennukset. Käytännössä kyse on kilpailijoiden kustannusten nostattamisesta, sillä KYMP:n oma palveluoperaattori on ainoa operaattori, joka on ylittänyt täydet alennukset oikeuttaviin ostomääriin. Edellä kohdassa 70 esitetyn mukaisesti KYMP:n oman palveluoperaattorin määräalennusten muodossa saama hyöty on Kilpailuviraston arvion esimerkiksi vuonna 2001 ollut noin [...] euroa.
92. KYMP:n menettelyn vahingollisuutta arvioitaessa tulee huomioida, että KYMP on pyrkinyt tilaajayhteyshinnoittelullaan vääristämään kilpailuolosuhteita tilanteessa, jossa lopputuotemarkkinoilla kysyntä on alkanut voimakkaasti kasvaa. KYMP:n menettelyn vahingolliset vaikutukset ovat kohdistuneet sen toimialueelle pyrkiviin palveluoperaattoreihin, joiden on ollut välttämätöntä vuokrata KYMP:n tilaajayhteyksiä ADSL-laajakaistaliittymien tarjoamiseksi loppukäyttäjille. Vahingolliset vaikutukset ovat ilmenneet syrjivästi ja kustannusvastaamattomasti porrastettujen määräalennusten aiheuttamana kustannuserona KYMP:n oman palveluoperaattorin ja kilpailevien palveluoperaattoreiden välillä. Tämä kustannusero on rajoittanut kilpailevien palveluoperaattoreiden mahdollisuuksia kilpailla KYMP:n palveluoperaattorin kanssa paitsi laajakaistaisen Internet-yhteyksien vähittäismarkkinoilla, myös muun muassa yritysasiakkaiden puhe- ja dataratkaisujen toteuttamisen markkinoilla. KYMP on luopunut kilpailua rajoittavista alennuskäytännöistä vasta Viestintäviraston puututtua asiaan.

---

<sup>50</sup> Ks. liite 11, "Kilpailunrajoitukset laajakaistapalvelujen markkinoilla", Dnro 1120/61/2001, Kilpailuvirasto 24.6.2002.



93. Kilpailunrajoituksen vahingollisuutta korostaa se, että kyse on kilpailunrajoituksesta tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla. Tilaajayhteys on niin sanottu pullonkaulatuote, joka on välttämätön palveluiden tarjoamiseksi kiinteässä puhelinverkossa. Rajoittamalla kilpailevien operaattorien pääsyä kiinteän puheliverkon tilaajayhteyksiin on mahdollista rajoittaa kilpailua useilla vähittäistason markkinoilla.
94. Kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus ovat edellä mainituissa tilaajayhteyshinnoitteluja koskevissa ratkaisuissaan<sup>51</sup> katsoneet kustannusvastamattomat ja syrjivästi porrastetut määrälennukset kilpailunrajoituslain vastaisiksi. Tässä tapauksessa on määrälennusten osalta kyse vastaavasta menettelystä, mistä syystä Kilpailuvirasto katsoo seuraamusmaksun määrämisen olevan välttämätöntä.

## 12 Kilpailuviraston esitys markkinaoikeudelle

Kilpailuvirasto esittää, että markkinaoikeus

95. - toteaisi Kymen Puhelin Oy:n olleen 1.1.1997—31.12.2002 kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentissa tarkoitetussa määräävässä markkina-asemassa KYMP:n perinteisellä toimialueella tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla.
96. - toteaisi KYMP:n käyttäneen 1.1.1997—31.12.2002 väärin määräävää markkina-asemaansa rikkomalla kilpailunrajoituslain 7 §:ää, sellaisena kuin se oli laissa 480/1992, soveltamalla kohtuutonta ja kilpailun rajoittamista ilmeisesti tarkoittavaa hinnoittelukäytäntöä.
97. - määräisi kilpailunrajoituslain vastaisesta toiminnasta 1.1.1997—31.12.2002 KYMP:lle yhteensä 50 000 euron suuruisen kilpailunrajoituslain 8 §:n, sellaisena kuin se oli laissa 480/1992, mukaisen seuraamusmaksun.

---

<sup>51</sup> Ks. esityksen kohdissa 10 ja 12 viitattut ratkaisut.

### 13 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