



KILPAILUVIRASTO  
KONKURRENSVERKET

ESITYS  
Dnro 950/61/02  
JULKINEN  
24.5.2007

1 (30)

Markkinaoikeus  
PL 118  
00131 HELSINKI

## Markkinaoikeudelle

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

Oulun Puhelin Oyj

---

**Postiosoite**  
PL 332  
00531 HELSINKI

**Käyntiosoite**  
Pitkäsillanranta 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 Oulun Puhelin Oyj:n määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla.....	3
4	Asian vireilletulo.....	4
5	Yritykset.....	4
6	Asian selvittäminen.....	4
7	Tilaajayhteyshinnoittelua koskeva aikaisempi kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden tapauskäytäntö.....	5
8	Markkinat.....	5
8.1	Tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinat.....	5
8.2	Tilaajayhteyksien avulla tarjottavat palvelut loppukäyttäjille (lopputuotemarkkinat).....	7
9	Oulun Puhelin Oyj:n menettelytavat tilaajayhteyksien hinnoittelussa.....	7
9.1	Määräalennukset.....	7
9.2	Keskittämisalennukset.....	9
9.3	Viestintäviraston päätös.....	9
10	Kilpailuoikeudellinen arviointi.....	10
10.1	Relevantit markkinat.....	10
10.1.1	Tuotemarkkinat.....	10
10.1.2	Maantieteelliset markkinat.....	11
10.2	Oulun Puhelin Oyj:n määrävä markkina-asema.....	12
10.2.1	Yleistä.....	12
10.2.2	Oulun Puhelin Oyj:n asema kiinteän tilaajayhteysverkon vuokrauksen markkinoilla.....	13
10.3	Määrävän markkina-aseman väärinkäyttö.....	14
10.3.1	Yleistä.....	14
10.3.2	Määräalennukset.....	15
10.3.3	Alennusten kytkeminen useiden eri operaattorituotteiden vuosilaskutukseen.....	22
10.3.4	Keskittämisalennukset.....	23
10.3.5	Johtopäätökset OPOY:n alennusjärjestelmän kilpailuoikeudellisesta arvioinnista.....	24
11	Väärinkäytön seuraamukset.....	26
12	Kilpailuviraston esitys markkinaoikeudelle.....	29
13	Sovelletut säännökset.....	29

## ASIA

Määrävän markkina-aseman väärinkäyttö tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla

## OSAPUOLET

Oulun Puhelin Oyj

Toimenpidepyynnön tekijä:

Elisa Communications Oyj (nyk. Elisa Oyj)

## **YHTEENVETO OULUN PUHELIN OYJ:N MÄÄRÄVÄN MARKKINA-ASEMAN VÄÄRINKÄYTÖSTÄ TILAAJAYHTEYKSIEN VUOKRAUKSEN MARKKINOILLA**

Oulun Puhelin Oyj (OPOY) vuokraa tilaajayhteyksiä perinteisellä toimialueellaan toimiville palveluoperaattoreille. Tilaajayhteyksiä käytetään esimerkiksi puheensiirto- ja laajakaistayhteyspalvelujen tarjoamiseksi loppuasiakkaille.

OPOY:n tilaajayhteyksien vuokramaksuissa 1.1.2001—31.12.2002 soveltama alennuskäytäntö on rajoittanut sen oman palveluoperaattorin kanssa kilpailevien operaattoreiden mahdollisuuksia toimia OPOY:n perinteisellä toimialueella.

OPOY on myöntänyt tilaajayhteyksiensä vuokramaksuista alennuksia vuotuisen ostomäärien perusteella ja keskitinaluekohtaisten yhteysmäärien 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 alennusportaalalle. Sen sijaan OPOY:n oma palveluoperaattori on saanut suurimmat mahdolliset alennukset.

OPOY:n omalle palveluoperaattorilleen myöntämät alennusprosentit (16 % 1.1.2001—30.6.2002 ja 21 % 1.7.2002—31.12.2002) ovat huomattavan korkeita, eikä OPOY ole esittänyt kustannuslaskelmia, joilla se pystyisi perustelevaan alennusprosentit ja niihin oikeuttavien ostomäärien porrastukset. Myös Viestintävirasto on OPOY:n tilaajayhteyshinnoittelua arvioidessaan katsonut alennusten olevan huomattavasti OPOY:lle aiheutuneita kustannussäästöjä suurempia.

Syrjivät alennuskäytännöt ovat johtaneet siihen, että OPOY:n oma palveluoperaattori on saanut merkittävää kilpailuetua sen perinteisellä toimialueella. Koska OPOY: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. Tä-

mä on osaltaan ollut omiaan pitämään OPOY:n kanssa kilpailevien operaattoreiden aikaansaaman kilpailun paineen rajoitettuna.

## ASIAN VIREILLETULO

Kilpailuvirastoon on 24.10.2002 saapunut Elisa Communications Oyj:n tekemä toimenpidepyyntö<sup>1</sup>, jossa Elisa on pyytänyt Kilpailuvirastoa tutkimaan, rikkooko Oulun Puhelin Oyj: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 Oyj:n ja Turun Puhelin Oyj:n osalta vahvistanut 22.4.2002 antamallaan ratkaisulla<sup>2</sup>.

## YRITYKSET

**Oulun Puhelin Oyj** (OPOY) toimii paikallisena verkko- ja palveluoperaattorina muun muassa laajakaista- ja puhepalvelumarkkinoilla Oulussa ja sen lähikunnissa. Vuonna 2005 OPOY:llä oli 52 676 kiinteän verkon liittymäasiakasta. OPOY:n liikevaihto vuonna 2006 oli 55,6 miljoonaa euroa.

**Elisa Communications Oyj:n** nimi muutettiin vuonna 2003 **Elisa Oyj:ksi** (Elisa). Elisa harjoittaa verkko- ja palveluoperaattoriliiketoimintaa kiinteässä televerkossa, matkaviestinverkossa ja kaapelitelevisioverkossa. Elisa toimii valtakunnallisena matkaviestinverkon operaattorina Manner-Suomen alueella ja paikallisena kiinteän verkon operaattorina pääkaupunkiseudulla sekä Riihimäen ja Tampereen alueilla. Elisan palveluoperaattori tarjoaa kiinteän verkon palveluita myös muilla alueilla, kuten OPOY:n toiminta-alueella. Vuonna 2006 Elisalla oli kiinteän verkon liittymiä 1,3 miljoonaa kappaletta ja sen liikevaihto vuonna 2006 oli 1 518 miljoonaa euroa.

## ASIAN SELVITTÄMINEN

Kilpailuvirasto pyysi 8.11.2002 OPOY:ltä vastinetta Elisan toimenpidepyyntöön ja sai OPOY:n vastauksen 21.11.2002, jota OPOY täydensi 4.12.2002. Kilpailuvirasto lähetti 5.9.2003 OPOY:lle selvityspyynnön, jossa pyydettiin tarkemmin selvittämään, mihin kustannussäästöihin OPOY:n määräalennukset ja niiden porrastukset perustuivat. OPOY antoi asiassa lisäselvityksiä 9.10.2003. Kilpailuvirasto varasi OPOY:lle uudelleen mahdollisuuden selvittää alennusperusteitaan kirjeellään 25.11.2003, johon OPOY vastasi 30.1.2004. Kilpailuvirasto toimitti 20.4.2007 OPOY:lle esitysluonnoksen seuraamusmaksun määräämiseksi, johon OPOY antoi vastineensa 7.5.2007.

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

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

## **TILAAJAYHTEYSHINNOITTELUA KOSKEVA AIKAISEMPI KILPAILUNEUVOSTON JA KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN TAPAUSKÄYTÄNTÖ**

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 tarkoittavana hinnoittelukäytäntönä.

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 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.

Turun Puhelin Oy ja Salon Seudun Puhelin Oy valittivat kilpailuneuvoston ratkaisusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus totesi 22.4.2002 antamissaan ratkaisuisa<sup>4</sup>, että kilpailuneuvoston ratkaisuja ei ollut syytä muuttaa ja vahvisti siten määrävän markkina-aseman väärinkäytön.

## **MARKKINAT**

### **Tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinat**

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 ristiyhteydenteloneessä. 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.

<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 tilaajajohtojen liikenteen keskukseen vievälle johdolle.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa tilaajayhteyksien eriytetystä tarjonnasta<sup>6</sup> tilaajayhteydellä tarkoitetaan asetuksen 2 artiklan c alakohdan mukaan kierrettyjä metallisia parijohtoja, jotka yhdistävät tilaajan tiloissa olevan verkon liityntäpisteen ristikytkentätelineeseen tai vastaavaan kiinteän yleisen puhelinverkon verkkoelementtiin.

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.

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 puhelinkenteeseen 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 alettu käyttää ADSL-siirtoon.

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.

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 laajakaistaisten Internet-yhteyksien tarjonnassa loppukäyttäjille. Laajakaistaisten Internet-yhteyksistä suurin osa on toteutettu ADSL-siirtoa hyödyntäen, jolloin palvelua tarjoavan operaattorin on välttämätöntä saada käyttöönsä tilaajayhteys tai sen välityskykyä yhteyden muodostamiseksi loppukäyttäjälle.

---

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

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

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

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

## **Tilaaajayhteyksien avulla tarjottavat palvelut loppukäyttäjille (lopputuotemarkkinat)**

Tilaaajayhteyksien saatavuudella on keskeinen merkitys, jotta palveluoperaattorit voivat tarjota palveluita loppukäyttäjille. Tilaaajayhteyksien 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 tilaaajayhteyksien saatavuuden merkitys on entisestään korostunut.

Tilaaajayhteyksien kysyntä tukkutasolla on johdettua kysyntää. Tällä tarkoitetaan sitä, että palveluoperaattoreiden tarve saada käyttöönsä tilaaajayhteyksiä määräytyy sen mukaan, kuinka suuri on loppuasiakkaiden määrä. Tarjotakseen loppuasiakkaille palveluita palveluoperaattorin on vuokrattava tilaaajayhteyksiä tai niiden siirtokapasiteettia alueen tilaaajayhteyksiä hallitsevalta paikallisoperaattorilta.

Tilaaajayhteyksien saatavuudella on merkittäviä vaikutuksia kilpailuun loppuasiakasmarkkinoilla. Mikäli kilpailevilla palveluoperaattoreilla on mahdollisuudet vuokrata tilaaajayhteyksiä kohtuullisilla ehdoilla, niillä on mahdollisuus tarjota palveluita loppukäyttäjille miltei samassa laajuudessa kuin jos ne omistaisivat tilaaajayhteydet itse. Tämä lisää loppuasiakkaiden palveluvalikoimaa ja parantaa kilpailutilannetta loppuasiakastuotteiden markkinoilla.

Erityisesti laajakaistaisten Internet-yhteyksien markkinoiden kilpailutilanteen kannalta on keskeistä, että kilpailevat palveluoperaattorit saavat tilaaajayhteyksiä käyttöönsä kohtuullisin ehdoin. Mikäli kohtuuhintaisia tilaaajayhteyksiä ei ole saatavilla, markkinat ovat kokonaisuudessaan alueen perinteisen toimijan hallussa, eikä kilpailijoilla ole mahdollisuutta tarjota alueen loppukäyttäjille vaihtoehtoisia palveluita. Tilaaajayhteyksien kohtuuhintainen ja syrjimätön saatavuus kannustaa myös kilpailevia operaattoreita investoimaan omiin verkkoratkaisuihin DSL<sup>10</sup>-verkon osalta.

## **OULUN PUHELIN OYJ:N MENETTELYTAVAT TILAAJAYHTEYKSIEN HINNOITTELUSSA**

### **Määräalennukset**

OPOY on antanut tilaaajayhteyksiensä vuokrista vuotuisen kokonaislaskutukseen perustuvia määräalennuksia. Alennus on maksettu takautuvasti edelliseltä vuodelta ostohyvityksenä. 1.1.2001 voimaan tulleen hinnaston<sup>11</sup> mukaiset määräalennukset oli porrastettu seuraavasti:

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

<sup>11</sup> Liite 2. "Hinnasto 1.1.2001 Operaattorit", Oulun Puhelin Oyj, päivätty 11.12.2000.

168 200 €	2 %
336 400 €	4 %
504 600 €	6 %
672 800 €	8 %
840 900 €	10 %

1.7.2002 voimaan tulleen hinnaston<sup>12</sup> mukainen alennustaulukko oli seuraava:

170 000 €	1 %
1 020 000 €	3 %
2 040 000 €	6 %
3 400 000 €	9 %
4 200 000 €	12 %
5 000 000 €	15 %

Sekä 1.1.2001 että 1.7.2002 voimaan tulleen hinnaston mukaiset määräalennukset myönnettiin takautuvasti edelliseltä vuodelta ostohyvityksenä. Määräalennuksissa huomioitiin OPOY:n verkkoliiketoiminnan veroton vuosilaskutus siten, että siinä ei huomioitu laskutuskorvausta, asennus-, liittymis- tai muita kertaluontoisia maksuja eikä mahdollisia muiden operaattoreiden laskutusta. Alennuksiin oikeuttavia ostomääriä laskettaessa ei huomioitu pelkästään tilaajayhteyksien vuokramaksuja. Tilaajayhteyksien lisäksi ostomäärissä huomioitiin myös muiden OPOY:n tarjoamien operaattorituotteiden<sup>13</sup> vuokrista koostunut vuosilaskutus.

OPOY on perustellut antamia alennuksia kasvaneiden ostomäärien myötä syntyvillä kustannussäästöillä. Näitä säästöjä syntyy OPOY:n mukaan laskutuksessa, myynnissä ja asiakaspalvelussa. Määräalennusten porrastus perustui OPOY:n mukaan arvioon ulkoisen myynnin kustannusten suhteellisen osuuden pienenemisestä sitä mukaa, kun asiakkaan vuokraamien yhteyksien määrä kasvaa. Porrastukset perustuivat OPOY:n mukaan arvioihin, sillä seurantatietoa erilaisten asiakkaiden aiheuttamista kustannuksista ei ollut saatavissa.

<sup>12</sup> Liite 3. "Operaattorihinnasto 1.7.2002", Oulun Puhelin Oyj.

<sup>13</sup> Näitä muita tuotteita ovat OPOY:n antaman selvityksen mukaisesti 1.1.2001 voimaan tulleessa hinnastossa kiinteästi kytketyt yhteydet, muut kiinteät yhteydet, kaapelikanavat, laitetilat- ja paikat sekä mastotila. 1.7.2002 voimaan tulleessa hinnaston mukaisiin alennuksiin oikeuttavia ostomääriä laskettaessa on huomioitu 1.1.2001 hinnaston mukaisten tuotteiden lisäksi seuraavista tuotteista kertyneet vuokrat: runko- ja liittyttyhteydet eri nopeusluokille 64 kbit/s — STM-1, kanavointiliitäntä, 2 Mbit/s digitaalinen haaroitusliitäntä sekä sähkö. Ks. liite 4. "Tilaajayhteyksien alennuserusteet ennen 1.1.2003", Oulun Puhelin Oyj, päivätty 9.10.2003.



OPOY on perustellut määräalennuksiin oikeuttavien ostomäärien laskemista kaikkien tuotteiden yhteislaskutuksesta sillä, että kyseessä on toimitettujen operaattorituotteiden muodostama tekninen kokonaisuus. OPOY:n mukaan yleensä samalla sopimuksella operaattorille toimitettiin esimerkiksi laiteilojen ja mastopaikkojen yhteydessä myös tarvittavat yhteydet. Nämä osakokonaisuudet muodostavat OPOY:n mukaan yhden teknisen kokonaisuuden.

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

1 000 kpl	1 %
3 000 kpl	3 %
5 000 kpl	5 %
7 000 kpl	7 %
9 000 kpl	9 %
10 000 kpl	10 %

### **Keskittämisalennukset**

OPOY myönsi myös tilaajayhteyksiensä vuokrasta määräalennuksia sen mukaan, kuinka suuri kappalemääräinen osuus operaattorilla oli vuokrattuna yhden keskuksen tai keskittimen kokonaiskapasiteetista. Alennus hyvitetiin yhteyksien vuokralaskun yhteydessä. Sekä 1.1.2001 että 1.7.2002 voimaan tulleen hinnaston mukainen alennustaulukko keskittämisalennusten osalta oli seuraava:

yli 25 %	2 %
yli 50 %	4 %
yli 75 %	6 %

Keskittämisalennusten perusteena olivat OPOY:n antamien selvitysten mukaan arviot keskitinalueen tilaajajohtojen käyttöasteen kasvamisen myötä saavutettavista kustannussäästöistä sekä ylläpitotoimenpiteiden tehostumisesta aiheutuvista kustannussäästöistä. OPOY poisti keskittämisalennuksen käytöstä 1.1.2003 alkaen.

### **Viestintäviraston päätös**

Viestintävirasto arvioi vuoden 2002 aikana useiden paikallisten teleyritysten tilaajayhteyksien hinnoittelua ja niistä myönnettäviä alennuksia viestintämarkkinain perusteella. Tässä yhteydessä Viestintävirasto selvitti myös OPOY:n ti-

laajayhteyshinnoittelua. Viestintävirasto antoi päätöksen<sup>14</sup> OPOY:n tilaajayhteyshinnoittelusta 4.12.2002.

Viestintävirasto arvioi päätöksessään Oulun Puhelin Oyj:n operaattorihinnastojen 1.1.2001 ja 1.7.2002 tilaajayhteyshinnoittelua OPOY:n esittämien kustannuslaskelmien pohjalta. Päätöksessään Viestintävirasto totesi, että mainituissa hinnastoissa OPOY:n S.O-tilaajayhteyksistä perimät vuokrat olivat huomattavasti OPOY:n osoittamia suoritekustannuksia korkeammat ja myönnettävät alennukset huomattavasti OPOY:n arvioimia kustannussäästöjä suuremmat.

Viestintävirasto arvioi päätöksessään myös OPOY:n 1.1.2003 voimaan tullutta hinnastoa OPOY:n esittämien kustannuslaskelmien pohjalta. Tältä osin Viestintävirasto totesi OPOY:n tilaajayhteyksien olevan kohtuullisia suoritekustannuksiin nähden ja vuokrasta annettavien määräalennusten olevan kohtuullisia vuokrausmääristä aiheutuviin kustannussäästöihin nähden.<sup>15</sup>

## **KILPAILUOIKEUDELLINEN ARVIOINTI**

### **Relevantit markkinat**

#### Tuotemarkkinat

Käsillä olevassa tapauksessa on kyse televerkon vuokraamisesta kilpaileville operaattoreille. Vuokrattavana tuotteena ovat kiinteän puhelinverkon tilaajayhteydet.

Jo rakennetun tilaajayhteyksiverkon korvaaminen uudella vastaavalla tilaajayhteyksiverkolla ei yleensä ole taloudellisesti mielekäästä. Kilpailevien verkkojen rakentaminen on rajoittunut pääasiassa suuryritysten käyttöön tarkoitettujen 2 Mbit/s ja sitä suuremman -kapasiteetin yhteyksiin. Tilaajayhteyksiverkon 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 tilaajayhteyksiverkon rakentamiseksi tarvittavia investointeja ei ole mahdollista saada kohtuullisen ajan kuluessa katettua odotettavissa olevalla tuotolla. Näin on etenkin yksityisasiakkaiden sekä pienten ja keskisuurten yritysasiakkaiden kohdalla.

Tällä hetkellä ei ole olemassa myöskään vaihtoehtoista tekniikkaa, joka vastaisi ominaisuuksiltaan riittävästi nykyistä tilaajayhteyksiverkkoa. Tulevaisuudessa tilaajayhteyksiverkon korvaaminen vaihtoehtoisella tekniikalla saattaa tosin olla mahdollista esimerkiksi kaapelitelevisioverkon tai erilaisten langattomien ratkai-

<sup>14</sup> Ks. liite 5, Päätös Oulun Puhelin Oyj:n tilaajayhteyshinnoittelusta, Dnro 314/933/2002, Viestintävirasto 4.12.2002.

<sup>15</sup> OPOY:n antamat määräalennukset 1.1.2003 hinnastossa, ks. esityksen kohta 28.

sujen avulla toteutettujen tilaajayhteyksien avulla. Toistaiseksi markkinoilla ei kuitenkaan ole ollut tarjolla riittävän täydellisiä substituutteja perinteiselle, metallijohtimien avulla toteutetulle tilaajayhteyksiverkolle. Nyt käsillä olevan tapauksen tarkastelu kohdistuu vuosille 2001—2002, jolloin korvaavia ratkaisuja ei ole ollut lainkaan saatavilla.

Komissio piti Deutsche Telekom AG:n tilaajayhteyshinnoittelua koskeneessa päätöksessään<sup>16</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.

Edellä mainituissa kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden aikaisemmissa tilaajayhteyshinnoitteluja koskevissa ratkaisuissa<sup>17</sup> kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus totesivat, että tapauksissa relevantit tuotemarkkinat muodostuivat kiinteän tilaajayhteyksiverkon 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.

Edellä on todettu<sup>18</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 ehdoilla uusien investointien myötä.

Edellä olevan perusteella Kilpailuvirasto katsoo, että käsillä olevassa tapauksessa relevantteina tuotemarkkinoina on pidettävä kiinteän tilaajayhteyksiverkon 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.

## Maantieteelliset markkinat

Relevantit maantieteelliset markkinat ovat tilaajayhteyksien osalta jakautuneet Suomessa alueellisesti. Markkina-alueet noudattelevat pääasiallisesti kiinteitä paikallisia puhelupalveluja tarjoavien yritysten aiempia toimialuerajoja eli kiinte-

<sup>16</sup> Komission päätös 21.5.2003, EYVL 2003 L 263/9.

<sup>17</sup> Ks. esityksen kohdissa 10 ja 12 viitatus ratkaisut.

<sup>18</sup> Ks. esityksen kohta 14.

än puhelinverkon kattamaa aluetta. Perinteisellä toimialueella tarkoitetaan sitä aluetta, jolla yrityksellä oli rajoitukseton oikeus teletoiminnan harjoittamiseen 31.12.1993 saakka.

Mikäli kilpaileva palveluoperaattori haluaa tarjota esimerkiksi laajakaista- tai puhelupalvelujaan kiinteän tilaajayhteysverkon välityksellä OPOY:n perinteisellä toimialueella, tilaajayhteydet tarvitaan juuri siltä alueelta. OPOY:n perinteisen toimialueen tilaajayhteyksiä ei ole mahdollista korvata jonkin toisen alueen tilaajayhteyksillä tai tilaajayhteystuotteilla. Kilpailu on siis alueellisesti rajoittunut kattamaan OPOY:n kiinteän puhelinverkon tilaajayhteydet.

Edellä mainitussa Deutsche Telekom -ratkaisussaan<sup>19</sup> komissio katsoi maantieteellisten markkinoiden kattavan sen alueen, jolle Deutsche Telekom oli aikaisemman yksinoikeutensa turvin rakentanut kattavan tilaajayhteysverkon.

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>20</sup>

Edellä esitetyn perusteella Kilpailuvirasto katsoo, että käsillä olevassa tapauksessa relevantteina maantieteellisinä markkinoina on pidettävä aluetta, jolla Oulun Puhelin Oyj:llä oli rajoitukseton oikeus paikallisen teletoiminnan harjoittamiseen 31.12.1993 saakka (OPOY:n perinteinen toimialue).

## **Oulun Puhelin Oyj:n määräävä markkina-asema**

### Yleistä

Kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentin mukaan elinkeinonharjoittajalla on määräävä markkina-asema, jos sillä on koko maassa tai tietyllä alueella yksinoikeus tai muu sellainen määräävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka muulla vastaavalla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla.

Määrävän 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 tappiota hinnankorotusta seuraavista asiakasmenetyksistä. Mahdollisuus muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla voidaan ymmärtää muun muassa siten, että yrityksellä on mahdollisuus olennaisesti vai-

<sup>19</sup> Ks. esityksen kohdassa 37 viitattu komission ratkaisu.

<sup>20</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 viitattut ratkaisut.

kuttaa kilpailijoidensa toimintaedellytyksiin, esimerkiksi merkittävästi vaikeuttaa näiden markkinoille pääsyä tai toiminnan laajentamista.

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.

#### Oulun Puhelin Oyj:n asema kiinteän tilaajayhteysverkon vuokrauksen markkinoilla

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

Kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus ovat todenneet paikallisia puhelin-yhtiöitä koskevissa tapauksissa<sup>21</sup>, että yhtiöiden voitiin katsoa olevan korkean markkinaosuuden (yli 90 %) perusteella kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentin mukaisessa määrävissä markkina-asemassa paikallisteletoiminnassa perinteisellä toimialueellaan. Edellä mainituista päätöksistä ilmenee, että paikallista kiinteää televerkkoa omistavilla yhtiöillä on mahdollisuus hallita kilpailevien palveluoperaattoreiden pääsyä televerkkoihin.

Viestintäviraston 6.2.2004 antaman huomattavaa markkinavoimaa koskevan päätöksen<sup>22</sup> mukaan OPOY:n markkinaosuus tilaajayhteysverkon vuokrauksen markkinoilla oli yli 95 %. Lisäksi Viestintävirasto on 22.1.2007 julkaissut markkina-analyysin<sup>23</sup>, jonka mukaan OPOY:n markkinaosuus tilaajayhteysverkon vuokrauksen 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>24</sup> mukaan OPOY:n markkinaosuus paikallisessa teletoiminnassa sen perinteisellä toimialueella on ollut yli 90 prosenttia koko mainitun ajanjakson.

OPOY:n tilaajayhteysverkko on rakennettu pääosin ennen 31.12.1993 monopoliaseman turvin suojassa kilpailulta. OPOY:n markkinaosuus tilaajayhteysverkon vuokrauksen markkinoilla sen perinteisellä toimialueella on säilynyt huomattavan korkeana myös kilpailun vapautumisen jälkeen. Muut yritykset eivät ole rakentaneet maantieteellisesti kattavaa tilaajayhteysverkkoa OPOY:n perinteiselle toimialueelle. OPOY:n verkon kanssa päällekkäisen ja alueellisesti koko OPOY:n perinteisen toimialueen kattavan verkon rakentaminen ei ole myöskään taloudellisesti mielekästä.

<sup>21</sup> Ks. esityksen kohdassa 44 viitatus paikallisia puhelin-yhtiöitä koskevat ratkaisut.

<sup>22</sup> Liite 6, "Päätös huomattavasta markkinavoimasta kiinteän puhelinverkon tilaajayhteysverkon pääsyn markkinoilla", Viestintävirasto 6.2.2004.

<sup>23</sup> Liite 7, "Markkina-analyysi huomattavasta markkinavoimasta kiinteän puhelinverkon tilaajayhteysverkon pääsyn markkinoilla", Viestintävirasto 22.1.2007.

<sup>24</sup> Liite 8, liikenne- sekä liikenne- ja viestintäministeriön päätökset OPOY:n huomattavasta markkinavoimasta teletoiminnassa 1997—2002.

Koska OPOY 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 OPOY:n perinteisellä toimialueella, niiden on välttämätöntä saada käyttöönsä paikallisverkon tilaajayhteyksiä. Näin ollen OPOY:n tilaajayhteysverkko muodostaa niin sanotun pullonkaulatekijän kaikkien kiinteää verkkoa hyödyntäen tarjottavien loppukäyttäjäpalvelujen tarjoamiseksi sen perinteisellä toimialueella.

Edellä esitetyn perusteella Kilpailuvirasto katsoo, että OPOY:llä on kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräävä markkina-asema tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla sen perinteisellä toimialueella.

### **Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö**

#### **Yleistä**

Koska OPOY 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.

Käsillä olevan tapauksen tarkastelu kohdistuu 1.1.2001—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 OPOY:n menettelyn tarkastelu kohdistuu 1.5.2004 edeltävälle ajalle, tulee sitä tarkastella kilpailunrajoituslain 7 §:n mukaan sellaisena kuin se oli laissa 480/1992.

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.

Mikäli määräävässä asemassa olevan yrityksen myöntämät määrääalennukset tai niiden porrastukset eivät perustu todellisiin kustannussäästöihin ja niiden tar-

koituksena tai vaikutuksena on asiakkaiden syrjimin, ne voivat olla määrään 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 määrävssä asemassa olevalta yritykseltä.<sup>25</sup>

#### Määrälennukset

OPOY:n 1.1.2001 käyttöön ottamien määrälennusperusteiden mukaisesti pienimmän alennuksen saaminen edellytti 168 200 euron vuosilaskutusta. Tämä vastasi noin 1 010 halvimman hintaluokan tilaajayhteyden vuokraamista. Suurin alennus edellytti 840 900 euron vuosilaskutusta, eli noin 5 052 halvimman hintaluokan tilaajayhteyden<sup>26</sup> vuokraamista. Oheinen taulukko kuvaa alennusten aiheuttamia vaikutuksia yrityksen kustannuksiin.

Yhteyksiä tarvitaan	Ostomäärä	Euromääräinen alennus
1 010 kpl	168 200 €	3 364 €
5 052 kpl	840 900 €	84 090 €

OPOY:n 1.7.2002 käyttöön ottamien määrälennusperusteiden mukaisesti pienimmän alennuksen saaminen edellytti 170 000 euron vuosilaskutusta. Tämä vastasi noin 1 417 halvimman hintaluokan tilaajayhteyden vuokraamista. Alennustaulukon seuraava alennus myönnettiin vasta huomattavan suuresta ostomäärästä, 1 020 000 eurosta. Tämä vastasi 8 500 halvimman hintaluokan tilaajayhteydenvuokraamista. Suurin alennus edellytti 5 000 000 euron vuosilaskutusta, eli noin 41 700 halvimman hintaluokan tilaajayhteyden vuokraamista. Oheinen taulukko kuvaa alennusten aiheuttamia vaikutuksia yrityksen kustannuksiin.

Yhteyksiä tarvitaan	Ostomäärä	Euromääräinen alennus
1 417 kpl	170 000 €	1 700 €
8 500 kpl	1 020 000 €	30 600 €

<sup>25</sup> Määrävssä asemassa olevan yrityksen alennusjärjestelmien kilpailuoikeudellisia arviointiperiaatteita on jäljempänä mainittujen komission, kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen lisäksi linjattu EY-tuomioistuimen ratkaisuissa 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>26</sup> Tarvittavien yhteyksien määrä on pyritty havainnollistamaan laskemalla, kuinka monta O-laatuista tilaajayhteyttä tarvittiin alennusten saamiseen. Laajakaistaisten Internet-yhteyksien markkinakehityksen alkuvaiheessa loppuasiakasyhteydet toteutettiin S.O-laatuista tilaajayhteyksiä käyttämällä. S.O-laatuluokan tilaajayhteydet ovat O-laatuista kalliimpia, jonka vuoksi niistä perittävillä vuokrilla alennuksiin oikeuttaviin ostomääriin pääseminen helpottuu jonkin verran. Toisaalta tulee huomioida, että esimerkiksi ADSL-yhteyden toteuttamiseksi riittää useimmiten tilaajayhteyden vuokraaminen rinnakkaiskäyttöön, jonka vuokra on OPOY:n operaattorihinnastossa 1.1.2001 ollut O-laatuluokan tilaajayhteyden vuokraa hieman halvempi ja 1.7.2002 hinnastossa saman hintainen. Vuosien 2001—2002 aikana valtaosa OPOY:n vuokraamista tilaajayhteyksistä oli O-laatuista.

41 700 kpl	5 000 000 €	750 000 €
------------	-------------	-----------

OPOY siis muutti 1.7.2002 merkittävästi alennustensa porrastusta. Huomattava on, että esimerkiksi 840 900 €:n vuosilaskutus riitti aikaisemman hinnaston mukaan 10 %:n alennuksen kun taas uudessa hinnastossa se oikeutti ainoastaan 1 %:n alennukseen.

OPOY on itse oman tilaajayhteysverkkonsa suurin käyttäjä. Esimerkiksi vuoden 2002 lopussa OPOY:n oman palveluoperaattorin käytössä oli [...] kpl tilaajayhteyksiä ja muille palveluoperaattoreille oli vuokrattu [...] kpl. Näin ollen suurista ostomääristä saatu alennushyöty kanavoitui käytännössä ainoastaan yhtiölle itselleen.<sup>28</sup> OPOY onkin selvityksissään<sup>29</sup> todennut, että kilpaileville palveluoperaattoreille ei vuosien 2000—2002 aikana myönnetty lainkaan määrälennuksia, koska niiden ostomäärät olivat niin pienet.

Sinänsä on todennäköistä, että suurista ostomääristä syntyy kustannussäästöjä verkko-operaattorille. OPOY kuitenkin porrasti alennustaulukkonsa siten, että suurimmat alennukset sai vasta huomattavan suurista ostomääristä. Koska OPOY:llä on määräävä markkina-asema tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla sen perinteisellä toimialueella, sen tulee esittää alennuksilleen objektiiviset ja kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävät perusteet.

Kilpailuvirasto pyysi kirjeellään 3.9.2003 OPOY:tä selvittämään alennusjärjestelmänsä ja erityisesti sitä, mihin perustuivat 1.1.2001 ja 1.7.2002 hinnastojen huomattavat eroavaisuudet suurimpaan alennukseen oikeuttavan ostomäärän suhteen. OPOY on vastineessaan 9.10.2003 selvittänyt, että määrälennukset perustuvat säästöihin tilaus- ja toimitusprosessien asiakkuuksien hallinnasta, laskutuksen selvittelyjen vähentymisestä, erilaisten verkonhallinta- ja verkonhuoltopalveluiden yhteensovittamisesta, yhteisistä hallinnollisista järjestelmästä taikka siihen verrattavissa olevasta sähköisestä rajapinnasta sekä tilaajayhteyksiin määrään suhteutetuista pienistä myynti- ja markkinointikustannuksista.

Kilpailuvirasto totesi selvityspyynnössään 25.11.2003, että se ei pitänyt OPOY:n aiemmin toimittamia selvityksiä alennusten perusteista riittävinä ja kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävinä. OPOY on tämän jälkeen vastineessaan 30.1.2004 esittänyt määrälennuksiensa perusteiden pohjautuvan verkon rakenteeseen, ylläpitoon ja hallintaan sekä hallinnollisiin ja myynti- ja asiakaspalvelukustannuksiin pohjautuviin asiakaskohtaisiin kustannussäästöihin. Lisäksi OPOY on kertonut, että vuoden 2002 loppuun saakka OPOY:n palveluoperaattori on sisäisesti hoitanut omien yhteyksiensä tilaukset ja määritykset.

<sup>27</sup> Hakasulkeisiin merkityissä kohdissa tiedot on poistettu liikesalaisuutena.

<sup>28</sup> OPOY:n oman palveluoperaattorin ostomäärät ovat vuosien 2001—2002 aikana oikeuttaneet OPOY:n operaattorihinnaston mukaisiin suurimpiin mahdollisiin alennuksiin. Hinnaston mukainen suurin alennus ennen 1.7.2002 oli 16 % ja 1.7.2002 jälkeen 21 %.

<sup>29</sup> Ks. liite 9, "Selvitys tilaajayhteyksien alennusperusteisiin ennen 1.1.2003", Oulun Puhelin Oyj 30.1.2004.



OPOY ei ole kuitenkaan selvityksensä mukaan muille operaattoreille myönnettyjen alennusten perusteina huomionnut asennusmaksuja tai kertaluonteisia maksuja.

Kummassakin selvityksessään OPOY on luetellut sen verkko-operaattorille eri toiminnoista aiheutuneita euromääräisiä kustannuksia. OPOY ei kuitenkaan selvityksissään millään tavoin ole tuonut esiin tai esittänyt laskelmia siitä, millä tavalla säästöjä sen erittelemissä kustannuserissä muodostuu yksittäisen asiakkaan ostomäärien kasvaessa. OPOY ei myöskään selvityksissään ole perustellut sitä, miksi se on kohdassa 61 todetulla tavalla huomattavasti jyrkentänyt määräalennustensa porrastuksia ja mitkä ovat ne kustannus- tai muut perusteet, jotka ovat olleet syynä 1.7.2002 voimaan tullessa hinnastossa edelliseen hinnastoon verrattuna tapahtuneisiin muutoksiin.

OPOY kohdistaa 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 muutaman yhteyden kohdalla, koska säästöjä syntyy kertaluonteisissa kustannuksissa kuten postituksessa ja tulostuksessa. Saman ovat todenneet Kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus ratkaisuisaan<sup>30</sup>. Lisäksi Viestintävirasto on edellä kuvatussa ratkaisussaan todennut OPOY:n määräalennusten ennen 1.1.2003 olleen huomattavasti OPOY:lle aiheutuneita kustannussäästöjä suurempia.<sup>31</sup> Näin ollen Kilpailuvirasto katsoo, että OPOY:n 1.1.2001 ja 1.7.2002 hinnastojen määräalennusten porrastukset eivät vastanneet OPOY:lle aiheutuneita kustannussäästöjä.

Kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden aikaisemmassa ratkaisukäytännössä<sup>32</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, mikä on entisestään heikentänyt kilpailevien operaattoreiden hintakilpailukykyä. OPOY:n alennuskäytäntöjen ja niiden vaikutusten nyt käsillä olevassa tapauksessa voidaan katsoa olevan samankaltaisia kuin mainituissa tapauksissa määräalennusten osalta.

Brysselin lentokenttämaksuja koskevassa päätöksessään<sup>33</sup> komissio piti lentokentän käyttömaksuista myönnettäviä määräalennuksia määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä. Maksut oli porrastettu siten, että ainoastaan lentoasemalla sijaitseva lentoliikenteenharjoittaja hyötyi alennuksesta muiden lentoliik-

<sup>30</sup> Ks. esityksen kohdissa 10 ja 12 viitatus ratkaisut.

<sup>31</sup> Viestintäviraston ratkaisusta ks. esityksen kohdat 31—33.

<sup>32</sup> Ks. esityksen kohdissa 10 ja 12 viitatus ratkaisut.

<sup>33</sup> Komission päätös 28.6.1995, EYVL 1995 216/8.

kenteenharjoittajien kustannuksella. Samalla tavoin nyt käsillä olevassa tapauksessa OPOY asetti määräalennustensa porrastukset siten, että OPOY:n oma palveluoperaattori hyötyi niistä muiden palveluoperaattorien kustannuksella.

Kilpailuvirasto viittaa myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun<sup>34</sup>, jossa on otettu kantaa määräävässä markkina-asetmassa 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 tarkoitettavana 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 OPOY ei ole pystynyt esittämään selvitystä, joka todentaisi alennusperusteiden kilpailuoikeudellisen hyväksyttävyyden.

Valio Oy:n alennuskäytäntöjä koskevassa ratkaisussa<sup>35</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-asetmassa olevan yrityksen tulee pystyä epäilyissä väärinkäyttötilanteissa esittämään hinnoittelunsa perusteet niin selkeästi, että yhtiön toiminnan lainmukaisuus on mahdollista arvioida. Käsillä olevassa tapauksessa määräävässä markkina-asetmassa olevalla OPOY:llä on ollut käytössään alennuksia, jotka aikaisemman oikeuskäytännön perusteella saavat aikaan epäilyn määräävän markkina-asetman väärinkäytöstä. Niin ikään OPOY ei ole pystynyt esittämään alennuksilleen sellaisia selkeitä perusteita, jotka osoittaisivat alennuksien ja niiden porrastusten lainmukaisuuden.

OPOY:n määräalennuksilla oli syrjiviä vaikutuksia. OPOY on itse oman verkonsa suurin käyttäjä. Myönnetty määrääalennukset porrastettiin kustannusvastaamattomasti, jolloin OPOY:n oma palveluoperaattori sai perusteetonta etua suurista ostomääristään<sup>36</sup>. Tämä vaikeutti entisestään kilpailevien palveluoperaattorien mahdollisuuksia toimia OPOY:n perinteisellä toimialueella. Huomionarvoista on se, että OPOY: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.

<sup>34</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden päätös taltionumero 4993, annettu 30.11.1995.

<sup>35</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>36</sup> OPOY:n palveluoperaattorin saamista kustannuseduista ks. esityksen kohtien 59 ja 60 taulukot sekä esityksen kohta 75.

Arvioitaessa OPOY: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 OPOY itse on oman tilaajayhteysverkkonsa suurin käyttäjä, määräalennuksista saatava hyöty kanavoitui täysimääräisenä sen omalle palveluoperaattorille myös laajakaistayhteyksien markkinoilla. Sen sijaan kilpailevien palveluoperaattoreiden olisi ollut käytännössä mahdotonta saavuttaa 1.7.2002 operaattorihinnaston mukaisia ostomääriä korkeimpien määräalennusten saamiseksi. Tällainen hinnoittelukäytäntö johti siihen, että OPOY:n oma palveluoperaattori sai merkittävän kustannusedun<sup>37</sup> verrattuna kilpaileviin palveluoperaattoreihin. Kilpailuoikeudellisesti kyse on kilpailijoiden kustannusten nostattamisesta. OPOY:n tilaajayhteyshinnoittelu on entisestään heikentänyt kilpailevien palveluoperaattorien hintakilpailukykyä lopputuotemarkkinoilla niiden kohtaamien korkeampien kustannusten vuoksi.

Kohdissa 59 ja 60 esitetyn kustannusedun avulla OPOY:n oma palveluoperaattori sai merkittävää kilpailuetua sen perinteisellä toimialueella. OPOY: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.

Alla olevissa taulukoissa on pyritty arvioimaan OPOY:n oman palveluoperaattorin vuosien 2001—2002 aikana määräalennusten muodossa saamaa perustetonta hyötyä. Taulukoissa on laskettu OPOY:n oman palveluoperaattorin saamat alennukset ko. aikana voimassa olleiden hinnastojen mukaan ja verrattu niitä siihen, kuinka suuret alennukset OPOY:n oma palveluoperaattori olisi saanut samana aikana 1.1.2003 hinnaston mukaisia alennusperusteita soveltaen. Laskelmissa on käytetty tilaajayhteyksien osalta jakaumaa, jonka mukaan OPOY:n oman palveluoperaattorin käytössä olevista tilaajayhteyksistä [...] % on toteutettu O-laadulla ja [...] % S.O-laadulla. Ensimmäisessä taulukossa on esitetty arviot siitä, millaiset alennukset OPOY:n oma palveluoperaattori sai voimassa olleiden hinnastojen mukaisesti. Jälkimmäisessä taulukossa on arvioitu, millaiset alennukset OPOY:n oma palveluoperaattori olisi saanut, mikäli samana aikana olisi ollut voimassa 1.1.2003 voimaan tulleen hinnaston mukaiset alennusperusteet<sup>38</sup>.

	1.1.-31.12.2001	1.1.-30.6.2002	1.7.-31.12.2002
TY:t yht.	[...]	[...]	[...]
O-laatu	[...]	[...]	[...]

<sup>37</sup> OPOY:n palveluoperaattorin saamaa kustannusetua on havainnollistettu esityksen kohtien 59 ja 60 taulukoissa sekä esityksen kohdassa 75.

<sup>38</sup> 1.1.2003 hinnaston mukaiset alennusperusteet, ks. esityksen kohta 28.

SO-laatu	[...]	[...]	[...]
Ostomäärä O-laatu	[...] €	[...] €	[...] €
Alennus O-laatu	[...] €	[...] €	[...] €
Ostomäärä SO-laatu	[...] €	[...] €	[...] €
Alennus SO-laatu	[...] €	[...] €	[...] €
Alennus O+SO	[...] €	[...] €	[...] €
<b>Alennus 1.1.2001-31.12.2002 yht.</b>			[...] €

	1.1.-31.12.2001	1.1.-30.6.2002	1.7.-31.12.2002
TY:t yht.	[...]	[...]	[...]
O-laatu	[...]	[...]	[...]
SO-laatu	[...]	[...]	[...]
Ostomäärä O-laatu	[...] €	[...] €	[...] €
Alennus O-laatu	[...] €	[...] €	[...] €
Ostomäärä SO-laatu	[...] €	[...] €	[...] €
Alennus SO-laatu	[...] €	[...] €	[...] €
Alennus O+SO	[...] €	[...] €	[...] €
<b>Alennus 1.1.2001-31.12.2002 yht.</b>			[...] €

Taulukoissa on arvioitu OPOY:n oman palveluoperaattorin saaneen tilaajayhteysvuokristaan alennusta vuosien 2001—2002 aikana yhteensä noin [...] miljoonaa euroa. Mikäli OPOY:llä olisi ollut kyseisenä aikana käytössään Viestintäviraston 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 [...] miljoonaa euroa. OPOY:n oman palveluoperaattorin kustannusvastaamattomista ja syrjivästi porrastetuista määräalennuksista saama euromääräinen hyöty on siis näin arvioituna ollut yli [...] miljoonaa euroa.

OPOY:n tilaajayhteyshinnoittelusta aiheutui vahingollisia vaikutuksia sen oman palveluoperaattorin kanssa kilpaileville palveluoperaattoreille, koska OPOY:n tilaajayhteyshinnoittelu ei mahdollistanut kaikilta osin kilpailevaa tarjontaa OPOY:n perinteisellä toimialueella. Erityisesti laajakaistaisten 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 OPOY oli rakentanut omaa palveluoperaattoriaan selvästi suosivan alennusjärjestelmän, joka oli omi-

aan heikentämään kilpailevien palveluoperaattoreiden toimintamahdollisuuksia alueella ja siten vähentämään niiden tuomaa kilpailupainetta.

OPOY:n tilaajayhteyshinnoittelun vahingolliset vaikutukset ilmenivät myös kilpailevien palveluoperaattorien maksamina ylikorkeina tilaajayhteysvuokrina suhteessa OPOY:n omaan palveluoperaattoriin niissä tilanteissa, joissa kilpailijat päättivät tarjota palveluitaan OPOY:n perinteisellä toimialueella. Tästä aiheutui kilpaileville palveluoperaattoreille OPOY:n omaa palveluoperaattoria huomattavasti alhaisempia katteita, mikä oli omiaan entisestään vähentämään kilpailevien palveluoperaattoreiden toiminnan kannattavuutta sekä halukkuutta tarjota palveluita OPOY:n perinteisellä toimialueella.

Arvioitaessa OPOY: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>39</sup>. Korkein hallinto-oikeus vahvisti ratkaisut Turun Puhelin Oy:n ja Salon Seudun Puhelin Oy:n osalta 22.4.2002. Tästä huolimatta OPOY on 1.7.2002 ottanut käyttöön uudet määräalennukset ja muuttanut niiden porrastuksia huomattavasti aikaisempaan verrattuna tietoisena edellä mainituista ratkaisuista. Näiden muutosten seurauksena on ollut määräalennusten muuttuminen huomattavasti aiempaa syrjivämmäksi ja OPOY:n omaa palveluoperaattoria suosivammiksi.

OPOY:n 1.7.2002 käyttöön ottamat määräalennukset olivat voimassa 31.12.2002 asti. Sitä ennen sovelletut määräalennukset OPOY otti käyttöön 1.1.2001. OPOY 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 merkittävään kasvuun vasta vuoden 2002 loppupuolella. Edellä todetun mukaisesti OPOY:n alennuskäytännöllä oli haitallisia vaikutuksia OPOY:n kilpailijoille, koska OPOY:n oma palveluoperaattori pystyi syrjivien ja kustannusvastaamattomien määräalennusten avulla hinnoittelemaan vähittäistuotteensa kilpailijoitaan halvemmiksi. OPOY muutti alennuskäytäntöjään vasta Viestintäviraston puututtua asiaan. Lisäksi edellä mainitussa Valio Oy:n alennuskäytäntöjä koskeneessa ratkaisussa<sup>40</sup> kilpailuneuvosto totesi, että kielletyn alennuksen tunnusmerkistö täyttyy jo sillä, että määrävässä asemassa olevan yrityksen julkistetussa hinnoittelussa on kiellettyjä ehtoja.

Niin ikään tulee ottaa huomioon, että OPOY muutti määräalennustensa porrastuksia huomattavasti jyrkemmiksi 1.7.2002 alkaen. OPOY on itse selvityksissään todennut, että laajakaistaisten Internet-yhteyksien kysyntä lähti Oulun

<sup>39</sup> Ratkaisusta tarkemmin ks. esityksen kohdat 10 ja 12.

<sup>40</sup> Ks. esityksen kohdassa 71 viitattu ratkaisu.

seudulla voimakkaaseen kasvuun vuoden 2002 aikana. OPOY:n vuosikertomuksen 2002 mukaan OPOY myi vuoden 2002 aikana yli 4000 kuluttajan laajakaistaliittymää.

Alennusten kytkeminen useiden eri operaattorituotteiden vuosilaskutukseen

OPOY sovelsi hinnastoissaan 1.1.2001 ja 1.7.2002 alennusjärjestelmää, jossa määräalennuksiin oikeuttavat ostomäärät laskettiin useiden eri operaattorituotteiden yhteislaskutuksesta<sup>41</sup>. OPOY on perustellut tätä alennuksen laskentatapaa sillä, että kyseessä oli toimitettujen operaattorituotteiden tekninen kokonaisuus. OPOY:n antamissa selvityksissä ei kuitenkaan tarkemmin selvitetä sitä, mitä tällä teknisellä kokonaisuudella tarkoitetaan tai miten se käytännössä eri tuotteiden toimituksessa ilmenee.

Edellä todetun mukaisesti määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen alennusperusteiden tulee olla selkeitä ja kohtuullisia sekä todennettavissa olevia, jotta ne olisivat kilpailuoikeudellisesti hyväksyttäviä. Niin ikään alennuksilla ei saa olla syrjiviä vaikutuksia eivätkä ne saa keinotekoisesti vääristää erisuuruisten asiakkaiden kilpailua. Kun kyse on määräalennusten kytkemisestä useiden eri tuotteiden laskutukseen, tulee huomiota kiinnittää myös alennusten mahdollisiin asiakkaita sitoviin vaikutuksiin.

Kilpailuneuvosto piti edellä viitatussa<sup>42</sup> Valio-ratkaisussaan alennusten lainmukaisuuden arvioinnin kannalta olennaisena myös sitä, että alennustaulukkojen mukaisiin alennuksiin vaikuttivat kaikki Valiolta ostetut tuotteet yhdessä. Kilpailuneuvoston mukaan tällä tavoin myönnettävällä alennuksella oli tapauksessa sitovia vaikutuksia, ja se vähensi mahdollisuuksia kilpailuttaa yksittäisten tuotteiden tai tuoteryhmien tavarantoimittajia erikseen. Niin ikään kilpailuneuvosto piti alennuksia syrjivinä, koska ne asettivat ilman kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävää syytä asiakkaita erilaiseen asemaan sen perusteella, ostivatko ne kaikki vaiko vain osan tuotteistaan Valiolta.

OPOY:n myöntämät määräalennukset ovat perustuneet useiden eri operaattorituotteiden yhteislaskutukseen. OPOY ei ole pystynyt esittämään kilpailuoikeudellisesti ja objektiivisesti hyväksyttävissä olevia perusteita tälle laskentatavalle. Koska OPOY on itse oman verkkonsa suurin käyttäjä, määräalennuksen laskeminen kaikkien operaattorituotteiden yhteislaskutuksesta koituu sen oman palveluoperaattorin eduksi. Määräalennuksen laskeminen kaikkien tuotteiden yhteislaskutuksesta on asettanut palveluoperaattoreita myös eri asemaan riippuen siitä, ovatko ne ostaneet kaikki vaiko vain osan operaattorituotteistaan

---

<sup>41</sup> Näitä tuotteita olivat OPOY:n antaman selvityksen mukaisesti 1.1.2001 voimaan tulleessa hinnastossa tilaajayhteyksien lisäksi kiinteästi kytetyt yhteydet, muut kiinteät yhteydet, kaapelikanavat, laitetilat- ja paikat sekä mastotila. 1.7.2002 voimaan tulleessa hinnaston mukaisiin alennuksiin oikeuttavia ostomääriä laskettaessa on huomioitu 1.1.2001 hinnaston mukaisten tuotteiden lisäksi seuraavista tuotteista kertyneet vuokrat: runko- ja liityntäyhteydet eri nopeusluokille 64 kbit/s — STM-1, kanavointiliitäntä, 2 Mbit/s digitaalinen haaroitusliitäntä sekä sähkö.

<sup>42</sup> Ks. esityksen kohta 71.

OPOY:ltä. Näin ollen mainittu laskentatapa korostaa entisestään OPOY:n kustannusvastaamattomien määrälennusten syrjiviä vaikutuksia.

Alennusten laskeminen useiden eri operaattorituotteiden yhteislaskutuksesta oli myös omiaan sitomaan operaattoreita OPOY:n asiakkaiksi. OPOY ei ole pystynyt esittämään kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävää perusteita alennuksen laskemiselle yhteislaskutuksesta. Operaattorit hankkivat paikalliselta verkkooperaattorilta eri tuotteita eri käyttötarkoituksia varten. Esimerkiksi mastotilaa tarvitsevat tyypillisesti matkaviestinverkon operaattorit laitteidensa asennusta varten. Tavanomaisia tilaajayhteyksiä puolestaan vuokrataan useimmiten laajakaistaisen Internet-yhteyden toteuttamista varten. Suuremman siirtokapasiteetin tilaajayhteyksiä palveluoperaattorit vuokraavat esimerkiksi yritysliittymien toteuttamiseksi. OPOY on esittänyt, että sen noudattaman alennusten laskutavan perusteena on ollut eri operaattorituotteiden muodostama tekninen kokonaisuus. Voidaan kuitenkin katsoa, että toisin kuin OPOY selvityksissään esittää, että eri käyttötarkoituksiin tarkoitettujen operaattorituotteiden, kuten esimerkiksi tilaajayhteydet ja mastotila, muodostavat kukin itsenäisen teknisen kokonaisuutensa. Ostomäärien kasvaessa mainittu laskutapa oli omiaan vähentämään operaattoreiden mahdollisuutta kilpailuttaa palveluntarjoajia, koska eri tuotteiden hankkiminen eri operaattoreilta olisi vaikeuttanut alennusten saamista. Tässä tapauksessa alennusten laskutavan vahingolliset vaikutukset näkyivät kuitenkin pääasiassa siten, että OPOY:n oma palveluoperaattori sai siitä perusteetonta etua kustannusvastaamattomien määrälennusten muodossa.

### Keskittämisalennukset

OPOY myönsi myös yhteysvuokristaan määrälennuksia sen mukaan, kuinka suuri osuus yhdellä operaattorilla oli vuokrattuna yhden keskittimen tai keskukosen kokonaiskapasiteetista. Suurimman, eli 6 %:n alennuksen sai vuokraamalla yli 75 % kokonaiskapasiteetista<sup>43</sup>. OPOY:n mukaan keskittämisalennukset perustuivat kustannussäästöihin, joita aiheutui yhteyksien käyttöasteen kasvamisesta sekä ylläpitotoimenpiteiden tehostumisesta.

OPOY:n keskittämisalennuksia tulee niin ikään arvioida siinä valossa, että määrävässä markkina-asemassa olevan yrityksen alennusperusteiden tulee olla selkeitä ja kohtuullisia, eikä niillä saa olla syrjiviä vaikutuksia. Edellä viitattujen kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen mukaisesti määrävässä asemassa olevan yrityksen tulee esittää menettelylleen niin selkeät perusteet, että sen toiminnan lainmukaisuus on mahdollista arvioida.

OPOY ei ole pystynyt esittämään kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävää perusteita keskittämisalennuksille tai niiden porrastuksille. OPOY on perustellut keskittämisalennusta arvioilla saavutetuista kustannussäästöistä ylläpitotoimien tehos-

<sup>43</sup> Täydellinen alennustaulukko, ks. esityksen kohta 29.

tumisen myötä. Kilpailuvirasto on selvityspyynnössään 4.9.2003 pyytänyt OPOY:tä perustelemaan, mihin keskittämisalennus ja sen porrastus perustuu. Selvityspyynnössään 25.11.2003 Kilpailuvirasto on todennut, että se ei pidä OPOY:n aiemmin esittämiä perusteluja keskittämisalennusten suhteen riittävinä. Tästä huolimatta OPOY ei selvityksissään 9.10.2003 ja 30.1.2004 ole esittänyt laskelmia niistä kustannussäästöistä, joihin keskittämisalennus on perustunut. Myös keskitin- tai keskuskohtaisesti OPOY on itse oman verkkonsa suurin käyttäjä, joten tällä tavalla myönnettävästä lisäalennuksesta suurin hyöty koituu OPOY:n omalle palveluoperaattorille, minkä seurauksena OPOY:n soveltama keskittämisalennus on entisestään lisännyt OPOY:n alennusjärjestelmän syrjiviä vaikutuksia. Keskittämisalennuksen ja määräalennuksen yhteisvaikutuksen seurauksena OPOY:n 1.1.2001 voimaan tulleen hinnaston perusteella on ollut mahdollista saada tilaajayhteysvuokrista yhteensä 16 %:n alennukset. 1.7.2002 voimaan tulleen hinnaston perusteella keskittämisalennus ja määräalennus yhdessä mahdollistivat 21 %:n alennuksen.

#### Johtopäätökset OPOY:n alennusjärjestelmän kilpailuoikeudellisesta arvioinnista

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.

Samalla tavalla arvioiden voidaan todeta OPOY:n alennusjärjestelmän kokonaisuutena olevan kilpailunrajoituslain 7 §:n (480/1992) vastainen. Edellä todetun mukaisesti OPOY ei ole pystynyt perustelemaan myöntämiään määräalennuksia ostomääristä aiheutuvilla kustannussäästöillä. Lisäksi alennuksilla on ollut syrjiviä vaikutuksia siten, että alennuksista saatu hyöty on kanavoitunut täysimääräisesti OPOY:n omalle palveluoperaattorille sen ollessa OPOY:n verkon ylivoimaisesti suurin käyttäjä. Muut palveluoperaattorit eivät ole saaneet lainkaan alennuksia, koska niiden ostomäärät eivät ole yltäneet edes alennusportaiden ensimmäiselle tasolle.

Kilpailuviraston näkemyksen mukaan jo OPOY:n myöntämät määräalennukset ja niiden porrastukset yksinään ovat olleet kilpailunrajoituslain 7 §:n (480/1992) mukaista määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä, koska alennukset eivät ole perustuneet todennettavissa oleviin kustannussäästöihin ja niillä on ollut syrjiviä vaikutuksia. Alennusten syrjiviä vaikutuksia on lisännyt keskitin- tai keskuskohtaisesti myönnetty lisäalennus. Lisäksi alennusten syrjiviä vaikutuksia on saattanut lisätä edellä kuvattu alennusten sitominen useampien eri operaattorituotteiden vuosilaskutukseen. Laskemalla keskittämisalennus ja kokonaisuostomäärän perusteella myönnettävä määräalennus yhteen 1.1.2001 hinnaston perusteella suurin mahdollinen määräalennus on ollut 16 %, ja 1.7.2002 hinnaston perusteella suurin mahdollinen alennus on vastaavasti ollut 21 %.



OPOY ei ole pystynyt esittämään objektiivisia ja kilpailuoikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita alennusjärjestelmälleen. OPOY ei selvityksissään millään tavoin ole tuonut esiin tai esittänyt laskelmia siitä, minkälaisia säästöjä sen erittelemissä kustannuserissä tapahtuu yksittäisen asiakkaan ostomäärin kasvaessa. OPOY on ainoastaan luetellut sen verkko-operaattorille eri toiminnoista aiheutuneita euromääräisiä kustannuksia.

OPOY ei myöskään selvityksissään ole perustellut sitä, miksi se on kohdassa 61 esitetyllä tavalla huomattavasti jyrkentänyt määräalennustensa porrastuksia ja mitkä ovat ne kustannus- tai muut perusteet jotka ovat olleet syynä sille, että 1.7.2002 voimaan tulleessa hinnastossa on alennusten porrastusta muutettu äkillisesti ja voimakkaasti kilpaileville operaattoreille entistä epäedullisempaan suuntaan. Se, että OPOY ei ole kyennyt esittämään tälle muutokselle perusteluja vahvistaa entisestään käsitystä siitä, että OPOY:n alennuskäytännöt eivät ole perustuneet todellisiin kustannussäästöihin.

OPOY:n määräalennuksilla on ollut kilpailuolosuhteita huomattavasti vääristäviä vaikutuksia. Koska myönnetyt alennukset eivät perustuneet ostomääristä aiheutuviin kustannussäästöihin tai muuhun kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävään perusteeseen, OPOY:n omalle palveluoperaattorille on muodostunut merkittävä kustannusetu verrattuna laajakaistaisten Internet-yhteyksien vähittäismarkkinoille pyrkiviin kilpaileviin palveluoperaattoreihin. Lisäksi OPOY:n oma palveluoperaattori on määräalennusten myötä saanut kustannusetua muun muassa yritysasiakkaiden puhe- ja dataratkaisujen toteuttamisen markkinoilla. Tästä johtuen OPOY:n soveltama tilaajayhteyshinnoittelu on mahdollistanut OPOY:n omalle palveluoperaattorille huomattavasti kilpailevia palveluoperaattoreita suurempien katteiden saamisen loppukäyttäjille myytävistä tuotteista ja palveluista.

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 OPOY on entisestään pyrkinyt kasvattamaan tätä kilpailuetua ja rajoittanut kilpailevien palveluoperaattorien hintakilpailukykyä.

ADSL-tekniikalla toteutettujen laajakaistaisten Internet-yhteyksien markkinoille on ominaista se, että kilpailevat palveluoperaattorit aluksi vuokraavat kaikki yhteyden toteuttamiseksi tarvittavat tukutuotteet alueen perinteiseltä toimijalta. Saavutettuaan riittävän asiakasmassan kilpailevat operaattorit alkavat usein myös investoida omiin verkkoratkaisuihinsa, jotka mahdollistavat tuotteiden erilaistamisen ja myös vaihtoehtoisten tukutuotteiden tarjonnan muille alueella

toimiville palveluoperaattoreille. Tämä on omiaan lisäämään kilpailua alueella, millä taas on positiivisia vaikutuksia loppuasiakastuotteiden laatu- ja hintakehitykseen. OPOY:n omaa palveluoperaattoria suosima tilaajayhteyshinnoittelu on ollut omiaan hidastamaan tätä markkinakehitystä OPOY:n perinteisellä toimialueella.

OPOY:n tilaajayhteyshinnoittelun muodostamalla kilpailunrajoituksella on ollut haitallisia vaikutuksia paitsi kilpailevien operaattorien lopputuotteista saamien katteiden pienenemisen ja niiden kohtaamien korkeampien kustannusten myötä, edellä kuvatun mukaisesti myös itse kilpailun syntymisen kannalta. OPOY on omalla perinteisellä toimialueellaan harjoittanut teletoimintaa yksinoikeudella 31.12.1993 saakka, jolloin se on saanut rakentaa oman tilaajayhteysverkkonsa alueelle kilpailulta suojattuna. Samalla OPOY:lle on syntynyt laaja asiakaspohja aikana, jolloin sillä on ollut yksinoikeus harjoittaa teletoimintaa sen perinteisellä toimialueellaan. Tällaisissa olosuhteissa OPOY:n tilaajayhteyshinnoittelun vahingolliset vaikutukset ovat entisestään korostuneet.

OPOY: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 OPOY:n tilaajayhteyshinnoittelua ajalla 1.1.2001—31.12.2002 on pidettävä kilpailunrajoituslain 7 §:n 4 kohdassa (480/1992) kiellettynä kohtuuttomana ja kilpailun rajoittamista ilmeisesti tarkoittavana hinnoittelukäytäntönä.

## **VÄÄRINKÄYTÖN SEURAAMUKSET**

OPOY:n alennusjärjestelmän muodostama kilpailunrajoitus on ollut voimassa 1.1.2001—31.12.2002 välisellä ajalla. Kilpailunrajoituslain (480/1992) muutoslainsäädös (318/2004) tuli voimaan 1.5.2004. Ennen muutoslainsäädöksen 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.

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.

Hallituksen esityksen<sup>44</sup> mukaan seuraamusmaksun määräämättä jättämistä voidaan pitää perusteltuna silloin, kun maksun määrääminen johtaisi ilmeisen kohutuuttomiin 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>45</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.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin totesi Michelin-tapauksessa<sup>46</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>47</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”.

OPOY:n markkinaosuus 31.12.2005 tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla sen perinteisellä toimialueella oli Viestintäviraston markkina-analyysin mukaan edelleen yli 95 %. Koska OPOY on lähes monopoliasemassa tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla sen perinteisellä toimialueella, on erityisen tärkeää, että OPOY ei tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla käytä keinoja, joilla se pyrkii rajoittamaan tai estämään kilpailevaa tarjontaa lopputuotemarkkinoilla. Nyt käsillä olevassa tapauksessa OPOY:n tilaajayhteyshinnoittelu on merkittävästi estänyt kilpailevien palveluiden tarjontaa lopputuotemarkkinoilla. Edellä kohdassa 102 mainittujen periaatteiden mukaisesti OPOY:llä voidaan katsoa olleen erityinen vastuu siitä, että sen tilaajayhteyshinnoittelu ei vaaranna aitoa ja vääristymätöntä kilpailua markkinoilla. OPOY:n vastuuta varmistua tilaajayhteyshinnoittelunsa lainmukaisuudesta lisäävät vuonna 2001 annetut kilpailuneuvoston paikallisten puhelinyhtiöiden tilaajayhteyshinnoitteluja ja alennuskäytäntöjä koskeneet ratkaisut.

OPOY on tiennyt olevansa määräävässä markkina-asemassa tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla, jolloin yrityksen on omasta aloitteestaan tullut sopeuttaa toimintansa vastaamaan kilpailunrajoituslain määräävässä markkina-

---

<sup>44</sup> HE 162/1991vp.

<sup>45</sup> HE 243/1997 vp.

<sup>46</sup> Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu 322/81.

<sup>47</sup> Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu 85/76, erityisesti ratkaisun kohta 91.

asemassa olevalle yritykselle asettamia vaatimuksia. OPOY on soveltanut koh- tuutonta ja syrjivää alennuskäytäntöä 1.1.2001—31.12.2002. Lisäksi OPOY on 1.7.2002 alkaen muuttanut huomattavasti alennuskäytäntöään, vaikka se on ol- lut tietoinen edellä viitatuista kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto- oikeuden ratkaisuksista koskien tilaajayhteyksistä annettavia määräalennuksia.

OPOY:n alennuskäytäntö on muodostanut kilpailunrajoituksen, jolla on ollut OPOY:n oman palveluoperaattorin kanssa kilpailevien palveluoperaattorien toimintaa haittaavia vaikutuksia. Vaikutukset ovat ilmenneet kilpailijoiden koh- taamina korkeampina kustannuksina, joita on muodostunut tilaajayhteyksien vuokrista. Näin ollen kilpailunrajoitus on entisestään vaikeuttanut kilpailevien operaattorien palveluntarjontaa OPOY:n perinteisellä toimialueella. Huomion- arvoisia ovat erityisesti suurista ostomääristä saadut huomattavat alennukset. Käytännössä kyse on kilpailijoiden kustannusten nostattamisesta, sillä OPOY:n oma palveluoperaattori on ainoa operaattori, joka on yltänyt alennukset oikeut- taviin ostomääriin. Edellä kohdassa 75 esitetyn mukaisesti OPOY:n oman pal- veluoperaattorin määräalennusten muodossa saama hyöty on ollut vuosien 2001—2002 aikana arviolta yli [...] miljoonaa euroa.

OPOY:n menettelyn vahingollisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että OPOY on pyrkinyt tilaajayhteyshinnoittelullaan vääristämään kilpailuolosuhteita tilanteessa, jossa lopputuotemarkkinoilla kysyntä on alkanut voimakkaasti kasvaa. Menettelyn vahingolliset vaikutukset ovat kohdistuneet yhtiön toimi- alueelle pyrkiviin palveluoperaattoreihin, joiden on ollut välttämätöntä vuokrata OPOY:n tilaajayhteyksiä ADSL-laajakaistaliittymien tarjoamiseksi loppukäyttä- jille. Vahingolliset vaikutukset ovat ilmenneet syrjivästi ja kustannusvastaamat- tomasti porrastettujen määräalennusten aiheuttamana kustannuserona OPOY:n oman palveluoperaattorin ja kilpailevien palveluoperaattoreiden välillä. Tämä kustannusero on rajoittanut kilpailevien palveluoperaattoreiden mahdollisuuk- sia kilpailla OPOY:n palveluoperaattorin kanssa paitsi laajakaistaisten Internet- yhteyksien vähittäismarkkinoilla, myös muun muassa yritysasiakkaiden puhe- ja dataratkaisujen toteuttamisen markkinoilla. OPOY on luopunut kilpailua rajoit- tavista alennuskäytännöistä vasta Viestintäviraston puututtua asiaan.

Kilpailunrajoituksen vahingollisuutta korostaa se, että kyse on kilpailunrajoituk- sesta tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla. Tilaajayhteys on niin sanottu pullonkaulatuote, joka on välttämätön palveluiden tarjoamiseksi kiinteässä pu- helinverkossa. Rajoittamalla kilpailevien operaattorien pääsyä kiinteän puhelin- verkon tilaajayhteyksiin on mahdollista rajoittaa kilpailua useilla vähittäistason markkinoilla.

OPOY:n menettelyn moitittavuutta korostaa paitsi se, että OPOY on jatkanut menettelyä edellä mainittujen kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto- oikeuden tilaajayhteyshinnoitteluista antamien ratkaisujen jälkeen, myös se, että OPOY on 1.7.2002 muuttanut määräalennuksia ja niiden porrastuksia siten, et-

tä niillä on ollut selvästi aiempia alennuskäytäntöjä vahingollisempia vaikutuksia kilpailulle ottaen huomioon etenkin laajakaistaisten Internet-liittymien kysynnän nopean kasvun vuodesta 2002 alkaen.

Kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus ovat edellä mainituissa tilaajayhteyshinnoitteluja koskevissa ratkaisuisaan<sup>48</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.

## **KILPAILUVIRASTON ESITYS MARKKINAOIKEUDELLE**

Kilpailuvirasto esittää, että markkinaoikeus

- toteaisi Oulun Puhelin Oyj:n olleen 1.1.2001—31.12.2002 kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettussa määräävässä markkina-asemassa OPOY:n perinteisellä toimialueella tilaajayhteyksien vuokrauksen markkinoilla.

- toteaisi OPOY:n käyttäneen 1.1.2001—31.12.2002 väärin määräävää markkina-asemaansa rikkomalla kilpailunrajoituslain 7 §:ää, sellaisena kuin se oli laissa 480/1992, soveltamalla kohtuutonta ja kilpailun rajoittamista ilmeisesti tarkoitavaa hinnoittelukäytäntöä.

- määräisi kilpailunrajoituslain vastaisesta toiminnasta 1.1.2001—31.12.2002 OPOY:lle yhteensä 100 000 euron suuruisen kilpailunrajoituslain 8 §:n, sellaisena kuin se oli laissa 480/1992, mukaisen seuraamusmaksun.

## **SOVELLETUT SÄÄNNÖKSET**

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

---

<sup>48</sup> Ks. esityksen kohdissa 10 ja 12 viitattut ratkaisut.

Erikoistutkija

Jarno Sukanen

Liitteet:

Asiakirjaluettelo