

ESITYS MARKKINAOIKEUDELLE SEURAAMUSMAKSUN MÄÄRÄÄMISEKSI

Sisällys

1	Asia.....	4
2	Asianosainen.....	4
3	Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle.....	4
4	Tiivistelmä.....	4
5	Asian tausta	5
6	Asiassa merkitykselliset selvityspyynnot ja Finnairin vastaukset niihin	6
6.1	Selvityspyyntö 23.9.2020 Ruotsin kilpailuviranomaisen pyynnöstä ja Finnairin vastaus 23.11.2020 ..	7
6.2	Selvityspyyntö 12.9.2023 ja Finnairin vastaus 26.9.2023	8
6.3	Selvityspyyntö 9.10.2023 ja Finnairin vastaukset 24.10.2023 ja 3.11.2023	9
6.4	Selvityspyyntö 10.11.2023 ja Finnairin vastaus 17.11.2023	11
6.5	Selvityspyyntö 30.11.2023 ja Finnairin vastaus 15.12.2023	12
7	Finnairin antamien tietojen virheellisuuden, puutteellisuuden ja harhaanjohtavuuden osoittava näyttö	13
7.1	Näyttö Finnairin menettelystä Suomesta lähtevien ja Suomeen saapuvien lentojen lipunmyynnissä	13
7.1.1	Finnair ymmärsi viraston tarkastelevan erityisesti lipunmyyntiä lennoille Suomesta ja Suomeen	13
7.1.2	Finnair valvoi verkkomatkatointimistojen hinnoittelua ja puuttui siihen Suomesta lähtevillä ja Suomeen suuntautuvilla lennoilla	14
7.1.3	Ruotsin kilpailuviranomaisen päätöksen jälkeen Finnair muutti menettelytapaansa, ja tästä oli olemassa sisäisiä asiakirjoja	16
7.2	Näyttö Finnairin hallussa olleesta lipunmyyntioikeuksien palauttamista koskevasta kirjallisesta aineistosta	18
7.3	Näyttö Finnairin Suomessa toimiville verkkomatkatointimistoille osoittamasta kirjeenvaihdosta sekä kirjeenvaihdosta, jota se ei ollut toimittanut virastolle	19
7.4	Näyttö Finnairin verkkomatkatointimistoihin tekemistä yhteydenotoista, joista se ei kertonut virastolle	21
8	Oikeudellinen arviointi	25
8.1	Sovellettavat säännökset ja arvioinnin perusteet	25
8.2	Oikeudellinen arviointi tässä asiassa	27
8.2.1	Finnair on vastauksessaan 24.10.2023 antanut virheellisiä tai vähintään harhaanjohtavia tietoja sekä puutteellisia tietoja	27
8.2.2	Finnair on vastauksessaan 3.11.2023 antanut puutteellisia tietoja	30
8.2.3	Finnair on vastauksessaan 17.11.2023 antanut virheellisiä ja harhaanjohtavia tietoja	31
8.2.4	Finnair on vastauksessaan 15.12.2023 antanut virheellisiä ja puutteellisia tietoja	33

8.2.5	Tietojen virheellisuuden, puutteellisuuden ja/tai harhaanjohtavuuden olennaisuus sekä viraston selvityspyyntöjen selkeys ja kohtuullisuus	34
8.3	Finnairin toiminta on ollut tahallista tai vähintään tuottamuksellista	36
8.4	Yhteenvedo oikeudellisesta arvioinnista	37
9	Seuraamusmaksu	38
9.1	Sovellettavat säännökset ja arvioinnin perusteet	38
9.2	Seuraamusmaksun kokonaisarviointi tässä asiassa	39
9.3	Seuraamusmaksun määrä	40
10	Sovelletut säännökset	40
	Liitteet	42

1 Asia

1. Virheellisten, puutteellisten ja harhaanjohtavien tietojen antaminen yhtiön vastatessa kilpailulain 33 §:n 1 momentin nojalla tehtyihin pyyntöihin.

2 Asianosainen

2. Finnair Oyj

3 Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle

3. Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää, että markkinaoikeus määrää Finnair Oyj:lle kilpailulain (948/2011) 37 a §:n mukaisesti 7.622.000 euron seuraamusmaksun virheellisten, puutteellisten ja harhaanjohtavien tietojen antamisesta kilpailulain 33 §:n 1 momentin nojalla tehtyihin pyyntöihin.

4 Tiivistelmä

4. Asiassa on kyse Kilpailu- ja kuluttajaviraston (jäljempänä "KKV" tai "virasto") alkuvuonna 2020 alkaneesta selvityksestä, joka koskee Finnair Oyj:n (jäljempänä "Finnair") epäiltyä kilpailulain vastaista menettelyä lentoliikennepalvelujen markkinoilla ja/tai lentolippujen jakelumarkkinoilla. Finnairilla on ollut kilpailulain 33 §:n nojalla velvollisuus antaa virastolle kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen selvittämiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat. Näin Finnair ei kuitenkaan ole tehnyt, vaan yhtiö antoi 24.10.2023, 3.11.2023, 17.11.2023 ja 15.12.2023 päivätyissä selvityspyyntövastauksissaan kilpailulain 37 a §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla virastolle tahallaan tai vähintään tuottamuksellisesti olennaisesti virheellisiä, puutteellisia ja harhaanjohtavia tietoja.
5. Virasto tiedusteli Finnairilta syksyllä 2023, miten yhtiö soveltaa Ruotsin kilpailuviranomaiselle 20.6.2023 antamia sitoumuksia Ruotsiin tehdyn maantieteellisen rajauksen ulkopuolella. Finnairin edellä luetelluissa vastauksissaan antamat virheelliset, puutteelliset ja harhaanjohtavat tiedot ovat liittyneet suoraan viraston tutkinnan kohteena olevaan yhtiön menettelyyn eli siihen, onko Finnair kieltänyt verkkomatkatuimistoja markkinoimasta Finnairin asettamaa lentolippujen hintaa alhaisempia hintoja Suomesta lähtevillä ja Suomeen saapuvilla lennoilla, sekä siihen, mihin verkkomatkatuimistoihin ja ajanjaksoon Finnairin epäilty menettely on kohdistunut. Virasto olisi saattanut jopa lopettaa Finnairia koskevan tutkinnan Finnairin antamien virheellisten ja harhaanjohtavien tietojen perusteella.
6. Finnairin toiminnassa on kyse vakavasta ja laajasta menettelyrikkomuksesta. Finnairin virheellisinä, puutteellisinä ja harhaanjohtavina antamat tiedot ovat olleet viraston Finnairin epäiltyä kilpailunrajoitusta koskevien selvitysten kannalta merkityksellisiä ja vaikuttaneet niiden suorittamiseen. Kilpailulain

menettelyä koskevilla säännöksillä turvataan ensisijaisesti viraston selvitysten toteutumista. Viraston oli toimitettava Finnairissa kilpailulain 35 §:n mukainen tarkastus saadakseen totuudenmukaisen ja riittävän selkeän kuvan Finnairin menettelystä, koska virasto ei voinut luottaa Finnairin antamien tietojen paikkansapitävyyteen tai kattavuuteen. Finnairin rikkomusta ei ole kokonaisuutena arvioiden pidettävä merkitykseltään vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä muutoin perusteettomana.

7. Luvussa 5 virasto käy läpi asian käsittelyn vaiheet ja luvussa 6 rikkomuksen kannalta merkitykselliset selvityspyynnot Finnairin vastauksineen. Kaikki luvussa 6 käsitellyistä Finnairin vastauksista eivät ole osa rikkomusta, mutta rikkomusta edeltävät vastaukset ovat osa asian kontekstia erityisesti siltä osin kuin Finnair viittaa rikkomuksen muodostavissa vastauksissaan aiemmin toimitamiinsa tietoihin. Luvussa 7 virasto esittelee Finnairissa kilpailulain 35 §:n nojalla toimitetulla tarkastuksella kerättyä näyttöä ja tekee näytöstä johtopäätökset. Luvussa 8 virasto esittää oikeudellisen arvionsa Finnairin vastaus-ten ja muun asiakirjanäytön ilmentämästä rikkomuksesta. Lopuksi luvussa 9 virasto perustelee esittämänsä seuraamusmaksun.

5 Asian tausta

8. Virasto vastaanotti 7.2.2020 Finnairin menettelyä¹ koskevan toimenpidepyynnön ruotsalaisia matkatoimistoja ja matkanjärjestäjiä edustavalta toimialajärjestöltä.² Yhdistys toimitti samaa menettelyä koskevan toimenpidepyynnön myös Ruotsin kilpailuviranomaiselle, joka käsitteli asian ensisijaisena viranomaisena Kilpailu- ja kuluttajaviraston myötävaikutuksella.
9. Ruotsin kilpailuviranomainen antoi 7.7.2023 päätöksen, jossa se hyväksyi Finnairin esittämät sitoumukset ja asetti niiden noudattamisen tehosteeksi uhkasakon.³ Sitoumusten kohdassa 2 Finnair sitoutui olemaan edellyttämättä verkkomatkatuimistoilta, että nämä esittävät Finnairin lipputuotteiden⁴ hinnat erillään mahdollisista alennuksista, joita verkkomatkatuimistot tarjoavat asiakkailleen. Sitoumus soveltuu Finnairin lipputuotteisiin, joissa matka alkaa Ruotsista tai päättyy Ruotsiin, sekä sellaisiin verkkomatkatuimiston myymiin matkayhdistelmiin, joihin sisältyy Finnairin sekä yhden tai useamman toisen lentoyhtiön operoima osuus ja jotka alkavat Ruotsista tai päättyvät Ruotsiin, riippumatta siitä, minkä osuuden Finnair operoi.

¹ Finnairin menettelyllä viitataan tässä seuraamusmaksuesityksessä Finnairin väitetysti etenkin loppuvuodesta 2019 alkaen harjoittamaan toimintatapaan, jolla se on rajoittanut verkkomatkatuimistojen oikeutta markkinoida Finnairin lipputuotteita hinnalla, joka alittaa tason, jolla Finnair on saattanut lipputuotteen verkkomatkatuimistojen saataville.

² Nykyiseltä nimeltään Svenska Resebransch Föreningen.

³ Julkinen versio päätöksestä asiassa dnro 111/2020 saatavilla osoitteesta <https://www.konkurrensverket.se/konkurrens/tillsyn-arenden-och-beslut/arendelista/finnair-oyj/>. Sitoumukset myös seuraamusmaksuesityksen liitteenä 1.

⁴ Finnairin lipputuotteilla viitataan tässä Finnair Fare -termiin, joka kattaa asiakkaan hankkiman lentomatkan lisäksi matkaan liittyvät ehdot sekä mahdolliset lisäpalvelut, kuten matkatavarat, muutosmahdollisuuden, lentokenttäpalvelut, lennolla tarjottavat palvelut sekä kauppatavarat. Finnair esittää termin kattavan myös asiakkaan maksaman hinnan. Ks. Finnair Fare -termin määrittely liitteellä 1 Finnairin Ruotsin kilpailuviranomaiselle antamat sitoumukset 20.6.2023, kohta 2 sekä todisteella 6 Finnairin vastaus 26.9.2023 selvityspyyntöön 12.9.2023, kohta 3.

Sitoumusten johdannossa Finnair totesi pitävänsä väitteitä yhtiön kilpailua rajoittavasta menettelystä oikeudelliselta arvioinniltaan sekä tosiseikoiltaan virheellisinä, mutta haluavansa tästä huolimatta ratkaista asian neuvottelemalla.

10. Ruotsin kilpailuviranomaisen päätöksen jälkeen virasto alkoi selvittää Finnairin menettelyä Suomen markkinoilla. Virasto pyysi Finnairilta tietoja kilpailulain 33 §:n 1 momentin nojalla 12.9.2023, 9.10.2023, 10.11.2023, 30.11.2023, 5.2.2024 ja 11.4.2024. Virasto toimitti 21.5.–18.6.2024 Finnairissa kilpailulain 35 §:n nojalla tarkastuksen, jolla virasto selvitti sekä kilpailunrajoitusepäilyä että mahdollista menettelyä koskevien säännösten rikkomista. Lisäksi virasto pyysi kilpailulain 33 §:n 1 momentin nojalla tietoja muilta markkinatoimijoilta, kuten verkkomatkatuimistoilta.⁵
11. Finnairin epäiltyä kilpailunrajoitusta koskeva tutkinta on edelleen vireillä virastossa diaarinumerolla KKV/316/14.00.00/2020.
12. Virasto varasi 2.10.2025 Finnairille kilpailulain 38 §:n 4 momentin nojalla mahdollisuuden tulla kuulluksi seuraamusmaksuesitysluonnoksesta ennen esityksen tekemistä markkinaoikeudelle. Virasto on ottanut huomioon Finnairin 31.10.2025 päivätyn vastineen (jäljempänä "vastine"). Vastine ei antanut aihetta muuttaa viraston arviointia rikkomuksen laajuudesta tai esitettävästä seuraamusmaksusta.

6 Asiassa merkitykselliset selvityspyynnot ja Finnairin vastaukset niihin

13. Rikkomus koostuu neljästä vastauksesta, joissa Finnair antoi virheellisiä, puutteellisia ja/tai harhaanjohtavia tietoja:
 - i. Finnairin vastaus 24.10.2023 selvityspyynnön 9.10.2023 kysymyksiin 1 ja 2,
 - ii. Finnairin vastaus 3.11.2023 selvityspyynnön 9.10.2023 kysymykseen 3 a),
 - iii. Finnairin vastaus 17.11.2023 selvityspyynnön 10.11.2023 kysymykseen 1 ja
 - iv. Finnairin vastaus 15.12.2023 selvityspyynnön 30.11.2023 kysymykseen 4.
14. Muut seuraavassa käsitellyistä selvityspyynnöistä ja Finnairin vastauksista niihin ovat mukana kontekstin vuoksi, koska virasto on edellä luetelluissa selvityspyynnöissään pyytänyt Finnairia täsmentämään aiempia vastauksiaan ja koska Finnair on edellä luetelluissa vastauksissaan viitannut aiemmin virastolle toimittamiinsa tietoihin.

⁵ Virasto lähetti selvityspyynnot muun muassa Vacaciones eDreams, S.L.:lle (jäljempänä "eDreams ODIGEO"), Etraveli Group AB:lle (jäljempänä "Etraveli"), Kilroy Travels Corporationille (jäljempänä "Kilroy"), Stena Line Travel Group AB:lle (jäljempänä "Stena Line" tai "Sembo"), Ticket Privatresor AB:lle (jäljempänä "Ticket"), Ctrip.com International Ltd:lle (jäljempänä "Ctrip" tai "Trip.com") ja Tix Travel Groupille (jäljempänä "Tix") sekä myöhemmin Expedia Groupille (jäljempänä "Expedia").

6.1 Selvityspyyntö 23.9.2020 Ruotsin kilpailuviranomaisen pyynnöstä ja Finnairin vastaus 23.11.2020

15. Viraston 23.9.2020 selvityspyyntö perustui Ruotsin kilpailuviranomaisen 21.9.2020 päivättyyn tietopyyntöön, jonka virasto toimitti Finnairille asetuksen N:o 1/2003 22 artiklan nojalla.⁶ Tietopyyntö sisälsi huomautuksen siitä, että pyyntö koskee toimintoja ja myyntiä asiakkaille Ruotsiin, ellei toisin ilmoitettu.⁷ Tietopyyntö sisälsi vielä erikseen huomautuksen siitä, että kysymykset 13–25 koskevat verkkomatkatuimistoja, jotka kohdistavat toimintonsa Ruotsiin sijoittuville asiakkaille.⁸ Vastauksessaan tietopyynnön kysymykseen 13 Finnair toisaalta totesi, ettei verkkomatkatuimistojen asiakashankintaa rajata maantieteellisesti.⁹
16. Tietopyynnön kohdassa 22 referoitiin Ruotsin kilpailuviranomaisen 7.2.2020 vastaanottaman toimenpidepyynnön liitettä 3, joka sisälsi Finnairin ja erään verkkomatkatuimiston välistä sähköpostikirjeenvaihtoa. Kirjeenvaihdossa Finnair oli edellyttänyt kyseiseltä verkkomatkatuimistolta korjaavia toimenpiteitä Finnairin lipputuotteiden hinnan esittämiseen. Kysymys 22.a koski verkkomatkatuimistojen yleistä oikeutta soveltaa Finnairin lippuihin eri hintoja verrattuna GDS-järjestelmässä¹⁰ ilmeneviin hintoihin ja kysymys 22.c oikeutta soveltaa alennuksia, negatiivisia varausmaksuja tai asiakashyvityksiä Finnairin lipputuotteisiin. Kysymyksessä 22.e Finnairilta tiedusteltiin, soveltaako yhtiö samaa käytäntöä kaikkiin verkkomatkatuimistoihin, ja kysymyksessä 22.h, kuinka pitkään kysymyksissä viitattu Finnairin käytäntö on ollut voimassa.¹¹
17. Kohdassa 25.a Finnairia pyydettiin toimittamaan listaus kaikista verkkomatkatuimistoista, jotka olivat vastaanottaneet Finnairilta samanlaisen virheelliseen lipputuotteen ja tuote-ehtojen esittämiseen viittavan ilmoituksen kuin toimenpidepyynnön liitteessä 3 esitetty esimerkki. Kohdassa 25.b puolestaan pyydettiin toimittamaan a-kohdassa viitatu ilmoitukset sekä kaikki ilmoitukseen liittyvä kirjeenvaihto.¹²
18. Finnair vastasi selvityspyyntöön 23.11.2020. Vastauksessaan tietopyynnön kysymykseen 22.a Finnair selvensi hinnoitteluterminologiaa ja -periaatteitaan ja totesi, että verkkomatkatuimistoilla ei ole oikeutta muuttaa Finnairin määrittämiä lipputuotteita, mukaan lukien lipputuotteiden ehtoja, millään alustalla. Edelleen Finnairin vastauksen mukaan tämä koskee myös lipputuotteen hintaa siihen saakka, kunnes asiakas on aloittanut varauksen tekemisen verkkomatkatuimiston sivuilla. Perusteluina tälle vaatimukselle Finnair

⁶ Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003 perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta. Virasto toimitti Finnairille Ruotsin kilpailuviranomaisen puolesta yhteensä seitsemän selvitys- tai täydennyspyyntöä 23.9.2020 päivätyn selvityspyynnön lisäksi. Kaksi näistä peruttiin ennen Finnairin vastausta.

⁷ Todiste 1 Selvityspyyntö 23.9.2020, s. 4.

⁸ Todiste 1 Selvityspyyntö 23.9.2020, s. 6.

⁹ Todiste 2 Finnairin vastaus 23.11.2020 selvityspyyntöön 23.9.2020, s. 9.

¹⁰ Global Distribution System tarkoittaa järjestelmää, joka yhdistää verkkomatkatuimistot reaaliaikaisesti lentoyhtiöiden ja muiden palveluntarjoajien varauskantaan. Lentoyhtiöt asettavat muun muassa tämän järjestelmän kautta lentojensa liput hintoihin verkkomatkatuimistojen saataville.

¹¹ Todiste 1 Selvityspyyntö 23.9.2020, s. 9–10.

¹² Todiste 1 Selvityspyyntö 23.9.2020, s. 11.

mainitsi Finnairin tarpeen varmistaa kilpailukykyä suhteessa muihin lentoyhtiöihin tarjoamalla oikeita tuotteita oikeaan aikaan sekä lainsäädännöstä johtuvat vaatimukset.¹³

19. Vastauksessaan tietopyynnön kysymykseen 22.c Finnair totesi, että matkatoimistot saavat hyödyntää alennuksia, negatiivisia varausmaksuja tai asiakashyvityksiä, mutta näitä ei voi yhdistää asiakkaalle esitettävään Finnairin lipputuotteeseen, kun asiakas ei ole vielä aloittanut varauksen tekemistä. Finnair myös havainnollisti esimerkillä, miten alennusten esittäminen on yhtiöltä sallittua ja toisaalta kiellettyä.¹⁴
20. Vastauksena tietopyynnön kohdan 22.e kysymykseen Finnair vahvisti, että vaatimukset ovat samat kaikille matkatoimistoille.¹⁵ Kohdan 22.h vastauksessa Finnair puolestaan totesi, että vaatimukset hinnan esittämisestä ovat olleet voimassa vuosia tai vuosikymmeniä. Sen sijaan matkatoimistojen rikkomukset olivat Finnairin mukaan viime vuosina yleistyneet ja tulleet internetin kasvavan käytön myötä näkyvämmiksi.¹⁶
21. Vastauksessaan kohdan 25.a kysymykseen Finnair toimitti taulukon, jossa listattiin yli 60 matkatoimistoa. Taulukossa esitetty yhteydenpito rajoittui aikavälille 11.–13.12.2019.¹⁷ Kohdan 25.b kysymykseen Finnair vastasi, ettei se pysty hankkimaan suurinta osaa sähköpostikirjeenvaihdosta työsuhteiden päättymisten ja lomautusten vuoksi, mutta totesi kirjeenvaihdon noudattaneen esimerkkiä, jonka Finnair toimitti vastauksensa liitteenä C1. Liitteeseen oli koottu Ticketin kanssa loka- ja joulukuussa 2019 käytyä kirjeenvaihtoa.¹⁸

6.2 Selvityspyyntö 12.9.2023 ja Finnairin vastaus 26.9.2023

22. Ruotsin kilpailuviranomaisen päätöksen jälkeen 12.9.2023 virasto tiedusteli Finnairilta ensimmäisessä selvityspyynnössään, miten sitoumuspäätös vaikuttaa yhtiön toimintaan Ruotsista lähtevien ja Ruotsiin suuntautuvien lentojen ulkopuolella. Asiassa merkityksellisiä ovat erityisesti seuraavat kysymykset:

2. Koskevatko nämä mahdolliset toimenpiteet [joihin Finnair on ryhtynyt Ruotsin kilpailuviranomaisen sitoumuspäätöksen jälkeen] vain Finnairin lentoja Ruotsiin ja Ruotsista vai myös joitain muita Finnairin lentoja? Mitä muita Finnairin lentoja?

3. Finnairin toteutettua Ruotsin kilpailuviranomaisen päätöksen mukaiset sitoumukset KKV pyytää kertomaan,

¹³ Todiste 2 Finnairin vastaus 23.11.2020 selvityspyyntöön 23.9.2020, s. 18–19. Ks. myös jatko samaan teemaan vastauksessa kysymykseen 22.d, todiste 2, s. 19–22.

¹⁴ Todiste 2 Finnairin vastaus 23.11.2020 selvityspyyntöön 23.9.2020, s. 19. Ks. myös lisäselvitys vastauksena kysymykseen 22.g, todiste 2, s. 23–24.

¹⁵ Todiste 2 Finnairin vastaus 23.11.2020 selvityspyyntöön 23.9.2020, s. 22.

¹⁶ Todiste 2 Finnairin vastaus 23.11.2020 selvityspyyntöön 23.9.2020, s. 24.

¹⁷ Todiste 2 Finnairin vastaus 23.11.2020 selvityspyyntöön 23.9.2020, s. 28–29.

¹⁸ Todiste 2 Finnairin vastaus 23.11.2020 selvityspyyntöön 23.9.2020, s. 29–30 ja todiste 3 Selvityspyyntövastauksen 23.11.2020 liite C1.

- Millä tavalla Finnairin lentoja Suomeen ja Suomesta myyvät verkkomatkatoimistot voivat hinnoitella myymänsä Finnairin liput ja ilmoittaa näiden lippujen hinnat metahakusivustoilla?
- Miten edellä kuvattu menettely mahdollisesti eroaa siitä tavasta, jolla Finnairin lentoja Ruotsiin ja Ruotsista myyvät verkkomatkatoimistot voivat tällä hetkellä hinnoitella myymänsä Finnairin liput ja ilmoittaa näiden lippujen hinnat metahakusivustoilla?¹⁹

23. Finnair vastasi²⁰ 26.9.2023 edellä mainittuihin kysymyksiin seuraavasti:

[2.] Finnair ei edellytä miltään verkkomatkatoimistolta minkään lentojen osalta, että verkkomatkatoimistot esittäisivät Finnairin lipputuotteiden hinnan suhteessa kuluttajiin verkkomatkatoimiston mahdollisesti myöntämistä alennuksista erillisinä hintakomponentteina.²¹ --

[3.] KKV:n viittaamia hinnoittelumahdollisuuksien eroavaisuuksia Suomen ja Ruotsin välillä ei ole. Edellä esitetyn mukaisesti myös Suomeen ja Suomesta Finnairin lentoja myyvät verkkomatkatoimistot ovat vapaita esittämään kuluttajille Finnairin lipputuotteiden hintansa, mahdolliset alennukset mukaan lukien, samalla tavoin kuin Ruotsiin ja Ruotsista Finnairin lentoja myyvät verkkomatkatoimistot.²²

24. Lisäksi Finnair toimitti vastauksessaan viraston kysymykseen 1 liitteenä sähköpostiviestin, jolla yhtiö oli 6.8.2023 ilmoittanut sitoumuspäätöksen edellyttämällä tavalla verkkomatkatoimistoille ja näiden yhdistykselle sekä Ruotsin kilpailuviranomaiselle, ettei Finnair aiemmasta viestinnästään poiketen edellytä verkkomatkatoimistojen esittävän omilla verkkosivuillaan tai metahakusivustoilla Finnairin lipputuotteista (Finnair Fare) myöntämiään alennuksia erillisinä hintakomponentteina Finnairin GDS-järjestelmässä julkaisemasta hinnasta.²³ Viestissä Finnair totesi sitoumusten edellä kohdassa 9 mainitun rajoituksen mukaisesti, että tämä toimintatavan muutos soveltuu Finnairin lipputuotteisiin, joissa matka alkaa Ruotsista tai päättyy Ruotsiin, sekä sellaisiin verkkomatkatoimiston myymiin matkayhdistelmiin, joihin sisältyy Finnairin sekä yhden tai useamman toisen lentoyhtiön operoima osuus ja jotka alkavat Ruotsista tai päättyvät Ruotsiin, riippumatta siitä, minkä osuuden Finnair operoi.²⁴

6.3 Selvityspyyntö 9.10.2023 ja Finnairin vastaukset 24.10.2023 ja 3.11.2023

25. Virasto toimitti 9.10.2023 uuden selvityspyynnön, jossa virasto muun ohella pyysi Finnairia vahvistamaan, että virasto tulkitsee oikein edellä kohdassa 23 mainittua Finnairin vastausta selvityspyynnön 12.9.2023 kysymykseen 2.

¹⁹ Todiste 5 Selvityspyyntö 12.9.2023.

²⁰ Selvyyden vuoksi virasto toteaa, ettei se katso Finnairin 26.9.2023 antamaa vastausta osaksi kilpailulain 37 a §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua rikkomusta. Vastauksella on kuitenkin merkitystä rikkomuksen kontekstina.

²¹ Todiste 6 Finnairin vastaus 26.9.2023 selvityspyyntöön 12.9.2023, kohta 5.

²² Todiste 6 Finnairin vastaus 26.9.2023 selvityspyyntöön 12.9.2023, kohta 7.

²³ Todiste 6 Finnairin vastaus 26.9.2023 selvityspyyntöön 12.9.2023, kohta 3 ja s. 3.

²⁴ Todiste 6 Finnairin vastaus 26.9.2023 selvityspyyntöön 12.9.2023, s. 3.

Viraston tulkinta vastauksesta oli se, että Finnair olisi laajentanut sitoumuspäätöksessä todetun hinnan esittämistavan käyttöä siten, että se koskisi nyt kaikkia Finnairin tarjoamia lentoja. Samassa yhteydessä virasto pyysi Finnairia toimittamaan hinnan esittämistavan muutosta koskevat sisäiset valmistelu- ja muut asiakirjat.²⁵

26. Lisäksi virasto pyysi Finnairilta lisätietoja muun ohella siitä, miten yhtiö on mahdollisesti tiedottanut tai aikoo tiedottaa kysymykseen 2 antamansa vastauksen mukaisesta muutoksesta toimintatavassaan. Virasto kiinnitti kysymyksessä 2 e) huomiota Finnairin edellä kohdassa 24 mainitun sähköpostiviestin rajaukseen tiedustelemalla, miksei Finnair tiedottanut toimintatavan laajemmasta muutoksesta samalla, kun se lähetti 6.8.2023 sähköpostitse ilmoituksen verkkomatkatuimistoille.²⁶
27. Kysymyksessä 3 a) virasto tiedusteli Finnairilta ensinnäkin, onko se palauttanut lipunmyyntioikeudet Ruotsin kilpailuviranomaisen sitoumuspäätöksessä mainituille kuudelle verkkomatkatuimistolle²⁷, ja toiseksi pyysi toimittamaan palauttamiseen liittyvän kirjallisen aineiston, mikäli oikeuksia oli palautettu.²⁸
28. Finnair vastasi 24.10.2023 viraston edellä mainittuun kysymykseen 1 seuraavasti:

KKV tulkitsee Finnairin vastausta pääasiallisesti oikein, mutta selvyyden vuoksi todetaan, ettei kyse ole Finnairin menettelytavan "laajemmasta" muutoksesta, koska Finnair ei Ruotsin kilpailuviranomaisten tutkinnan kohteena olleen sopimuskommunikaation ja toimenpiteiden lisäksi ole käynyt vastaavaa kommunikaatiota tai tehnyt vastaavia toimenpiteitä Suomen osalta.

Finnair ei siis ole Suomen osalta aiemmin edellyttänyt eikä myöskään tule jatkossa edellyttämään, että verkkomatkatuimistot esittävät Finnairin lipputuotteiden hinnan suhteessa kuluttajiin verkkomatkatuimiston mahdollisesti myöntämistä alennuksista erillisinä hintakomponentteina. Koska kyse ei tältä osin ole aiemman menettelytavan muutoksesta, mitään asiaan liittyviä sisäisiä valmistelu- tai muita asiakirjoja ei ole olemassa.²⁹

29. Vastaavasti kysymykseen 2, kaikki alakysymykset a–e mukaan lukien, Finnair vastasi seuraavasti:

Finnair on tiedottanut kaikkia Ruotsin kilpailuviranomaisen sitoumuspäätöksen asianosaisia verkkomatkatuimistoja toimintatavan

²⁵ Todiste 7 Selvityspyynnö 9.10.2023, kysymys 1.

²⁶ Todiste 7 Selvityspyynnö 9.10.2023, kysymys 2.

²⁷ Nämä verkkomatkatuimistot olivat eDreams ODIGEO, Etraveli, Stena Line, Ticket, Trip.com ja Tix. Todisteen 2 Finnairin vastaus 23.11.2020 selvityspyynnöön 23.9.2020, s. 28 listassa käytetään Trip.com Groupin aiempaa toiminimeä Ctrip.com.

²⁸ Todiste 7 Selvityspyynnö 9.10.2023, s. 1–2.

²⁹ Todiste 8 Finnairin vastaus 24.10.2023 selvityspyynnöön 9.10.2023, kohdat 3–4.

muutoksesta sähköpostitse Finnairin aiemmin esittämissä vastauksissa yksilöidyn mukaisesti.

*Edellä todetusti Finnair ei ole Suomen osalta edellyttänyt eikä tule edellyttämään, että verkkomatkatoimistot esittävät Finnairin lippu-
tuotteiden hinnan suhteessa kuluttajiin verkkomatkatoimiston mah-
dollisesti myöntämistä alennuksista erillisinä hintakomponentteina.
Koska kyse ei Suomen osalta ole aiemman menettelytavan muutok-
sesta, Finnair ei ole toistaiseksi katsonut tarpeelliseksi tiedottaa asiasta
Suomessa.*

*Epäselvyyksien välttämiseksi Finnair tulee kuitenkin lyhyellä aikajän-
teellä tiedottamaan Ruotsin kilpailuviranomaisen sitoumuspäätök-
sestä myös Suomessa, ja toimittaa tiedottamista koskevan materiaa-
lin KKV:lle mahdollisimman pian.³⁰*

30. Vastauksensa lopuksi Finnair totesi, ettei sillä ole liiketoiminnallista intressiä kontrolloida verkkomatkatoimistojen Finnairin lentolipuista kuluttajilta veloittamia hintoja tai lipuista myönnettäviä alennuksia ja ettei se myöskään ole tosiasiallisesti estänyt eikä tule jatkossakaan estämään verkkomatkatoimistoja mainostamasta hintojaan tai alennuksiaan edellyttäen, että tietoja Finnairin lipputuotteisiin jo sisältyvistä palveluista ei vääristetä kuluttajien vahingoksi. Finnairin mukaan tämä oli yhtiön perimmäinen huolenaihe Ruotsin kilpailuviranomaisen tutkinnassa.³¹
31. Vastauksessaan 24.10.2023 kysymykseen 3 Finnair ilmoitti palauttaneensa lipunmyyntioikeudet kaikille kuudelle yritykselle, mutta ei toimittanut palauttamiseen liittyvää aineistoa.³² Finnair toimitti 3.11.2023 vastauksena viraston täydennyskehotukseen sähköpostikirjeenvaihtoa eDreams ODIGEO:n, Etravelin ja Stena Linen (Sembon) kanssa. Finnairin ilmoituksen mukaan yhtiöllä ei ollut muuta materiaalia asiaan liittyen.³³

6.4 Selvityspyyntö 10.11.2023 ja Finnairin vastaus 17.11.2023

32. Virasto pyysi 10.11.2023 Finnairia tarkentamaan ja perustelemaan edellä kohdissa 28 ja 29 mainittua virkettä "Finnair ei ole Suomen osalta edellyttänyt [...], että verkkomatkatoimistot esittävät Finnairin lipputuotteiden hinnan suhteessa kuluttajiin verkkomatkatoimiston mahdollisesti myöntämistä alennuksista erillisinä hintakomponentteina." Virasto pyysi myös toimittamaan väitteen tueksi kirjallista näyttöä.³⁴
33. Finnair vastasi 17.11.2023 seuraavasti:

³⁰ Todiste 8 Finnairin vastaus 24.10.2023 selvityspyyntöön 9.10.2023, kohdat 5–7.

³¹ Todiste 8 Finnairin vastaus 24.10.2023 selvityspyyntöön 9.10.2023, kohta 14.

³² Todiste 8 Finnairin vastaus 24.10.2023 selvityspyyntöön 9.10.2023, kohta 8.

³³ Todiste 9 Finnairin vastaus 3.11.2023 täydennyskehotukseen 31.10.2023, s. 1 ja 5–17.

³⁴ Todiste 10 Selvityspyyntö 10.11.2023, kysymys 1.

Finnair kohdisti Ruotsin kilpailuviranomaisen sitoumuspäätöksessä käsitellyn toimenpiteensä loppuvuodesta 2019 kansainvälisiin verkkomatkatoimistoihin, joiden oli havaittu markkinoivan Finnairin lentotuotteita harhaanjohtavasti ja/tai siten, että Finnairin tuotetta ei esitetty erillään matkatoimistojen tuotteista ja hinnoista. Finnairin kirjeenvaihto osoitettiin kyseisten kansainvälisten yhtiöiden toimipisteisiin ulkomailla, erityisesti Saksassa, Ruotsissa ja Italiassa. Selvyiden vuoksi todetaan, että kansainvälisillä verkkomatkatoimistoilla on kymmeniä tai jopa satoja liputusoikeudet antavia matkatoimistotunnuksia, joista hyvin pieni määrä on suomalaisia tunnuksia. Finnairilla on olemassa vain kirjeenvaihtoa, joka on kohdennettu ulkomaille, ja tämä kirjeenvaihto on toimitettu KKV:lle Finnairin aiemmissa vastauksissa.³⁵

6.5 Selvityspyynnö 30.11.2023 ja Finnairin vastaus 15.12.2023

34. Selvityspyynnön 30.11.2023 kysymyksessä 4 virasto viittasi edellä kohdassa 21 mainittuun taulukkoon, jonka Finnair toimitti vastauksena³⁶ Ruotsin kilpailuviranomaisen tietopyynnön kohtaan 25.a, sekä Finnairin edellä kohdassa 20 mainittuun saman vastauksen kohtaan 22.h, jossa Finnair oli ilmoittanut soveltaneensa samaa tulkintaa lipputuotteiden hintatietojen esittämisestä jo useamman vuoden tai jopa vuosikymmeniä. Virasto pyysi Finnairia toimittamaan listauksen kaikista verkkomatkatoimistoista, joihin Finnair on ottanut yhteyttä antaakseen kyseiseen tulkintaan liittyvää ohjeistusta, neuvontaa, määräyksiä tai selvennyksiä, rajattuna kuitenkin ajallisesti 1.1.2019 jälkeen tapahtuneisiin yhteydenottoihin. Virasto pyysi Finnairia käyttämään toimintukseen Excel-tilukkoa, johon oli merkitty sarakkeille otsikot Verkkomatkatoimiston nimi, Verkkomatkatoimiston emoyhtiö ("Agent corporation") ja Yhteydenoton pvm.³⁷
35. Finnair ei vastauksessaan 15.12.2023 toimittanut viraston pyytämää Excel-tilukkoa lainkaan, vaan totesi seuraavasti:

Finnair on aiemmissa vastauksissaan toimittanut KKV:lle kaiken tähän kysymykseen liittyvän materiaalin. Finnairin käytettävissä olevien tietojen perusteella verkkomatkatoimistoille ei ole annettu mitään muuta ohjeistusta, neuvontaa, määräyksiä tai selvennyksiä kuin mitä Ruotsin Konkurrenssverketille ja KKV:lle on jo toimitettu. Selvyiden vuoksi todetaan, Finnair ei ole voinut täysin poissulkea mahdollisuutta muiden vastaavien ilmoitusten olemassaolosta johtuen henkilöstövaihdoksista, joiden seurauksena Finnairilla ei enää ole pääsyä tiettyjen avainhenkilöiden sähköpostitileihin.³⁸

³⁵ Todiste 11 Finnairin vastaus 17.11.2023 selvityspyyntöön 10.11.2023, kohta 2.

³⁶ Selvityspyynnön 30.11.2023 kysymyksessä 4 on kirjoitusvirhe, kyse on 20.11.2020 sijaan Finnairin 23.11.2020 toimittamasta vastauksesta.

³⁷ Todiste 12 Selvityspyynnö 30.11.2023, s. 2–3 ja 6.

³⁸ Todiste 13 Finnairin vastaus 15.12.2023 selvityspyyntöön 30.11.2023, kohta 9.

7 Finnairin antamien tietojen virheellisyyden, puutteellisuuden ja harhaanjohtavuuden osoittava näyttö

7.1 Näyttö Finnairin menettelystä Suomesta lähtevien ja Suomeen saapuvien lentojen lipunmyynnissä

36. Vastauksissaan 24.10.2023 selvityspyynnön 9.10.2023 kysymyksiin 1 ja 2 Finnair väitti ensinnäkin, ettei se ole Suomen osalta edellyttänyt, että verkkomatkatoimistot esittävät sen lipputuotteiden hinnan suhteessa kuluttajiin verkkomatkatoimiston mahdollisesti myöntämistä alennuksista erillisinä hintakomponentteina. Toiseksi Finnair väitti, ettei mitään asiaan liittyviä sisäisiä valmistelu- tai muita asiakirjoja ole olemassa.³⁹
37. Koska Finnair käytti vastauksissaan tulkinnanvaraista muotoilua *Suomen osalta*, jota yhtiö täsmensi vastauksessaan 17.11.2023 viraston 10.11.2023 päivättyyn selvityspyyntöön⁴⁰, ennen vastauksiin liittyvän näytön arviointia on tarkasteltava, miten Finnair on ymmärtänyt viraston kysymykset menettelynsä maantieteellisestä ulottuvuudesta.

7.1.1 Finnair ymmärsi viraston tarkastelevan erityisesti lipunmyyntiä lennoille Suomesta ja Suomeen

38. Finnairin sisäisessä sähköpostiketjussa 14.9.2023 käsiteltiin yhtiön Ruotsin kilpailuviranomaiselle antamia sitoumuksia ja viraston 12.9.2023 päivättyä selvityspyyntöä. Yhtiön työntekijä B avasi tilannetta seuraavasti:

*[W]e gave the commitment to the Swedish Authority and the scope of the commitment is limited to journeys to/from Sweden due to the fact that the Swedish Authority does not have jurisdiction over other markets. However, we will act as if the commitment applied to all jurisdictions to avoid breaching the commitment accidentally and to avoid other countries' Authorities starting a similar investigation. As it happens, yesterday the Finnish Authority asked us how we are going to act in respect of traffic that originates or ends in Finland. We do not want the Finnish Authority or any other European Authority to open a similar investigation so we will act uniformly in all European countries.*⁴¹

39. Finnair on siten ymmärtänyt viraston selvityspyynnön koskevan lipunmyyntiä lennoille, jotka lähtevät Suomesta tai saapuvat Suomeen. Finnair on myös käsittänyt, että Ruotsin kilpailuviranomaisen toimivalta rajoittuu Ruotsista lähteviin tai sinne saapuviin lentoihin – ei esimerkiksi verkkomatkatoimistoihin, joilla on kiinteä toimipaikka Ruotsissa.⁴² Finnairin vastauksissaan käyttämä ilmaisua *Suomen osalta* on tulkittava tästä lähtökohdasta.

³⁹ Ks. kohdat 28–29 edellä.

⁴⁰ Ks. kohta 33 edellä.

⁴¹ Todiste 14 Sisäinen sähköpostiketju 14.9.2023, s. 1.

⁴² Vrt. edellä kohdassa 33 mainittu Finnairin vastaus 17.11.2023.

7.1.2 Finnair valvoi verkkomatkatointimistojen hinnoittelua ja puuttui siihen Suomesta lähtevillä ja Suomeen suuntautuvilla lennoilla

40. Finnair valvoi jo vuonna 2018 Ticketin hinnoittelua lennoilla Suomesta ja/tai Suomeen sekä asetti rajoituksia Ticketin lipunmyyntioikeuksiin tietyille Suomesta lähteville ja Suomeen suuntautuville reiteille.⁴³ Finnairin työntekijä A kirjoitti viesteissään, että Ticketin oli havaittu alittavan Finnairin hinnoittelun ja että Finnair halusi ryhtyä toimiin vain Suomen markkinalla tai pääasiassa Suomesta lähtevällä liikenteellä.⁴⁴
41. Ticketin toiminnasta Suomen markkinalla keskusteltiin uudestaan loppuvuodesta 2018, kun yhtiön aggressiivinen hinnoittelu oli herättänyt huomiota Finnairin sisällä. Finnair oli tuolloin myös yhteydessä Ticketiin, joka lupasi kiinnittää asiaan huomiota ja lopettaa merkittävät hinnanalitukset. Samassa yhteydessä nousi keskusteluun myös muiden verkkomatkatointimistojen vastaava toiminta.⁴⁵
42. Finnair toimeenpani vuonna 2019 Project Auroraksi nimettyä lentolippujen jakelujärjestelmää koskenutta uudistusta. Syksyllä 2019 osana projektia Finnair tehosti varaus- ja lipunmyyntiehtojen noudattamisen valvontaa.⁴⁶ Työntekijä A listasi sähköpostiviestissään 1.10.2019 tehtyjä ja suunniteltuja toimenpiteitä ja totesi, että valvonta on aloitettu seitsemällä matkan lähtömaan perusteella määritellyllä markkinalla. Valvonta kattoi tässä vaiheessa seuraavat markkinat ja hakujen lukumäärän: FI 9 / SE 9 / NO 9 / DE 9 / CH 9 / GB 10 / RU 10. Valvontaa varten tehdyt haut sisälsivät siten yhdeksän Suomesta lähtevää lentoreittiä.⁴⁷
43. Työntekijä A lähetti 10.10.2019 ulkoiselle palveluntarjoajalle pohjan, jota palveluntarjoaja voisi käyttää mallina raportoidessaan Finnairille metahakusivustojen valvonnan tuloksista.⁴⁸ Raportointipohja sisälsi Findings-välilehden alla havaintoja syyskuun lopulla tehdyistä hauista. Haut oli tehty muun muassa seuraaville lentoyhteyksille: Helsinki–Bangkok, Helsinki–Oulu, Tukholma–Helsinki, Göteborg–Helsinki, Düsseldorf–Helsinki, Frankfurt–Helsinki, Hampuri–Helsinki, Lontoo–Helsinki ja Manchester–Helsinki.⁴⁹
44. Valvonnan raportointipohjan kehittäminen jatkui sisäisesti lokakuussa. Työntekijä A ohjeisti 21.10.2019 valvonnan kohteeksi otettavat markkinat ja lentoyhteydet. FI-markkinalla valvonnan kohteena olivat seuraavat määränpääät Helsingistä lähteville lennoille: Bangkok, Oulu, Lontoo, New York, Bryssel, Rovaniemi, Tukholma, Málaga ja Hong Kong. Muilta markkinoilta valvonnan kohteena olivat lennot Helsinkiin seuraavista lähtöpaikoista: Tukholma,

⁴³ Ticket oli vuonna 2019 Finnairin yksi suurimpia jakelijoita Suomessa. Suomen myynnin osuus Ticketin myymistä Finnairin lipuista oli tällöin 40 prosenttia. Ks. Todiste 44 Työntekijä E:n sähköpostiviesti työntekijä F:lle 10.5.2021.

⁴⁴ Todiste 15 Sähköpostiketju työntekijä C, työntekijä A:n ja työntekijä D:n välillä 9.8.2018, s. 1.

⁴⁵ Todiste 16 Sisäinen sähköpostiketju 23.11.–3.12.2018. Tässä ja muissa todisteissa esiintyvä lyhenne POC tarkoittaa viraston käsityksen mukaan matkan alkupistettä, Point of Commencement.

⁴⁶ Todiste 17 Työntekijä A:n sähköpostiviesti 1.10.2019, s. 1, 9, 19–26 ja 29–31.

⁴⁷ Todiste 17 Työntekijä A:n sähköpostiviesti 1.10.2019, s. 1–3.

⁴⁸ Todiste 21 Finnairin ja palveluntarjoajan välinen sähköpostiketju 9.–10.10.2019, s. 1. Pohjan ohjeet s. 3.

⁴⁹ Todiste 21 Finnairin ja palveluntarjoajan välinen sähköpostiketju 9.–10.10.2019, s. 3–5.

Göteborg, Oslo, Bergen, Düsseldorf, Frankfurt, Hampuri, Berliini, München, Stuttgart, Zürich, Geneve, Lontoo, Manchester, Edinburgh ja Moskova. Lisäksi valvonta kohdistui lennoille Kittilään Lontoosta ja Zürichistä sekä Ivaloon Lontoosta.⁵⁰

45. Työntekijä E:n sähköpostiviestissä 19.12.2019 listattiin verkkomatkatuomistot, joiden lipunmyyntioikeudet Finnair aikoi sulkea 23.12.2019, sekä havaittujen rikkomusten määrä sulkemisen perusteena. FI-markkinalla rikkomushavain-toja oli sulkemisen kohteeksi päätyneillä verkkomatkatuomistoilla yhteensä 114 kappaletta.⁵¹
46. Finnair huomautti Expediaalle 27.12.2019 Finnairin hintojen esittämisestä ehto-jen vastaisesti. Finnair käytti esimerkkinä brändien Expedia ja Ebookers hin-noittelua muun muassa lentoyhteyksillä Zürich–Helsinki, Zürich–Kittilä ja Ge-neve–Helsinki.⁵²
47. Vuodenvaihteessa 2019–2020 Finnair sulki lipunmyyntioikeudet Trip.comilta ja jatkoi keskustelua aiheesta yhtiön edustajan kanssa. Sisäisesti Finnairilla to-dettiin Trip.comin esittävän edelleen hintoja väärin esimerkiksi lentoyhteyk-sillä Madrid–Helsinki, Geneve–Helsinki, Düsseldorf–Helsinki ja Barcelona–Hel-sinki, minkä vuoksi Finnair pyysi yhtiöltä uudestaan korjaavia toimenpiteitä.⁵³ Finnairin työntekijä H oli uudestaan yhteydessä Trip.comiin 3.2.2020 ja huo-mautti yhtiön rikkomuksista hintojen ilmoittamisessa lentoyhteyksillä Ham-puri–Helsinki, Berliini–Helsinki ja München–Helsinki.⁵⁴
48. Finnair kävi samaan aikaan vastaavaa keskustelua myös Tixin kanssa. Työn-tekijä A käytti viestissään 9.1.2020 yhtiön havaituista tuoreista rikkomuksista esimerkkeinä hinnoittelua muun muassa lentoyhteyksillä Zürich–Kittilä, Hel-sinki–New York ja Amsterdam–Helsinki.⁵⁵ Seuraavana päivänä työntekijä I havainnollisti Tixille, miten yhtiö oli rikkonut Finnairin varaus- ja lipunmyyntieh-toja käyttäen esimerkkeinä hinnoittelua lentoyhteyksillä Zürich–Kittilä ja Ams-terdam–Helsinki.⁵⁶
49. Myös Kilroyn lipunmyyntioikeudet suljettiin vuodenvaihteessa 2019–2020. Kil-royn kanssa käymässään kirjeenvaihdossa Finnairin työntekijä J viittasi 16.1.2020 useisiin rikkomuksiin FI-markkinalla ja käytti esimerkkinä Kilroyn hin-noittelua lentoyhteydellä Helsinki–New York.⁵⁷
50. Finnair lisäsi lähtömaiden perusteella määritellyjä valvottavia markkinoita ja lentoyhteysvälejä maaliskuussa 2020. Kaikilta nyt mukaan otetuilta

⁵⁰ Todiste 22 Sähköpostiketju työntekijä A:n ja työntekijä G:n välillä 21.–22.10.2019, s. 1–2 ja 4. Ks. myös kuvakaap-paukset valvontahavainnoista tiedoston välilehdeltä Supporting material FI_SE, s. 75–90.

⁵¹ Todiste 29 Sisäinen sähköpostiketju 19.–20.12.2019. Ks. myös jäljempänä kohta 68 FI-markkinan rikkomushavain-noista aiemmin joulukuussa 2019.

⁵² Todiste 31 Työntekijä H:n välittämä sähköpostiketju Expedia kanssa 27.12.2019–3.1.2020.

⁵³ Todiste 32 Sisäisesti välitetty sähköpostiketju Trip.comin kanssa 20.12.2019–8.1.2020, s. 1–8 ja 15–16.

⁵⁴ Todiste 35 Työntekijä H:n välittämä sähköpostiketju Trip.comin kanssa 21.1.–4.2.2020, s. 1–5.

⁵⁵ Todiste 33 Sisäisesti välitetty sähköpostiketju Tixin kanssa 12.12.2019–9.1.2020, s. 1–4.

⁵⁶ Todiste 34 Sisäisesti välitetty sähköpostiketju Tixin kanssa 12.12.2019–15.1.2020, s. 4–5.

⁵⁷ Todiste 4 Finnairin vastaus 5.7.2021 lisäselvityspyyntöön 7.6.2021, s. 2–12, jonka Finnair siis itse toimitti virastolle.

markkinoilta valvottaviin yhteyksiin sisältyi vähintään yksi lento Helsinkiin ja osasta myös lento Rovaniemelle.⁵⁸

51. Maaliskuussa 2020 Finnair lähetti uusia huomautuskirjeitä, joissa se pyysi verkkomatkatuomistojen korjaamaan hintojen esittämistä. Työntekijä H huomautti Travelgenioa hintojen esittämisestä muun muassa lentoyhteyksillä Madrid–Helsinki ja Amsterdam–Rovaniemi⁵⁹ ja Travixia muun muassa lentoyhteyksillä Pariisi–Rovaniemi ja Lontoo–Kittilä⁶⁰. Lucky2golla yhteydenottoon johtaneet valvontahavainnot koskivat hintojen esittämistä muun muassa lentoyhteyksillä Barcelona–Helsinki ja Madrid–Helsinki.⁶¹ Lisäksi DreamWorldTravelista esitettiin valvontahavaintoja lentoyhteyksillä Lontoo–Ivalo, Manchester–Helsinki, Lontoo–Kittilä ja Edinburgh–Helsinki.⁶²
52. Syyskuussa 2021 Finnair lähetti jälleen huomautuksia verkkomatkatuomistoille. Työntekijä J käytti Kilroylle esimerkkinä ehtojen vastaisesta hintojen esittämisestä kuvakaappauksia, joihin sisältyi muun muassa lentoyhteydet Helsinki–New York ja Helsinki–Bangkok.⁶³
53. Edellä esitetystä näytöstä ilmenee, että Finnair valvoi ja puuttui verkkomatkatuomistojen hinnoitteluun Suomesta lähtevillä ja Suomeen saapuvilla lennoilla ainakin vuodesta 2018 alkaen. Näytöstä ilmenee myös, että Suomi oli yksi seitsemästä lentojen lähtöpaikan perusteella määritellystä valvonnan kohteeksi otetusta markkinasta, kun Finnair syksyllä 2019 tiukensi suhtautumistaan verkkomatkatuomistojen varaus- ja lipunmyyntiehtojen vastaiseen hinnoitteluun. Valvonnassa ja puuttumisissa oli näytön perusteella kyse siitä, että Finnair edellytti verkkomatkatuomistojen esittävän sen lipputuotteiden hinnan suhteessa kuluttajiin verkkomatkatuomiston mahdollisesti myöntämistä alennuksista erillisinä hintakomponentteina, vastaavalla tavalla kuin Ruotsista lähtevillä ja Ruotsiin saapuvilla lennoilla.⁶⁴

7.1.3 Ruotsin kilpailuviranomaisen päätöksen jälkeen Finnair muutti menettelytapansa, ja tästä oli olemassa sisäisiä asiakirjoja

54. Työntekijä E päivitti Finnairin organisaatiolle Ruotsin kilpailuviranomaisen kanssa käytyjen sitoumusneuvotteluiden tilannetta toukokuussa 2022. Hän kuvasi tilannetta muun ohella seuraavasti:

Basically the months of discussions have put [us] at the point where the fare misrepresentation will not be followed in the Swedish market⁶⁵ (and at the same time fare misrep will not be enforced in

⁵⁸ Todiste 36 Työntekijä A:n sähköpostiviesti palveluntarjoajalle 8.3.2020, s. 2.

⁵⁹ Todiste 38 Työntekijä H:n välittämä sähköpostiketju Travelgenion kanssa 16.–18.3.2020, s. 2, 5–6 ja 8–9.

⁶⁰ Todiste 39 Työntekijä H:n välittämä sähköpostiketju Travixin kanssa 16.3.2020, s. 1–5.

⁶¹ Todiste 41 Sähköpostiketju työntekijä A:n ja työntekijä K:n välillä 15.–26.3.2020.

⁶² Todiste 40 Sähköpostiketju työntekijä A:n ja työntekijä I:n välillä 14.–17.3.2020. Virastolla ei ole täsmällistä näyttöä siitä, milloin ja miten Finnair oli yhteydessä DreamWorldTraveliin.

⁶³ Todiste 48 Sähköpostiviesti Kilroylle 16.9.2021.

⁶⁴ Vrt. edellä kohdissa 28 ja 33 tarkastellut Finnairin vastaukset.

⁶⁵ Kyseisessä sitoumuslunnoksessa "active in Sweden" on määritelty Finnairin lipputuotteiden myymiseksi Ruotsiin keskittävältä sivustolta ruotsin kielellä, ks. todiste 49 Työntekijä E:n sähköpostiviesti 20.5.2022, s. 3–4.

Europe). As discussed at our DEC meeting on this topic, the market environment is different than +2,5 years ago with AY content, content levels in the different channels.

we will compromise and not execute price misrep practices. It is good to remember the environment we live in now is different than when we started BTP price misrep followup in 2019.⁶⁶

55. Finnair päätti heinäkuussa 2023 lopettaa marraskuussa 2019 aloitetun ulkoisen palveluntarjoajan suorittaman metahakusivustoseurannan.⁶⁷ Palvelun irtisanominen ajoittui samaan aikaan Ruotsin kilpailuviranomaisen antaman sitoumuspäätöksen kanssa. Finnair vastaanotti tuolloin edelleen palveluntarjoajalta raportteja verkkomatkoimistojen hinnoista metahakusivustoilla, ja raportit koskivat edelleen muun muassa Suomesta lähteviä lentoja.⁶⁸
56. Edellä kohdassa 38 käsitellyssä sähköpostiketjussa 14.9.2023 Finnairin työntekijä F esitti yhteenvedon sisäisestä keskustelusta, joka viestien otsikon perusteella koski Ruotsin kilpailuviranomaiselle annettujen sitoumusten täytäntöönpanoa. Työntekijä F totesi, että yhtiö ei ole sitoumuksesta proaktiivinen yhdenkään verkkomatkoimiston suuntaan. Työntekijä F:n mukaan kuitenkin lipunmyyntioikeus voidaan toistaiseksi avata, jos globaali verkkomatkoimisto on yhteydessä ja jos ei ole erityistä syytä kieltäytyä.⁶⁹
57. Työntekijä B selvensi työntekijä F:n yhteenvedoa kahteen otteeseen. Ensin hän totesi, että Finnairin varaus- ja lipunmyyntiehdot soveltuvat jatkossakin kaikkiin matkoimistoihin lukuun ottamatta hinnan esittämistä koskevaa sääntöä, jota ei sovelleta seuraavaan viiteen vuoteen. Myöhemmin työntekijä B täydensi edellä kohdassa 38 todetusti, että Finnair toimii yhdenmukaisesti koko Euroopassa, vaikka sitoumukset koskevat vain matkoja Ruotsiin ja Ruotsista, koska Finnair ei halua rikkoa sitoumuksia epähuomiossa eikä muiden maiden viranomaisten avaavan vastaavia tutkintoja.⁷⁰
58. Työntekijä F luonnosteli marraskuussa 2023 edellä kohdassa 29 mainittua viestiä Suomen matkailualan liitto ry:lle yhdessä työntekijä B:n kanssa. Työntekijä F:n luonnosversiossa oli muotoilu "Sitoumuksen lisäksi Finnair on päättänyt soveltaa samankaltaista menettelyä myös matkustuksen osalta joka alkaa Suomesta tai päättyy Suomeen: Finnair ei enää vaadi hintailmoittelun osalta alennusten esittämistä erikseen Finnairin hinnasta", jonka työntekijä B ehdotti muutettavaksi kirjeeseen päätyneeseen muotoon "Selvyyden vuoksi Finnair ilmoittaa, että se ei vaadi verkkomatkoimistoja esittämään

⁶⁶ Todiste 49 Työntekijä E:n sähköpostiviesti 20.5.2022.

⁶⁷ Todiste 52 Sähköpostiketju työntekijä A:n ja työntekijä L:n välillä 6.–10.7.2023, s. 1. Ks. raportoinnin aloittamisesta kohdat 43–44 edellä.

⁶⁸ Todiste 53 Kuvakaappauksia sisältävä Word-tiedosto 7.7.2023. Asiakirja on kopioitu tarkastuksella Finnairin Share-Point-järjestelmästä kansiota RI-Documents ja sen metatiedoissa tekijäksi on merkitty palveluntarjoajan työntekijä R.

⁶⁹ Todiste 14 Sisäinen sähköpostiketju 14.9.2023, s. 2.

⁷⁰ Todiste 14 Sisäinen sähköpostiketju 14.9.2023, s. 1.

omia alennuksiaan erillään Finnairin tuotteiden hinnoista myöskään Suomesta lähtevien tai sinne päättyvien matkojen suhteen.”⁷¹

59. Edellä esitetystä näytöstä ilmenee, että Finnair muutti kesällä tai viimeistään syksyllä 2023 aiempaa menettelytapansa suhteessa verkkomatkatoimistoihin, jotka myivät sen lipputuotteita Suomesta lähteville ja Suomeen saapuille lennoille. Näytöstä ilmenee myös, että tästä muutoksesta oli syksyllä 2023 olemassa sisäisiä asiakirjoja.⁷² Näytöstä ilmenee lisäksi, että Finnair ei aikonut oma-aloitteisesti olla yhteydessä verkkomatkatoimistoihin muutoksesta⁷³ ja halusi viraston kahden selvityspyynnön jälkeen viestiä asian muutoksen sijaan selvennöksenä⁷⁴.

7.2 Näyttö Finnairin hallussa olleesta lipunmyyntioikeuksien palauttamista koskevasta kirjallisesta aineistosta

60. Vastauksessaan 3.11.2023 viraston täydennyskehotukseen Finnair toimitti lipunmyyntioikeuksien palauttamista koskevaa sähköpostikirjeenvaihtoa eDreams ODIGEO:n, Etravelin ja Stena Linen kanssa. Finnairin ilmoituksen mukaan yhtiöllä ei ollut muuta materiaalia asiaan liittyen. Vastauksen paikkansapitävyyden ja täydellisyyden arvioinnissa on siten kyse siitä, oliko Finnairilla hallussaan kirjallista aineistoa lipunmyyntioikeuksien palauttamisesta Trip.comille, Ticketille ja Tixille.⁷⁵
61. Trip.com pyysi lipunmyyntioikeuksien palauttamista 3.11.2020 vakuutellen samalla noudattavansa jatkossa Finnairin varaus- ja lipunmyyntiehtoja. Viraston hallussa ei ole Finnairin vastausviestiä, mutta yhtiön sisäisessä sähköpostikeskustelussa oikeudet päätettiin palauttaa.⁷⁶
62. Ticket pyysi huhtikuussa 2023 Finnairilta lipunmyyntioikeuksien palauttamista. Viimeisenä lipunmyyntioikeudet avattiin Suomeen 19.4.2023.⁷⁷
63. Finnairilla on ollut verkkomatkatoimistojen lipunmyyntioikeuksista ajantasainen seuranta, josta on ilmennyt myös Ticketin lipunmyyntioikeuksien avaaminen huhtikuussa 2023.⁷⁸
64. Edellä esitetystä näytöstä ilmenee, että Finnairin hallussa oli syksyllä 2023 aineistoa lipunmyyntioikeuksien palauttamisesta ainakin Trip.comille ja Ticketille. Näitä kahta asiakirjaa Finnair ei nimenomaisesti pyynnöstä huolimatta

⁷¹ Todiste 54 Sähköpostiketju työntekijä F:n ja työntekijä B:n välillä 3.11.2023 ja todiste 9 Finnairin vastaus 3.11.2023 täydennyskehotukseen 31.10.2023, s. 18–19.

⁷² Viraston tarkastuksella kopioimasta aineistoista todisteet 14 ja 49 ovat viraston pyytämiä hinnan esittämistävän muutosta koskevia Finnairin sisäisiä asiakirjoja.

⁷³ Ks. kohta 56 edellä ja siinä viitattu todiste 14 Sisäinen sähköpostiketju 14.9.2023, s. 2.

⁷⁴ Ks. kohta 58 edellä ja siinä viitattu todiste 54 Sähköpostiketju työntekijä F:n ja työntekijä B:n välillä 3.11.2023.

⁷⁵ Ks. kohdat 27 ja 31 edellä.

⁷⁶ Todiste 42 Sisäinen sähköpostiketju Trip.comin yhteydenotosta 3.11.2020.

⁷⁷ Todiste 50 Finnairin ja Ticketin välinen sähköpostiketju 13.–19.4.2023. Finnairilta keskustelun osapuolena on työntekijä J, joka on vastannut Ticketin kontaktoinnista, ks. todiste 30 Sähköpostiketju työntekijä A:n ja työntekijä E:n välillä 23.12.2019.

⁷⁸ Todiste 51 Työntekijä A:n sähköpostiviesti 29.5.2023.

toimittanut virastolle vastauksessaan 3.11.2023. Sen sijaan virasto ei kilpailulain 35 §:n mukaisella tarkastuksella löytänyt Finnairilta kirjeenvaihtoa lipunmyyntioikeuksien palauttamisesta Tixille.⁷⁹

7.3 Näyttö Finnairin Suomessa toimiville verkkomatkatuimistoille osoittamasta kirjeenvaihdosta sekä kirjeenvaihdosta, jota se ei ollut toimittanut virastolle

65. Vastauksessaan 17.11.2023 selvityspyynnön 10.11.2023 kysymykseen 1 Finnair täsmensi aiempaa vastaustaan ja käyttämänsä ilmausta *Suomen osalta*⁸⁰ väittämällä, että Suomen ja Ruotsin kilpailuviranomaisten tarkastelun kohteena ollut kirjeenvaihto osoitettiin kansainvälisten verkkomatkatuimistojen toimipisteisiin ulkomaille, erityisesti Saksassa, Ruotsissa ja Italiassa. Edelleen Finnair väitti, että sillä on olemassa vain kirjeenvaihtoa, joka on kohdennettu ulkomaille, ja että tämä kirjeenvaihto oli toimitettu virastolle yhtiön aiemmissa vastauksissa.⁸¹ Vastauksen paikkansapitävyyden arvioinnissa on siten ensinnäkin kyse siitä, miten kirjeenvaihdon kohdistaminen Suomeen on ymmärrettävä, ja toiseksi siitä, onko Finnairin hallussa ollut Suomeen kohdennettua kirjeenvaihtoa. Kolmanneksi on arvioitava, oliko kaikki Finnairin mukaan ulkomaille kohdennettu kirjeenvaihto toimitettu virastolle yhtiön aiemmissa vastauksissa.
66. Edellä kohdassa 41 tarkastellussa sähköpostiketjussa Finnair valvoi loppuvuodesta 2018 Ticketin hinnoittelua erityisesti Ticket.fi-verkkosivustolla, ja viestissä referoidun vastauksen mukaan Ticketin edustaja lupasi olla yhteydessä yhtiön FI-tiimiin lopettaakseen Finnairin asettaman hintatason alittavan hinnoittelun.⁸²
67. Vastaavasti kohdassa 42 käsitellyssä sähköpostissa on matkatuimistojen eri brändien kohdalla merkitty taulukkoon, millä markkinoilla kyseisen brändin oli havaittu rikkoneen hinnoittelua koskevia ehtoja. FI-markkinaa eli Suomesta lähteviä lentoja koskeva rikkomus oli kirjattu seuraaville brändeille: Kilroy, Supersaver, Travelstart, Seat24, Tripmonster, Sembo, Ticket, Flighttix, Travelgenio, Flightfinder, Travellink ja Opodo.⁸³ Kyseinen taulukko on kopioitu 8.10.2019 tallennettuun PowerPoint-esitykseen. Taulukkoon on täydennetty Notification sent -sarakeeseen tieto yhteydenotoista puhelimitse ja sähköpostitse Kilroyn, Supersaverin, Travelstartin ja Seat24:n (Etraveli Group AB),

⁷⁹ Todisteelta 51 Työntekijä A:n sähköpostiviesti 29.5.2023 ilmenee, että lipunmyyntioikeudet on palautettu, mutta palauttamisen ajankohtaa ei ole kirjattu.

⁸⁰ Ks. kohdat 28–29 ja 36 edellä. Kuten edellä kohdissa 37–39 on todettu, Finnairin vastauksia ja vastauksiin liittyvää näyttöä arvioitaessa on huomioitava, että yhtiö alun perin ymmärsi viraston selvityspyyntöjen koskevan yhtiön menettelyä Suomesta lähtevien ja Suomeen saapuvien lentojen lipunmyynnissä. Seuraavassa tarkastellaan näyttöä suhteessa Finnairin täsmäntävässä vastauksessaan esittämään vaihtoehtoiseen tulkintaan ilmaisulle *Suomen osalta*.

⁸¹ Ks. kohdat 32–33 edellä.

⁸² Todiste 16 Sisäinen sähköpostiketju 23.11.–3.12.2018.

⁸³ Todiste 17 Työntekijä A:n sähköpostiviesti 1.10.2019, s. 1–3. Ks. myös todiste 21 Finnairin ja palveluntarjoajan välinen sähköpostiketju 9.–10.10.2019, s. 4 ja Todiste 22 Sähköpostiketju työntekijä A:n ja työntekijä G:n välillä 21.–22.10.2019, s. 5–6 (Findings-välilehti, POS ja POC-sarakkeissa FI-merkinnät. POS tarkoittaa viraston käsityksen mukaan myyntipaikkaa, Point of Sales).

Sembon, Ticketin, Travelgenion sekä Travellinkin ja Opodon (Vacaciones eDreams, S.L.) kohdalle.⁸⁴

68. Joulukuun 2019 yhteydenotoissa verkkomatkatoimistoihin, jotka Finnair listasi edellä kohdassa 21 käsitellyssä vastauksessaan 23.11.2020, FI-markkinaa koskevia rikkomuksia oli 557 kappaletta. Sisäisessä sähköpostikeskustelussa todettiin, että yhteydenotot hoidetaan mahdollisuuksien mukaan keskiteysti eikä erikseen maakohtaisesti.⁸⁵ Keskustelun mukaisesti osaan kirjeistä sisältyi maininta *including brands in all countries*.⁸⁶
69. Finnair sulki 23.12.2019 lipunmyyntioikeudet seuraavien verkkomatkatoimistobrändien suomalaisilta IATA-numeroilta⁸⁷: Supersaver, Travellink, Ticket.fi ja Airngo.fi. Näistä Etraveli-konserniin kuuluneen Supersaverin IATA-numero oli rekisteröity suomalaiselle tytäryhtiölle, SRG Finland Ab Oy:lle.⁸⁸
70. Finnair sulki Kilroyn lipunmyyntioikeudet noin viikoksi 15.–22.1.2020.⁸⁹ Sulkeminen koski ainakin Kilroyn suomalaiselle tytäryhtiölle, Oy Kilroy Finland Ab:lle, rekisteröityä IATA-numeroa.⁹⁰
71. Syyskuussa 2021 Finnair huomautti uudestaan Kilroyta ehtojen vastaisesta hintojen esittämisestä.⁹¹ Työntekijä J totesi huomautuksen koskevan Suomen, Ruotsin, Norjan ja Alankomaiden markkinoita.⁹²
72. Työntekijä E:n sähköpostiviestissä 10.5.2021 listattiin vuoden 2019 tiedoilla Finnairin Suomen top 15 matkatoimistot ja näiden Suomen myynnin osuus prosentteina. Asiassa esiintyvistä kansainvälisistä verkkomatkatoimistoista taulukkoon sisältyivät Expedia (FI-osuus 36 prosenttia), Etraveli (59

⁸⁴ Todiste 18 PowerPoint-esitys AURORA 8.10.2019, s. 2.

⁸⁵ Todiste 24 Sisäinen sähköpostiketju 11.12.2019. Ks. vastaavasti edellä kohdassa 45 tarkasteltu todiste 29 Sisäinen sähköpostiketju 19.–20.12.2019, jonka ensimmäisellä sivulla työntekijä A vastaa työntekijä J:lle, että verkkomatkatoimistoille ei erikseen kerrota, mitä markkinaa rikkomus koskee. Kilroylle Finnair kuitenkin erikseen huomautti, että sama kirje koskee Pohjoismaita, ks. todiste 28 Sähköpostiviesti Kilroylle 13.12.2019, s. 1.

⁸⁶ Todiste 25 Sähköpostiviesti Uvet Nordicille 12.12.2019, s. 2 (brändi Suomessa flightfinder.fi); todiste 26 Sähköpostiviesti Sembolle 13.12.2019, s. 2 (sembo.fi); todiste 27 Sähköpostiviesti Otravolle 13.12.2019, s. 2 (tripmonster.fi); todiste 28 Sähköpostiviesti Kilroylle 13.12.2019, s. 2 (kilroy.fi). Näin myös Ticketin kanssa käydyssä kirjeenvaihdossa, jonka Finnair toimitti virastolle, ks. todiste 3 Selvityspyynnön vastauksen 23.11.2020 liite C1, s. 4 (ticket.fi ja airngo.fi). Brändit Suomessa ilmenevät esim. valvontatiedostosta, ks. todiste 22 Sähköpostiketju työntekijä A:n ja työntekijä G:n välillä 21.–22.10.2019, s. 5–6 ja 75–90.

⁸⁷ IATA-numerolla tarkoitetaan Kansainvälisen ilmakuljetusliiton (IATA) antamaa tunnistenumeroa, jota akkreditoidut matkatoimistot, lentoyhtiöt sekä muut matkailuyritykset käyttävät mm. lentolippujen jakelussa. Viraston käsityksen mukaan Finnairin vastauksessaan 17.11.2023 mainitsemat *liputusoikeudet antavat matkatoimistotunnukset* tarkoittavat IATA-numeroita, ks. kohta 33 edellä.

⁸⁸ Todiste 30 Sähköpostiketju työntekijä A:n ja työntekijä E:n välillä 23.12.2019.

⁸⁹ Todiste 2 Finnairin vastaus 23.11.2020 selvityspyynnöön 23.9.2020, s. 28.

⁹⁰ Todiste 4 Finnairin vastaus 5.7.2021 lisäselvityspyynnöön 7.6.2021, s. 9, jonka Finnair siis itse toimitti virastolle. Ks. myös todiste 43 Sisäinen sähköpostiketju Kilroyn yhteydenotosta 18.11.2020, s. 1.

⁹¹ Kohta 52 edellä.

⁹² Todiste 48 Sähköpostiviesti Kilroylle 16.9.2021, s. 1.

prosenttia), Ticket (40 prosenttia), Travelgenio (30 prosenttia) ja Kilroy (60 prosenttia).⁹³

73. Edellä esitetystä näytöstä ilmenee, että vastoin virastolle 17.11.2023 antamaansa selvitystä Finnair kohdensi kirjeenvaihtoaan Suomeen riippumatta siitä, miten Suomeen kohdentaminen on asiassa ymmärrettävä. Ensinnäkin kirjeenvaihto on koskenut verkkomatkatoimistojen toimintaa näiden myydessä Finnairin lentolippuja Suomesta lähteville ja Suomeen saapuville lennoille.⁹⁴ Suomesta lähtevillä lennoilla kirjeenvaihto on pääsääntöisesti koskenut verkkomatkatoimiston toimintaa Suomeen suunnatulla verkkosivustolla ja suomalaisella IATA-numerolla.⁹⁵ Koska verkkomatkatoimistot myyvät lentolippuja internetin kautta, Finnairin menettelyn arvioinnissa ei kuitenkaan tosiasiallisesti ole merkitystä sillä, missä kunkin verkkomatkatoimiston toimipiste sijaitsee, ja tämän myös Finnair on näytön perusteella ymmärtänyt.⁹⁶ Kuten edellä kohdassa 72 käsitelystä näytöstä ilmenee, Suomen markkinan myynti on vuonna 2019 muodostanut merkittävän osuuden kansainvälisten verkkomatkatoimistojen Finnairin lipputuotteiden kokonaismyynnistä.
74. Toiseksi, vaikka Finnairin 17.11.2023 vastauksen mukaisesti asiassa annettaisiin merkitystä verkkomatkatoimistojen toimipisteiden sijainnille ja matkatoimistotunnuksille, edellä esitetystä näytöstä ilmenee, että Finnair kohdisti vähintäänkin välillisesti kirjeenvaihtoaan muun ohella Etravelin ja Kilroyn suomalaisille tytäryhtiöille ja sulki tilapäisesti näille tytäryhtiöille rekisteröidyt lipunmyyntioikeudet.
75. Lisäksi edellä luvussa 7.1.2 ja jäljempänä luvussa 7.4 esitetystä näytöstä ilmenee, ettei Finnair ollut ilmoittamallaan tavalla toimittanut kaikkea ulkomaillekaan väitetysti kohdistamaansa kirjeenvaihtoa virastolle edeltävissä vastauksissaan. Edellä tarkastellusta kirjeenvaihdosta Finnair toimitti virastolle vastauksissaan Ruotsin kilpailuviranomaisen tietopyyntöihin ainoastaan kohdissa 21 ja 68 mainitun taulukon ja esimerkin kirjeenvaihdosta⁹⁷ sekä kohdissa 49 ja 70 viitatuun kirjeenvaihdon Kilroyn kanssa vuodenvaihteessa 2019–2020.

7.4 Näyttö Finnairin verkkomatkatoimistoihin tekemistä yhteydenotoista, joista se ei kertonut virastolle

76. Vastauksessaan 15.12.2023 selvityspyynnön 30.11.2023 kysymykseen 4 Finnair väitti toimittaneensa tätä edeltävissä vastauksissaan virastolle kaikki tiedot verkkomatkatoimistoista, joihin Finnair oli 1.1.2019 jälkeen ottanut yhteyttä antaakseen ohjeistusta, neuvontaa, määräyksiä tai selvennyksiä lipputuotteiden hinnoittelusta ja hintojen esittämisestä.⁹⁸ Arvioinnissa on

⁹³ Todiste 44 Työntekijä E:n sähköpostiviesti työntekijä F:lle 10.5.2021.

⁹⁴ Ks. myös luku 7.1.2 edellä.

⁹⁵ Ks. kohta 68 ja alaviite 86 edellä, kohta 69 edellä sekä kohta 77 jäljempänä.

⁹⁶ Ks. luku 7.1.1 edellä.

⁹⁷ Todiste 3 Selvityspyynnön vastauksen 23.11.2020 liite C1 eli kirjeenvaihto Ticketin kanssa lokakuusta joulukuuhun 2019.

⁹⁸ Ks. kohdat 34–35 edellä.

huomioitava Finnairin ilmoittama varauma, ettei sillä henkilöstövaihdosten vuoksi ole pääsyä kaikkeen materiaaliin.

77. Alla olevaan taulukkoon on listattu edellä kohdassa 34 mainitun viraston selvityspyynnön 30.11.2023 liitteen 2 mukaisella esitystavalla 1.1.2019 jälkeiset yhteydenotot, jotka virasto kopioi Finnairissa toimitetulla tarkastuksella ja joita Finnair ei ole toimittanut eikä maininnut virastolle asian selvittämisen aikana. Kohdassa 34 todetuin tavoin viraston pyyntö kattoi tiedot verkkomatkatuimistosta, sen emoyhtiöstä sekä yhteydenoton päivämäärästä.⁹⁹

Verkkomatkatuimiston nimi	Verkkomatkatuimiston emoyhtiö ("Agent corporation")	Yhteydenoton pvm	Liityntä Suomeen	Todisteen numero ja nimi
Flygcity.se / flysmarter.no	AOB Travel AB	4.10.2019	-	18 PowerPointesitys AURORA 8.10.2019, s. 2
Trip.com	Ctrip.com International Ltd.	2.10.2019	-	18 PowerPointesitys AURORA 8.10.2019, s. 2
Elumbus	Elumbus GmbH	1.10.2019	-	18 PowerPointesitys AURORA 8.10.2019, s. 2
Billigflug.de	Invia Flights Germany GmbH	1.10.2019	-	18 PowerPointesitys AURORA 8.10.2019, s. 2
Kilroy	Kilroy	4.10.2019	Todisteen 18 rikkomushavainnoissa FI; Suomeen suunnattu verkkosivu kilroy.fi (ks. todiste 22); tytäryhtiö Suomessa	18 PowerPointesitys AURORA 8.10.2019, s. 2
lastminute.com / Bravofly / lastminute.de	lastminute.com group	2.10.2019	-	18 PowerPointesitys AURORA 8.10.2019, s. 2
myholidays.com	Myholidays Tours W.L.L	1.10.2019	-	18 PowerPointesitys AURORA 8.10.2019, s. 2
Supersaver / travelstart / Seat24 / TravelPartner /	Etraveli Group AB	2.10.2019	Todisteen 18 rikkomushavainnoissa FI kolmen brändin (Supersaver, Travelstart ja Seat24) kohdalla;	18 PowerPointesitys AURORA 8.10.2019, s. 2

⁹⁹ Selvyyden vuoksi virasto toteaa, että taulukkoon ei ole sisällytetty sellaisia yhteydenottoja, jotka Finnair on ilmoittanut virastolle tai Ruotsin kilpailuviranomaiselle ja joihin on sisällytynyt myös yhteydenoton päivämäärä viraston 30.11.2023 pyytämällä tavalla. Näin ollen Finnairin vastine ei anna aihetta muuttaa viraston esittämää tältä osin.

GotoGate / Mytrip			Suomeen suunnatut verkkosivut supersaver.fi, seat24.fi ja travelstart.fi (ks. todiste 22); tytäryhtiö Suomessa	
Resecentrum- Gruppen / Odenresor	Resecentrumgruppen AB	4.10.2019	-	18 PowerPoint-esitys AURORA 8.10.2019, s. 2
Resia / Reisefeber	Resia AB & Resia Travel Group	4.10.2019	-	18 PowerPoint-esitys AURORA 8.10.2019, s. 2
Sembo	Stena Line Travel Group AB	4.10.2019	Todisteen 18 rikkomushavainnoissa FI; Suomeen suunnattu verkkosivu sembo.fi (ks. todiste 22)	18 PowerPoint-esitys AURORA 8.10.2019, s. 2
Travelgenio	Travelgenio SL	2.10.2019	Todisteen 18 rikkomushavainnoissa FI; Suomeen suunnattu verkkosivu fi.travelgenio.com (ks. todiste 22)	18 PowerPoint-esitys AURORA 8.10.2019, s. 2
BudgetAir / CheapTickets	Travix International B.V	2.10.2019	-	18 PowerPoint-esitys AURORA 8.10.2019, s. 2
Tripado	Tripado GmbH	1.10.2019	-	18 PowerPoint-esitys AURORA 8.10.2019, s. 2 20 Sähköpostiketju työntekijä M:n ja työntekijä A:n välillä 2.–4.10.2019
Travellink / Opodo / eDreams	Vacaciones eDreams, S.L. (eDreams ODIGEO)	2.10.2019	Todisteen 18 rikkomushavainnoissa FI kahden brändin (Travellink ja Opodo) kohdalla; Suomeen suunnatut verkkosivut opodo.fi ja travellink.fi (ks. todiste 22)	18 PowerPoint-esitys AURORA 8.10.2019, s. 2
KissAndFly	Tickets Travel Network GmbH	1.10.2019	-	19 Työntekijä N:n työntekijä J:lle välittämä sähköpostiviesti 1.10.2019
Jetabroad	Jetabroad (UK) Ltd	21.10.2019	-	23 Sähköpostiketju työntekijä I:n ja

				työntekijä O:n välillä 4.–5.11.2019
Expedia / Ebookers	Expedia Group	27.12.2019	Todisteella 31 esimerkit virheellisestä hinnoittelusta reiteillä ZRH–HEL, ZRH–KTT ja GVA–HEL	31 Työntekijä H:n välittämä sähköpostiketju Expedian kanssa 27.12.2019–3.1.2020
Trip.com	Trip.com Group	8.1.2020 3.2.2020	Todisteella 32 esimerkit virheellisestä hinnoittelusta reiteillä MAD–HEL, GVA–HEL, DUS–HEL ja BCN–HEL; Todisteella 35 esimerkit virheellisestä hinnoittelusta reiteillä HAM–HEL, BER–HEL ja MUC–HEL	32 Sisäisesti välitetty sähköpostiketju Trip.comin kanssa 27.12.2019–8.1.2020; 35 Työntekijä H:n välittämä sähköpostiketju Trip.comin kanssa 21.1.–4.2.2020
Billigflug.de	Invia Flights Germany GmbH	14.3.2020	-	37 Sähköpostiketju työntekijä A:n ja työntekijä N:n välillä 14.3.2020
Travelgenio	Travelgenio SL	16.3.2020	Todisteella 38 esimerkit virheellisestä hinnoittelusta reiteillä GOT–HEL, MAD–HEL ja AMS–RVN	38 Työntekijä H:n välittämä sähköpostiketju Travelgenion kanssa 16.–18.3.2020
BudgetAir / CheapTickets	Travix International B.V	16.3.2020	Todisteella 39 esimerkki virheellisestä hinnoittelusta reiteillä PAR–RVN ja LON–KTT	39 Työntekijä H:n välittämä sähköpostiketju Travixin kanssa 16.3.2020
Lucky2go / eSky	eSky Group	25.3.2020	Todisteella 41 todettu toimivan myös FI-markkinalla sekä esimerkit virheellisestä hinnoittelusta reiteillä BCN–HEL ja MAD–HEL	41 Sähköpostiketju työntekijä A:n ja työntekijä K:n välillä 15.–26.3.2020
Lucky2go / eSky	eSky Group	13.9.2021	-	45 Työntekijä P:n välittämä sähköpostiketju eSkyn kanssa 13.9.2021
TravelUp	Travel Up Limited	14.9.2021	-	46 Työntekijä I:n välittämä sähköpostiketju TravelUpin kanssa 14.9.2021

lol.travel / Viaggiogratias	Easy Market Spa Uniper- sonale	15.9.2021	-	47 Työntekijä Q:n välittämä sähkö- postiketju Easy Marketin kanssa 15.9.–18.10.2021
Kilroy	Kilroy	16.9.2021	Todisteella 48 esimer- kit virheellisestä hin- noittelusta reiteillä HEL-NYC ja HEL-BKK; Finnair varoittanut Kil- royta Suomen lipun- myyntioikeuksien sul- kemisesta	48 Sähköpostiviesti Kilroylle 16.9.2021

78. Edellä esitetystä näytöstä ilmenee, ettei Finnair ollut vastauksessaan 15.12.2023 väittämällänsä tavalla toimittanut kaikkia pyydettyjä tietoja ja materiaaleja virastolle. Kaikki taulukon yhteydenotot ilmenevät viraston kilpailulain 35 §:n nojalla Finnairissa keväällä 2024 toimittamalla tarkastuksella kopioimista asiakirjoista, joten Finnairilla oli samat tiedot käytettävissään joulu-
luukuussa 2023 mahdollisista henkilövaihdoista huolimatta. Finnairilla oli myös seuranta verkkomatkatuomistoille tehdyistä yhteydenotoista.¹⁰⁰

8 Oikeudellinen arviointi

8.1 Sovellettavat säännökset ja arvioinnin perusteet

79. Kilpailulain 33 §:n 1 momentin mukaan elinkeinonharjoittaja on velvollinen Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta antamaan salassapitosäännösten estämättä sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen selvittämiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.
80. Kilpailulain 37 a §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan, ellei rikkomista ole pidettävä merkitykseltään vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä muutoin perusteettomana, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi tehdä markkinaoikeudelle esityksen seuraamusmaksun määräämiseksi elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan tai tuottamuksellisesti antaa virheellisiä, puutteellisia tai harhaanjohtavia tietoja vastatessaan kilpailunrajoituksen selvittämiseksi 33 §:n 1 momentin nojalla tehtyyn pyyntöön tai jättää toimittamatta pyydettyt tiedot Kilpailu- ja kuluttajaviraston asettamassa määräajassa.
81. Kilpailulain 37 a §:n 1 momentin 4 kohtaa koskevien lain esitöiden mukaan:¹⁰¹

¹⁰⁰ Todiste 17 Työntekijä A:n sähköpostiviesti 1.10.2019, s. 1–3; todiste 18 PowerPoint-esitys AURORA 8.10.2019, s. 2; todiste 24 Sisäinen sähköpostiketju 11.12.2019; todiste 37 Sähköpostiketju työntekijä A:n ja työntekijä N:n välillä 14.3.2020, s. 6. Todisteilta ilmenee, että tehdyt yhteydenotot on pyydetty kuittaamaan sisäisesti.

¹⁰¹ HE 210/2020 vp, s. 107.

- i. **Virheellisellä tiedolla** tarkoitettaisiin esimerkiksi elinkeinonharjoittajaa, sen toimintaa tai tarkasteltavia markkinoita koskevaa paikkansapitämätöntä informaatiota.
 - ii. **Puutteellisella tiedolla** tarkoitettaisiin puolestaan joiltain osin epätäydellistä taikka vajavaista tietoa, joka tosiasialliselta merkitykseltä rinnastuisi väärän tiedon antamiseen. Tiedon puutteellisuuden osalta on myös mahdollista, että puutteellisuus voi ilmetä vasta jonkin ajan kuluttua Kilpailu- ja kuluttajaviraston saatua tiedon.
 - iii. **Harhaanjohtavat tiedot** voivat tarkoittaa esimerkiksi tietoja, jotka ovat sinänsä oikeita ja täydellisiä, mutta jotka ovat jostain muusta syystä harhaanjohtavia. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi tilanne, jossa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle annettavat tiedot tietyssä asiayhteydessä esitettynä antavat tosiasioita vastaamattoman kuvan jostain merkityksellisestä seikasta. Toisaalta sekä virheellinen että puutteellinen tieto saattaa olla myös harhaanjohtavaa.
82. Arvioitaessa toimitettujen tietojen virheellisyyttä, puutteellisuutta ja harhaanjohtavuutta on otettava huomioon myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston esittämien kysymysten ja tietopyyntöjen sisältö. Kysymysten ja tietopyyntöjen tulee olla yhtäältä tarkasti yksilöityjä ja selkeitä sekä toisaalta sisällön osalta kohtuullisia.¹⁰²
83. Lain esitöiden mukaan seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä olisi tietojen virheellisyyden, puutteellisuuden tai harhaanjohtavuuden olennaisuus. Tietojen tulee siten olla viraston selvitysten kannalta merkityksellisiä ja vaikuttaa niiden suorittamiseen. Tiedoilla tarkoitettaisiin ainoastaan jo olemassa olevia tietoja ja todennettavissa olevia faktoja.¹⁰³
84. Kilpailulain 37 a §:n 1 momentissa tarkoitetun seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä on elinkeinonharjoittajan tahallisuus tai tuottamuksellisuus. Lain esitöiden ja ECN+-direktiivin¹⁰⁴ mukaan tahallisuuden ja tuottamuksen käsitteitä on tulkittava kuten niitä on tulkittu Euroopan unionin tuomioistuimen SEUT¹⁰⁵ 101 ja 102 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä.¹⁰⁶ Edellä viitatuissa kilpailulain esitöissä on todettu, että Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tahallisuuden ja tuottamuksellisuuden edellytysten täytyminen on kytketty siihen, että yritys ei voinut olla tietämättä tai sen olisi ainakin pitänyt tietää menettelynsä rajoittavan kilpailua riippumatta siitä, tiesikö yritys rikkovansa kilpailusääntöjä.¹⁰⁷

¹⁰² HE 210/2020 vp, s. 107.

¹⁰³ HE 210/2020 vp, s. 107.

¹⁰⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi (jäljempänä "ECN+-direktiivi").

¹⁰⁵ SEUT eli Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, ks. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot 7.6.2016 (2016/C 202/01).

¹⁰⁶ HE 210/2020 vp, s. 104. Ks. myös ECN+-direktiivi, johdanto-osan kohdat 41–42.

¹⁰⁷ HE 210/2020 vp, s. 104. Ks. myös MAO:117/2025 (ei lainvoimainen), kohdat 23–24.

8.2 Oikeudellinen arviointi tässä asiassa

8.2.1 Finnair on vastauksessaan 24.10.2023 antanut virheellisiä tai vähintään harhaanjohtavia tietoja sekä puutteellisia tietoja

85. Edellä kohdassa 28 todetusti Finnair esitti vastauksessaan 24.10.2023 selvityspyynnön 9.10.2023 kysymykseen 1, ettei kyse ollut Finnairin menettelytavan laajemmasta muutoksesta, koska Finnair ei Ruotsin kilpailuviranomaisten tukinnan kohteena olleen sopimuskommunikaation ja toimenpiteiden lisäksi ole käynyt vastaavaa kommunikaatiota tai tehnyt vastaavia toimenpiteitä Suomen osalta. Edelleen Finnair väitti, ettei se ole Suomen osalta aiemmin edellyttänyt eikä myöskään tule jatkossa edellyttämään, että verkkomatkatuomistot esittävät Finnairin lipputuotteiden hinnan suhteessa kuluttajiin verkkomatkatuomiston mahdollisesti myöntämistä alennuksista erillisinä hintakomponentteina, ja ettei mitään asiaan liittyviä sisäisiä valmistelu- tai muita asiakirjoja ole olemassa, koska kyse ei ole aiemman menettelytavan muutoksesta.¹⁰⁸
86. Vastauksessaan kysymykseen 2 Finnair toisti väitteensä siitä, ettei se ole Suomen osalta edellyttänyt, että verkkomatkatuomistot esittävät Finnairin lipputuotteiden hinnan suhteessa kuluttajiin verkkomatkatuomiston mahdollisesti myöntämistä alennuksista erillisinä hintakomponentteina. Lisäksi yhtiö totesi tiedottaneensa kaikkia Ruotsin kilpailuviranomaisen sitoumuspäätöksen asianosaisia verkkomatkatuomistoja toimintatavan muutoksesta sähköpostitse aiemman vastauksensa mukaisesti.¹⁰⁹
87. Finnairin vastausten paikkansapitävyyttä arvioitaessa on huomioitava kaksi taustoittavaa seikkaa. Ensinnäkin virasto on ensimmäisessä Ruotsin kilpailuviranomaisen päätöksen jälkeen Finnairille lähettämässään selvityspyynnössä 12.9.2023 nimenomaisesti tiedustellut Finnairilta, miten *Finnairin lennot Suomeen ja Suomesta myyvät verkkomatkatuomistot* voivat hinnoitella Finnairin liput ja ilmoittaa näiden lippujen hinnat metahakusivustoilla sekä miten tämä eroaa yhtiön menettelystä Ruotsissa.¹¹⁰ Virasto on seuraavissa lähettämässään selvityspyynnöissä pyytänyt Finnairia selventämään yhtiön tähän ensimmäiseen selvityspyyntöön antamaansa vastausta. Esimerkiksi selvityspyynnön 9.10.2023 kysymyksessä 1 viitataan kaikkiin Finnairin tarjoamiin lentoihin.¹¹¹ Edellä luvussa 7.1.1 todetusti Finnair on myös esitetyn näytön perusteella ymmärtänyt viraston tarkastelevan erityisesti yhtiön menettelyä Suomesta lähtevien ja Suomeen saapuvien lentojen lipunmyynnissä. Finnairin vastauksessaan käyttämää ilmaisua *Suomen osalta* on näin ollen tulkittava vastaavasti.¹¹²

¹⁰⁸ Todiste 8 Finnairin vastaus 24.10.2023 selvityspyyntöön 9.10.2023, kohdat 3–4.

¹⁰⁹ Kohta 29 edellä sekä todiste 8 Finnairin vastaus 24.10.2023 selvityspyyntöön 9.10.2023, kohdat 5–7.

¹¹⁰ Todiste 5 Selvityspyyntö 12.9.2023, kysymys 3.

¹¹¹ Kohta 25 edellä sekä todiste 7 Selvityspyyntö 9.10.2023, kysymys 1.

¹¹² Määritelmä vastaa myös Ruotsin sitoumuspäätöksessä Ruotsin osalta käytettyä maantieteellistä rajausta, sillä Finnairin Ruotsin kilpailuviranomaiselle antama sitoumus kattaa Finnairin lipputuotteet, joissa matka tai

88. Toiseksi viraston 9.10.2023 lähettämän uuden selvityspyynnön perusteena on ollut Finnairin 26.9.2023 toimittamaan vastaukseen sisältynyt ristiriita, kun Finnair on yhtäältä väittänyt myös Suomeen ja Suomesta Finnairin lentoja myyvien verkkomatkatoimistojen olevan vapaita esittämään kuluttajille Finnairin lipputuotteiden hintansa samalla tavoin kuin Ruotsiin ja Ruotsista Finnairin lentoja myyvät verkkomatkatoimistot, mutta toisaalta liittänyt vastaukseensa verkkomatkatoimistoille 6.8.2023 lähetetyn sähköpostin, jossa muutos on nimenomaisesti rajattu Ruotsista lähtevään tai Ruotsiin saapuvaan matkustukseen.¹¹³ Mainittuun ristiriitaan virasto on kiinnittänyt huomiota kysymällä Finnairilta 9.10.2023 muun muassa, miksei yhtiö tiedottanut toimintatavan laajemmasta muutoksesta samalla, kun se lähetti 6.8.2023 sähköpostitse ilmoituksen verkkomatkatoimistoille.¹¹⁴ Tässä kysymyksessä viitattuun laajempaan muutokseen Finnair ei ottanut lainkaan kantaa vastauksessaan kysymykseen 2, kun yhtiö oli ensin vastauksessaan kysymykseen 1 kiistänyt minkään laajemman muutoksen olemassaolon.¹¹⁵
89. Finnairin vastaus kysymyksiin 1 ja 2 on ollut ensinnäkin virheellinen tai vähintään harhaanjohtava siltä osin kuin Finnair on väittänyt, ettei se ole Suomen osalta aiemmin edellyttänyt, että verkkomatkatoimistot esittävät Finnairin lipputuotteiden hinnan suhteessa kuluttajiin verkkomatkatoimiston mahdollisesti myöntämistä alennuksista erillisinä hintakomponentteina.¹¹⁶
90. Kohdassa 42 kuvatuin tavoin verkkomatkatoimistojen harjoittamaan Finnairin lentolippujen markkinointiin liittyneessä Finnairin menettelyssä oli viimeistään syksystä 2019 alkaen kyse useita markkinoita koskeneesta järjestelmällisestä toimintatavasta, joka oli osa laajempaa Finnairin jakelukanavien uudistusta ja jota yhtiö toteutti myös Suomessa. Toisin kuin Finnair on virastolle vastauksessaan 24.10.2023 väittänyt, luvuissa 7.1.2 ja 7.3 esitetyn näytön perusteella Finnairin lentolippujen hintojen esittämistä koskevia vaatimuksia on sovellettu myös Suomesta lähteviin ja Suomeen saapuviin lentoihin. Vaatimusten keskeinen sisältö oli verkkomatkatoimistoille asetettu kielto markkinoida Finnairin lipputuotteita halvemmalla hinnalla kuin millä Finnair asetti liput verkkomatkatoimistojen saataville.¹¹⁷ Näytön perusteella Finnairin

matkayhdistelmän osuus alkaa Ruotsista tai päättyy Ruotsiin. Vastineessaan Finnair esittää käyttämänsä ilmaisun *Suomen osalta* viittaneen suomalaisiin matkatoimistoihin, kuten yhtiö myös vastauksessaan 17.11.2023 selvensi. Mainittu selvennös tekee vastauksesta joka tapauksessa harhaanjohtavan, sillä viraston 9.10.2023 selvityspyynnön kysymys on koskenut kaikkia Finnairin lentoja, ei kaikkia matkatoimistoja. Selvennös ja siihen sisältyvä Finnairin tulkinta viraston selvityspyynnön 9.10.2023 kysymyksestä 1 on lisäksi ristiriidassa sen kanssa, että 3.11.2023 Suomen matkailualan liitto ry:lle lähettämässään ja virastolle välittämässään viestissä (ks. todiste 9, s. 18) Finnair ilmoitti, ettei se vaadi verkkomatkatoimistoja esittämään omia alennuksiaan erillään Finnairin tuotteiden hinnoista myöskään Suomesta lähtevien tai sinne päättyvien matkojen suhteen. Toisin sanoen Finnair tiesi lentojen Suomesta ja Suomeen olevan viraston kysymysten kohteena.

¹¹³ Vrt. kohdat 23 ja 24 edellä sekä näissä viitattu todiste 6 Finnairin vastaus 26.9.2023 selvityspyyntöön 12.9.2023, kohdat 5 ja 7 sekä kohta 3 ja s. 3.

¹¹⁴ Kohta 26 edellä sekä todiste 7 Selvityspyyntö 9.10.2023, kysymys 2 ja erityisesti alakysymys e).

¹¹⁵ Ks. kohdat 28 ja 29 edellä.

¹¹⁶ Selvyyden vuoksi virasto toteaa, ettei tässä seuraamusmaksuesityksessä oteta kantaa siihen, onko Finnairin lipputuotteiden hintojen ilmoittamista koskeva menettely kilpailulain vastaista. Tässä esityksessä on kyse siitä, onko Finnair viraston kehotuksesta antanut menettelystään totuudenmukaiset ja kattavat tiedot.

¹¹⁷ Ks. edellä kohdat 18–19 sekä luvut 7.1.2 ja 7.1.3.

menettely on ollut Finnairin virastolle antamasta vastauksesta poiketen yhdenmukaista Suomesta ja Ruotsista lähtevien sekä niihin saapuvien lentojen lipunmyynnissä.

91. Luvuissa 7.1.2 ja 7.3 esitetty näyttö osoittaakin, että Finnair ei ole ainoastaan edellyttänyt verkkomatkatoimistoja esittämään mahdolliset alennukset erillään Finnairin asettamasta lentolipun hinnasta (*Finnair fare*) myös Suomesta lähtevien ja Suomeen saapuvien lentojen lipunmyynnissä, vaan yhtiö on viimeistään syksystä 2019 lähtien myös valvonut verkkomatkatoimistojen myymien lippujen hinnoittelua metahakusivustoilla ja puuttunut siihen systemaattisesti. Mikäli verkkomatkatoimiston hinnoittelu on poikennut Finnairin asettamasta hinnasta, kuten luvussa 7.1.2 kuvatuissa Suomesta lähteviä ja Suomeen saapuvia lentoja koskevissa esimerkeissä, Finnair on kehottanut verkkomatkatoimistoa muuttamaan toimintaansa sillä uhalla, että verkkomatkatoimisto menettää Finnairin lipunmyyntioikeudet. Esimerkiksi edellä kohdassa 45 esitetysti lipunmyyntioikeuksien sulkemisen kohteeksi 23.12.2019 päätyneillä verkkomatkatoimistoilla oli Suomesta lähtevien lentojen lipunmyynnissä rikkomushavaintoja yhteensä 114 kappaletta.
92. Toiseksi Finnairin vastaus kysymykseen 1 on ollut virheellinen tai vähintään harhaanjohtava siltä osin kuin Finnair esitti, ettei kyse ollut Finnairin menettelytavan *laajemmasta* muutoksesta.
93. Finnair on luvussa 7.1.3 esitetyn tavoin kesällä tai viimeistään syksyllä 2023 päättänyt noudattaa Ruotsin kilpailuviranomaiselle antamia sitoumuksia myös Suomesta lähtevien ja Suomeen saapuvien lentojen lipunmyynnissä. Finnairin sisällä muutosta perusteltiin syyskuussa 2023 esimerkiksi sillä, että yhtiö haluaa varoa rikkomasta sitoumuksia epähuomiossa ja välttää vastaavat muiden kilpailuviranomaisten aloittamat tutkinnat.¹¹⁸ Kun Finnair lopulta – vastoin alkuperäistä suunnitelmaansa¹¹⁹ – tiedotti menettelytapansa muutoksesta Suomessa, yhtiö muotoili viestin muutoksen sijaan selvennökseksi.¹²⁰ Viestin sisäisen luonnosversion ja muun luvussa 7.1 käsitellyn näytön perusteella on kuitenkin ilmeistä, että Finnair muutti aiempaa toimintatapaansa.¹²¹ Finnairin selvityspyyntövastauksessaan väittämästä poiketen

¹¹⁸ Todiste 14 Sisäinen sähköpostiketju 14.9.2023, s. 1. Ks. myös kohdassa 54 käsitelty todiste 49 Työntekijä E:n sähköpostiviesti 20.5.2022, s. 2, josta ilmenee, että menettelyn muuttamista Euroopan laajuisesti suunniteltiin jo sitoumusneuvotteluiden aikana.

¹¹⁹ Ks. kohdat 54 ja 56 edellä.

¹²⁰ Todiste 9 Finnairin vastaus 3.11.2023 täydennyskehotukseen 31.10.2023, s. 18. Kohdassa 59 todetuvin tavoin Finnair ei halunnut oma-aloitteisesti kertoa verkkomatkatoimistoille muutoksesta.

¹²¹ Ks. kohta 58 edellä. Vastineessaan Finnair esittää, ettei yhtiö tunnistanut omassa toiminnassaan mitään menettelytavan "laajempaa" muutosta, vaan kyse on ollut kaikkiin markkinoihin vaikuttavan sitoumuksen noudattamisesta yleisesti ja ettei sitoumuksen noudattaminen vain joillakin valikoiduilla reiteillä olisi ollut kaupallisesti ja teknisesti mahdollista. Mainittu ei anna aiheutta muuttoa viraston arviointia asiassa. Ensinnäkin sitoumuksen noudattaminen siihen sisältyneen maantieteellisen rajauksen ulkopuolella on määritelmällisesti toimintatavan laajempi muutos, mikä myös Finnairin on täytynyt ymmärtää. Toiseksi tässä tarkoitettu toimintatavan muutos ei tule voimaan, jos muutoksesta ei viestitä kenellekään, kuten myös Finnairin Ruotsin kilpailuviranomaiselle antamien sitoumusten kohdasta 3 voi todeta. Kolmanneksi väite sitoumuksen noudattamisesta välittömästi kaikilla reiteillä ei ole myöskään uskottava muun muassa todisteen 14 perusteella: todellisuudessa Finnairissa on käyty sisäistä keskustelua sitoumuksen noudattamisesta

kyse onkin ollut Ruotsin sitoumuspäätöksen edellyttämää laajemmasta menettelytavan muutoksesta koko Euroopassa – myös Suomesta lähtevien ja Suomeen saapuvien lentojen lipunmyynnissä.

94. Kolmanneksi Finnairin vastaus on ollut puutteellinen, koska Finnair on jättänyt toimittamatta virastolle edellisessä kohdassa viitattua menettelytavan muutosta koskevan sisäisen valmistelumateriaalin, jota on käyty läpi yksityiskohdaisemmin luvussa 7.1.3. Finnair väitti selvityspyyntövastauksessaan, ettei tällaista materiaalia olisi olemassa. Ainakin todisteet 14 ja 49 ovat viraston pyytämiä hinnan esittämistavan muutosta koskevia Finnairin sisäisiä asiakirjoja, jotka kuuluvat viraston selvityspyynnön piiriin ja joita Finnair ei viraston pyynnöstä huolimatta toimittanut.
95. Finnairin vastaukset 24.10.2023 kysymyksiin 1 ja 2 ovat sisältäneet kilpailulain 37 a §:n 1 momentin 4 kohdan tarkoittamalla tavalla virheellistä tai vähintään harhaanjohtavaa tietoa sen menettelyn ulottumisesta Suomesta lähtevien tai Suomeen saapuvien lentojen lipunmyyntiin. Lisäksi vastaus on ollut puutteellinen edellä kohdassa 94 todetuin tavoin.

8.2.2 Finnair on vastauksessaan 3.11.2023 antanut puutteellisia tietoja

96. Edellä kohdassa 31 todetusti Finnair toimitti 3.11.2023 vastauksena viraston 31.10.2023 lähettämään täydennyskehotukseen sähköpostikirjeenvaihtoa eDreams ODIGEO:n, Etravelin ja Stena Linen kanssa. Finnair ei toimittanut materiaalia lipunmyyntioikeuksien palauttamisesta Ticketille, Trip.comille tai Tixille,¹²² jotka oli nimenomaisesti mainittu viraston selvityspyynnössä 9.10.2023, vaan Finnairin ilmoituksen mukaan yhtiöllä ei ollut muuta materiaalia asiaan liittyen.¹²³
97. Vastoin Finnairin ilmoitusta edellä luvussa 7.2 todetusti Finnairilla oli kuitenkin hallussaan materiaalia lipunmyyntioikeuksien palauttamisesta Trip.comille¹²⁴ marraskuussa 2020 ja Ticketille¹²⁵ huhtikuussa 2023, kun virasto toimitti yhtiössä kilpailulain 35 §:n mukaisen tarkastuksen keväällä 2024. Nämä asiakirjat ovat olleet Finnairissa toimitetun tarkastuksen kohdehenkilöiden hallussa ja myös kohtuudella yhtiön toimitettavissa virastolle.¹²⁶
98. Finnairin vastaus 3.11.2023 viraston selvityspyynnön 9.10.2023 kysymykseen 3 a) on siten ollut puutteellinen viraston täydennyskehotuksen jälkeenkin siltä

maantieteellistä rajausta laajemmin vasta sen jälkeen, kun yhtiö on vastaanottanut virastolta asiaa koskevan selvityspyynnön syyskuussa 2023.

¹²² Selvyyden vuoksi virasto toteaa, että tämä esitys ei koske Tixin kanssa käytyä kirjeenvaihtoa.

¹²³ Todiste 7 Selvityspyyntö 9.10.2023, s. 1–2 ja kohta 31 edellä.

¹²⁴ Kohta 61 edellä ja todiste 42 Sisäinen sähköpostiketju Trip.comin yhteydenotosta 3.11.2020.

¹²⁵ Kohta 62 edellä ja todiste 50 Finnairin ja Ticketin välinen sähköpostiketju 13.–19.4.2023.

¹²⁶ Vastineessaan Finnair on viitannut syihin, joiden vuoksi se ei ole onnistunut toimittamaan kaikkia viraston pyytämiä asiakirjoja, mukaan lukien se, että myyntihenkilöstö on ollut itsenäisesti yhteydessä verkkomatkatointoihin eikä yhteydenotoista ole pidetty kattavaa seurantaa. Todisteilta 42 Sisäinen sähköpostiketju Trip.comin yhteydenotosta 3.11.2020 ja 51 Työntekijä A:n sähköpostiviesti 29.5.2023 käy kuitenkin ilmi, että Finnairin Revenue Integrity -toiminnossa työskennellyt työntekijä A on ollut henkilö, jolle myyntihenkilöstö on raportoinut yhteydenotoistaan ja joka on ylläpitänyt seurantaa tai ainakin pystynyt tuottamaan koonnin lipunmyyntioikeuksien tilanteesta.

osin kuin Finnair on jättänyt toimittamatta virastolle Trip.com ja Ticketin lipunmyyntioikeuksien palautusta koskevat kaksi asiakirjaa.¹²⁷ Finnair ei ole toimitanut kaikkea hallussaan ollutta kirjallista aineistoa lipunmyyntioikeuksien palauttamisesta, vaikka sillä on ollut myös ajantasainen seuranta oikeuksien poistoista ja palautuksista.¹²⁸

8.2.3 Finnair on vastauksessaan 17.11.2023 antanut virheellisiä ja harhaanjohtavia tietoja

99. Edellä kohdassa 33 todetusti Finnair esitti vastauksessaan 17.11.2023 selvityspyynnön 10.11.2023 kysymykseen 1, että Finnairin kirjeenvaihto verkkomatkatoimistoille loppuvuonna 2019 osoitettiin kyseisten kansainvälisten yhtiöiden toimipisteisiin ulkomailla, erityisesti Saksassa, Ruotsissa ja Italiassa. Finnair totesi selvyyden vuoksi, että kansainvälisillä verkkomatkatoimistoilla on kymmeniä tai jopa satoja liputusoikeudet antavia matkatoimistotunnuksia, joista hyvin pieni määrä on suomalaisia tunnuksia. Loppuun Finnair väitti, että sillä on olemassa vain kirjeenvaihtoa, joka on kohdennettu ulkomaille, ja tämä kirjeenvaihto on toimitettu virastolle aiemmissa vastauksissa.¹²⁹
100. Virasto on kyseisessä selvityspyynnössä pyytänyt Finnairilta täsmennystä siihen, mitä yhtiö tarkoittaa, kun se on ilmoittanut aiemmassa vastauksessaan virastolle, ettei Finnair ole Suomen osalta edellyttänyt verkkomatkatoimistojen esittävän Finnairin lipputuotteiden hinnan verkkomatkatoimiston mahdollisesti myöntämistä alennuksesta erillisinä hintakomponentteina.¹³⁰
101. Finnairin vastaus on ensinnäkin harhaanjohtava yhtäältä siltä osin kuin yhtiö määritteli menettelynsä maantieteellisen ulottuvuuden riippuvan kansainvälisten verkkomatkatoimistojen toimipisteiden sijainnista. Edellä todetusti niin viraston kysymysten kuin myös Finnairin aiempien vastausten ja sisäisten asiakirjojen perusteella oli selvää, että asiassa viraston tutkinnan kohteena oli Finnairin menettely Suomesta lähtevien ja Suomeen saapuvien lentojen lipunmyynnissä.¹³¹ Tämä oli se Finnairin epäillyn kilpailulain vastaisen menettelyn tarkastelun kannalta virastolle olennainen tieto, jota viraston selvityspyynnot syksyllä 2023 koskivat. Näin tehty rajausta on myös perustelluina, koska verkkomatkatoimistot harjoittavat liiketoimintaansa kiinteän toimipaikan sijaan verkossa. Rajausta oli lisäksi yhdenmukainen Ruotsin kilpailuviranomaisen sitoumuspäätökseen otetun rajauksen kanssa.
102. Vastaus oli harhaanjohtava toisaalta myös siltä osin kuin Finnair viittasi verkkomatkatoimistojen matkatoimistotunnuksiin, eli IATA-numeroihin, ja totesi, että kansainvälisillä verkkomatkatoimistoilla on kymmeniä tai jopa satoja liputusoikeudet antavia matkatoimistotunnuksia, joista hyvin pieni määrä on suomalaisia tunnuksia. Vaikka toteamus onkin itsenäisenä virkkeenä

¹²⁷ Todiste 42 Sisäinen sähköpostiketju Trip.comin yhteydenotosta 3.11.2020 ja todiste 50 Finnairin ja Ticketin välinen sähköpostiketju 13.–19.4.2023.

¹²⁸ Kohta 63 edellä ja todiste 51 Työntekijä A:n sähköpostiviesti 29.5.2023. Selvyyden vuoksi virasto toteaa, ettei se esitä seuraamusmaksua tämän asiakirjan toimittamatta jättämisestä.

¹²⁹ Todiste 11 Finnairin vastaus 17.11.2023 selvityspyyntöön 10.11.2023, kohta 2.

¹³⁰ Todiste 10 Selvityspyyntö 10.11.2023, kysymys 1.

¹³¹ Esim. kohdat 15, 22–23, 38 ja 87–88 edellä.

paikkansapitävä, on edellä luvuissa 7.1.2 ja 7.3 tarkastellun näytön perusteella ilmeistä, että suomalaiset matkatoimistotunnukset olivat kansainvälisesti katsoen vähäisestä lukumäärästään huolimatta viraston Finnairin menettelyä koskevan tutkimuksen näkökulmasta merkityksellisiä. Tämä on johdonmukaista sen toiseikan kanssa, että Suomi on Finnairin kotimarkkina. Toteamus on joka tapauksessa harhaanjohtava yhdistettynä seuraavaan virkkeeseen, jossa Finnair väitti, että sillä on olemassa vain kirjeenvaihtoa, joka on kohdennettu ulkomaille.¹³²

103. Toiseksi Finnairin vastaus on myös kahdella tapaa virheellinen. Yhtäältä edellä luvuissa 7.3 ja 7.4 esitetyn näytön valossa Finnair kohdisti kirjeenvaihtoaan myös Suomessa toimiviin verkkomatkatoimistoihin riippumatta siitä, miten verkkomatkatoimiston toimiminen Suomessa määritellään. Toisaalta Finnair ei ollut väittämällänsä tavalla toimittanut virastolle kaikkea Suomeen tai ulkomaille suunnattua kirjeenvaihtoa aiemmissa vastauksissaan.
104. Suppeimmalla tulkinnalla viestinnän kohdistaminen Suomessa toimivaan verkkomatkatoimistoon voisi tarkoittaa verkkomatkatoimistoja, joilla on Suomessa toimipiste. Tällaisia verkkomatkatoimistoja, joihin Finnair oli näytön perusteella yhteydessä, olivat ainakin Kilroy ja Etraveli. Mainituilla toimijoilla on Suomessa tytäryhtiöt, joille rekisteröityjen IATA-numeroiden lipunmyyntioikeudet Finnair sulki.¹³³
105. Suomessa toimivaksi verkkomatkatoimistoksi voidaan kuitenkin perustellusti katsoa myös sellaiset toimistot, joilla ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa, mutta jotka kohdentavat myyntiään Suomeen – eli käytännössä myyvät lentolippuja Suomesta lähteville lennoille – esimerkiksi suomenkielisillä verkkosivuilla.¹³⁴ Tällaisia verkkomatkatoimistoja, joihin Finnair oli näytön perusteella yhteydessä, olivat edellä mainittujen Kilroyn ja Etravelin lisäksi ainakin Ticket (brändit Suomessa ticket.fi ja airngo.fi), Uvet Nordic (flightfinder.fi), Sembo (sembo.fi), Otravo (tripmonster.fi) ja Travelgenio (fi.travelgenio.com). Vaikka Finnairin toimintatapana olikin lähettää yhteydenottoja keskitetysti ja maakohtaisten tiimien sijaan ylemmälle taholle verkkomatkatoimistojen organisaatioissa, on virheellistä esittää, ettei esimerkiksi maininnan "*including brands in all countries*" sisältävä kirje koskisi verkkomatkatoimiston toimintaa Suomessa.¹³⁵
106. Luvussa 7.4 on lueteltu Finnairin verkkomatkatoimistoihin tekemät yhteydenotot, joita se ei ole ilmoittanut virastolle missään vastauksessaan. Taulukosta ilmenee myös se, mitkä yhteydenotot ovat koskeneet verkkomatkatoimiston toimintaa Suomessa.

¹³² Vrt. edellä kohdat 69–70, joissa on käsitelty suomalaisille IATA-numeroille myönnettyjen lipunmyyntioikeuksien sulkemista.

¹³³ Kohdat 69–70 edellä.

¹³⁴ Määrittely oli vastaava Finnairin Ruotsin kilpailuviranomaiselle keväällä 2022 esittämässä sitoumusluonnoksessa, ks. kohta 54 edellä.

¹³⁵ Ks. kohta 68 edellä.

107. Ottaen huomioon edellä todettu, Finnairin 17.11.2023 päivätyssä selvityspyynnön vastauksessaan antamat tiedot muodostavat totuudenvastaisen kuvan yhtiön menettelyn ulottumisesta Suomesta lähtevien ja Suomeen saapuvien lentojen lipunmyyntiin. Myöskään Finnairin toteamus kaiken ulkomaille kohdennetun kirjeenvaihdon toimittamisesta osana aiempia vastauksiaan virastolle ei pidä paikkaansa. Vastaus kysymykseen 1 on siten sisältänyt harhaanjohtavaa ja virheellistä tietoa.

8.2.4 Finnair on vastauksessaan 15.12.2023 antanut virheellisiä ja puutteellisia tietoja

108. Edellä kohdassa 35 todetusti Finnair jätti vastauksessaan 15.12.2023 selvityspyynnön 30.11.2023 kysymykseen 4 täyttämättä viraston osoittaman taulukon, johon sisältyivät sarakkeet Verkkomatkatuomiston nimi, Verkkomatkatuomiston emoyhtiö ("Agent corporation") ja Yhteydenoton pvm, ja väitti toimittaneensa aiemmissa vastauksissaan virastolle kaiken tähän kysymykseen liittyvän materiaalin. Edelleen Finnair nimenomaisesti totesi, ettei verkkomatkatuomistoille ole annettu mitään muuta ohjeistusta, neuvontaa, määräyksiä tai selvennyksiä kuin mitä Ruotsin kilpailuviranomaiselle ja virastolle on jo toimitettu.¹³⁶
109. Edellä luvussa 7.4 on lueteltu Finnairin verkkomatkatuomistoihin tekemiä yhteydenottoja, jotka virasto sai haltuunsa tai joista virasto sai tiedon Finnairissa 21.5.–18.6.2024 toimitetulla kilpailulain 35 §:n mukaisella tarkastuksella. Finnairilla on siten ollut selvityspyyntöön vastatessaan joulukuussa 2023 pääsy ainakin näihin asiakirjoihin, joita ei se ei ole aiemmin toimittanut tai ilmoittanut virastolle.¹³⁷ Yhteydenotot verkkomatkatuomistoihin on hoidettu yhtiössä järjestäytyneesti, minkä lisäksi Finnairilla oli myös seuranta verkkomatkatuomistoille tehdyistä yhteydenotoista.¹³⁸ Tiedot yhteydenotoista ovat olleet Finnairissa toimitetun tarkastuksen keskeisten kohdehenkilöiden hallussa ja myös kohtuudella Finnairin toimitettavissa virastolle.¹³⁹
110. Edellä kohdassa 21 todetusti Finnair toimitti 23.11.2020 vastauksena Ruotsin kilpailuviranomaisen tietopyyntöön kirjeenvaihtoon Ticketin kanssa tuoden samalla esiin, että kyse oli esimerkistä. Kirjeenvaihtoon sisältyi Ticketille loka-kuussa 2019 lähetetty huomautus varaus- ja lipunmyyntiehtojen rikkomisesta. Mainittu esimerkki on kuitenkin ainoa Finnairin verkkomatkatuomistolle

¹³⁶ Todiste 13 Finnairin vastaus 15.12.2023 selvityspyyntöön 30.11.2023, kohta 9.

¹³⁷ Selvyyden vuoksi virasto toteaa, että se ei ole pyytänyt 30.11.2023 päivätyssä selvityspyynnössään Finnairia toimittamaan puuttuvia yhteydenottoja koskevaa kirjeenvaihtoa virastolle vaan ainoastaan tiedot tehdyistä yhteydenotoista verkkomatkatuomistoihin, mukaan lukien niiden ajankohta.

¹³⁸ Todiste 17 Työntekijä A:n sähköpostiviesti 1.10.2019, s. 1–3; todiste 18 PowerPoint-esitys AURORA 8.10.2019, s. 2.; todiste 24 Sisäinen sähköpostiketju 11.12.2019, s. 3; todiste 37 Sähköpostiketju työntekijä A:n ja työntekijä N:n välillä 14.3.2020, s. 6. Selvyyden vuoksi virasto toteaa, että joulukuun 2019 yhteydenotot verkkomatkatuomistoihin eivät ole tämän esityksen kohteena Expedian yhteydenottoa koskevaa puutetta lukuun ottamatta, koska nämä tiedot Finnair toimitti selvityspyynnön vastauksessaan 23.11.2020.

¹³⁹ Vastineessaan Finnair on viitannut syihin, joiden vuoksi se ei ole onnistunut toimittamaan kaikkia viraston pyytämiä tietoja, mukaan lukien se, että myyntihenkilöstö on ollut itsenäisesti yhteydessä verkkomatkatuomistoihin, eikä yhteydenotoista ole pidetty kattavaa seurantaa. Edellä alaviitteessä 138 luetelluista todisteista käy kuitenkin ilmi, että Finnairin Revenue Integrity -toiminnossa työskennellyt työntekijä A on ollut henkilö, jolle myyntihenkilöstö on raportoinut yhteydenotoistaan ja joka on ylläpitänyt seurantaa yhteydenotoista.

lokakuussa 2019 lähettämä viesti, josta virasto on ollut tietoinen Finnairin toimittaessa vastauksensa 15.12.2023. Edellä kohtaan 77 sisältyvä listaus lokakuun 2019 yhteydenotoista ei myöskään ole identtinen Finnairin toimittamaan joulukuun 2019 yhteydenottoja koskevan taulukon kanssa.¹⁴⁰ Lisäksi Finnair ei ole missään vastauksessaan maininnut olleensa hinnoittelusta yhteydessä myös Expediaan¹⁴¹, joka oli vuonna 2019 Finnairin lippujen myynniltään merkittävin verkkomatkatuimisto.¹⁴²

111. Finnairin vastaus 15.12.2023 viraston selvityspyynnön 30.11.2023 kysymyksen 4 on siten ollut virheellinen, koska Finnair ei ole kertonut yhteydenpidostaan verkkomatkatuimistoihin todellisessa laajuudessaan, vaan esittänyt yhteydenpitonsa huomattavasti suppeampana sekä ajalliselta ulottuvuudeltaan että yhteydenpidon kohteena olevien verkkomatkatuimistojen lukumäärää tarkastellen. Vastaus on myös puutteellinen, koska Finnair on jättänyt toimittamatta viraston pyytämät tiedot verkkomatkatuimistoista, joihin se on ollut yhteydessä 1.1.2019 jälkeen.

8.2.5 Tietojen virheellisyyden, puutteellisuuden ja/tai harhaanjohtavuuden olennaisuus sekä viraston selvityspyyntöjen selkeys ja kohtuullisuus

112. Finnairin 24.10.2023, 3.11.2023, 17.11.2023 ja 15.12.2023 päivätyissä selvityspyyntövastauksissaan antamat tiedot ovat olleet olennaisesti virheellisiä, puutteellisia ja/tai harhaanjohtavia. Kyseiset tiedot ovat olleet viraston Finnairin epäiltyä kilpailunrajoitusta koskevien selvitysten kannalta merkityksellisiä ja vaikuttaneet niiden suorittamiseen seuraavassa esitetyllä tavalla.
113. Ensinnäkin viraston kysymykset ja Finnairin niihin antamat virheelliset, puutteelliset ja harhaanjohtavat vastaukset ovat liittyneet suoraan yhtiön viraston tutkinnan kohteena olevaan menettelyyn, eli siihen, onko Finnair sallinut verkkomatkatuimistojen markkinoivan Finnairin asettamaa lentolippujen hintaa alhaisempia hintoja Suomesta lähtevien ja Suomeen saapuvien lentojen lipunmyynnissä, mihin verkkomatkatuimistoihin Finnairin menettely on kohdistunut sekä millä ajanjaksolla Finnair on näin menetellyt. Virasto olisi saattanut jopa lopettaa Finnairia koskevan tutkinnan Finnairin antamien virheellisten ja harhaanjohtavien tietojen perusteella. Jos viraston toimivalta määrittää Ruotsin kilpailuviranomaisen päätöksen mukaisesti matkustuksen alku- ja loppupisteen perusteella, Finnairin vastaukset ovat asettaneet kyseenalaiseksi sen, onko virastolla ylipäänsä toimivaltaa tutkia Finnairin menettelyä.
114. Finnairin antamat vastaukset ovat edellä luvuissa 8.2.1–8.2.4 esitetysti merkittävällä tavalla virheellisiä, puutteellisia ja harhaanjohtavia. Merkittävyttä

¹⁴⁰ MyHolidays.com, Tripado, KissAndFly ja Jetabroad ovat verkkomatkatuimistoja, jotka eivät sisälly todisteen 2 s. 28–29 taulukkoon ja joihin Finnair oli yhteydessä lokakuussa 2019.

¹⁴¹ Finnair on toimittanut virastolle 17.11.2023 kaikkien sen lentolippuja jakelevien verkkomatkatuimistojen yhteystiedot, mukaan lukien Expedia, kuten Finnair on vastineessaan todennut. Finnair ei kuitenkaan ole ilmoittanut virastolle lähettäneensä Expediaa huomautuksia tai varoituksia sen hinnoittelusta.

¹⁴² Todiste 44 Työntekijä E:n sähköpostiviesti työntekijä F:lle 10.5.2021. Taulukossa Expedia yläpuolella olevat kaksi matkatuimistoa ovat viraston käsityksen mukaan liikematkatuimistoja.

korostaa esimerkiksi se, että lipputuotteiden esittämistä koskevien vaatimusten taustalla on ollut edellä kohdassa 42 todettu Finnairin laaja jakelu-uudistus, jonka toimeenpano on käynnistetty muiden markkinoiden ohella Suomesta. Lisäksi tämän esityksen kohteena olevat vastaukset ovat ristiriidassa sen kanssa, mitä Finnair on alun perin kertonut menettelystään yleisemmällä tasolla Ruotsin kilpailuviranomaiselle: Finnairin mukaan verkkomatkatoimistojen asiakashankintaa ei ensinnäkään rajata maantieteellisesti ja toiseksi Finnair vahvisti, että vaatimukset ovat samat kaikille matkatoimistoille.¹⁴³ Edelleen Ruotsin kilpailuviranomainen on jo luvussa 6.1 viitatussa ensimmäisessä tietopyynnössään Finnairille pyytänyt yhtiötä kuvaamaan menettelynsä laajuutta, toimittamaan listauksen kaikista verkkomatkatoimistoista, jotka olivat vastaanottaneet Finnairilta vastaavan varoituskirjeen, sekä toimittamaan myös tämän kirjeenvaihdon, mikä kuvastaa kyseisten tietojen merkittävyyttä Finnairin menettelyä koskevalle tutkinnalle. On tutkinnan kannalta keskeistä, että virasto tietää, mitkä tahot ovat epäillyn kilpailunrajoituksen kohteena tai osapuolina.

115. Toiseksi viraston oli toimitettava Finnairissa kilpailulain 35 §:n mukainen tarkastus saadakseen totuudenmukaisen ja riittävän selkeän kuvan Finnairin menettelystä, koska virasto ei ole voinut luottaa Finnairin antamien tietojen paikkansapitävyyteen tai kattavuuteen. Tarkastus paljasti virastolle Finnairin menettelyn todellisen laajuuden, joka on ollut huomattavasti Finnairin vastauksissaan esittämää suurempi niin maantieteellisen ja ajallisen ulottuvuuden kuin myös kohteena olevien verkkomatkatoimistojen lukumäärän suhteen. Finnair ei ollut itse tähän mennessä oikaissut antamiaan virheellisiä ja harhaanjohtavia tietoja tai toimittanut puuttuvia tietoja.¹⁴⁴
116. Viraston lähettämien selvityspyyntöjen kysymykset ovat olleet selkeitä ja yksiselitteisiä. Kyse on ollut Finnairin Ruotsin kilpailuviranomaiselle antaman sitoumuksen ydinsisällöstä ja siitä, miten Finnair soveltaa kyseistä sitoumuskohdtaa Ruotsiin tehdyn rajauksen ulkopuolella, eli Suomesta lähtevien ja Suomeen saapuvien lentojen lipunmyynnissä. Kysymysten sisältöä ja selkeyttä arvioitaessa on huomioitava myös se, että virastolla on jo ollut hallussaan Finnairin Ruotsin kilpailuviranomaisen tietopyyntöihin antamat vastaukset, joiden paikkansapitävyyteen virasto on tullut voida luottaa. Virasto on ensimmäisessä Ruotsin sitoumuspäätöksen jälkeen Finnairille lähetetyssä selvityspyynnössä 12.9.2023 sitoumusten rajauksiin viitaten tiedustellut Finnairilta muun muassa, miten verkkomatkatoimistot voivat hinnoitella Suomesta lähtevien ja Suomeen saapuvien lentojen lippuja. Finnairille ei ole objektiivisesti arvioiden voinut jäädä – eikä sille näytön perusteella ole jäänytkään – epäselvyyttä siitä, mitä virasto on kysynyt. Finnairin antamien tulkinnanvaraisten ja toimittamansa kirjallisen aineiston kanssa ristiriitaisten vastausten takia

¹⁴³ Edellä kohdat 15 ja 20.

¹⁴⁴ Vastineessaan Finnair esittää, että puuttuvat ja totuudenmukaiset tiedot ovat sisältyneet viraston ja Ruotsin kilpailuviranomaisen asiakirja-aineistoihin muiden tahojen toimittamana, minkä vuoksi puutteet eivät ole voineet vaikuttaa viraston tutkintaan. Tietojen olemassaolo pitää osittain paikkansa, mutta asiassa on huomioitava, että virastolla on näyttöä kilpailulain vastaisesta menettelystä. Esimerkiksi Finnairin kaksi keskenään ristiriidassa olevaa vastausta selvityspyyntöihin tai Finnairin vastauksen kanssa ristiriidassa oleva puhelu- tai tapaamismuistio aiheuttaa virastolle siten joka tapauksessa lisäselvitystarpeen.

virasto on kuitenkin joutunut tekemään Finnairille täsmentäviä kysymyksiä 9.10.2023 ja 10.11.2023 lähetetyissä selvityspyynnöissä.¹⁴⁵ Täsmentämisen sijaan Finnairin myöhemmät vastaukset ovat edellä kuvatusti sekoittaneet asiaa entisestään.

117. Niin ikään viraston selvityspyynnot ovat olleet sisällöltään kohtuullisia.¹⁴⁶ Virasto ei ensinnäkään ole pyytänyt Finnairia toimittamaan enemmän tietoa kuin mikä on tavanomaista viraston selvittäessä kilpailulain 5 tai 7 §:n vastaista menettelyä. Edellä todetusti kysymykset ovat kohdistuneet suoraan Finnairin menettelyn sisältöön ja laajuuteen. Toiseksi puuttuneet tiedot ovat olleet ainakin niiden Finnairin avainhenkilöiden saatavilla, joiden sähköpostikirjeenvaihdon virasto on tarkastuksella kopioinut, eli siten Finnairin hallussa. Kolmanneksi virasto toteaa, ettei seuraamusmaksua esitetä sellaisista tiedoista, jotka Finnair on toimittanut aiemmin vastauksissaan Ruotsin kilpailuviranomaisen tietopyyntöihin.
118. Edellä todetun perusteella Finnairin 24.10.2023, 3.11.2023, 17.11.2023 ja 15.12.2023 päivätyissä selvityspyyntövastauksissaan antamat tiedot ovat olleet olennaisesti virheellisiä, puutteellisia ja harhaanjohtavia, eikä virheellisyys, puutteellisuus ja harhaanjohtavuus ole seurausta viraston selvityspyyntöjen laajuudesta tai epäselvyydestä, vaan Finnairin moitittavasta toiminnasta vastatessaan viraston selvityspyyntöihin.

8.3 Finnairin toiminta on ollut tahallista tai vähintään tuottamuksellista

119. Kilpailulain 37 a §:n mukaan seuraamusmaksun määrittämisen edellytyksenä on elinkeinonharjoittajan tahallisuus tai tuottamus.
120. Asiassa on kyse Finnairille osoitetuista selvityspyynnöistä, joihin vastaamisen delegointi ja tarvittavien resurssien tunnistaminen on yhtiön omassa harkinnassa. Yhtiönä Finnairilla on ollut velvollisuus varmistua siitä, että sen vastaukset ovat paikkansapitäviä ja kattavia. Tähän velvollisuuteen sisältyy muun ohella se, että tietojen antamisesta vastaava henkilö tarkistaa tietojen paikkansapitävyyden ja kattavuuden organisaation sisällä.
121. Siltä osin kuin edellä luvuissa 8.2.1 ja 8.2.3 on tarkasteltu Finnairin antamia virheellisiä, puutteellisia ja harhaanjohtavia tietoja menettelynsä ulottumista Suomesta lähtevien ja Suomeen saapuvien lentojen lipunmyyntiin, Finnairin on katsottava toimineen vähintään tuottamuksellisesti, mutta näytöstä ja Finnairin vastauksista ilmenee viitteitä tahallisuudesta. Luvussa 7 tarkastellun Finnairin sisäisen materiaalin perusteella on selvää, että Finnairin menettelyä lentolippujen hintojen ilmoittamisesta on sovellettu usean

¹⁴⁵ Ristiriitaisuudesta ks. kohta 24 edellä, jossa Finnair tiedotti verkkomatkatuomistolle sitoumusten aiheuttamasta muutoksesta, mutta ilmoitti nimenomaisesti muutoksen koskevan ainoastaan Ruotsiin suuntautuvia ja Ruotsista lähteviä lentoja.

¹⁴⁶ Vastineessaan Finnair on pitänyt erityisesti 30.11.2025 selvityspyynnön kahden viikon määräaika kohtuuttoman lyhyenä. Finnairilla olisi kuitenkin ollut mahdollisuus pyytää virastolta lisäaikaa, kuten se on tehnyt 23.10.2023 vastatessaan 9.10.2023 toimitettuun selvityspyyntöön, ks. todiste 9 Finnairin vastaus 3.11.2023 täydennyskehotukseen 31.10.2023, s. 3–4. Liian lyhyt määräaika ei joka tapauksessa ole hyväksyttävä peruste kiistää aineiston olemassaoloa.

vuoden ajan Euroopassa, myös sen kotimarkkinalla Suomessa, ja että tähän menettelyyn on osallistunut tai siitä on vähintään ollut tietoinen laaja joukko yhtiön työntekijöitä organisaation eri tasoilla. Finnairin mainituilla virheellisillä ja harhaanjohtavilla vastauksilla ei ole voinut objektiivisesti arvioiden olla mitään muuta tarkoitusta kuin johtaa virastoa harhaan, jotta virasto päättäisi Finnairia koskevan tutkinnan tai ainakin tarkastelisi Finnairin menettelyn laajuutta todellisuutta suppeampana. Virheellisillä ja harhaanjohtavilla vastauksillaan virastolle Finnair on osaltaan toteuttanut yhtiön sisällä muodostettua kantaa siitä, ettei sitoumusten aiheuttamasta muutoksesta viestitä oma-aloitteisesti Ruotsin ulkopuolella ja että kyse on muutoksen sijaan selvennöksestä.¹⁴⁷

122. Siltä osin kuin edellä luvuissa 8.2.1, 8.2.2 ja 8.2.4 on tarkasteltu Finnairin antamia puutteellisia tietoja yhteydenpidostaan eri verkkomatkatuotoihin, Finnairin on katsottava toimineen vähintään tuottamuksellisesti. Finnairilla on ollut velvollisuus parhaan kykynsä mukaan huolehtia siitä, että se toimittaa virastolle kattavat tiedot. Koska viraston asiassa hankkima näyttö muodostuu Finnairissa keväällä 2024 toimitetulla kilpailulain 35 §:n mukaisella tarkastuksella kopiaoiduista asiakirjoista, viraston pyytämät tiedot olivat Finnairin itsensä saatavilla, eikä asiassa ole ilmennyt muutakaan seikkaa, jonka vuoksi kyse olisi Finnairin puolelta tuottamuksen poistavasta erehdyksestä. Finnair ei ole toiminut riittävällä huolellisuudella vastatessaan viraston selvityspyyntöihin.
123. Edellä todetuin perustein Finnair on antanut virastolle tahallisesti tai vähintään tuottamuksellisesti virheellisiä, harhaanjohtavia ja puutteellisia tietoja 24.10.2023, 3.11.2023, 17.11.2023 ja 15.12.2023 päivätyissä vastauksissaan viraston Finnairille kilpailulain 33 §:n nojalla esittämiin selvityspyyntöihin.

8.4 Yhteenveto oikeudellisesta arvioinnista

124. Finnairilla on ollut kilpailulain 33 §:n nojalla velvollisuus antaa virastolle kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen selvittämiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat. Näin Finnair ei kuitenkaan ole toiminut, vaan yhtiö on antanut edellä esitetyin tavoin virastolle tahallaan tai vähintään tuottamuksellisesti 24.10.2023, 3.11.2023, 17.11.2023 ja 15.12.2023 päivätyissä selvityspyyntövastauksissaan kokonaisuutena arvioiden olennaisesti virheellisiä, harhaanjohtavia ja puutteellisia tietoja.
125. Finnairin virheellisinä, harhaanjohtavina ja puutteellisina antamat tiedot ovat luvussa 8.2.5 kuvatuin tavoin olleet viraston Finnairin epäiltyä kilpailunrajoitusta koskevien selvitysten kannata merkityksellisiä ja myös vaikuttaneet niiden suorittamiseen. Kilpailulain menettelyä koskevilla säännöksillä turvataan ensisijaisesti viraston selvitysten toteutumista. Elinkeinonharjoittajalle kilpailulain 33 §:n nojalla tehtävä selvityspyyntö on kilpailulain 35 §:n nojalla toimitettaviin tarkastuksiin nähden kevyempi keino selvittää epäiltyä kilpailunrajoitusta. Viraston tulee voida luottaa elinkeinonharjoittajan sille antamiin tietoihin. Muutoin viraston kilpailulain 33 §:ään perustuva oikeus

¹⁴⁷ Ks. kohdat 56 ja 58 edellä.

kehottaa elinkeinonharjoittajaa antamaan virastolle tietoja on käytännössä hyödytön – kuten nyt käsillä olevassa asiassa.

126. Finnairin toiminnassa ei ole kyse yksittäisistä, inhimillisessä erehdyksessä annetuista virheellisistä tiedoista vaan yhteensä neljästä viraston selvityspyynn-
töön annetusta vastauksesta, jotka sisältävät lukuisia, osin yhtiön tahallisesti
ja joka tapauksessa vähintään tuottamuksellisesti virheellisiä, harhaanjohta-
vina tai puutteellisia antamia tietoja. Finnair on eräissä vastauksissaan
myös nimenomaisesti vakuuttanut, että muuta aineistoa sillä ei ole, jättäen
joko noudattamatta siltä edellytettyä erityistä huolellisuutta varmistua asi-
asta tai johtaen virastoa tietoisesti harhaan.¹⁴⁸
127. Edellä todetuin perustein Finnairin rikkomista ei ole kokonaisuutena arvioi-
den pidettävä merkitykseltään vähäisenä tai seuraamusmaksun määrää-
mistä muutoin perusteettomana. Finnairille on määrättävä kilpailulain 37 a
§:n mukainen seuraamusmaksu virheellisten, puutteellisten ja harhaanjohta-
vien tietojen antamisesta yhtiön vastatessa mainitun lain 33 §:n 1 momentin
nojalla tehtyihin viraston selvityspyyntöihin.

9 Seuraamusmaksu

9.1 Sovellettavat säännökset ja arvioinnin perusteet

128. Kilpailulain 37 a §:n 2 momentin mukaan seuraamusmaksun suuruuden
määrittäminen perustuu kokonaisarviointiin, jossa on otettava huomioon rik-
komisen laatu ja laajuus sekä moitittavuuden aste. Seuraamusmaksu saa
olla enintään yksi prosentti rikkomiseen syyllistyneen maailmanlaajuisesta
kokonaisliikevaihdosta Kilpailu- ja kuluttajaviraston seuraamusmaksuesityk-
sen tekemistä edeltävänä tilikautena.
129. ECN+-direktiivin mukaan menettelyä koskevien säännösten rikkomisesta
määrättävän seuraamusmaksun on oltava tehokas, oikeasuhteinen ja va-
roittava.¹⁴⁹ Seuraamusmaksun tulee siten olla riittävän erityis- ja yleisestävä
sekä oikeassa suhteessa rikkomuksen vakavuuteen nähden.
130. Lain esitöiden mukaan kilpailulain 37 a §:n 1 momentin luettelon 4 kohdan
rikkomisen laajuuden osalta arvioitavaksi tulisi se, onko kyse yksittäisestä
puutteellisesta, virheellisestä tai harhaanjohtavasta taikka toimittamatta jä-
tetystä tiedosta vaiko laajemmasta tietojen kokonaisuudesta.
131. Menettelysäännöksen rikkomisen moitittavuuden asteeseen vaikuttaisi
muun muassa menettelysäännöksen rikkomisella tavoiteltu etu, Kilpailu- ja
kuluttajaviraston selvitystoiminnalle aiheutunut haitta, muille markkinatoimi-
joille aiheutunut haitta sekä se, onko elinkeinonharjoittajalle aikaisemmin
määrätty seuraamusmaksua samantapaisesta toiminnasta eli

¹⁴⁸ Ks. kohdat 28, 33 ja 35 edellä.

¹⁴⁹ ECN+-direktiivi, 13 artiklan 2 ja 3 kohdat sekä HE 210/2020 vp, s. 104.

menettelysäännöksen rikkomisen toistuvuus. Lain esitöiden mukaan nämä tekijät huomioidaan rikkomuksen moitittavuutta korottavina.¹⁵⁰

132. Lain esityöt eivät tyhjentävästi luettele seikkoja, joita seuraamusmaksun moitittavuuden arvioinnissa otetaan huomioon. Näin ollen moitittavuutta korottavana seikkana voidaan tapauskohtaisesti huomioida muitakin tekijöitä, esimerkiksi menettelyn tahallisuus ja ilmeinen piittaamattomuus.¹⁵¹

9.2 Seuraamusmaksun kokonaisarviointi tässä asiassa

133. Virasto ottaa seuraamusmaksun määrän kokonaisarvioinnissa huomioon seuraavat seikat.
134. Edellä luvussa 8 todetut seikat huomioiden asiassa on kyse laadultaan vakavasta rikkomuksesta. Asiassa tarkastelluissa Finnairin vastauksissa on ollut kokonaisuutena arvioiden kyse viraston kilpailunrajoitustutkinnan kohteena olevan menettelyn kannalta keskeisistä tiedoista, joiden toimittaminen totuudenmukaisesti ja kattavasti on ollut kilpailulain 33 §:n nojalla Finnairin velvollisuus. Tämän velvollisuuden laiminlyönti on estänyt virastoa tutkimasta epäiltyä kilpailunrajoitusta tehokkaalla tavalla.
135. Rikkomuksen laajuuden osalta virasto on ottanut huomioon sen, että rikkomus koostuu laajemmasta tietojen kokonaisuudesta ja vastausten sarjasta. Finnair on antanut virheellisiä, puutteellisia ja harhaanjohtavia tietoja neljässä selvityspyyntövastauksessaan virastolle. Selvityspyyntövastauksessaan 15.12.2023 Finnair on jättänyt toimittamatta virastolle tiedot jopa 27 yhteydenotosta. Rikkomus on siten kokonaisuutena arvioiden laaja. Lisäksi rikkomuksessa on kyse yksittäisen tapahtuman sijaan toistuvasta vuorovaikutuksesta, mikä ilmentää systemaattisesti virheellistä toimintatapaa.
136. Rikkomuksen moitittavuuden asteen arvioinnissa virasto on seuraavin perustein huomionut yhtäältä Finnairin toiminnan tahallisuuden yhtiön antaessa virheellistä tai vähintään harhaanjohtavaa tietoa sen menettelyn ulottumisesta Suomesta lähtevien ja Suomeen saapuvien lentojen lipunmyyntiin ja toisaalta Finnairin rikkomuksella tavoitteleman hyödyn sekä viraston selvitystoiminnalle aiheutuneen haitan.
137. Ensinnäkin Finnairin vastaukset sekä vastauksiin liittyvät sisäiset asiakirjat ilmentävät tietoista pyrkimystä johtaa virastoa harhaan menettelynsä ulottuvuudesta Suomesta lähtevien ja Suomeen saapuvien lentojen lipunmyyntiin.¹⁵² Rikkomuksella on edellä todetusti objektiivisesti arvioiden tavoiteltu sitä, että virasto päättää Finnairia koskevan kilpailunrajoitustutkinnan. Finnairin kannalta tämä merkitsee, että se voisi välttää epäilystä kilpailulain 5 §:n ja/tai 7 §:n rikkomisesta mahdollisesti esitettävän seuraamusmaksun, joka voisi olla suuruudeltaan enintään 10 prosenttia elinkeinonharjoittajan

¹⁵⁰ HE 210/2020 vp, s. 108.

¹⁵¹ Ks. komission päätös 30.11.2005 asiassa COMP/38354 Industrial Bags, kohdat 790 ja 794. Ks. myös komission päätös 24.6.2024 asiassa AT.40882 IFF – Deletion of Data, kohta 65.

¹⁵² Ks. kohdat 38, 54, 56–58 ja 121.

maailmanlaajuisesta liikevaihdosta. Tilikaudella 2024 Finnairin maailmanlaajuinen liikevaihto oli 3 048,8 miljoonaa euroa.¹⁵³

138. Toiseksi on selvää, että Finnairin rikkomuksesta on aiheutunut viraston selvitystoiminnalle haittaa. Mikäli Finnair olisi noudattanut kilpailulain 33 §:n mukaista velvollisuuttaan antaa virastolle kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat, virastolla olisi ollut mahdollisuus jatkaa Finnairin menettelyn selvittämistä ilman tarkastuksen toimittamista kilpailulain 35 §:n nojalla. Viraston loppuvuodesta 2023 Finnairille toimittamien selvityspyyntöjen määrä on vastaavasti seuraus Finnairin vastauksista. Finnairin rikkomuksen takia virasto on siten joutunut käyttämään Finnairin epäillyn kilpailunrajoituksen selvittämiseen huomattavasti enemmän aikaa ja resursseja kuin se olisi muuten käyttänyt.
139. Seuraamusmaksun määrän arvioinnissa on huomioitava myös seuraamusmenon tehokkuus ja varoittavuus. Kilpailulain menettelyä koskevilla säännöksillä turvataan ensisijaisesti kilpailuviranomaisten selvitysten toteutumista.¹⁵⁴ Finnairille on määrättävä riittävän suuri seuraamusmaksu, jotta sille tai muille elinkeinonharjoittajille ei muodostu kannustinta johtaa virastoa harhaan niiden vastatessa viraston selvityspyyntöihin tai suhtautua välinpitämättömästi kilpailulain menettelyä koskeviin sääntöihin. Selvityspyynnöt ovat viraston pääasiallinen, yleisimmin käytetty keino selvittää epäiltyjä kilpailunrajoituksia. Viraston tehokkaan selvitystoiminnan ja resurssien käytön kannalta on tärkeää, että sekä tutkinnan kohteena olevat että muut selvityspyyntöön vastaavat tahot toimivat huolellisesti ja antavat virastolle mahdollisimman totuudenmukaiset ja täydelliset tiedot.
140. Johtopäätöksensä virasto katsoo, että Finnairin rikkomuksen laatuun, laajuuteen ja moitittavuuden asteeseen nähden riittävän yleis- ja erityisestävä seuraamusmaksun taso on 0,25 prosenttia liikevaihdosta eli Finnairin vuoden 2024 liikevaihdolla 7.622.000 euroa.¹⁵⁵

9.3 Seuraamusmaksun määrä

141. Edellä esitetyin perustein Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää, että markkinaoikeus määrää Finnair Oyj:lle 7.622.000 euron seuraamusmaksun virheellisten, puutteellisten ja/tai harhaanjohtavien tietojen antamisesta yhtiön vastatessa kilpailulain 33 §:n 1 momentin nojalla tehtyihin pyyntöihin.

10 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki (948/2011) 37 a §

¹⁵³ Finnairin tunnusluvut <https://investors.finnair.com/fi/sijoituskohteena/tunnusluvut>, vierailtu 13.11.2025.

¹⁵⁴ HE 210/2020 vp, s. 104.

¹⁵⁵ ECN+-direktiivin 13 artiklan 2 kohdan mukaan menettelyä koskevien säännösten rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu on määritettävä suhteessa yrityksen maailmanlaajuiseen kokonaisliikevaihtoon.

Pääjohtaja

Kirsi Leivo

Johtava asiantuntija

Eero Vähä-Vahe

Liitteet

Muu oikeudenkäyntiaineisto

Liite 1 Finnairin Ruotsin kilpailuviranomaiselle antamat sitoumukset 20.6.2023

Todisteet

Todiste 1 Selvityspyyntö 23.9.2020
Todiste 2 Finnairin vastaus 23.11.2020 selvityspyyntöön 23.9.2020
Todiste 3 Selvityspyyntövastauksen 23.11.2020 liite C1
Todiste 4 Finnairin vastaus 5.7.2021 lisäselvityspyyntöön 7.6.2021
Todiste 5 Selvityspyyntö 12.9.2023
Todiste 6 Finnairin vastaus 26.9.2023 selvityspyyntöön 12.9.2023
Todiste 7 Selvityspyyntö 9.10.2023
Todiste 8 Finnairin vastaus 24.10.2023 selvityspyyntöön 9.10.2023
Todiste 9 Finnairin vastaus 3.11.2023 täydennyskehotukseen 31.10.2023
Todiste 10 Selvityspyyntö 10.11.2023
Todiste 11 Finnairin vastaus 17.11.2023 selvityspyyntöön 10.11.2023
Todiste 12 Selvityspyyntö 30.11.2023
Todiste 13 Finnairin vastaus 15.12.2023 selvityspyyntöön 30.11.2023
Todiste 14 Sisäinen sähköpostiketju 14.9.2023
Todiste 15 Sähköpostiketju työntekijä C:n, työntekijä A:n ja työntekijä D:n välillä 9.8.2018
Todiste 16 Sisäinen sähköpostiketju 23.11.–3.12.2018
Todiste 17 Työntekijä A:n sähköpostiviesti 1.10.2019
Todiste 18 PowerPoint-esitys AURORA 8.10.2019
Todiste 19 Työntekijä N:n työntekijä J:lle välittämä sähköpostiviesti 1.10.2019
Todiste 20 Sähköpostiketju työntekijä M:n ja työntekijä A:n välillä 2.–4.10.2019
Todiste 21 Finnairin ja palveluntarjoajan välinen sähköpostiketju 9.–10.10.2019
Todiste 22 Sähköpostiketju työntekijä A:n ja työntekijä G:n välillä 21.–22.10.2019
Todiste 23 Sähköpostiketju työntekijä I:n ja työntekijä O:n välillä 4.–5.11.2019
Todiste 24 Sisäinen sähköpostiketju 11.12.2019
Todiste 25 Sähköpostiviesti Uvet Nordicille 12.12.2019
Todiste 26 Sähköpostiviesti Sembolle 13.12.2019
Todiste 27 Sähköpostiviesti Otravolle 13.12.2019
Todiste 28 Sähköpostiviesti Kilroylle 13.12.2019
Todiste 29 Sisäinen sähköpostiketju 19.–20.12.2019
Todiste 30 Sähköpostiketju työntekijä A:n ja työntekijä E:n välillä 23.12.2019
Todiste 31 Työntekijä H:n välittämä sähköpostiketju Expedia kanssa 27.12.2019–3.1.2020
Todiste 32 Sisäisesti välitetty sähköpostiketju Trip.comin kanssa 20.12.2019–8.1.2020
Todiste 33 Sisäisesti välitetty sähköpostiketju Tixin kanssa 12.12.2019–9.1.2020
Todiste 34 Sisäisesti välitetty sähköpostiketju Tixin kanssa 12.12.2019–15.1.2020
Todiste 35 Työntekijä H:n välittämä sähköpostiketju Trip.comin kanssa 21.1.–4.2.2020
Todiste 36 Työntekijä A:n sähköpostiviesti palveluntarjoajalle 8.3.2020
Todiste 37 Sähköpostiketju työntekijä A:n ja työntekijä N:n välillä 14.3.2020
Todiste 38 Työntekijä H:n välittämä sähköpostiketju Travelgenion kanssa 16.–18.3.2020
Todiste 39 Työntekijä H:n välittämä sähköpostiketju Travixin kanssa 16.3.2020
Todiste 40 Sähköpostiketju työntekijä A:n ja työntekijä I:n välillä 14.–17.3.2020

Todiste 41 Sähköpostiketju työntekijä A:n ja työntekijä K:n välillä 15.–26.3.2020
Todiste 42 Sisäinen sähköpostiketju Trip.comin yhteydenotosta 3.11.2020
Todiste 43 Sisäinen sähköpostiketju Kilroyn yhteydenotosta 18.11.2020
Todiste 44 Työntekijä E:n sähköpostiviesti työntekijä F:lle 10.5.2021
Todiste 45 Työntekijä P:n välittämä sähköpostiketju eSkyn kanssa 13.9.2021
Todiste 46 Työntekijä I:n välittämä sähköpostiketju TravelUpin kanssa 14.9.2021
Todiste 47 Työntekijä Q:n välittämä sähköpostiketju Easy Marketin kanssa 15.9.–18.10.2021
Todiste 48 Sähköpostiviesti Kilroylle 16.9.2021
Todiste 49 Työntekijä E:n sähköpostiviesti 20.5.2022
Todiste 50 Finnairin ja Ticketin välinen sähköpostiketju 13.–19.4.2023
Todiste 51 Työntekijä A:n sähköpostiviesti 29.5.2023
Todiste 52 Sähköpostiketju työntekijä A:n ja työntekijä L:n välillä 6.–10.7.2023
Todiste 53 Kuvakaappauksia sisältävä word-tiedosto 7.7.2023
Todiste 54 Sähköpostiketju työntekijä F:n ja työntekijä B:n välillä 3.11.2023