

**Sitoumusten määrääminen DNA Oyj:n ja Telia Finland Oyj:n noudatettavaksi
matkaviestinverkko- ja palvelumarkkinoilla**

Sisällysluettelo

1	Asia	3
2	Asianosaiset.....	3
3	Toimenpidepyynnön tekijä.....	3
4	Ratkaisu	3
5	Asian vireilletulo ja selvittäminen.....	3
6	Asiaselostus.....	6
6.1	Suomen matkaviestinmarkkinat, markkinarakenne ja -osapuolet	6
6.2	DNA	7
6.3	Telia	7
6.4	Matkaviestinverkoissa käytettävät taajuualueet	7
6.5	Suomen Yhteisverkko	9
6.5.1	Suomen Yhteisverkon puitteissa harjoitettava verkkoyhteistyö	10
6.5.2	Suomen Yhteisverkon toiminta-alue.....	12
6.5.3	Omistajien taajuusresurssien yhteiskäyttö ja kapasiteetin jakomalli.....	13
7	Toimenpidepyyntö	14
8	Ratkaisun perustelut.....	15
8.1	Sovellettava lainsäädäntö	15
8.1.1	Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan	15
8.1.2	Kilpailulain 5 § ja 6 § sekä SEUT 101 artikla	15
8.1.3	Kilpailulain 10 §	16
8.2	Relevantit markkinat	16
8.3	Yhteisyrityksen kilpailuoikeudellinen arviointi.....	17
8.4	Elinkeinonharjoittajien välisen yhteistyön arviointi	17
8.5	Operaattoreiden välinen verkkoyhteistyö	18
8.6	Viraston alustava arvio menettelyn kilpailuvaikutuksista	21
8.6.1	Kontrafaktuaalinen arvio	21
8.6.2	Suomen Yhteisverkon puitteissa harjoitetun verkkoyhteistyön muoto ja laajuus.....	22
8.6.3	Relevanttien markkinoiden ominaispiirteet ja rakenne	23
8.6.4	Viraston alustava arvio verkkokilpailun rajoittumisesta ja yhdenmukaistumisesta	23
8.6.5	Viraston alustava arvio tietojenvaihdosta	26
8.6.6	Asianosaisten väittämät tehokkuushyödyt	27
8.6.7	Viraston alustavan arvion yhteenveto	29
9	Sitoumusten arviointi.....	29
9.1	Sitoumuspäätöksellä ratkaistun asian uudelleen käsitteleminen	29
9.2	Sitoumusehdotus ja markkinatoimijoiden kuuleminen.....	29
9.3	Sitoumusten arviointi	30
10	Johtopäätökset	32
11	Sovelletut säännökset.....	33
12	Muutoksenhaku.....	33
13	Lisätiedot	33

1 Asia

Sitoumusten määrääminen DNA Oyj:n ja Telia Finland Oyj:n noudatettavaksi matkaviestinverkko- ja palvelumarkkinoilla

2 Asianosaiset

Ratkaisun kohteena olevat elinkeinonharjoittajat:

- a) DNA Oyj (jäljempänä "DNA") ja
- b) Telia Finland Oyj (jäljempänä "Telia").

Jäljempänä DNA:sta ja Teliasta käytetään yhdessä termejä "omistajat" ja "asianosaiset".

3 Toimenpidepyynnön tekijä

Elisa Oyj (jäljempänä "Elisa" tai "toimenpidepyynnön tekijä")

4 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä "KKV" tai "virasto") määrää kilpailulain (948/2011) 10 §:n nojalla jäljempänä kuvatut sitoumukset asianosaisten noudatettavaksi. KKV:n 5.11.2015¹ ja 22.12.2016² antamat päätökset ja niissä asianosaisten noudatettavaksi määrätyt sitoumukset korvataan nyt annettavalla päätöksellä ja tässä päätöksessä käsitellyillä sitoumuksilla.

5 Asian vireilletulo ja selvittäminen

1. Virasto antoi 5.11.2015 sitoumuspäätöksen, jossa se määräsi kilpailulain 10 §:n nojalla yhtiön omistajien antamat sitoumukset niiden noudatettavaksi matkaviestinverkko- ja palvelumarkkinoilla. Virasto asetti kilpailulain 46 §:n nojalla sitoumusten noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Sitoumuspäätös koski asianosaisten Suomen Yhteisverkko Oy:n ("Suomen Yhteisverkko" tai "yhtiö") puitteissa harjoittamaa verkkoyhteistyötä Itä- ja Pohjois-Suomessa.
2. Sitoumuspäätöksessä virasto alustavasti arvioi, että asianosaisten välinen menettely johtaa niiden verkkojen yhdenmukaistumiseen ja verkkokilpailun vähenemiseen sekä lisää riskiä kilpailukäyttäytymisen yhteensovittamisesta kilpailua rajoittavalla tavalla. Asian käsittelyn aikana virasto oli esittänyt alustavana näkemyksensä, että asianosaisten

¹ KKV:n 5.11.2015 antama sitoumuspäätös (dnro 438/14.00.00/2014).

² KKV antoi 22.12.2016 päätöksen, jolla se hyväksyi asianosaisten hakemuksen sitoumusten muuttamiseksi (dnro KKV/591/14.00.00/2016).

välinen menettely on vastoin kilpailulain 5 §:n kieltoa ja johtaa kilpailun rajoittumiseen matkaviestinverkkojen ja -palvelujen markkinoilla. Sitoumuspäätöksessä myös todetaan, että KKV:n alustavan arvion perusteella yhteistyöstä seuraa tehokkuushyötyjä, mutta tehokkuushyödyt eivät olleet riittäviä kompensoimaan kilpailun rajoittumisesta aiheutuvaa haittaa.

3. Asia ratkesi asianosaisten esitettyä sitoumuksia, jotka KKV arvioi riittäviksi poistamaan menettelyn kilpailua rajoittavan luonteen ja varmistamaan, että menettelystä seuraavat tehokkuushyödyt välittyvät kuluttajille. Sitoumukset koskivat tietojenvaihtoa, yhtiön hallitusta ja henkilöstöä, yhtiön verkon ominaisuuksia ja kapasiteettia, taajuuksien yhteiskäyttöä, virtuaali- ja palveluoperaattoreita sekä mastoja. Sitoumusten noudattamista on valvonut riippumaton asiantuntija. Lisäksi KKV asetti sitoumusten noudattamisen tehosteeksi uhkasakon.
4. Virasto tapasi DNA:n 16.10.2019 ja Telian 31.10.2019. Tapaamisissa DNA ja Telia esittelivät Suomen Yhteisverkon toimintaa ja kertoivat suunnitelmistaan laajentaa yhtiön toiminta-aluetta.
5. Virasto käsitteli asianosaisten suunnitelmia neuvonta-asiana³, jonka aikana omistajat toimittivat virastolle itsearviot Suomen Yhteisverkon toiminta-alueen laajentamisen kilpailuvaikutuksista.⁴ Neuvonta-asian aikana virasto sai kirjallisia selvityksiä DNA:lta ja Teliältä. Lisäksi virasto teki asiassa taloustieteellistä vaikutusarviointia sekä tapasi Telian, DNA:n, Liikenne- ja viestintäministeriön (jäljempänä "LVM") sekä Liikenne- ja viestintävirasto Traficom (jäljempänä "Traficom") kanssa.
6. Neuvonta-asian aikana virasto selvitti empiirisin taloustieteellisin menetelmin, voitiinko yritysten hinnoittelussa tai kuluttajakäyttäytymisessä havaita merkkejä, jotka viittaisivat alkuperäisen verkkoyhteistyön johtaneen verkkojen yhdenmukaistumiseen, verkkokilpailun vähenemiseen tai kilpailukäyttäytymisen yhteensovittamiseen. Selvitys perustui Suomen Yhteisverkon alkuperäisen toiminta-alueen⁵ kehityksen vertaamiseen muun Suomen kehitykseen asianosaisten toimittamien aineistojen ja ekonometristen menetelmien avulla. Virasto tutki muun muassa, oliko yhteistyöllä ollut vaikutusta asianosaisten tarjoamien puhelinliittymien hintatasoon tai oliko asianosaisten hinnoissa havaittavissa yhdenmukaistumista. Lisäksi virasto selvitti, oliko verkkoyhteistyöllä ollut vaikutusta Telian tai DNA:n asiakkaiden tiedonsiirtomääriin tai yhtiöiden välisiin numeronsiirtoihin. Selvitysten tavoitteena oli tuottaa tietoa, jonka perusteella voitaisiin arvioida myös toiminta-alueen laajentamisen vaikutuksia.⁶

³ Dnro KKV/83/14.00.00/2020.

⁴ DNA toimitti itsearvionsa virastolle 14.1.2020 ja Telia toimitti itsearvionsa 27.1.2020. Virasto tapasi DNA:n 21.1.2020 ja Telian 4.2.2020.

⁵ Ks. yhtiön toiminta-alueesta luku 6.5.2.

⁶ KKV:n muistio 2.10.2020, liite tiivistelmä empiirisestä taloustieteellisestä, s.1.

7. Telia lausui viraston alustavasta arviosta 13.11.2020 ja DNA lausui alustavasta arviosta 17.11.2020.⁷ Virasto vastasi 16.12.2020 asianosaisten lausunnoissa esitettyihin seikkoihin.
8. DNA ja Telia julkaisivat 29.1.2021 tiedotteet, jossa ne kertoivat laajentavansa Suomen Yhteisverkon toiminta-aluetta.
9. Virasto vastaanotti Elisan toimenpidepyynnön 10.9.2021. Toimenpidepyynnössä Elisa pyysi virastoa tutkimaan, onko DNA:n ja Telian Suomen Yhteisverkon puitteissa harjoittama yhteistyö EU:n kilpailulainsäädännön ja Suomen kilpailulain mukaista.⁸
10. KKV käynnisti asiassa tutkinnan 25.11.2021. Tutkinnan aikana virasto sai asiassa kirjallisia selvityksiä ja aineistoja asianosaisilta, Suomen Yhteisverkolta, Elisalta sekä Traficomilta. Tutkinnan aikana virasto teki muun muassa taloustieteellisen selvityksen, jossa pyrittiin selvittämään, miten Telian ja DNA:n kannustimet investoida erityisesti korkean kapasiteetin 5G-verkkoon Suomen Yhteisverkon alueella eroavat niiden kannustimista Yhteisverkon ulkopuolisilla alueilla.⁹ Selvityksen aineistoon kuului operaattoreilta ja Suomen Yhteisverkolta saadut tiedot matkaviestinverkkoon kuuluvista tukiasemista, Traficomilta saadut kiinteän verkon saataavuustiedot ja Tilastokeskukselta saadut alueelliset taustatiedot postinumeroittain.
11. Virasto selvitti Suomen Yhteisverkon puitteissa tehtyä yhteistyötä myös asianosaisilta ja yhtiöltä saadun asiakirja-aineiston näkökulmasta. Viraston tarkoituksena oli selvittää yhtiössä noudatettuja menettelytapoja, joiden vaikutuksena voi olla verkkokilpailun rajoittuminen tai yhdenmuikaistuminen. Virasto muun muassa selvitti, miten yhtiön puitteissa omistajat sopivat yhtiön verkon rakentamisesta, kehittämisestä ja ylläpidosta. Virasto kiinnitti erityistä huomiota omistajien mahdollisuuksiin toteuttaa itsenäisiä verkko- ja tukiasemaratkaisuja yhtiön toiminta-alueella ja yhtiön puitteissa tapahtuvaan omistajien väliseen tietojenvaihtoon.
12. Virasto antoi alustavan arvionsa DNA:lle 5.3.2024 järjestetyssä tapaamisessa ja Telialle 12.3.2024 järjestetyssä tapaamisessa. Viraston alustavan arvion mukaan Suomen Yhteisverkon toiminta-alueen laajentaminen on olennainen muutos vuonna 2015 annetun sitoumuspäätöksen tosiseikkoihin, minkä vuoksi virasto voi kilpailulain 10 §:n 2 momentin nojalla ottaa yhtiötä koskevan asian uudelleen käsiteltäväkseen. Tapaamisissa

⁷ Telia esitteli lausuntoaan 4.12.2020 järjestetyssä puhelinpalaverissa. DNA esitteli lausuntoaan 7.12.2020 järjestetyssä puhelinpalaverissa.

⁸ Elisan toimenpidepyyntöä varten avattiin asia dnro KKV/1047/14.00.00/2021. Myöhemmin asia yhdistettiin viraston oma-aloitteisen tutkinnan (dnro KKV/1356/14.00.00/2021) kanssa. Ks. osio 7 Elisan toimenpidepyynnöstä.

⁹ Lisäksi virasto selvitti, miten kiinteään verkkoon tehdyt investoinnit vaikuttavat omistajien kannustimiin investoida korkean kapasiteetin 5G-verkkoon. Viraston analyysin perusteella ei voitu kuitenkaan luotettavasti tunnistaa vaikutusta kiinteään verkkoon tehtyjen investointien ja omistajien korkean kapasiteetin 5G-verkkojen investointikannustimien välillä.

virasto kertoi, että se alustavasti katsoo Suomen Yhteisverkon puitteissa tehdystä yhteistyöstä todennäköisesti seuraavan kilpailun rajoittuminen kilpailulain 5 §:n ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ("SEUT") 101 artiklan vastaisesti. KKV:n alustavan arvion mukaan yhteistyöstä voi aiheutua tehokkuushyötyjä, mutta niitä ei ole todennettu riittävällä tavalla tai osoitettu, että tehokkuushyödyt ovat kilpailuoikeudellisessa arvioissa relevantteja.

13. Telia ja DNA lausuivat 5.4.2024 viraston alustavasta arviosta. Asianosaiset olivat viraston kanssa eri mieltä alustavassa arviossa esitetyistä johtopäätöksistä. Virasto tapasi DNA:n kanssa 2.5.2024 ja Telian kanssa 6.5.2024. Asianosaiset toimittivat 31.5.2024 virastolle sitoumusehdotusluonnoksensa, joiden asianosaiset katsoivat ratkaisevan viraston alustavassa arviossa yksilöidyt ongelmakohdat. Tämän jälkeen virasto tapasi asianosaisten kanssa ja pyysi lisäselvityksiä sekä sai asianosaisilta uusia sitoumusehdotusluonnoksia. Asianosaiset toimittivat 25.11.2024 virastolle sitoumusehdotuksensa.
14. Virasto kuuli markkinatoimijoita sitoumusehdotuksesta 29.11.2024–10.1.2025. Virasto antoi 3.12.2024 Elisalle tilannekatsauksen asian käsittelystä sekä kertoi viraston alustavasta arviosta ja markkinakuulemisesta. Virasto tapasi Elisan myös 8.1.2025, jolloin Elisa esitteli lausuntonsa pääpiirteet suullisesti sekä käytiin keskustelua markkinakuulemisesta ja sitoumusten arvioinnista. Markkinakuulemisen aikana seitsemän markkinatoimijaa lausui asianosaisten sitoumusehdotuksesta. Asianosaiset vastasivat 24.1.2025 markkinakuulemisessa saatuihin lausuntoihin.
15. Elisa toimitti 5.3.2025 lisälausunnon, jossa käsiteltiin asianosaisten 24.1.2025 antamia lausuntoja sekä Elisan näkemyksiä yhteistyön kilpailuongelmista, väitetyistä tehokkuushyödyistä, yhtiön omistajien saamasta kilpailuedusta, välttämättömistä sitoumuksista ja epäilyistä sitoumusrikkomuksesta. Lausunto sisälsi myös liitteen, jossa käsiteltiin MOCN-radioverkon vaikutuksia mobiilioperaattorien uusien palveluiden toteuttamiseen ja verkon jatkuvaan ylläpitoon. Elisa lisäksi toimitti 26.3.2025 uuden lisälausunnon.
16. Asianosaiset toimittivat 12.3.2025 virastolle lopullisen sitoumusehdotuksensa.
17. Virasto toimitti 13.3.2025 päätösluonnoksen asianosaisten lausuttavaksi. Asianosaiset lausuivat 28.3.2025 viraston päätösluonnoksesta.
18. Virasto toimitti 9.4.2025 päätösluonnoksen tiedoksi Elisalle, joka antoi 24.4.2025 kommenttinsa.

6 Asiaselostus

6.1 Suomen matkaviestinmarkkinat, markkinarakenne ja -osapuolet

19. Teletoimialan kokonaisliikevaihto oli vuonna 2023 noin 3,5 miljardia euroa, josta noin 2,2 miljardia kertyi matkaviestinverkoista. Suomen matkaviestinmarkkinoilla toimii kolme merkittävää operaattoria Elisa, Telia ja

DNA, joiden toiminta muodostaa lähes koko markkinoiden liikevaihdon. Vuonna 2024 operaattoreiden markkinaosuudet liittymämäärillä mitattuna olivat Elisa 38 %, DNA:n 31 % ja Telian 30 %.¹⁰ Kaikki operaattorit ovat vertikaalisesti integroituneita eli ne tarjoavat palveluita sekä vähittäis- että tukkumarkkinoilla.

20. Operaattoreilla on matkaviestinverkot, joiden kautta ne tarjoavat palveluitaan loppuasiakkailleen. Elisalla on koko Suomessa itsenäinen matkaviestinverkko. DNA:lla ja Teliällä on itsenäiset matkaviestinverkot (mukaan lukien itsenäiset radioliityntäverkot) Suomen Yhteisverkon toiminta-alueen ulkopuolella. Operaattorit vuokraavat toisiltaan masto- ja kiinteistöpaikkoja matkaviestinverkon tukiasemalaitteistolleen.

6.2 DNA

21. DNA on tietoliikennekonserni, joka toimii sekä matkaviestinmarkkinoilla että kiinteän verkon markkinoilla. DNA on osa kansainvälistä Telenor Group -konsernia. DNA tarjoaa yksityis- ja yritysasiakkaille muun muassa matkaviestinnän puhe- ja datapalveluita, mobiili- ja kiinteän laajakaistan palveluita sekä televisio- ja videopalveluita. Tukutasolla DNA tarjoaa matkaviestin- ja kiinteän verkon palveluita, verkon käyttöoikeuksia ja kapasiteetin siirtoon liittyviä palveluita. Lisäksi DNA:n kanssa samaan konserniin kuuluva DNA Tower Finland Oy vuokraa mastoistaan tukiasemakohteita ja niihin liittyviä laitetoiloja.

6.3 Telia

22. Telia on osa kansainvälistä Telia Company -konsernia. Telia tarjoaa matkaviestinpalveluja, kiinteän verkon viestintäpalveluja ja laajakaistaliittymiä kuluttajille sekä yritys- ja yhteisöasiakkaille. Tukumarkkinoilla Telia tarjoaa matkaviestinpalveluja ja kiinteän verkon palveluja sekä vuokraa transmissioyhteyksiä operaattoriasakkaille. Lisäksi Telia Company -konserniin kuuluvat yhtiöt, erityisesti Telia Rooftop Oy, vuokraavat kiinteistöihin sijoitettuja tukiasemakohteita. Telia Company -konserniin kuuluva Telia Towers Finland Oy (jäljempänä "Telia Towers Finland")¹¹ vuokraa mastoissa ja pylväissä sijaitsevia tukiasemakohteita sekä niihin liittyviä laitetiloja.

6.4 Matkaviestinverkoissa käytettävät taajuusalueet

23. Manner-Suomen matkaviestinverkkojen taajuudet ovat jakautuneet tasaisesti kolmen operaattorin kesken. Manner-Suomessa operaattoreilla on toimiluvat 700 MHz:n, 800 MHz:n, 900 MHz:n, 1800 MHz:n, 2 GHz:n, 2,6 GHz:n, 3,5 GHz:n sekä 26 GHz:n taajuuskaistoille. Nykyisin toimiluvat

¹⁰ Traficomien julkaisema ja 15.4.2025 päivätty viestintäpalveluiden tilastotaulukko, osoitteessa: <<https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/matkaviestinverkon-liittymat>>, viitattu: 20.5.2025.

¹¹ Telian kanssa samaan konserniin kuuluvat yhtiöt omistavat Telia Towers Finlandista 51 %.

taajuuksien käyttöön hankitaan tyypillisesti Suomen valtion järjestämistä taajuushuutokaupoista. Operaattorit hyödyntävät verkkoteknologiasta, verkkotoimiluvista, tukiasemien maantieteellisestä sijainnista ja omista liiketoimintapäätöksistään riippuen eri taajuuksia eri tukiasemilla.

24. Kaikkia edellä mainittuja taajuuksia voidaan käyttää niin sanotun viidennen sukupolven eli 5G-verkkoteknologian verkoissa, mutta niin kutsuttaja 5G-pioneerikaistoja ovat 700 MHz:n, 3,5 GHz:n ja 26 GHz:n taajuusalueet. Näistä 5G-verkoissa käytetään pääasiassa 700 MHz:n ja 3,5 GHz:n taajuusalueita. Traficomien tietojen mukaan 26 GHz:n taajuusalue on vielä operaattoreiden testikäytössä, ja käyttöönoton jälkeenkin taajuusaluetta käytetään vain tietyissä tilanteissa.¹² Traficomien mukaan 5G-verkoissa saavutettavat latausnopeudet ja verkkojen peittoalueet riippuvat käytettävästä taajuuskaistasta.¹³
25. 700 MHz:n taajuusaluetta on aiemmin käytetty 4G-verkkojen rakentamiseen. LVM:n julkaisemassa Suomen digitaalisen infrastruktuurin strategiassa 700 MHz:n taajuusalue ei pidetä varsinaisena 5G-taajuuskaistana, mutta 700 MHz:n taajuusalue on strategiassa tunnistettu taajuusalueeksi, jolla voidaan tarjota laajaa peittoaluetta tarvitsevia 5G-palveluja. 700 MHz:n taajuusalueella voidaan rakentaa valtakunnallisesti kattava peitto, mutta taajuuskaistan kapeuden vuoksi sillä ei voida toteuttaa huippunopeita 5G-tiedonsiirtoyhteyksiä.¹⁴ Traficomien mukaan 700 MHz:n taajuusaluetta hyödyntävän tukiasemasolun säde voi olla noin 10 kilometriä, joten sitä hyödyntämällä saadaan 5G-yhteyksiä tarjolle myös harvaan asutuilla alueilla. 700 MHz:n taajuusalueella voidaan kuitenkin saavuttaa korkeita taajuuksia parempi kuuluvuus myös kiinteistöjen sisällä, sillä matalalla taajuudella signaali läpäisee esteitä paremmin kuin korkeilla taajuuksilla.¹⁵ 700 MHz:n toimiluvissa on määritetty, että

¹² Traficomien arvion mukaan 26 GHz:n taajuusalue todennäköisesti otetaan käyttöön seuraavan viiden vuoden aikana esimerkiksi pistemäisesti alueilla, joissa 5G-verkkoja käyttäviä päätelaitteita on määrällisesti paljon ja käyttäjät tarvitsevat suurta tiedonsiirtokapasiteettia. Lisäksi on huomioitava, että Traficomien mukaan Suomessa nykyiset matkaviestinverkkojen käyttöön jaetut taajuudet ovat teknologia-neutraaleja ja teleyritykset rakentavat 5G-verkkoja tulevaisuudessa myös muilla kuin niin sanotuilla pioneeritaajuuksilla. Lisäksi 5G-verkkoihin siirretään lisää taajuuskapasiteettia, kun 3G-verkon käyttö lopetetaan. Traficomien markkina-analyysi kiinteän verkon tiedonsiirtopalvelujen vähittäis- ja tukkumarkkinoista, 9.5.2025, s. 43–45. Markkina-analyysi on Traficomien vuonna 2025 antamien huomattavan markkinavoiman päätösten liitteinä, ks. esim. DNA:ta koskeva päätös asiassa TRAFICOM/17229/11.06.00/2020 ja Teliaa koskeva päätös asiassa TRAFICOM/17229/11.06.00/2020, osoitteessa <www.traficom.fi/fi/saadokset>.

¹³ Traficomien markkina-analyysi kiinteän verkon tiedonsiirtopalvelujen vähittäis- ja tukkumarkkinoista, 9.5.2025, s. 42–43.

¹⁴ Suomi tietoliikenneverkkojen kärkimaaksi: Digitaalisen infrastruktuurin strategia 2025, Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 10/2018, s. 20. Ks. myös Traficomien markkina-analyysi kiinteän verkon tiedonsiirtopalvelujen vähittäis- ja tukkumarkkinoista, 9.5.2025, s. 42–43.

¹⁵ Traficomien markkina-analyysi kiinteän verkon tiedonsiirtopalvelujen vähittäis- ja tukkumarkkinoista, 9.5.2025, s. 42–43.

toimiluvan mukainen verkko on rakennettava siten, että se kattaa 99 prosenttia Manner-Suomen väestöstä kolmen vuoden kuluessa toimilukupakauden alkamisesta, ja että peittoalueen laskemisessa huomioidaan ne laajakaistaiset matkaviestinverkot, joita toimiluvanhaltija on rakentanut 2,6 GHz, 1800 MHz ja 800 MHz taajuuksalueille.¹⁶ Viraston tietojen mukaan 5G-verkoissa 700 MHz:n taajuuksaluetta käytetään niin sanotun 5G-verkkojen peruspeiton rakentamisessa, koska matalalla taajuuksalueella voidaan kustannustehokkaasti kattaa maantieteellisesti laaja alue, mutta matalan taajuuksalueen kapeampi taajuuskaista rajoittaa käytävissä olevaa kapasiteettia, minkä vuoksi 700 MHz:n taajuuksalueen matkaviestinverkoilla ei voida tarjota korkeampaa kapasiteettia edellyttäviä 5G-verkkoteknologian palveluita.

26. 5G-verkon huippunopeita tiedonsiirtoyhteyksiä voidaan toteuttaa vain korkeilla taajuuksalueilla.¹⁷ Suomessa käytössä olevista taajuuksalueista 3,5 GHz:n taajuuksalue on ensimmäinen nopeat 5G-yhteydet mahdollistava taajuuksalue.¹⁸ Traficomien mukaan 3,5 GHz:n taajuuksalueella signaalin kantama tukiasemalta on 700 MHz:n taajuuksaluetta lyhyempi ja on tyypillisesti noin 2 kilometriä, minkä vuoksi kattavan ja yhtenäisen peittoalueen toteuttaminen edellyttää tiheää tukiasemaverkostoa. Traficomien mukaan 3,5 GHz:n taajuuksalueella toteutettavat 5G-verkot rakentuvat alueille, joissa on paljon käyttäjiä ja siten tiedonsiirron kapasiteetin lisäystarvetta, eli kaupunkien keskusta-alueille, keskustataajamiin ja suurimpiin seututaajamiin. Operaattorit voivat kuitenkin vapaasti päättää, minne ne rakentavat 3,5 GHz:n taajuuksalueen 5G-verkkoja, koska, toisin kuin esimerkiksi 700 MHz:n taajuuksalueen verkkotoimiluvissa, 3,5 GHz:n taajuuksalueen verkkotoimiluvissa ei ole asetettu matkaviestinverkoille maantieteellisiä peittovelvoitteita.¹⁹ Viraston tietojen mukaan maantieteellisten peittovelvoitteiden puute johtaa siihen, että operaattorit voivat itsenäisesti päättää ja kilpailla keskenään, kuinka laajan verkon ne rakentavat 3,5 GHz:n taajuuksaluetta hyödyntäen.

6.5 Suomen Yhteisverkko

27. Suomen Yhteisverkko on Telian ja DNA:n yhteisyritys, jonka osakkeista Teliä omistaa 51 prosenttia ja DNA 49 prosenttia. Yhtiö aloitti toimintansa

¹⁶ Traficomien markkina-analyysi kiinteän verkon tiedonsiirtopalvelujen vähittäis- ja tukumarkkinoista, 9.5.2025, s. 42, alaviite 70.

¹⁷ Suomi tietoliikenneverkkojen kärkimaaksi: Digitaalisen infrastruktuurin strategia 2025, Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 10/2018, s. 20.

¹⁸ Suomi tietoliikenneverkkojen kärkimaaksi: Digitaalisen infrastruktuurin strategia 2025, Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 10/2018, s. 22. Ks. myös LVM:n muistio valtioneuvoston asetuksesta radiotaajuuksien huutokaupasta taajuuksalueella 3410–3800 megahertsia (dnro LVM/852/07/2018), s. 3.

¹⁹ Traficomien markkina-analyysi kiinteän verkon tiedonsiirtopalvelujen vähittäis- ja tukumarkkinoista, 9.5.2025, s. 42–43.

vuonna 2014 ja sen tarkoituksena on suunnitella, toteuttaa ja ylläpitää radioliityntäverkkoa toiminta-alueellaan.

28. Suomen Yhteisverkon johtoon kuuluvat yhtiön hallitus ja toimitusjohtaja. Suomen Yhteisverkon hallituksessa on molemmat omistajista edustettuina. Yhtiön hallitus kokoontuu [REDACTED]

[REDACTED] . Suomen Yhteisverkon mukaan hallituksen kokouksissa käsitellään [REDACTED]

29. KKV:n vuonna 2015 antama sitoumuspäätös sisältää ehtoja hallitukseen nimitettävälle jäsenille sekä hallituksen jäsenten saamalle tiedolle ja tiedonkäsittelylle.²⁰
30. Suomen Yhteisverkon puitteissa kokoontuu erilaisia ohjausryhmiä, joiden kokoonpano ja tehtävät vaihtelevat aihealueittain. Osa näistä kokoontuu omistajakohtaisesti ja osassa ohjausryhmiä molemmat omistajat ovat edustettuina.

6.5.1 Suomen Yhteisverkon puitteissa harjoitettava verkkoyhteistyö

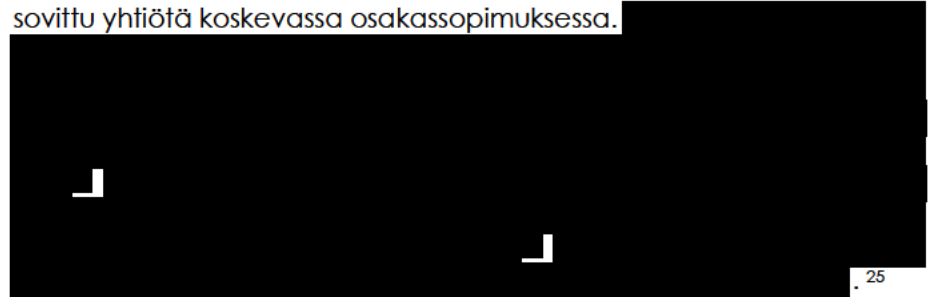
31. Verkkoyhteistyössä operaattorit jakavat keskenään osia verkkoinfrastruktuuristaan sekä jakavat yhteisen verkkoinfrastruktuurin käyttö-, kehittämis- ja ylläpitokustannukset. Verkkoyhteistyö voidaan toteuttaa usealla eri tavalla. Suppeimmillaan yhteistyöhön osallistuvat operaattorit jakavat matkaviestinverkkojen rakentamiseen ja ylläpitämiseen tarvittavan perusinfrastruktuurin, johon kuuluu muun muassa mastot, laitetilat ja virtalähteet ("passiivinen verkkoyhteistyö"). Verkkoyhteistyö voi olla myös aktiivista, jolloin se koskee edellä mainittujen lisäksi radioliityntäverkon²¹ laitteita kuten tukiasemia. Käytännössä operaattorit jakavat tällöin radioliityntäverkon sekä järjestävät yhdessä radioliityntäverkon suunnittelun, rakentamisen ja ylläpidon (jäljempänä "MORAN-yhteistyö" tai "Multi Operator Radio Access Network -yhteistyö"). Operaattoreiden välinen verkkoyhteistyö voi kattaa lisäksi operaattoreiden taajuusresursit tai ainakin osan niistä (jäljempänä "MOCN-yhteistyö" tai "Multi Operator Core Network -yhteistyö").
32. DNA ja Telia harjoittavat Suomen Yhteisverkon puitteissa MOCN-yhteistyötä. Nykyisellään Suomen Yhteisverkon toiminta kattaa 2G-, 3G-, 4G-

²⁰ KKV:n 5.11.2015 antama sitoumuspäätös, s. 16–17.

²¹ Radioliityntäverkosta käytetään myös termiä Radio Access Network eli RAN.

ja 5G-verkkoteknologian matkaviestinverkkojen radioliityntäverkot.²² DNA ja Telia tai niiden kanssa samaan konserniin kuuluvat yhtiöt omistavat Suomen Yhteisverkon alueella mastonsa, laitetilansa ja siirtojärjestelmänsä. Yhtiö ostaa omistajiltaan näihin liittyviä palveluita sekä vuokraa tukiasemapaikkoja omistajien ja muiden toimijoiden mastoista ja kiinteistöistä. Suomen Yhteisverkko omistaa yhtiön toiminta-alueella olevat tukiasemalaitteet sekä hallitsee toiminta-alueellaan omistajien sille luovuttamia taajuusresursseja.

33. Suomen Yhteisverkon puitteissa harjoitettu verkkoyhteistyö ei koske syvempiä verkon osia, kuten ydin- tai IP-verkkoa, minkä vuoksi yhtiön omistajat voivat yhteistyöstä huolimatta erilaistaa loppuasiakkaille tarjottavia tuotteita ja palveluita, tarjota asiakkailleen muun muassa erilaisia liittymätyyppejä ja lisäarvopalveluita sekä paketoita ja hinnoitella palvelunsa haluamallaan tavalla Suomen Yhteisverkon toiminta-alueella ja sen ulkopuolella.
34. Omistajien investoinneista Suomen Yhteisverkkoon on yleisellä tasolla sovittu yhtiötä koskevassa osakassopimuksessa.



- 35.



²² Suomen Yhteisverkko on tiedottanut 3G-verkkojen sulkemisesta vuonna 2024. Suomen Yhteisverkon tiedote 3.11.2023, osoitteessa: <<https://yhteisverkko.fi/news/tassa-jarjestyksessa-suomen-yhteisverkon-3g-palvelut-paattuvat-ita-ja-pohjois-suomessa-vuonna-2024-samalla-4g-yhteydet-paranevat/>>, viitattu: 20.5.2025.

²³

²⁴

²⁵

36. Omistajilla on oikeus toteuttaa [REDACTED]²⁶ verkko-ominaisuuksia ja lisäkapasiteettia.²⁷ Viraston saamien tietojen mukaan omistajilla on käytettävissään erilaisia tapoja [REDACTED] omistajakohdaisia ratkaisuja. [REDACTED]

37. Suomen Yhteisverkko on ostanut radioverkon suunnittelupalvelut ulkopuoliselta konsulttiyhtiöltä. Verkkosuunnittelussa muun muassa sovitaan tukiasemakohtaisesti, minne tukiasema sijoittuu sekä minkä taajuusalueen taajuuskaistoja hyödynnetään. Virastolle toimitettujen tietojen mukaan [REDACTED]

²⁸

6.5.2 Suomen Yhteisverkon toiminta-alue

38. Suomen Yhteisverkon toiminta-alue rajoittui vuoteen 2021 asti Itä- ja Pohjois-Suomeen siten, että se kattoi noin 50 % Suomen pinta-alasta ja noin 13,5 % Suomen väestöstä (jäljempänä "alkuperäinen toiminta-alue").²⁹ Suomen Yhteisverkon toiminta-alueen laajentaminen käynnistettiin vuonna 2021 ja laajennuksen jälkeen toiminta-alue kattaa yhteensä 62,5 % Suomen pinta-alasta ja noin 28,5 % väestöstä (jäljempänä "uusi toiminta-alue").³⁰ Suomen Yhteisverkon laajennusalue kattaa siis

²⁶ [REDACTED]

²⁷ Ks. lisätietoja omistajien oikeudesta toteuttaa verkko- ja liiketoimintasuunnitelmien ulkopuolisista verkko-ominaisuuksia ja kapasiteettia KKV:n 5.11.2015 antama sitoumuspäätös, s. 17–18.

²⁸ Suomen Yhteisverkon vastaus 22.2.2023.

²⁹ Alkuperäiseen toiminta-alueeseen kuuluvat: Enonkoski, Enontekiö, Heinävesi, Hyrynsalmi, Ii (postinumerot 91150, 95100, 95110, 95130, ja 95160), Iisalmi, Ilomantsi, Imatra, Inari, Joensuu, Joroinen, Juankoski, Juuka, Juva, Kaavi, Kajaani, Kemi, Kemijärvi, Keminmaa, Kitee, Kittilä, Kiuruvesi, Kolari, Kontiolahti, Kuhmo, Kuopio (postinumerot 73300, 73310 ja 73320), Kuusamo, Lapinlahti (kaikki postinumerot lukuun ottamatta 71910), Lappeenranta, Lemi, Lieksa, Liperi, Luumäki, Miehikkälä, Muonio, Nurmes, Oulu (postinumero 91200), Outokumpu, Paltamo, Parikkala, Pelkosenniemi, Pello, Polvijärvi, Posio, Pudasjärvi, Puolanka, Puumala, Pyhäntä, Rantasalmi, Ranua, Rautavaara, Rautjärvi, Ristijärvi, Rovaniemi, Ruokolahti, Räikkylä, Salla, Savitaipale, Savonlinna, Savukoski, Simo, Sodankylä, Sonkajärvi, Sotkamo, Sulkava, Suomussalmi, Taipalsaari, Taivalkoski, Tervola, Tohmajärvi, Tornio, Tuusniemi, Utajärvi (kaikki postinumerot lukuun ottamatta osaa postinumeroalueesta 91600), Utsjoki, Vaala, Valtimo, Varkaus, Vieremä, Virolahti ja Ylitornio.

³⁰ Huom. yhtiön omistajien mukaan alun perin toiminta-alueella oli 15 prosenttia Suomen väestöstä, mutta alueen väestömäärä on vähentynyt 13,5 prosenttiin.

noin 12,5 % Suomen pinta-alasta ja 15 % väestöstä (jäljempänä "laajennusalue").³¹

39. Alkuperäinen toiminta-alue on pääasiassa Pohjois- ja Itä-Suomen haja-asutusaluetta. Vuonna 2021 alueella oli keskimäärin neljä asukasta maaneliökilometriä kohden, mikä oli merkittävästi vähemmän kuin Suomen keskiarvo 16 asukasta maaneliökilometriä kohden. Alkuperäisen toiminta-alueen kolme suurinta kaupunkia ovat Joensuu, Lappeenranta ja Rovaniemi, joista yksikään ei kuulu Suomen kymmenen väkiluvultaan suurimman paikkakunnan joukkoon. Alueella on lisäksi Pohjois-Suomen hiihtokeskukset sekä Itä-Suomessa merkittäviä mökkipaikkakuntia, joilla voi olla vakituista väkilukuaan suurempi merkitys omistajien liiketoiminnalle.
40. Laajennusalueen väestötiheys on alkuperäistä toiminta-aluetta suurempi. Vuonna 2021 alueella oli keskimäärin 17 asukasta maaneliökilometriä kohden. Laajennusalueella sijaitsevista paikkakunnista Oulu ja Kuopio kuuluvat Suomen väestömäärältään kymmenen suurimman paikkakunnan joukkoon.³² Suomen Yhteisverkon uuden toiminta-alueen väestötiheys on noin kuusi asukasta maaneliökilometriä kohden.
41. Suomen Yhteisverkon toiminta-alueen ulkopuolinen alue kattaa noin 37,5 % Suomen pinta-alasta ja noin 71,5 % Suomen väestöstä.

6.5.3 Omistajien taajuusresurssien yhteiskäyttö ja kapasiteetin jakomalli

42. DNA:lla ja Teliällä on itsenäinen mahdollisuus tapauskohtaisesti päättää niiden hankkimien taajuuksien yhteiskäytöstä. Omistajien hankkimat taajuudet tai taajuusalueet eivät ole ilman erillistä sopimusta yhteisessä käytössä.³³ Viraston tietojen mukaan omistajat ovat antaneet Suomen Yhteisverkolle yhtäläisen säännellyn käyttöoikeuden kaikkiin hankkiemiinsa taajuusresursseihin yhtiön toiminta-alueella.³⁴

³¹ Laajennusalueeseen kuuluvat: Alavieska, Haapajärvi, Haapavesi, Hailuoto, Hamina, Hankasalmi, Hirvensalmi, Ii (kaikki postinumerot lukuun ottamatta ne, jotka kuuluvat alkuperäiseen toiminta-alueeseen), Iitti, Kalajoki, Kangasniemi, Kannus, Keitele, Kempele, Kinnula, Konnevesi, Kotka, Kouvola, Kuopio (kaikki postinumerot lukuun ottamatta ne, jotka kuuluvat alkuperäiseen toiminta-alueeseen), Kärsämäki, Lapinjärvi, Lapinlahti (postinumero 71910), Leppävirta, Lestijärvi, Liminka, Loviisa, Lumijoki, Merijärvi, Mikkeli, Muhos, Mäntyharju, Nivala, Oulu (kaikki postinumerot lukuun ottamatta ne, jotka kuuluvat alkuperäiseen toiminta-alueeseen), Oululainen, Pieksämäki, Pielavesi, Pihtipudas, Pyhtää, Pyhäjoki, Pyhäjärvi, Raahe, Rautalampi, Reisjärvi, Sievi, Siikajoki, Siikalatva, Siilinjärvi, Suonenjoki, Tervo, Toholampi, Tynävä, Utajärvi (osa postinumeroalueesta 91600), Vesanto, Viitasaari ja Ylivieska.

³² Tilastokeskuksen julkaisema ja 7.4.2025 päivittämä Kuntien väkiluku -tilastotaulukko, osoitteessa: <https://stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto.html>, viitattu: 20.5.2025.

³³ Ks. myös KKV:n 5.11.2015 antama sitoumuspäätös, s. 18.

³⁴ [REDACTED] DNA:lla ja Teliällä on toimiluvat 700 MHz:n, 800 MHz:n, 900 MHz:n, 1800 MHz:n, 2 GHz:n, 2,6 GHz:n, 3,5 GHz:n ja 26 GHz:n taajuuskaistoilla.

43. Suomen Yhteisverkon tukiasemien kapasiteetti jaetaan



7 Toimenpidepyyntö

44. Elisan toimenpidepyynnössä väitetään, että omistajien Suomen Yhteisverkon puitteissa harjoittama verkkoyhteistyö on kilpailulain 5 §:n ja SEUT 101 (1) artiklan vastaista. Elisan mukaan Suomen Yhteisverkon toiminta ei täytä kilpailulain 6 §:ssä tai SEUT 101 (3) artiklassa säädettyjä edellytyksiä.
45. Elisa väittää, että Suomen Yhteisverkon toiminta-alueen laajeneminen muuttaa markkinaa ja vaikuttaa olennaisesti asiakkaille tarjottaviin palveluihin. Elisan mukaan asianosaisten harjoittamasta verkkoyhteistyöstä ei synny kilpailulainsäädännössä hyväksyttyjä tehokkuushyötyjä. Elisa katsoo, että kilpailuhaitat korostuvat, koska Suomen Yhteisverkon toiminta-alue on entistä laajempi ja laajennusalueeseen kuuluu aiempaa suurempia kaupunkeja sekä yhteistyön piirissä on 5G-teknologia. Elisan toimenpidepyynnön mukaan keskeisimmät kilpailuhaitat ovat verkkokilpailun heikentyminen, operaattoreiden tuotevalikoiman yhdenmukaistuminen, innovaatioiden viivästyminen, teknologisten irtiottojen vaikeutuminen sekä kolluusioriskin kasvaminen. Lisäksi Elisa on väittänyt, että yhtiön toiminnan laajeneminen johtaa Telia Towersin markkina-aseman vahvistumiseen ja kilpailijan kustannusten kasvuun, mikä poissulkee kilpailua. Asian käsittelyn aikana KKV on kertonut Elisalle, että väitteet koskien Telia Towersin menettelyä mastomarkkinoilla koskevat Telian Tower-sin yksipuolisia menettelytapoja, eivätkä siten ole asianosaisten välisen verkkoyhteistyön kilpailuoikeudellisen arvioinnin keskiössä.³⁵
46. Elisa katsoo, että Suomen Yhteisverkon toiminnan laajentumiselle ei ole lainmukaisia perusteita ja Elisan mukaan laajentuminen pitää kieltää.

³⁵ Telian itsearvio 27.1.2020, s. 12.

³⁶ KKV:n ja Elisan välinen tapaaminen 30.3.2022.

47. Elisa on täydentänyt toimenpidepyynnössä esitettyjä väitteitä ja näkemyksiään myöhemmin asian käsittelyn aikana toimittamissaan lausunnoissa ja tapaamisissaan viraston kanssa.

8 Ratkaisun perustelut

8.1 Sovellettava lainsäädäntö

8.1.1 Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

48. Epäiltyyn kilpailunrajoitukseen tulee soveltaa kansallisen lain lisäksi SEUT 101 artiklaa silloin, kun menettelyn arvioidaan vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
49. Telia on osa kansainvälistä Telia Company -konsernia, joka toimii muun muassa Pohjoismaissa ja Baltiassa. DNA:n omistaa norjalainen Telenor Group, joka toimii myös muissa EU-jäsenvaltioissa. Toisesta EU-jäsenvaltiosta Suomen markkinoille tuleva virtuaali- tai palveluoperaattori joutuisi hankkimaan Telialta, DNA:lta tai Elisalta tarvitsemansa tukkutasen kapasiteetin ja palvelut toimiakseen Suomen matkaviestinmarkkinoilla.
50. Viraston alustavan arvion mukaan menettely voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ja siksi asiaan soveltuu kilpailulain 5 §:n lisäksi SEUT 101 artikla.

8.1.2 Kilpailulain 5 § ja 6 § sekä SEUT 101 artikla

51. Kilpailulain 5 §:n ja SEUT 101 artiklan 1 kohdan mukaan sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset sekä elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena on merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai joista seuraa, että kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy, ovat kiellettyjä.
52. Kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat:
- 1) joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja;
 - 2) joilla rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka investointeja;
 - 3) joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä;
 - 4) joiden mukaan eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin sovelletaan erilaisia ehtoja siten, että kauppakumppanit asetetaan epäedulliseen kilpailuasemaan; tai
 - 5) joiden mukaan sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan se, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen

vuoksi tai kauppataivan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

53. Kilpailulain 6 §:n mukaan 5 §:ssä säädetty kielto ei kuitenkaan koske sellaista elinkeinonharjoittajien välistä sopimusta, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöstä tai elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistettua menettelytapaa tai sellaista sopimusten, päätösten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmää, joka:
- 1) osaltaan tehostaa tuotantoa tai tuotteiden jakelua taikka edistää teknistä tai taloudellista kehitystä;
 - 2) jättää kuluttajille kohtuullisen osuuden näin saatavasta hyödystä;
 - 3) ei aseta asianomaisille elinkeinonharjoittajille rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi; ja
 - 4) ei anna näille elinkeinonharjoittajille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia hyödykkeitä.
54. Kilpailulain 5 § ja 6 § perustuvat SEUT 101 artiklaan ja niitä on tulkittava yhdenmukaisesti 101 artiklan ja sitä koskevan soveltamiskäytännön mukaisesti.

8.1.3 Kilpailulain 10 §

55. Kilpailulain 10 §:n mukaan KKV voi markkinatoimijoita kuultuaan päätöksellään määrätä epäiltyyn kilpailunrajoitukseen osallistuneiden elinkeinonharjoittajien ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien esittämät sitoumukset näitä velvoittaviksi, jos sitoumuksilla voidaan poistaa toiminnan kilpailua rajoittava luonne. Virasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen, jos jokin päätöksen perusteena oleva tosiseikka on muuttunut olennaisesti, jos sitoumuksia rikotaan tai jos päätös on perustunut osapuolten toimittamiin puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin.³⁷

8.2 Relevantit markkinat

56. Telia ja DNA toimivat matkaviestinverkkojen ja -palveluiden markkinoilla Suomessa. Yhteistyö kohdistuu matkaviestinverkkojen markkinoille, ja sillä on todennäköisesti vaikutuksia matkaviestinpalveluiden markkinoilla. Asiassa voidaan pitää relevantteina markkinoina kotitalouksille,

³⁷ Kilpailulain 37 a §:n nojalla virasto voi tehdä markkinaoikeudelle esityksen seuraamusmaksun määrittämiseksi elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle, joka tahallaan tai tuottamuksellisesti jättää noudattamatta kilpailunrajoituksen perusteella 10 §:n nojalla annettua päätöstä, ellei rikkomista ole pidettävä merkitykseltään vähäisenä tai seuraamusmaksun määrittämistä muutoin perusteettomana.

yrityksille ja yhteisöasiakkaille tarjottujen matkaviestinpalveluiden vähittäismarkkinoita, mastopaikkojen ja matkaviestinverkkoon pääsyn tukku-markkinoita sekä taajuusmarkkinoita Suomessa.

57. Asian lopputulos huomioden KKV ei pidä tarpeellisena ottaa täsmällisesti kantaa relevantteihin markkinoihin.

8.3 Yhteisyrityksen kilpailuoikeudellinen arviointi

58. Yhteisyrityksen toimintaa arvioidaan kilpailulain 5 §:n ja SEUT 101 artiklan nojalla, mikäli yhteisyritys on epäitsenäinen.³⁸ Yhteisyritystä voidaan pitää itsenäisenä, jos se huolehtii kaikista itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvista tehtävistä.³⁹ Tämä tarkoittaa sitä, että yhteisyritys harjoittaa markkinoilla sellaista toimintaa, jota muut yritykset tavanomaisesti harjoittavat samoilla markkinoilla. Itsenäisellä yhteisyrityksellä on oltava oma operatiivinen johto ja itsemääräämisoikeus, itsenäinen rahoitusasema sekä mahdollisuus saada käyttöönsä itsenäisen toiminnan edellyttämä henkilökunta ja aineellinen sekä aineeton omaisuus.⁴⁰
59. Virasto on 5.11.2015 antamassaan sitoumuspäätöksessään käsitellyt Suomen Yhteisverkkoa epäitsenäisenä yhteisyrityksenä. Virasto katsoo, ettei yhtiön toiminta ole muuttunut siten, että viraston tulisi muuttaa arviotaan. Viraston alustavan arvion mukaan Suomen Yhteisverkko on epäitsenäinen yhteisyritys, sillä se ei ole huolehtinut kaikista itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvista tehtävistä. Viraston alustava arvio perustuu muun muassa siihen, että yhtiön vastuulla on hoitaa vain tiettyä tehtävää omistajiensa liiketoiminnasta, se on [REDACTED] ja se tarjoaa palveluitaan yksinomaan omistajilleen. Näin ollen omistajien Suomen Yhteisverkon puitteissa harjoittamaa yhteistyötä tulee arvioida kilpailulain 5 §:n ja SEUT 101 artiklan nojalla.

8.4 Elinkeinonharjoittajien välisen yhteistyön arviointi

60. Oikeuskäytännössä määritelty lähtökohta elinkeinonharjoittajien välisen yhteistyön tarkastelulle on se, että jokaisen taloudellisen toimijan on määriteltävä itsenäisesti menettelytapa, jota se aikoo markkinoilla noudattaa. Vaikka tämä itsenäisyyttä koskeva edellytys ei poista elinkeinonharjoittajalta oikeutta sopeutua järkevästi kilpailijoidensa nykyiseen tai

³⁸ Ks. esim. komission tiedoksianto, suuntaviivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan soveltamiselle horisontaalisiin yhteistyösopimuksiin, 2023/C 259/01, 21.7.2023 (jäljempänä "horisontaaliset suuntaviivat"), kohta 46.

³⁹ Komission konsolidoitu tiedonanto toimivaltakysymyksistä, annettu yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 mukaisesti, EUVL 16.4.2008 C 95/1 (jäljempänä "komission toimivaltatiedonanto"), kohdat 91–109 sekä neuvoston asetus (EY) N:o 139/2004, annettu 20 päivänä tammikuuta 2004, yrityskeskittymien valvonnasta ("EY:n sulautuma-asetus"), 3 artiklan 4 kohta sekä johdantolause 20.

⁴⁰ Komission toimivaltatiedonanto, kohta 94.

odotettavaan markkinakäyttäytymiseen, se estää kaikki kilpailijoiden väliset suorat tai välilliset yhteydet, joiden tarkoituksena tai seurauksena on joko vaikuttaa todellisen tai mahdollisen kilpailijan käyttäytymiseen markkinoilla tai paljastaa tällaiselle kilpailijalle toimintatavat, joita se aikoo noudattaa markkinoilla.⁴¹

61. Kilpailulain 5 §:n ja SEUT 101 artiklan tarkoittamat elinkeinonharjoittajien välisen sopimuksen, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöksen ja elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetun menettelytavan määritelmät ovat laajoja. Sopimuksella tarkoitetaan kahden tai useamman yrityksen ilmaisemaa yhteistä tahtoa tehdä yhteistyötä.⁴² Yhdenmukaistetulla menettelytavalla tarkoitetaan elinkeinonharjoittajien välistä yhteistoiminnan muotoa, jolla korvataan tietoisesti kilpailun riskit elinkeinonharjoittajien välisellä käytännön yhteistyöllä ilman, että tehtäisiin varsinaista sopimusta.⁴³
62. Yhtiön omistajat kilpailevat keskenään relevanteilla markkinoilla. Omistajat ovat sopineet yhtiön toiminnasta yhtiötä koskevassa osakassopimuksessa ja sen liitännäissopimuksissa. Omistajat osallistuvat yhtiön päätöksentekoon yhtiön hallituksessa

Näin ollen virasto katsoo alustavasti, että omistajien Suomen Yhteisverkon puitteissa harjoittamassa yhteistyössä on kyse kilpailulain 5 §:ssä ja SEUT 101 artiklassa tarkoitetuista elinkeinonharjoittajien välisistä sopimuksista ja/tai yhdenmukaistetuista menettelytavoista.

8.5 Operaattoreiden välinen verkkoyhteistyö

63. Horisontaalisella yhteistyösopimuksella voidaan katsoa olevan kilpailua rajoittavia vaikutuksia, jos sillä on varmasti tai todennäköisesti tuntuva kielteinen vaikutus vähintään yhteen kilpailumuuttujaan markkinoilla, kuten hintaan, tuotantomääriin, tuotteen laatuun, tuotevalikoimaan tai innovointiin. Asian selvittämiseksi on arvioitava kilpailua siinä tosiasiallisessa toimintakontekstissa, jossa kilpailua esiintyisi ilman kyseistä sopimusta.⁴⁴ Sopimuksilla voi olla rajoittavia vaikutuksia, jos ne vähentävät tuntuvasti kilpailua sopimuksen osapuolina olevien yritysten välillä tai jonkin sopimuspuolen ja kolmannen osapuolen välillä.⁴⁵

⁴¹ Asiat C-49/92 P komissio v. Anic Partecipazioni, kohdat 116–117 ja C-199/92 P Hüls v. komissio, kohdat 159–160 sekä viitattu oikeuskäytäntö.

⁴² Horisontaaliset suuntaviivat, kohta 14. Ks. myös asia C-74/04, komissio v. Volkswagen, 37 kohta.

⁴³ Horisontaaliset suuntaviivat, kohta 14 sekä kohdassa viitattu oikeuskäytäntö.

⁴⁴ Horisontaaliset suuntaviivat, kohta 30 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

⁴⁵ Horisontaaliset suuntaviivat, kohta 31.

64. Verkkoyhteistyötä arvioidaan horisontaalisena tuotantosopimuksena.⁴⁶ Tuotantosopimukset voivat aiheuttaa erilaisia kilpailuongelmia, joita ovat muun muassa sopimuspuolten välisen kilpailun suora rajoittaminen, sopimuspuolten kilpailukäyttäytymisen koordinointi toimittajina tai kilpailua rajoittava kolmansien osapuolten sulkeminen lähimarkkinoilta.⁴⁷
65. Komission horisontaalisten suuntaviivojen mukaan verkkoyhteistyö voi tuottaa hyötyjä kustannusten alenemisena sekä laadun ja valinnanvaran paranemisena. Esimerkiksi verkkojen käyttöönotto- ja ylläpitokustannusten aleneminen voi hyödyttää kuluttajia alentamalla hintoja tai lisäämällä investointeja infrastruktuuriin. Vastaavasti uusien verkkojen ja teknologioiden nopeampi käyttöönotto, laajempi kattavuus tai verkon solutiheyden kasvu voivat parantaa palvelujen laatua ja laajentaa tuotteiden ja palvelujen valikoimaa. Yhteistyö voi myös mahdollistaa sellaisen kilpailun syntymisen, jota ei muuten olisi.⁴⁸
66. Suuntaviivojen mukaan verkkoyhteistyö, mukaan lukien taajuuksien yhteiskäyttö, ei periaatteessa tarkoitukseltaan rajoita kilpailua SEUT 101 (1) artiklassa tarkoitettulla tavalla, mutta sillä voi olla kilpailua rajoittavia vaikutuksia.⁴⁹
67. Verkkoyhteistyö saattaa rajoittaa verkkokilpailua, jota käytäisiin ilman yhteistyötä. Verkkokilpailun väheneminen voi puolestaan rajoittaa kilpailua matkaviestinpalveluiden tarjonnassa tukku- ja vähittäistasolla, koska se voi vaikuttaa kilpailumuuttujiin kuten tukiasemien lukumäärään, sijaintiin ja kapasiteettiin, runkoliitäntäyhteyksien saatavuuteen sijaintikohteille sekä uusien asennuspaikkojen käyttöönoton ajoitukseen sekä kuhunkin sijaintipaikkaan asennetun kapasiteetin määrään. Tämä puolestaan voi vaikuttaa palvelun laatuun sekä tukku- ja vähittäishintoihin.⁵⁰
68. Verkkoyhteistyö voi myös vähentää osapuolten päätöksenteon riippumattomuutta ja rajoittaa niiden kykyä tai kannustimia kilpailla keskenään infrastruktuuritasolla, mikä voi heikentää osapuolten joustavuutta innovoinnissa ja teknologian ja tuotteiden eriyttämisessä.⁵¹
69. Suuntaviivojen mukaan verkkoyhteistyön kilpailuoikeudellisessa arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja ovat tapauksesta riippuen muun muassa:
- a) yhteiskäytön tyyppi ja syvyys (mukaan lukien matkaviestinverkon operaattoreille jäävän riippumattomuuden aste);

⁴⁶ Horisontaaliset suuntaviivat, kohta 258. Ks. myös komission sitoumuspäätös AT.40305 - Network sharing - Czech Republic, 1.7.2022, kohta 48 ja KKV:n 5.11.2015 antama sitoumuspäätös, s. 8–9.

⁴⁷ Horisontaaliset suuntaviivat, kohta 218.

⁴⁸ Horisontaaliset suuntaviivat, kohta 260.

⁴⁹ Horisontaaliset suuntaviivat, kohdat 261–262.

⁵⁰ Horisontaaliset suuntaviivat, kohta 262.

⁵¹ Horisontaaliset suuntaviivat, kohta 263.

- b) yhteiskäytettyjen palvelujen ja teknologioiden laajuus, (taajuuksien) yhteiskäytön tarkoitus, sopimusten kesto ja sopimuksilla luodun yhteistyön rakenne;
 - c) yhteiskäyttösopimuksen maantieteellinen laajuus ja markkinakattavuus (esimerkiksi väestökattavuus ja se, koskeeko sopimus tiheästi asuttuja alueita);
 - d) merkityksellisten markkinoiden ominaispiirteet ja rakenne (sopimuspuolten markkinaosuudet, sopimuspuolten hallussa olevien taajuuksien määrä, sopimuspuolten välisen kilpailun läheisyys, sopimuksen ulkopuolisten operaattorien lukumäärä ja niiden aiheuttaman kilpailupaineen suuruus, markkinoille pääsyn esteet, sopimukset kolmansien osapuolten (esim. verkkoinfrastruktuurikomponentteja omistavien kolmansien osapuolten tai palveluntarjoajien, kuten tukiasemamastopalvelujen tarjoajien, kanssa)); ja
 - e) yhteiskäyttösopimusten lukumäärä merkityksellisillä markkinoilla sekä niissä sopimuspuolina olevat verkko-operaattorit.⁵²
70. Vaikka yhteiskäyttösopimuksia arvioidaan tapauskohtaisesti, komissio on tunnistanut seuraavat edellytykset, joiden on täyttyttävä, jotta yhteiskäyttösopimuksella ei jo lähtökohtaisesti katsottaisi olevan SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja rajoittavia vaikutuksia:
- a) osallistuvat operaattorit hallitsevat ja ylläpitävät omaa ydinverkkoaan, eikä ole olemassa teknisiä, sopimusperusteisia, taloudellisia tai muita tekijöitä, jotka estäisivät kutakin operaattoria toteuttamasta yksipuolisesti mitä tahansa haluamiaan infrastruktuurin käyttöönottoja ja parannuksia;
 - b) osallistuvat operaattorit jatkavat riippumatonta vähittäis- ja tukku-toimintaa (teknisen ja kaupallisen päätöksenteon riippumattomuus). Tähän sisältyy vapaus vahvistaa palvelujen hinnat, määrittää tuote- ja palvelupakettimuuttujat ja eriyttää palveluja laadun ja muiden muuttujien perusteella;
 - c) osallistuvat operaattorit säilyttävät vapautensa noudattaa riippumattomia taajuusstrategioita; ja
 - d) osallistuvat operaattorit eivät vaihda enempää kaupallisesti arkaluonteisia tietoja kuin on ehdottoman välttämätöntä, jotta matkaviestintäinfrastruktuurin yhteiskäyttö on toimivaa, ja tarvittavat liiallisen tiedonvaihdon esteet ovat olemassa.⁵³
71. Komission mukaan aktiivisilla yhteiskäyttösopimuksilla on todennäköisemmin kilpailua rajoittavia vaikutuksia. Tämä johtuu siitä, että

⁵² Horisontaaliset suuntaviivat, kohta 264.

⁵³ Horisontaaliset suuntaviivat, kohta 265.

passiiviseen yhteiskäyttöön⁵⁴ verrattuna aktiivinen yhteiskäyttö edellyttää yleensä laajempaa yhteistyötä niiden verkon osien suhteen, jotka todennäköisesti vaikuttavat verkon kattavuuden lisäksi myös kapasiteetin itsenäiseen käyttöönottoon.⁵⁵

72. Komission mukaan taajuuksien yhteiskäyttö sopimukset ovat pidemmälle menevä yhteistyön muoto, joka voi entisestään rajoittaa sopimuspuolten mahdollisuuksia eriyttää vähittäis- ja/tai tukkutarjontaansa ja rajoittaa suoraan niiden välistä kilpailua. Vaikka sääntelyviranomaiset voivat sallia radiotaajuuksien yhteiskäytön myöntäessään radiotaajuuksien käyttöluvia, taajuuksien yhteiskäyttö sopimukset edellyttävät huolellisempaa arviointia SEUT 101 artiklan näkökulmasta kuin muut verkon yhteiskäytön muodot.⁵⁶

8.6 Viraston alustava arvio menettelyn kilpailuvaikutuksista

8.6.1 Kontrafaktuaalinen arvio

73. Virasto on asian alustavassa arvioinnissaan selvittänyt, seuraako asianosaisten yhteistyöstä kilpailun rajoittuminen.⁵⁷ Kilpailua rajoittavia vaikutuksia arvioidaan vertailemalla menettelyä kontrafaktuaaliin eli niihin tosiasialisiin oikeudellisiin ja taloudellisiin olosuhteisiin, joissa kilpailua käytäisiin ilman menettelyä ja sen rajoittavia vaikutuksia.⁵⁸ Kontrafaktuaalin on oltava arvioitava asia huomioiden asianmukainen ja asiaa selventävä eikä se voi perustua epärealistiselle olettamalle.⁵⁹ Kontrafaktuaalin tulisi olla myös taloudellisesti elinkelpoinen ja uskottava.⁶⁰
74. KKV:n alustavan arvion kontrafaktuaalissa Suomen Yhteisverkon laajenusalueetta ei olisi toteutettu ja asianosaiset olisivat säilyttäneet laajenusalueella itsenäiset 2G-, 3G-⁶¹ ja 4G-verkkonsa sekä jatkaneet omien 5G-verkkojen käyttöönottoa alueella. Kontrafaktuaalissa asianosaiset voisivat matkaviestinmarkkinoille tavanomaiseen tapaan vuokrata toisiltaan tai muilta markkinatoimijoilta mastoista ja kiinteistöistä tukiasemapaikkoja.
75. Edellä kuvattu kontrafaktuaali vaikuttaa realistiselta vaihtoehdolta Suomen Yhteisverkon laajenusalueelle, koska asianosaiset ovat aiemmin

⁵⁴ Horisontaalisissa suuntaviivoissa käytetään yhteiskäytön käsitettä, jolla tarkoitetaan päätöksessä kuvattua verkkoyhteistyötä.

⁵⁵ Horisontaaliset suuntaviivat, kohta 266 (b). Ks edellä osio 6.5.1.

⁵⁶ Horisontaaliset suuntaviivat, kohta 266 (c).

⁵⁷ Asian lopputulos huomioon ottaen KKV ei pidä tarpeellisena ottaa lopullisesti kantaa siihen, onko asianosaisten yhteistyön tarkoituksena ollut estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai seuraako yhteistyöstä kilpailun rajoittuminen kilpailulain 5 §:n tai SEUT 101 artiklan tarkoittamalla tavalla.

⁵⁸ Horisontaaliset suuntaviivat, kohta 30 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

⁵⁹ Asia C-382/12 P, MasterCard ym., kohta 108 ja 161 sekä siinä viitattu oikeuskäytäntö.

⁶⁰ Asia C-382/12 P, MasterCard ym., kohta 108, 166 ja 173.

⁶¹ Huom. asianosaiset ovat tiedottaneet 3G-verkkojen alasajosta.

itsenäisesti rakentaneet alueelle 2G-, 3G- ja 4G-verkot sekä aloittaneet laajennusalueella 5G-verkkojen itsenäisen rakentamisen. Asianosaisten antamien tietojen perusteella ne ovat kykeneväisiä itsenäisesti rakentamaan 5G-verkot koko laajennusalueelle. Asianosaisilta saatujen tietojen perusteella ei ole syntynyt perusteita epäillä kontrafaktuaalisen tilanteen taloudellista elinkelpoisuutta tai uskottavuutta.

8.6.2 Suomen Yhteisverkon puitteissa harjoitetun verkkoyhteistyön muoto ja laajuus

76. Suomen Yhteisverkon puitteissa harjoitettu MOCN-muotoinen⁶² verkkoyhteistyö on pitkälle menevä verkkoyhteistyön muoto, jossa omistajat joutuvat tekemään laajasti yhteistyötä keskeisten kilpailutekijöiden osalta.
77. Yhtiön toiminta-alueella omistajat ovat matkaviestinverkkojen infrastruktuurin osalta riippuvaisia Suomen Yhteisverkon toiminnasta, koska yhtiö omistaa tukiasemalaitteet sekä toiminta-alueellaan hallitsee omistajien radioliityntäverkkoa ja taajuusresursseja. Asianosaiset eivät ole kuitenkaan täysin riippuvaisia Suomen Yhteisverkosta sen toiminta-alueella, sillä omistajat itsenäisesti hallitsevat myös yhtiön toiminta-alueella matkaviestinverkon syvempiä osia sekä niillä on oikeus toteuttaa yhtiön [REDACTED] verkko- ja tukiasemaratkaisuja. Lisäksi omistajat ovat säilyttäneet itsenäiset matkaviestinverkonsa ja itsenäisesti hallitsevat taajuusresurssejaan yhtiön toiminta-alueen ulkopuolella sekä itsenäisesti päättävät, mitkä taajuusresursseista luovutetaan yhtiön käyttöön. Näin ollen virasto alustavasti katsoo, että asianosaiset ovat osittain riippuvaisia Suomen Yhteisverkon toiminnasta.
78. Virasto katsoo Suomen Yhteisverkon vakiinnuttaneen asemansa omistajien toiminnassa, sillä asianosaiset ovat harjoittaneet yhteistyötä vuosien ajan. Yhteistyötä harjoitetaan yhteisyrityksen muodossa, minkä vuoksi asianosaisten välillä on rakenteellinen yhteys. Asianosaisten on mahdollista tahtoessaan luopua yhteistyöstä, mutta virasto ei ole tietoinen, että niiden suunnitelmissa olisi luopua yhteistyöstä.
79. Nykyisellään Suomen Yhteisverkon toiminta kattaa 2G-, 3G-⁶³, 4G- ja 5G-verkkoteknologian radioliityntäverkot. Omistajat ovat myöntäneet Suomen Yhteisverkolle käyttöoikeuden taajuusresursseihinsa yhtiön toiminta-alueella. Edellä päätöksen osiossa 6.5.3 kerrotulla tavalla omistajat ovat sitoutuneet tapauskohtaisesti neuvottelemaan taajuuksien yhteiskäytöstä, mutta viraston selvityksen mukaan omistajat ovat kuitenkin luovuttaneet kaikki hankkimansa taajuusresurssit yhtiön käyttöön sen toiminta-alueella.
80. Omistajat tarjoavat palveluitaan itsenäisesti vähittäis- ja tukkumarkkinoilla. Omistajat hinnoittelevat tarjoamansa palvelunsa itsenäisesti ja

⁶² Ks. päätöksen kohta 31 verkkoyhteistyön muodoista.

⁶³ Yhtiö on tiedottanut 3G-verkkojen alasajosta.

pystyvät erilaistamaan loppuasiakkaille tarjottavia tuotteitaan ja palveluitaan sekä tarjoamaan erilaisia liittymäpalveluita ja lisäarvopalveluita.⁶⁴ Asianosaisten välinen yhteistyö kuitenkin vaikuttaa siihen, minkälaisia yhteyksiä, minkä laatuista ja minkälaista palvelua omistajat voivat tarjota loppuasiakkailleen, koska tarjottavien palveluiden saatavuus ja laatu on lopulta riippuvaista yhtiön verkon laajuudesta ja laadusta.

81. Asianosaisten välisen yhteistyön ulkopuolella on suurin osa Suomen väestöstä, mutta yhtiön uusi toiminta-alue kattaa noin 62,5 % Suomen pinta-alasta. Suomen Yhteisverkon laajennusalue koskee tiheämmin asutettuja alueita kuin alkuperäinen toiminta-alue, mutta kokonaisuutena yhtiön uusi toiminta-alue kattaa alueen, jonka väestötiheys on Suomen keskiarvoa vähemmän.

8.6.3 Relevanttien markkinoiden ominaispiirteet ja rakenne

82. Virasto katsoo, että Suomen matkaviestinmarkkinoita voidaan ominaispiirteidensä vuoksi pitää oligopolimarkkinoina.⁶⁵ Suomessa toimii kolme merkittävää operaattoria, joista yhteistyön ulkopuolinen Elisa on liittymämäärillä mitattuna markkinajohtaja. Matkaviestinverkon liittymämäärillä tarkasteltuna asianosaisten yhteenlaskettu markkinaosuus on noin 61 prosenttia.
83. Suomen Yhteisverkko on ainoa operaattoreiden välinen yhteisverkko Suomessa. Kaikki Suomessa toimivat operaattorit kuitenkin vuokraavat toisiltaan masto- ja kiinteistöpaikkoja tukiasemilleen.
84. KKV:n alustavan arvion mukaan matkaviestinmarkkinoille tulon esteet ovat korkeat. Käsillä olevassa asiassa markkinoille tulon esteitä tulee viraston alustavan arvion perusteella tarkastella matkaviestinverkon infrastruktuurin tasolla, koska potentiaalisten virtuaali- ja palveluoperaattoreiden tarjoamien palveluiden laatu ja laajuus on pitkälti riippuvainen sen operaattorin verkosta, josta se vuokraa kapasiteettia käyttöönsä. KKV:n katsoo, että matkaviestinmarkkinoille tulo edellyttäisi korkeita investointikustannuksia verkon rakentamiseen ja kehittämiseen.

8.6.4 Viraston alustava arvio verkkokilpailun rajoittumisesta ja yhdenmukaistumisesta

85. Viraston alustava arvio perustuu taloustieteellisiin selvityksiin sekä asianosaisilta ja Suomen Yhteisverkolta saatuun asiakirjanäyttöön.
86. Matkaviestinmarkkinoilla operaattorit tarjoavat asiakkailleen erilaisia puhelu- ja datapalveluita. Matkaviestinverkko on operaattoreille strateginen tuotannontekijä, joka mahdollistaa matkaviestinpalveluiden tarjoamisen. Verkkokilpailussa operaattorit investoivat verkkoinfrastruktuuriin laatuun, verkon nopeuteen ja uusiin teknologioihin, jotta ne voivat

⁶⁴ Ks. päätöksen osio 6.5.1.

⁶⁵ Ks. myös KKV:n 5.11.2015 antama sitoumuspäätös, kohta 29.

- kilpailla muiden operaattoreiden kanssa, saavuttaa kilpailuetua toisiinsa nähden sekä houkutella asiakkaita. Verkkokilpailun keskeisiä kilpailutekijöitä ovat muun muassa tukiasemien lukumäärä ja sijainti, verkon rakentamisaikataulu, käytettävät verkkoteknologiat sekä tukiasemiin asennetun ja saatavilla olevan kapasiteetin määrä.
87. Viraston alustavan arvion mukaan Suomen Yhteisverkon toiminnan puitteissa omistajien mahdollisuudet ja kannustimet kilpailla verkon ominaisuuksilla, laadulla ja verkon rakentamisnopeudella voivat rajoittua, koska ne voivat huomioida yhteisiä investointipäätöksiään tehdessään sen, että osa investoinnin tuotoista saadaan toiselta omistajalta kaapuiltuasiakkailta.
88. Kuten päätöksen osiossa 5 on kerrottu, virasto on tehnyt empiiristä taloustieteellistä analyysiä selvittämällä omistajien Suomen Yhteisverkon alkuperäisellä toiminta-alueella harjoittaman yhteistyön vaikutuksia asianosaisten puhelinliittymien hintoihin, asiakaskunnan tiedonsiirtomääriin ja omistajien välisiin numeronsiirtoihin. Selvityksen perusteella omistajien yhteistyöllä yhtiön alkuperäisellä toiminta-alueella ei ollut vaikutusta omistajien puhelinliittymien hintoihin, hintojen yhdenmukaistumiseen tai loppuasiakkaiden tiedonsiirtomääriin. Taloustieteellinen analyysi ei antanut viitteitä siitä, että omistajien yhteistyöllä Suomen Yhteisverkon alkuperäisellä toiminta-alueella olisi ollut merkittäviä kilpailua rajoittavia vaikutuksia.
89. Virasto kuitenkin katsoi, ettei analyysin perusteella voida tehdä suoraan johtopäätöksiä laajennushankkeen osalta, koska muun muassa alun perin asianosaisten välinen yhteistyö koski 2G-, 3G- ja 4G-teknologioita, mutta nykyisin yhteistyö koskee myös 5G-teknologiaa. 5G-verkoissa hyödynnettävien taajuusalueiden toimiluvat eroavat aiemmista teknologioista muun muassa siinä, että 5G-verkon rakentamisessa hyödynnetyissä taajuusalueiden toimiluvissa ei ole asetettu vastaavanlaista peitovelvoitetta kuten aiemmin käytöönnotetuille teknologioille.⁶⁶
90. Virasto selvitti omistajien Suomen Yhteisverkon puitteissa harjoittaman yhteistyön vaikutuksia 5G-verkkojen rakentamiseen päätöksen kohdassa 10 kuvatulla taloustieteellisellä selvityksellä. Selvityksissä keskityttiin 5G-verkon 3,5 GHz:n taajuusalueeseen, koska edellä osiossa 6.4 kerrotulla tavalla kyseinen taajuusalue on ensimmäinen nopeat 5G-yhteydet mahdollistava taajuusalue ja operaattorit voivat 3,5 GHz:n taajuusalueen toimilupaehtoien vuoksi vapaammin kilpailla verkon peittoalueella.
91. Viraston alustavan arvion mukaan kontrafaktuaalisissa ainakin toisen asianosaisten loppuasiakkaiden saatavilla olisi voinut olla enemmän 3,5 GHz:n taajuuskaistaa hyödynnettäviä tukiasemia laajennusalueella. Toisaalta viraston selvityksessä kävi myös ilmi, että yhtiön alkuperäisellä toiminta-alueella asianosaisten loppuasiakkaiden saatavilla voi olla

⁶⁶ KKV:n muistio 2.10.2020, liite tiivistelmä empiirisestä taloustieteellisestä analyysistä.

- enemmän 3,5 GHz:n taajuuskaistaa hyödyntäviä tukiasemia kuin niitä olisi ollut ilman yhteistyötä.⁶⁷
92. Kuten edellä päätöksen kohdassa 11 on kuvattu, virasto selvitti Suomen Yhteisverkon puitteissa tehtyä yhteistyötä myös yhtiön toimintaa koskevan asiakirja-aineiston näkökulmasta.
93. Viraston selvityksen perusteella kontrafaktuaalisissa asianosaiset tekisivät itsenäiset verkkosuunnitelmat, joissa muun muassa määriteltäisiin, mitkä eri taajuuskaistat valjastetaan eri verkkoteknologioiden käyttöön, milloin nämä otetaan käyttöön tai poistetaan käytöstä, mille alueille verkko rakennetaan ja minkälainen verkko alueittain rakennetaan. Kuten edellä osiossa 6.5.1 on kerrottu, omistajien yhtiön puitteissa harjoittamassa verkko-yhteistyössä [REDACTED]. Viraston alustavan arvion mukaan [REDACTED] poistavat verkkojen rakentamisvaiheessa käytävän verkkokilpailun yhtiön toiminta-alueella. Lisäksi virasto katsoo, että yhtiön puitteissa [REDACTED] voivat yhdenmukaistaa asianosaisten kilpailukäyttäytymistä verkkojen rakentamisessa ja kehittämisessä yhtiön toiminta-alueella.
94. Viraston alustavan arvion mukaan matkaviestinverkkojen rakentamisessa käytävän kilpailun poistumisen ja kilpailukäyttäytymisen yhdenmukaistamisen haitallista vaikutusta voidaan tasapainottaa omistajien mahdollisuuksilla toteuttaa toisistaan erillisiä verkko- ja tukiasemaratkaisuja. Yhteisistä suunnitelmista erillisillä verkko- ja tukiasemaratkaisulla asianosaiset voivat erilaistaa käytettävissään olevaa matkaviestinverkkoon liiketoimintansa tarpeiden mukaan.
95. Suomen Yhteisverkon puitteissa omistajilla on mahdollisuus erilaistaa verkkojaan yhtiön toiminta-alueella investoimalla itsenäisiin verkko-ominaisuuksiin tai rakentamalla itsenäistä lisäkapasiteettia. Edellä osiossa 6.5.1 kerrotulla tavalla omistajilla on ollut käytettävissään erilaisia tapoja pyytää omistajakohtaisia ratkaisuja, [REDACTED].
96. Viraston selvityksen perusteella omistajat ovat edellä mainituista vaihtoehtoista toteuttaneet [REDACTED]. Viraston selvityksen mukaan [REDACTED].

⁶⁷ Omistajien itsenäiset investointistrategiat mallinnettiin käyttämällä tietoja mm. postinumeroalueiden demografiasta ja omistajien tukiasemainvestoinneista itsenäisellä alueella eli Suomen Yhteisverkon toiminta-alueen ulkopuolella. Mallin avulla voitiin postinumeroitasolla arvioida, kuinka paljon investointeja kukin omistajayhtiö olisi tehnyt Suomen Yhteisverkon alueella itsenäisenä toimijana. Omistajien lisäksi investointistrategian mallinnus tehtiin myös Elisalta saaduilla tiedoilla, jotta varmistuttiin lähestymistavan toimivuudesta.

[REDACTED]

⁶⁸ Viraston alustavan arvion perusteella omistajien asiakkaille matkaviestinverkkojen laatu voi itseenäisten ratkaisujen puuttuessa näyttäytyä yhteneväisempänä kuin kon-
rafaktuaalissa.

8.6.5 Viraston alustava arvio tietojenvaihdosta

97. Omistajien yhtiön puitteissa harjoittama verkkoyhteistyö edellyttää matkaviestinverkon rakentamiseen ja kehittämiseen liittyvien kaupallisesti arkaluontoisten tietojen vaihtamista, mikä saattaa helpottaa kilpailukäyttäytymisen yhteensovittamista omistajien välillä. Viraston alustavan arvion mukaan tietojenvaihto on kiinteä osa verkkoyhteistyötä ja sen kilpailuvaikutuksia tulee arvioida yhdessä yhtiön puitteissa harjoitetun verkkoyhteistyön muiden vaikutusten kanssa.
98. Kilpailun pääperiaate on, että kukin yritys määrittää itsenäisesti taloudellisen käyttäytymisensä markkinoilla. Tietojenvaihdolla voi olla kilpailua rajoittavia vaikutuksia tilanteessa, jossa se on omiaan vaikuttamaan kilpailijan markkinakäyttäytymiseen tai paljastamaan kilpailijalle yrityksen omaa markkinakäyttäytymistä koskevat päätökset tai aiheet.⁶⁹ Kaupallisesti arkaluonteisten tietojenvaihto voi lisätä keinotekoisesti kilpailijoiden välistä läpinäkyvyyttä markkinoilla ja sitä kautta helpottaa yritysten käyttäytymisen yhteensovittamista ja johtaa kilpailunrajoituksiin.⁷⁰
99. Viraston 5.11.2015 antaman sitoumuspäätöksen mukaan omistajien välinen verkkoyhteistyö rajoittaa kilpailua, koska yhteistyö helpottaa kilpailukäyttäytymisen yhteensovittamista muuan muassa tietojenvaihdon myötä.⁷¹ Sitoumuspäätöksessä asianosaisten väliseen tietojenvaihtoon asetettiin sitoumuksia, joilla varmistettiin, että alkuperäisen yhteistyön piirissä toteutettu tietojenvaihto on rajattu välttämättömään tietoon ja että tietojenvaihtoa koskevat tietyt salassapitomenettelyt.⁷² Aiemmat sitoumukset eivät ole muodollisesti ulottuneet yhteistyöhön yhtiön laajennusalueella, mutta omistajat ovat noudattaneet samoja toimintatapoja myös laajennusalueella.
100. Viraston selvityksen perusteella Suomen Yhteisverkon toiminnan piirissä käsitellään tietoja muun muassa [REDACTED]

⁶⁸ Ks. esim. Telian lausuma 5.4.2024, kohta 47.

⁶⁹ Ks. horisontaaliset suuntaviivat, kohta 374 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

⁷⁰ Ks. horisontaaliset suuntaviivat, kohta 377 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

⁷¹ KKV:n 5.11.2015 antama sitoumuspäätös, s. 11.

⁷² KKV:n 5.11.2015 antama sitoumuspäätös, s. 16–17.

[REDACTED] Edellä kuvatut tiedot voidaan katsoa olevan verkkokilpailun kannalta merkityksellisiä tietoja.

101. Viraston alustavan arvion mukaan yhtiössä noudatetut menettelytavat ovat sisältäneet riskin omistajakohtaisten salassa pidettävien tietojen käsittelystä laajemmin kuin mitä voidaan pitää yhtiön toiminnan kannalta välttämättömänä. Vaikka yhtiön hallituksen jäsenet ja henkilöstö eivät saa luovuttaa toista osapuolta koskevia salassa pidettäviä tietoja yhtiön ulkopuolelle, virasto katsoo alustavasti, että riski omistajakohtaisten salassa pidettävien tietojen käsittelystä yhtiössä voi sisältää riskin markkinoiden läpinäkyvyyden lisääntymisestä sekä kasvattaa riskiä kilpailukäyttäytymisen yhteensovittamisesta kilpailua rajoittavalla tavalla. Lisäksi virasto katsoo alustavasti, että yhtiön toiminta-alueen laajennuttua tietojenvaihdon valvonta ei nykyisessä laajuudessaan ole riittävää vähentämään riskiä kilpailukäyttäytymisen yhdenmukaistumisesta.
102. Kuten edellä osiossa 6.5 on kerrottu, Suomen Yhteisverkon puitteissa on kokoontunut erilaisia ohjausryhmiä, joissa osassa molemmat omistajat ovat edustettuina. Ohjausryhmien toimintaa ja niissä käsiteltäviä tietoja koskevia toimintatapoja ei ole määritetty viraston 5.11.2015 antamassa sitoumuspäätöksessä. Ohjausryhmissä on käsitelty tietoja muun muassa [REDACTED] Päätöksen kohdassa 37 kuvatulla tavalla asianosaiset [REDACTED] Viraston alustavan arvion mukaan se, että ohjausryhmien ja ulkopuolisten palveluntarjoajien noudattamiin toimintatapoihin ei ole määritetty muodollisia salassapitomenettelyitä on lisännyt riskiä siitä, että yhteistyön piirissä vaihtuu tarpeettomasti kilpailun kannalta arkaluonteisia tietoja.

8.6.6 Asianosaisten väittämät tehokkuushyödyt

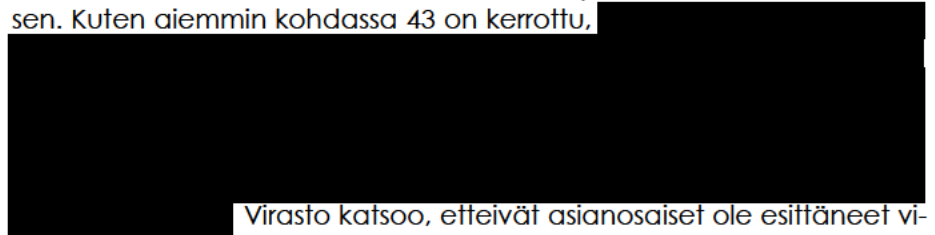
103. Asian käsittelyn aikana asianosaiset ovat esittäneet, että Suomen Yhteisverkon puitteissa tehdystä yhteistyöstä aiheutuu aiemmin kohdassa 53 käsiteltyjä tehokkuushyötyjä. Asianosaisten mukaan yhteistyö ensinnäkin parantaa verkon kapasiteettia, nopeutta ja muuta laatua.⁷³ Lisäksi asianosaiset ovat esittäneet, että yhteistyö kontrafaktuaaliin nähden luo kustannussäästöjä.⁷⁴
104. Asianosaiset katsovat, että kontrafaktuaaliin verrattuna parempi verkon kapasiteetti, nopeus ja muu laatu johtuvat siitä, että MOCN-verkkoyhteistyössä asianosaiset voivat yhdistää taajuusresurssinsa. Tämän vuoksi Suomen Yhteisverkon alueella olevien loppuasiakkaiden saatavilla voi olla nimellisesi nopeuksilla mitattuna kaksi kertaa nopeampi verkko. Asianosaisten mukaan yhtiön verkon kapasiteetin kasvu mahdollistaa

⁷³ DNA:n itsearvio 14.1.2020, s. 32–33. Telian itsearvio 27.1.2020, s. 21–22.

⁷⁴ DNA:n itsearvio 14.1.2020, s. 33–37. Telian itsearvio 27.1.2020, s. 22–26.

keskimäärin korkeampien yhteysnopeuksien toteutumisen myös käytännössä.⁷⁵ Asian käsittelyn aikana asianosaiset ovat esittäneet, että heidän tietojen mukaan yhtiön toiminta-alueella loppuasiakkaat ovat saaneet keskimäärin nopeampia verkkoyhteyksiä kuin sen ulkopuolella eli asianosaisten itsenäisten verkkojen alueella.⁷⁶

105. Viraston alustavan arvion mukaan on mahdollista, että verkkoyhteistyön vuoksi asianosaisten loppuasiakkaiden saatavilla voi ajoittain ja tietyillä alueilla olla nopeampi ja laadultaan parempi verkko kuin kontrafaktuaalissa, koska verkkoyhteistyössä tehtävä taajuuskaistojen yhdistäminen mahdollistaa verkon teoreettisten nimellishopeuksien kaksinkertaistumisen. Kuten aiemmin kohdassa 43 on kerrottu,



Virasto katsoo, etteivät asianosaiset ole esittäneet virastolle kattavaa laadullista tai määrällistä näyttöä siitä, että taajuusresurssien yhteiskäyttö tosiasiallisesti johtaisi parempiin verkon siirtonopeuksiin.

106. Asianosaisten mukaan verkkoyhteistyöstä aiheutuu kustannussäästöjä kontrafaktuaaliin nähden. Kustannussäästöjä syntyy matkaviestinverkon ylläpito- ja hallinnointikustannuksissa, 5G-verkon rakentamiskustannuksissa sekä kapasiteetin korkeamman käyttöasteen ja päällekkäisten tukiasemien ja toimintojen poistamisen vuoksi. Asianosaiset arvioivat saavutetut kustannussäästöt merkittäviksi. Asianosaisten arvioiden perusteella verkkoyhteistyöllä saavutetut kustannussäästöt välittyvät kuluttajille halvempina hintoina, lisäinvestointeina olemassa olevien verkkojen laatuun sekä kontrafaktuaaliin verrattuna kattavamman 5G-verkon rakentamiseen nopeammalla aikataululla.
107. Viraston alustavan arvion mukaan on todennäköistä, että yhteistyöstä aiheutuu kustannussäästöjä yhtiön omistajille. Kustannussäästöt eivät ole kuitenkaan virastolle toimitetun materiaalin perusteella riittävästi todennettavissa, eikä virasto ole niiden pohjalta voinut arvioida kustannussäästöjen suuruutta tai sitä, kuinka kyseiset säästöt välittyvät kuluttajille halvempina hintoina tai kontrafaktuaaliin verrattuna kattavamman 5G-verkon rakentamisena nopeammalla aikataululla.
108. Asian lopputulos huomioon ottaen KKV ei kuitenkaan pidä tarpeellisenä ottaa lopullisesti kantaa kilpailulain 6 §:n ja SEUT 101 artiklan 3 kohdan mukaisten kriteerien täyttymiseen.

⁷⁵ DNA itsearvio 14.1.2020, s. 32–33. Telian itsearvio 27.1.2020, s. 21–22. Telian lausuma 13.11.2020, s. 30.

⁷⁶ Telian vastaus 3.4.2020, s. 14 ja s. 28. Telian itsearvio, 27.1.2020, s. 22. DNA:n vastaus 3.4.2020, s. 10. DNA:n lausuma 24.1.2025, s. 4–5.

8.6.7 Viraston alustavan arvion yhteenveto

109. Virasto on edellä kerrotulla tavalla tutkinut asianosaisten Suomen Yhteisverkon puitteissa harjoittaman verkkoyhteistyön vaikutuksia relevanteilla markkinoilla. Viraston alustavan arvion mukaan asianosaisten toiminta on kilpailulain 5 §:n ja SEUT 101 artiklan vastaista. Virasto on alustavasti katsonut, että asianosaisten harjoittamasta verkkoyhteistyöstä voi seurata tehokkuushyötyjä, mutta niitä ei ole todennettu riittäväällä tavalla tai osoitettu esimerkiksi sitä, missä määrin tehokkuushyödyt päätyvät loppuasiakkaan eduksi.
110. Asian lopputulos huomioon ottaen virasto ei ole lopullisesti selvittänyt asianosaisten välisen yhteistyön kilpailuhaittoja tai yhteistyöstä mahdollisesti aiheutuvia tehokkuushyötyjä.

9 Sitoumusten arviointi

9.1 Sitoumuspäätöksellä ratkaistun asian uudelleen käsitteleminen

111. KKV:n 5.11.2015 antamassa sitoumuspäätöksessä ja sen muuttamisesta 22.12.2016 annettu päätöksessä kuvattu yhteistyö on koskenut Suomen Yhteisverkon alkuperäistä aluetta. Laajennusalueen myötä Suomen Yhteisverkon toiminta-alue on olennaisesti muuttunut.
112. KKV:n arvion mukaan Suomen Yhteisverkon toiminta-alueen laajentuminen on kilpailulain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettu olennainen muutos sitoumuspäätöksen tosiseikkoihin, koska yhteistyön laajuus on vaikuttanut keskeisesti viraston aiemmin asiassa tekemään alustavaan arvioon ja sen vuoksi vaikuttanut viraston asiassa 5.11.2015 ja 22.12.2016 antamiin päätöksiin. Näin ollen virasto on voinut ottaa Suomen Yhteisverkon toimintaa koskevan asian uudelleen käsiteltäväkseen. Koska KKV ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen, edellä mainitut päätökset ja niissä asianosaisten noudatettavaksi määrätyt sitoumukset korvataan nyt annettavalla päätöksellä ja jäljempänä käsitellyillä sitoumuksilla.

9.2 Sitoumusehdotus ja markkinatoimijoiden kuuleminen

113. Virasto antoi alustavan arvionsa DNA:lle 5.3.2024 järjestetyssä tapaamisessa ja Telialle 12.3.2024 järjestetyssä tapaamisessa, joiden jälkeen asianosaiset ilmaisivat olevansa valmiit ratkaisemaan asian uusin sitoumuksin.
114. Sitoumusneuvotteluiden aikana virasto on saanut asianosaisilta sitoumusehdotusten luonnoksia, sitoumusehdotuksiin liittyviä lisäselvityksiä ja sitoumusehdotusten perustelumuistion sekä virasto on tavannut asianosaisten kanssa. Virasto on ottanut asianosaisten lisäselvityksissä ja tapaamisissa antamat sitoumusehdotuksen tarkemmat kuvaukset huomioon sitoumusten arvioinnissa.
115. Asianosaiset toimittivat virastolle 25.11.2024 sitoumusehdotuksensa. Virasto kuuli markkinatoimijoita sitoumusehdotuksesta 2.12.2024–10.1.2025

välisenä aikana. Seitsemän markkinatoimijaa lausui sitomusehdotuksesta. Suurin osa saaduista lausunnoista piti sitomusehdotusta riittävänä tai lausunnoissa ei esitetty erityisiä huomioita sitomusehdotuksesta. Elisan mukaan asianosaisten tarjoamat sitoumukset eivät ole riittävät poistamaan viraston alustavassa arviossa tunnistettuja kilpailulle haitallisia vaikutuksia. KKV myös tapasi Elisan markkinakuulemisen aikana. Tapaamisessa Elisa esitteli lausuntonsa pääpiirteet suullisesti sekä käytiin keskustelua markkinakuulemisesta ja sitoumusten arvioimisesta. Elisan lisäksi Digita Oy esitti huomioitaan sitomusehdotuksen riittävydestä. Markkinakuulemisen jälkeen asianosaiset lausuvat markkinakuulemisessa saaduista lausunnoista. Virasto on sitoumusten arvioinnissa huomionnut markkinakuulemisessa saadut lausunnot ja asianosaisten niistä antamat lausunnot.

116. Viraston kanssa käytyjen neuvottelujen ja asiassa suoritettun markkinakuulemisen pohjalta asianosaiset esittivät 12.3.2025 päätöksen liitteenä olevan lopullisen ehdotuksen sitoumuksiksi.

9.3 Sitoumusten arviointi

117. Edellä tässä päätöksessä kerrotulla tavalla virasto on alustavassa arviossaan katsonut, että asianosaisten Suomen Yhteisverkon puitteissa harjoittama verkkoyhteistyö johtaa verkkokilpailun rajoittumiseen ja lisää riskiä asianosaisten kilpailukäyttäytymisen yhdenmukaistumisesta kilpailulle haitallisella tavalla relevanteilla markkinoilla. Alustavassa arviossaan KKV on katsonut, että rakentamisvaiheessa käytävä verkkokilpailu asianosaisten väliltä poistuu sekä kilpailukäyttäytyminen voi yhdenmukaistua verkkokilpailun ylläpito- ja kehittämisvaiheessa. Virasto on myös alustavassa arviossaan katsonut, että yhteistyö voi lisätä riskiä kilpailukäyttäytymisen yhdenmukaistumisesta, koska yhteistyössä asianosaisten on vaihdettava tietoja, jotka voivat olla kilpailun kannalta merkityksellisiä.
118. Asianosaisten tarjoama sitoumuskokonaisuus on monilta osin sama kuin mitä asianosaiset esittivät vuonna 2015 ja jotka virasto arvioi muuttavan asianosaisten yhteistyötä siten, että menettelyn kilpailua rajoittava luonne poistui ja että yhteistyöllä saavutettavat tehokkuushyödyt välittyivät kuluttajille. Virasto kuitenkin katsoo, että yhtiön toiminta on laajentunut ja muuttunut vuodesta 2015 siten, että KKV:n 5.11.2015 antamassa sitoumuspäätöksessä ja sitä 22.12.2016 muuttaneessa päätöksessä määrätyt sitoumukset eivät sellaisenaan ole nykytilanteessa riittäviä poistamaan asianosaisten välisen menettelytavan kilpailua rajoittavaa luonnetta.
119. Edellä osiossa 8.6.5 kerrotulla tavalla arkaluonteisten tietojenvaihto voi lisätä keinotekoisesti kilpailijoiden välistä läpinäkyvyyttä markkinoilla ja sitä kautta helpottaa asianosaisten käyttäytymisen yhteensovittamista ja johtaa kilpailun rajoittumiseen. Asianosaisten antamat sitoumukset sisältävät ehtoja tietojenvaihdolle, yhtiön hallitukselle, ohjausryhmille, henkilöstölle ja ulkopuolisille palveluntarjoajille. Sitoumuksilla rajoitetaan tietojenvaihtoa muun muassa siten, että yhtiölle luovutetaan ja sen

toiminnassa käsitellään vain yhtiön toiminnan kannalta välttämätöntä ja yhtiön toimintaan suorasti liittyvää asianosaista tietoa. Tietojenvaihtoa koskevat ehdot kattavat vuonna 2015 annettuihin sitoumuksiin verrattuna laajemmin yhtiön toiminnan sekä sisältävät entistä yksityiskohtaisemmat ehdot tietojen käsittelylle. Omistajan yhtiölle luovuttamia salassa pidettäviä tietoja ei saa luovuttaa toisen omistajan edustajalle kuin ainoastaan sitoumuksissa kuvatuissa poikkeustilanteissa. Aiempaa tarkemmat sitoumukset hallituksen ja ohjausryhmien jäsenistä sekä yhtiön henkilöstöstä rajoittavat riskiä kilpailukäyttämisen yhdenmuukaistumisesta ja täydentävät tietojenvaihdolle annettuja ehtoja. Yhtiön ulkopuolisia palveluntarjoajia koskevilla ehdoilla rajataan riskiä siitä, että yhtiön ulkopuolisten palveluntarjoajien kautta vaihtuisi asianosaisten salassa pidettäviä tietoja.

120. Tietojenvaihtojen sallittavuutta arvioidaan sekä riippumattoman asiantuntijan alkutarkastuksessa että yhtiön toiminnassa. Riippumattomalle asiantuntijalle on varmistettu oikeus saada valvontaan tarvittavat tiedot sekä oikeus osallistua yhtiön hallituksen ja ohjausryhmien kokouksiin. Virasto katsoo, että sitoumuksilla rajoitetaan entisestään asianosaisten kilpailukäyttämisen kannalta strategisen tiedon käsittelyä sekä luodaan entistä tehokkaammat keinot varmistua sitoumusten noudattamisesta. Viraston arvion mukaan yksityiskohtaisemmat ja tarkemmat tietojenvaihdon valvontakeinot vähentävät yhteistyön laajentumiseen liittyviä viraston huolenaiheita.
121. Edellä päätöksen osiossa 8.6.4 kuvatuksi virasto on alustavassa arviossaan katsonut, että verkkojen rakentamiskilpailun poistumisesta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia voidaan tasapainottaa asianosaisten mahdollisuudella myöhemmin toteuttaa itsenäisiä verkko- tai tukiasemarakaisuja myös yhtiön toiminta-alueella. Virasto ensinnäkin katsoo, että asianosaisten esittämällä yhteisverkon ominaisuuksia ja kapasiteettia koskevilla sitoumuksilla turvataan asianosaisten oikeus tehdä itsenäisiä verkkoratkaisuja yhtiön toiminta-alueella. Sitoumuksissa on yksityiskohtaisesti kuvattu asianosaisten käytettävissä olevat erilaistamisratkaisut [REDACTED]. Viraston asianosaisilta saamien tietojen mukaan 5G-verkkoteknologia mahdollistaa aiempaa enemmän erilaisia loppukäyttäjäratkaisuja. Sitoumusten perusteella itsenäisiä verkkoratkaisuja voidaan käsitellä yhtiön hallituksessa vain poikkeuksellisesti, kun tämä on tarpeen hallituksen jäsenten osakeyhtiölain mukaisten velvoitteiden noudattamiseksi. Riippumaton asiantuntija valvoo myös itsenäisten verkkoratkaisujen käsittelyä yhtiössä.
122. Edellä päätöksen osioissa 6.5.3 ja 8.6.2 kuvatuksi asianosaisten harjoittama verkkoyhteistyö koskee asianosaisten taajuusresursseja. Sitoumuksilla taajuuksien yhteiskäytöstä varmistetaan, että asianosaisten tulevaisuudessa mahdollisesti hankkimat taajuusresurssit eivät ole ilman erikseen asiasta sopimista osana yhteistyötä, vaan asianosaisilla säilytetään

itsenäinen päätösvalta niiden hankkimien taajuusresurssien luovuttamisesta yhteiskäyttöön. Tämän lisäksi asianosaiset ovat laajentaneet sitoumusta siten, että kumpikin yhtiön omistajista saa halutessaan käyttää yhtiön toiminta-alueella itsenäisesti Traficomien radioluvalla käytettävissä olevia lisenssivapaita taajuuksia. Sitoumuksilla myös varmistetaan, että yhtiön omistajilla on mahdollisuus rakentaa niin sanottuja privaattiverkkoja sekä edellä mainittuja lisenssivapaita että yhtiölle luovutettuja taajuuksia hyödyntäen. Virasto katsoo, että sitoumuksiin tehdyillä lisäyksillä annetaan asianosaisille lisäkeinoja käydä verkkokilpailua myös yhtiön toiminta-alueella.

123. Sitoumusten nojalla asianosaiset ovat velvollisia tarjoamaan tukkutasen palveluita virtuaali- ja palveluoperaattoreille. Asianosaiset voivat kieltäytyä palveluiden tarjoamisesta vain poikkeuksellisesti sitoumuksissa erikseen määritellyissä tilanteissa. Asianosaiset ovat myös sitoutuneet lisäämään sitoumuksen sisällöstä tietoa niiden verkkosivuille. Virasto katsoo, että virtuaali- ja palveluoperaattoreita koskevilla sitoumuksilla parannetaan uusien operaattoreiden edellytyksiä päästä Suomen matkaviestinmarkkinoille, mikä voi vähentää markkinoille tulon esteitä ja markkinan oligopoliluonnetta. Sitoumukset voivat ylläpitää asianosaisten välistä verkkokilpailua sekä yhtiön toiminta-alueella että sen ulkopuolella, koska yhtiön omistajat kilpailevat virtuaali- ja palveluoperaattoreista myös jatkossa. Asianosaisten verkkosivujen kautta virtuaali- ja palveluoperaattoreiden on mahdollista saada tietoja sitoumusten sisällöstä.
124. Mastositoumukset velvoittavat yhtiön omistajat olemaan purkamatta mastoja yhtiön toiminta-alueella kuin ainoastaan sitoumuksissa määritellyissä tilanteissa. Virasto katsoo, että mastomarkkinoita koskevalla sitoumuksella voidaan ylläpitää kilpailijoiden mahdollisuuksia kilpailla asianosaisten kanssa yhtiön toiminta-alueella, ja siten niillä on paremmat edellytykset luoda kilpailupainetta asianosaisille.
125. Asianosaisten ehdottama sitoumuskokonaisuus sisältää yksityiskohtaiset ja laajat sitoumukset valvonnasta. Sitoumusten noudattamista valvoo riippumaton asiantuntija. Käytännössä valvonta koostuu riippumattoman asiantuntijan tekemästä alkutarkastuksesta ja vuosiraporteista, joissa arvioidaan yhtiön hallituksen ja ohjausryhmien puitteissa tapahtuvan tietojenvaihdon laajuutta ja sallittavuutta. Näiden lisäksi asianosaiset voivat tarvittaessa pyytää riippumattoman asiantuntijan näkemystä tietojenvaihtoon ja sen välttämättömyyteen.
126. Edellä kuvatuin perustein virasto katsoo, että sille esitetty sitoumuskokonaisuus riittää kilpailulain 10 §:n tarkoittamalla tavalla poistamaan toiminnan kilpailua rajoittavan luonteen.

10 Johtopäätökset

127. Edellä osiossa 8.6 kuvatusti virasto on alustavasti arvioinut, että Suomen Yhteisverkon puitteissa asianosaisten harjoittama verkkoyhteistyö johtaa verkkokilpailun rajoittumiseen ja lisää riskiä asianosaisten kilpailukäytännön yhdenmukaistumisesta kilpailulle haitallisella tavalla

relevanteilla markkinoilla. Virasto on alustavasti katsonut, että asianosaisten harjoittamasta verkkoyhteistyöstä voi seurata tehokkuushyötyjä, mutta niitä ei ole todennettu riittävällä tavalla tai osoitettu esimerkiksi sitä, missä määrin tehokkuushyödyt päätyvät loppuasiakkaan eduksi. Edellä osiossa 9 kerrotulla tavalla virasto kuitenkin katsoo, että asianosaisten esittämät sitoumukset ovat riittävät poistamaan toiminnan kilpailua mahdollisesti rajoittavan luonteen. Kuten edellä päätöksessä todetaan, KKV:n 5.11.2015 ja 22.12.2016 antamat päätökset ja niissä asianosaisten noudatettavaksi määrätyt sitoumukset korvataan nyt annettavalla päätöksellä ja tässä päätöksessä käsitellyillä sitoumuksilla. Viraston arvion mukaan KKV:n jatkotoimille ei ole enää perusteita.

128. Virasto voi ottaa asian kilpailulain 10 §:n nojalla uudelleen käsiteltäväkseen, jos jokin päätöksen perusteena oleva tosiseikka on muuttunut olennaisesti, jos sitoumuksia rikotaan tai jos päätös on perustunut asianosaisten toimittamiin puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin.
129. Asian lopputulos huomioon ottaen KKV ei tässä päätöksessä ota kantaa siihen, ovatko asianosaiset rikkoneet kilpailulain 5 §:n ja SEUT 101 artiklan kieltoa.

11 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki (948/2011) 5 ja 10 §, sopimus Euroopan Unionin toiminnasta 101 artikla

12 Muutoksenhaku

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 49 a §:n mukaan siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

KKV:n kilpailulain 10 §:n nojalla antamaa päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei markkinaoikeus määrää toisin.

13 Lisätiedot

Lisätietoja antavat johtavat asiantuntijat Eero Hämäläinen, puhelin 029 505 3033, ja Tuomas Rentola, puhelin 029 505 3021. Sähköpostiosoitteet ovat muotoa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Pääjohtajan sijainen,
ylijohtaja

Timo Mattila

Johtava asiantuntija

Eero Hämäläinen

Liiteluettelo

Liite 1: sitoumusehdotus 12.3.2025