



3.9.2009

Kilpailuviraston käyttämät hintaruovin arviointiperiaatteet

1. Määrävän markkina-aseman väärinkäyttö on kiellettyä sekä kilpailunrajoituslain 6 pykälän että Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 82 artiklan perusteella. Mainitut säännökset ovat sisällöltään yhdenmukaisia ja niitä tulkitaan yhdenmukaisella tavalla, joten elinkeinonharjoittajien kannalta ei käytännössä ole merkitystä sillä, kumpaa säännöstä sovelletaan.
2. Väärinkäytön toteaminen kilpailunrajoituslain 6 pykälän tai EY:n perustamissopimuksen 82 artiklan nojalla edellyttää markkinamäärittelyä sekä määrävän markkina-aseman toteamista. Tässä muistiossa on käyty aluksi läpi määrävän markkina-aseman käsite sekä se, millä tavoin tämän aseman väärinkäyttö voi ilmetä. Hintaruuvi on eräs määrävän markkina-aseman väärinkäyttömuoto, joka on tyypillinen esimerkiksi telemarkkinoilla.
3. Kilpailuvirasto on 19.5.2009 tehnyt ratkaisun Elisa Oyj:tä koskevassa asiassa¹. Tässä ratkaisussaan Kilpailuvirasto on esittänyt ne arviointiperiaatteet, joita se käyttää operaattori-DSL-tukku tuotteita koskevissa hintaruuvitapauksissa. Tähän muistioon on kerätty keskeisimmät hintaruuviarviointia koskevat periaatteet sekä oikeuskäytäntö, joiden perusteella Kilpailuvirasto on ratkaisunsa Elisa-asiassa tehnyt.

1 Määrävä markkina-asema

4. Määrävä markkina-asema katsotaan kilpailunrajoituslain 3 §:n perusteella olevan yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla taikka elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä, jolla koko maassa tai tietyllä alueella on yksinoikeus tai muu sellainen määrävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla, että se tai ne voivat merkittävästi ohjata hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalilla.
5. Määrävä markkina-asema ilmenee mahdollisuutena estää tehokas kilpailu markkinoilla ja toimia markkinoilla kilpailijoista, asiakkaista ja tavarantoimittajista riippumattomalla tavalla. Määrävässä asemassa oleva elinkeinonharjoittaja voi käyttää markkinavoimaansa hyväksi ilman, että se välittömästi ja merkittävästi menettää markkinaosuuttaan kilpailijoille.
6. Aikaisemmassa oikeustapauskäytännössä paikallisten operaattorien on katsottu olleen kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentin mukaisessa määrävässä markkina-asemassa tilaajayhteyksien ja DSL-tukku tuotteen tarjoamisessa yhtiöiden pe-

¹ Kilpailuviraston päätös koskien Elisa Oyj:n menettelyä laajakaistamarkkinoilla, 19.5.2009, Dnro:t 529/61/03, 896/61/03, 233/61/04, 934/61/04, 291/61/05, 528/61/05 ja 470/61/06.

3.9.2009

rinteisillä toimialueilla. Markkinaoikeus on 2.7.2008 antamassaan päätöksessä² katsonut, että Lännen Puhelin Oy oli vuosina 2001–2004 määräävässä markkina-asemassa yksittäisille kotitalouksille tarkoitettujen ADSL-pohjaisten Internet-yhteyksien tukkumarkkinoilla Lännen Puhelimen perinteisellä toimialueella.

7. Kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus ovat useissa paikallisia puhelinyhtiöitä koskevissa tapauksissa³ todenneet, että yhtiöiden voitiin katsoa olevan korkean markkinaosuuden (yli 90 %) perusteella kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentin mukaisessa määräävässä markkina-asemassa paikallisteletoinnassa perinteisillä toimialueillaan, joilla yhtiöillä on ollut rajoitukseton oikeus paikallisen telenoinnin harjoittamiseen 31.12.1993 saakka. Edellä mainituista päätöksistä ilmenee, että paikallista kiinteää televerkkoa omistavilla yhtiöillä on mahdollisuus hallita kilpailevien palveluoperaattoreiden pääsyä televerkkoihin.
8. Viestintävirasto on HMOV-päätöksissään ja markkina-analyyseissään katsonut, että paikallisoperaattoreilla on edelleen huomattavaa markkinavoimaa omilla alueillaan sekä kiinteään verkkoon pääsyn tukkumarkkinalla että tukkutason laajakaistapalvelujen markkinalla. Viestintävirasto on myös todennut⁴ mobiililaajakaistasta, että tyypillisesti tällainen liittymä täydentää kiinteän verkon laajakaistaliittymää, eikä korvaa sitä.
9. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin antoi 2.4.2009 ratkaisun, jolla se vahvisti komission päätöksen ns. Wanadoo-asiassa⁵. Wanadoo-päätöksessä on todettu määräävän markkina-aseman olemassaolo ja verkko-operaattorin tukkuyhteyden välttämättömyys kilpaileville palveluntarjoajille, vaikka kilpailijat olivatkin rakentaneet alueellisia, määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen verkon kanssa päällekkäisiä verkkoja.
10. Edellä esitetyn perusteella paikallisoperaattorit ovat lähtökohtaisesti määräävässä markkina-asemassa sekä tilaajayhteystuotteiden markkinoilla että laajakaistapalveluiden tukkumarkkinoilla omilla perinteisillä toimialueillaan.

² Markkinaoikeuden päätös Lännen Puhelin -asiassa, Nro 298/2008, Dnro 260/04/KR, annettu 2.7.2008. Asia vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa (KHO).

³ Päijät-Hämeen Puhelinyhdistystä koskeva kilpailuneuvoston (KNO) päätös Dnro 69/690/99, annettu 14.12.2000 ja KHO:n päätös 240/2/2001, annettu 15.8.2001, Turun Puhelin Oy:tä koskevat päätökset: KNO Dnro 15/690/2000, annettu 18.5.2001 ja KHO Dnro 1842/2/01, annettu 22.4.2002 ja Salon Seudun Puhelinta koskevat päätökset: KNO Dnro 14/690/2000, annettu 18.5.2001 ja KHO Dnro 1817/2/01, annettu 22.4.2002 sekä Kilpailuneuvoston Elisa Communications Oyj:tä koskeva päätös Dnro 150/690/1999, annettu 18.5.2001.

⁴ Viestintäviraston markkina-analyysi tukkutasen laajakaistapalvelujen markkinoilla, Dnro 95/9411/2008, päivätty 13.5.2009.

⁵ Euroopan komission päätös koskien Wanadoo Interactive S.A.:n (nyk. France Telecom S.A.) saalistushinnoittelua Ranskan ADSL-markkinoilla, COMP/38.233, annettu 16.7.2003. Sekä Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin että Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ovat 30.1.2007 ja 2.4.2009 antamallaan päätöksillä (T-340/03 ja C-202 P) vahvistaneet edellä mainitun komission päätöksen.

3.9.2009

2 Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö ja hintaruuvi

11. Kilpailunrajoituslain 6 §:n mukaan määräävän markkina-aseman väärinkäyttö voi ilmetä esimerkiksi seuraavilla tavoilla:
 - kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen;
 - tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi;
 - erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppanien samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla; tai
 - sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.
12. Hintaruuvilla tarkoitetaan sitä, että vertikaalisesti integroitunut, useammalla tuotantoportaalla toimiva yritys heikentää kilpailijansa asemaa lopputuotteen markkinoilla perimällä tältä ylihintaa väli- tai liitännäisestä hyödykkeestä. Käyttämällä hintaruuvia yritys heikentää kilpailijoiden asemaa tai estää niiden markkinoille tulon omaa liiketoimintayksikkönsä suosimalla. Osoituksena hintaruuvista pidetään yrityksen tukkuhinnan ja vähittäishinnan väliin jäävää marginaalia silloin, kun se on niin pieni, ettei ”kohtuullisen tehokas kilpailija” voi saavuttaa tavanomaisena pidettyä voittoa markkinoilla.
13. Kilpailuvirasto on katsonut⁶, että merkittävimmän kilpailuongelman palveluoperaattoreille aiheuttaa verkko-operaattorin tukkuhinnoittelussaan mahdollisesti soveltama kilpailunrajoituslain 6 §:n 1 kohdan (ennen 1.5.2004 KRL:n 7 §:n 4 kohta) perusteella kielletty hintaruuvi.

3 Hintaruuvilaskelma

14. Kilpailuvirasto tekee hintaruuviarviointinsa operaattorin esittämien kustannus- ja hintatietojen perusteella. Katelaskelmat tehdään paikallisoperaattorin oman palveluoperaattorin näkökulmasta niin sanotun "as efficient" -periaatteen⁷ mukaisesti. Virasto siis arvioi, voisiko paikallisoperaattorin kanssa yhtä tehokas toimija toimia markkinoilla kannattavasti. Markkinoilletulon kannattavuutta tarkastellaan siten vain paikallisoperaattorin kilpailijoilleen tarjoaman DSL-tukku tuotteen perusteella.

⁶ Kilpailuvirasto: Kilpailunrajoitukset laajakaistapalvelujen markkinoilla, Dnro 1120/61/2001, 24.6.2002.

⁷ Ks. tarkemmin komission tiedonanto K(2009) 864: Ohjeita komission ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista sovellettaessa EY:n perustamissopimuksen 82 artiklaa yritysten määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön perustuvaan markkinoiden sulkemiseen, annettu 9.2.2009. Yhtä tehokkaan kilpailijan periaatteesta esimerkiksi kohdat 23-27 ja 80.

3.9.2009

15. Seuraavassa esitetään Kilpailuviraston hintaruuvitarkastelussa soveltamia yleisiä periaatteita. On kuitenkin huomioitava, että hintaruuvia arvioidaan aina tapauskohtaisesti asiassa esitetyn näytön ja annettujen selvitysten perusteella.

3.1 Paikallisoperaattorin vähittäisliittymien hinnoittelu

16. Operaattorit tarjoavat usein vähittäisasiakkailleen liittymän avausmaksun ilmaiseksi tai alennettuun hintaan. Tästä syystä Kilpailuvirasto ottaa laskelmissaan huomioon operaattorin saamat todelliset avausmaksutulot hinnaston mukaisten avausmaksujen sijaan.
17. Joillakin paikallisoperaattoreilla on ollut käytössä paikallisoperaattorin lankapuhelinasiakkaille tarkoitettuja alennusjärjestelmiä. Kustannussäästöihin perustuvaa hyvitystä asiakkaalle tilaajayhteyden kaksoiskäytöstä (ADSL+PSTN) voidaan lähtökohtaisesti pitää hyväksyttynä, mutta tällainen alennus tulee myöntää asiakkaille tavalla, joka ei syrji kilpailevia operaattoreita ja siten vääristä kilpailua. Alennusten antotavan osalta Kilpailuvirasto soveltaa tämänhetkisen tietämyksensä perusteella seuraavia periaatteita:
 - Mikäli alennus annetaan lankapuhelinliittymän hinnasta, kun asiakas ottaa minkä tahansa operaattorin kiinteän laajakaistaliittymän, ei alennuksella todennäköisesti ole kilpailua rajoittavia vaikutuksia.
 - Mikäli sen sijaan alennus annetaan edellä mainitulla perusteella paikallisen toimijan oman palveluoperaattorin laajakaistaliittymän hinnasta, edellyttäen että asiakkaalla on myös (paikallisoperaattorin) lankapuhelinliittymä, alennus saattaa olla sitova ja/tai syrjivä ja siten määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Vain paikallisoperaattorin on mahdollista hyötyä merkittävästi tällaisesta hinnoittelusta, koska paikallisoperaattorilla on usein kilpailijoitaan huomattavasti suurempi määrä lankapuhelinasiakkaita perinteisellä toimialueellaan.

3.2 Paikallisoperaattorin tilaajayhteystuotteiden ja operaattori-DSL-liittymien hinnoittelu sekä liittymän toteutus tilaajayhteydellä tai tilaajayhteyden yläkaistalla

18. Operaattorit voivat myöntää määrääalennuksia sekä tilaajayhteystuotteista että ODSL-tukkuliittymistä. Kilpailuvirasto on alustavasti ottanut huomioon katelaskelmissaan paikallisen toimijan oman palveluoperaattorin saamat alennusprosentit⁸, sillä hintaruuvitestissä tarkastellaan, pystyykö oman palveluoperaattorin kanssa yhtä tehokas toimija toimimaan kannattavasti.

⁸ Kilpailuvirasto on tässä yhteydessä tarkastellut määrääalennuksia vain eräänä käyttämänsä hintaruuviarviointikehikon osana ilman, että on arvioinut alennusten perusteita ja sallittavuutta. Useampi teleyritys on poistanut määrääalennuksia tilaajayhteys- ja/tai operaattori-DSL-hinnastoistaan, minkä vuoksi Kilpailuvirasto on alkanut kiinnittää huomiota myös määrääalennusten perusteisiin. Mikäli Kilpailuvirasto tulisi siihen lopputulokseen, että teleyrityksen myöntämille määrääalennuksille ei ole kustannus- tai muita kilpailuoikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita, ei alennuksia myöskään otettaisi huomioon hintaruuvilaskelmissa.

3.9.2009

19. Lisäksi katelaskelmissa on otettu huomioon, kuinka yhteyden toteuttaminen on jakautunut tilaajayhteyden ja yläkaistan välille. Koska hintaruuvitestin avulla katsotaan, pystyykö paikallisen toimijan oman palveluoperaattorin kanssa yhtä tehokas toimija toimimaan kannattavasti, on katelaskelmissa otettu huomioon oman palveluoperaattorin liittymäjakauma tilaajayhteyden ja yläkaistan välillä.

3.3 Laajakaistaliiketoimintaan liittyvien muiden tulojen huomioon ottaminen

20. Relevantit lopputuotemarkkinat muodostuvat kotitalouksille tarjottavien kiinteiden laajakaistapohjaisten Internet-liittymien markkinoista. Laskelmissa on siten otettu huomioon alustavasti myös muita tuloja laajakaistaliittymistä. Nämä muut tulot sisältävät kuluttaja-ADSL-liittymistä saadut päätelaite- ja asennustulot sekä näille asiakkaille myydyn tietoturvan tulot. Huomioon voidaan ottaa myös muiden vastaavien yleensä liittymien mukana myytävien lisäarvopalveluiden tulot.

3.4 Laajakaistaliiketoiminnasta syntyvät muut kustannukset

21. Kilpailuvirasto on ottanut huomioon laskelmassaan kertaluonteisia kustannuksia asiakkaiden hankinnasta (mainonta ja erikoistarjoukset), tilausten käsittelystä sekä korvauksista jakelukanaville.
22. Laskelmassa hyväksytyjä toistuvia kustannuksia ovat puolestaan ATM- ja Ethernet-liittymästä, ulkomaanyhteydestä, ISP-palveluista (sähköpostilaatikot, kotisivutitlat ja portaali), asiakaspalvelusta, laskutuksesta, perinnästä, teknisestä tukipalvelusta ja viankorjauspalvelusta syntyvät menot.

3.5 Kertaluonteisten tulo- ja menoerien jaksottaminen

23. Katelaskelmassa on lähtökohtaisesti perusteltua jaksottaa edellä mainitut kertaluonteiset tulot ja menot (mm. liittymien avausmaksut) jakamalla ne kohtuullisella kuukausina ilmoitetulla ajalla, jotta näistä kertaluonteisista eristä saadaan yhteismittaisia kuukausittain toistuvien erien kanssa. Katelaskelmissa asiakkaiden hankinnasta aiheutuvat kertaluonteiset tulot ja kustannukset, esim. ADSL-vähittäisliittymän avausmaksu ja operaattori-DSL-liittymän avausmaksu, on alustavasti jyvitetty 36 kuukaudelle kuukausittaisen katteen määrittämiseksi. Asiakkaan hankinta voidaan siten nähdä investointina, joka tuottaa myöhemmin tulovirtaa.
24. Mikäli asiakkaan hankinnasta syntyneiden kustannusten jaksotusaika asetetaan keinotekoisesti kohtuuttoman pitkäksi, kate saattaa lopulta olla kokonaisuudessaan positiivinen. Suuri negatiivinen kate asiakkaan hankinnasta ja pieni positiivinen kate kuukausimaksuista muodostuu kuitenkin todennäköisesti alalle tulon esteeksi. Pitkään asiakkaan pitoaikaan sisältyy epävarmuutta, jolloin yritys vetäytyy asiakkaiden hankinnasta, koska ei ole varmaa, saadaanko asiakkaan hankintaan uhratuista menoista riittävästi tuottoa pitkällä aikavälillä. Lisäksi on huomattava, että mikäli yritys käyttää määräävää markkina-asemaansa väärin estämällä tai merkittävästi häiritsemällä kilpailijoiden toimintaa, määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen keskimääräinen asiakkaan pitoaika on tämän menettelyn seurauksena pi-

3.9.2009

dempi kuin mitä se olisi toimivilla kilpailullisilla markkinoilla. Asiakkaan keskimääräinen pitoaika voi muodostua pidemmäksi esimerkiksi silloin, kun alueen asiakkailla ei ole riittävästi vaihtoehtoja palveluntarjoajan suhteen.

25. Komissio on DT- ja Wanadoo-päätöksissään⁹ tehnyt Internet-liittymien liiketoiminnan katelaskelman käyttäen kertaluonteisten erien jyvittämisessä asiakkaan keskimääräistä pitoaika. Wanadoo-tapauksessa, jonka Euroopan yhteisöjen tuomioistuim on vahvistanut 2.4.2009, komissio on saamiensa selvitysten perusteella käyttänyt 48 kuukauden jaksoa. DT-tapauksessa tieto pitoajasta on poistettu DT:n liikesalaisuutena. Telefónica-päätöksessään¹⁰ komissio puolestaan jaksotti asiakkaiden hankinnasta syntyneet kustannukset 36 kuukaudelle.
26. Kilpailuvirasto on alustavasti jaksottanut laskelmissaan kertaluonteiset menot ja tulot 36 kuukaudelle. Tätä pidempää asiakkaan pitoaika ei ole perusteltua käyttä, koska markkinat ovat olleet voimakkaan kasvun vaiheessa. Laajakaistapalveluntarjoajien markkinointi on perustunut pääasiassa uusasiakashankintaan. Tähän viittaa mm. se, että palveluntarjoajat ovat jatkuvasti kampanjoineet päätelaitetarjouksia ja asennuspalveluita, joten mainoskampanjoiden ja kilpailun ensisijaisena kohteena eivät ole olleet toisten operaattoreiden asiakkaat vaan ensimmäisen liittymän hankkijat. Palveluntarjoajat ovat vasta viime aikoina alkaneet markkinoida palveluja siinä tarkoituksessa, että kuluttaja vaihtaisi palveluntarjoajalta toiselle, joten tosiasiallisen pitoajan käyttäminen antaisi vääristyneen kuvan markkinasta. Kilpailuvirasto on käyttänyt 36 kuukauden ajanjaksoa, mutta ei ole poissuljettua, etteikö kuoletusaika voisi olla myös tätä lyhyempi.

3.6 Laskelman lopputulos edellä läpikäytyjen tulo- ja menoerien jälkeen

27. Kilpailuvirasto tekee alustavat laskelmat edellä läpikäytyjen periaatteiden mukaisesti ja laskee nopeusluokkajakaumalla painotetun keskiarvon alueen ADSL-liittymien kuukausittaisesta katteesta. Toisin sanoen Kilpailuviraston laskelmassa annetaan enemmän painoarvoa yleisimmän nopeusluokan liittymäkohtaiselle katteelle¹¹. Mikäli operaattorilla on käytössä esimerkiksi ODSL-hinnastossaan aluejako, Kilpailuvirasto tarkastelee myös alueiden asiakasmäärän perusteella painotettua keskimääräistä katetta eräänä arviointinsa osana.
28. Mikäli näin laskettu keskimääräinen kate per liittymä per kuukausi on negatiivinen, hinnoittelun voidaan alustavasti katsoa täyttävän kilpailunrajoituslain kieltämän hintaruuvien tunnusmerkit. Erityisesti hintaruuvien tunnusmerkkien voidaan katsoa täyttyvän helpommin tilanteessa, jossa keskimääräinen liittymäkohtainen kate on negatiivinen jo pelkkien toistuvien tulojen ja kustannusten jälkeen.

⁹ Euroopan komission päätökset COMP/37.451, 37.578 ja 37.579 koskien Deutsche Telekom AG:tä, 21.5.2003 (kohta 148). Lisäksi ks. alaviite 5, komission päätöksen kohdat 76–80.

¹⁰ Euroopan komission päätös koskien Telefónica S.A.:n toimintaa Espanjan laajakaistamarkkinoilla, COMP/38.784, 4.7.2007, kohdat 474–489.

¹¹ Kilpailuvirasto ei ole kuitenkaan poissulkenut sitä, etteikö se voisi jossain tilanteissa tarkastella liittymäkohtaista katetta myös nopeusluokittain tai esimerkiksi vain nopeimpien (tai hitaimpien) yhteysnopeuksien osalta.