

Jakelun mukaan

## **PÄÄTÖS HUOMATTAVASTA MARKKINAVOIMASTA KANSAINVÄLISEN VERKKOIERAILUPALVELUN TUKKUMARKKINOILLA SUOMESSA**

### 1 RELEVANTIT MARKKINAT

#### 1.1 Hyödykemarkkinat

Relevantin hyödykemarkkinan muodostaa kansainvälinen verkkovierailupalvelu kansallisessa matkaviestinverkossa. Kyseessä on ns. tukkutason markkina, joka sisältyy EY:n komission suositukseen<sup>1</sup> ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista markkinoista (markkina n:o 17). Viestintämarkkinalain (393/2003) 16 § velvoittaa Viestintävirastoa ottamaan huomioon komission suosituksen merkityksellisiä viestintämarkkinoita määritellessään. Kyseisen markkinan on suosituksessa määritelty kattavan kansalliset tukkumarkkinat kansainvälisille verkkovierailupalveluille yleisessä matkaviestinverkossa.

Verkkovierailussa tiettyyn matkaviestinverkkoon (kotiverkko) liittyneet loppuasiakkaat voivat vastaanottaa puheluita ja viestejä sekä soittaa ja lähettää niitä kotiverkon peittoalueen ulkopuolella vierailemalla toisessa matkaviestinverkossa (kohdeverkko). Kansainvälisen verkkovierailun tukkumarkkinalla kotimainen matkaviestinverkkoyritys (kohdeverkko) tarjoaa verkkovierailupalvelua toisessa maassa sijaitsevalle matkaviestinverkkoyritykselle (kotiverkko), jotta tämä voi tarjota verkkovierailupalvelua omaan verkkoonsa liittyneille loppuasiakkaille. Kansainvälisen verkkovierailun tukkumarkkinoiden kysyntä on johdettavissa suoraan kotiverkko-operaattorien liittymäasiakkaiden muodostamasta kansainvälisten verkkovierailupalvelujen vähittäistason kysynnästä kohdeverkoissa.

#### *Kansainväliset verkkovierailusopimukset*

Jotta matkaviestinverkko-operaattorit voivat tarjota asiakkailleen mahdollisuuden ottaa vastaan ja soittaa puheluita ulkomailla, heidän täytyy solmia kansainvälistä verkkovierailua koskevia sopimuksia ulkomaisten matkaviestinverkko-operaattorien kanssa. Matkaviestinverkko-operaattorien väliset kansainvälistä verkkovierailua koskevat sopimukset

---

<sup>1</sup> Komission suositus sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY mukaisesti ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellistä tuote- ja palvelumarkkinoista sähköisen viestinnän alalla 2003/311/EY, EYVL L 114, 8.5.2003, s. 45.

ovat pääsääntöisesti vastavuoroisia. Vastavuoroisten sopimusten perusteella kummankin sopimusosapuolen verkkoon liittyvät asiakkaat voivat vieraila toisen sopimusosapuolen verkossa.

Kansainvälisten verkkovierailusopimusten solmimisessa ja täytäntöönpanossa noudatetaan pääsääntöisesti GSM-matkaviestinoperaattorien etuja valvovan kansainvälisen kauppajärjestön, GSM Associationin (GSMA), standardoimia teknisiä ja sopimusoikeudellisia ehtoja (STIRA = Standardized Terms for International Roaming Agreements). GSMA:n standardoimissa ehdoissa on määritelty muun muassa verkkovierailupalveluissa noudatettavat hinnoitteluperiaatteet.

Kansainvälisessä verkkovierailussa kohdeverkko veloittaa tukkutasolla kotiverkkoa kohdeverkon käytöstä kunkin operaattorin määrittämän IOT-hinnaston (IOT = Inter Operator Tariff) mukaisesti. IOT-hinta on kohdeverkon kotiverkolta perimä korvaus verkkovierailuasiakkaan soittamien puhelujen tai lähettämien viestien välittämisestä vastaanottajalle. IOT-hinnat eivät ole vastavuoroisia, vaan kukin matkaviestinverkko-operaattori määrittää omat IOT-hintansa.

GSMA:n määrittämien ehtojen mukaan matkaviestinverkko-operaattorit ovat velvollisia soveltamaan syrjimätöntä IOT-hinnoittelua kaikille kussakin yksittäisessä maassa sijaitseville matkaviestinverkko-operaattoreille matkaviestinverkkonsa käyttämisestä. GSMA:n sääntöjen mukaan matkaviestinverkko-operaattorit voivat kuitenkin kahdenvälisesti tarjota alennuksia tai suosituimmuusetuja ulkomaisille matkaviestinverkko-operaattoreille. GSMA pitää yllä kunkin operaattorin nimelliset IOT-hinnat käsittävää tietokantaa. Matkaviestinverkko-operaattoreilla on tietokannan kautta pääsy muiden maiden matkaviestinverkko-operaattoreiden nimellisiin IOT-hintatietoihin. Koska operaattoreilla on mahdollisuus solumia alennussopimuksia, kahdenväliset todelliset IOT-hinnat voivat olla nimellisiä IOT-hintoja alhaisempia. Alennukset sisältävät todelliset IOT-hinnat eivät ole julkisia. GSMA:n jäseneksi hyväksytään vain lisensoidut matkaviestinverkko-operaattorit. Esimerkiksi matkaviestinvirtuaaliverkko-operaattorit tai palveluoperaattorit eivät voi olla GSMA:n jäseniä.

Kansainvälisten verkkovierailupalvelujen vähittäishinnat määräytyvät pitkälti ulkomaisten operaattorien IOT-hintojen perusteella ja niissä sovelletaan vaihtelevia käytäntöjä operaattorista riippuen. Aikaisemmin hinnoittelu on pohjautunut usein operaattorien tukkuhintoihin, joihin verkkovierailupalvelua ostava operaattori on lisännyt laskutuksesta aiheutuneet kulut. Nykyään yleisiä ovat hinnoittelumallit, joissa operaattori perii samansuuruisen hinnan tietyllä maantieteellisellä alueella soitetuista puhelusta.

Suomessa toimii neljä matkaviestinoperaattoria, jotka tarjoavat kansainvälistä verkkovierailupalvelua ulkomaisille matkaviestinverkko-operaattoreille: valtakunnallisesti toimivat Sonera Mobile Networks Oy (jäljempänä Sonera), Elisa Matkapuhelinpalvelut Oy (jäljempänä Elisa) ja Finnet Verkot Oy (jäljempänä Finnet) sekä Ahvenanmaan maakunnan alueella toimiva Ålands Mobiltelefon Ab (jäljempänä ÅMT). Vaikka verkkojen peitossa on jonkin verran eroja, kattavat kaikkien valtakunnallisten operaattorien verkot yli 95 prosenttia Suomen väestöstä. Kaikki Suomessa toimivat matkaviestinverkko-operaattorit ovat GSMA:n jäseniä ja yritykset noudattavat verkkovierailusopimuksissaan GSMA:n sääntöjä.

Merkittävä osa kansainvälisistä verkkovierailupalveluista tarjotaan lähialueilla toimiville matkaviestinverkko-operaattoreille. Noin 80% Suomessa soitetuista kansainvälisistä verkkovierailupuheluista on EU-maissa toimivien matkaviestinverkko-operaattorien asiakkaiden soittamia. Neljän merkittävimmän maan: Ruotsi, Viro, Saksa ja Iso-Britannia osuus Suo-

messa soitetuista kansainvälisistä verkkovierailupuheluista on lähes 60%. Näistä pelkästään Ruotsin osuus on lähes 30%.

#### *Soitetut / lähetetyt ja vastaanotetut verkkovierailupalvelut*

Kansainvälisissä verkkovierailupalveluissa voidaan erottaa toisistaan ulkomaisen operaattorin liittymäasiakkaan kohdemaasta esimerkiksi Suomesta soittamat/lähetämät tai vastaanottamat verkkovierailupalvelut (inbound-verkkovierailupalvelut) ja suomalaisen operaattorin liittymäasiakkaan ulkomailla soittamat/lähetämät ja vastaanottamat verkkovierailupalvelut ulkomaisissa matkaviestinverkoissa (outbound-verkkovierailupalvelut).

Matkaviestinoperaattorien kansainvälisistä verkkovierailupalveluista saamat kokonaistulot koostuvat pääosin verkko-operaattorin IOT-hinnoista saamista tukkumaksusta ja palveluoperaattorin omilta asiakkailtaan outbound-liikenteestä ja vastaanotetuista puheluista perimistä palvelumaksuista.

Suomalaiset matkaviestinpalveluoperaattorit asettavat loppuasiakashinnat omien liittymäasiakkaidensa outbound-verkkovierailupalveluille. Loppuasiakashinta koostuu usein ulkomaisen operaattorin määrittämästä IOT-hinnasta ja kotimaisen palveluoperaattorin määrittämästä palveluoperaattoriosuudesta. Tukkutasolta tarkasteltuna suomalaisten liittymäasiakkaiden ulkomailla käyttämät verkkovierailupalvelut ovat kyseisissä maissa toimivien ulkomaisten matkaviestinverkko-operaattorien tarjoamia ja hinnoitteleimia inbound-verkkovierailupalveluja. Tästä johtuen suomalaisten operaattorien liittymäasiakkaiden outbound-verkkovierailupalveluja ulkomailla ei voida analysoida tukkutasolla Suomesta käsin. Suomalaisten operaattorien liittymäasiakkaiden outbound-verkkovierailupalveluja koskeva tukkutaso arviointi voidaan tehdä kussakin kohdemaassa.

Kohdemaan verkossa vieraileva loppuasiakas (inbound-verkkovierailupalvelut) maksaa soittamiensa puheluiden lisäksi myös vastaanottamistaan puheluista. Vastaanotettujen puhelujen loppuasiakaslaskutus koostuu usein kotioperaattorin perimästä palveluoperaattoriosuudesta ja ulkomaanpuheluoperaattorien perimistä tukkuhinnoista, joihin sisältyvät kohdemaan verkko-operaattorien perimät laskevan liikenteen korvaukset. Kysymys ei siten ole suoranaisesti kohdemaan operaattorin perimistä tukkumaksuista.

Viestintäviraston kansallisella tasolla tekemässä tukkuarvioinnissa merkityksellisiä ovat suomalaisten matkaviestinverkko-operaattorien tarjoamat tukkutaso inbound-verkkovierailupalvelut, joiden hinnat kotimaiset operaattorit asettavat.

Outbound-verkkovierailupalvelut ja vastaanotettujen puhelujen palvelut eivät nykyisten hinnoittelumallien mukaan kuulu suoranaisesti kansallisella tasolla arvioitavan tukkuarvioinnin piiriin. Verkkovierailusopimusten vastavuoroisuudesta ja tukkuarvioinnin ja vähittäismarkkinan läheisestä yhteydestä johtuen niiden merkitys tulee ottaa huomioon arvioitaessa kansainvälisen verkkovierailupalvelujen markkinan toimintaa kokonaisuutena.

#### *Kansainväliset puhe-, tekstiviesti- ja dataverkkovierailupalvelut*

Kun suomalaiset matkaviestinverkko-operaattorit tarjoavat verkkovierailupalveluja ulkomaisille matkaviestinverkko-operaattoreille, puhe- ja

tekstiviestipalvelut kuuluvat samaan palvelukokonaisuuteen. Mikään yksittäinen suomalainen matkaviestinverkko-operaattori ei tarjoa esimerkiksi pelkkiä tekstiviestipalveluja kansainvälisissä verkkovierailupalveluissa. Myös loppukäyttäjille tekstiviestit ja puhe kuuluvat lähes poikkeuksetta operaattorilta saataviin matkaviestinpalveluihin. Näin ollen on perusteltua sisällyttää tekstiviestit puheen lisäksi relevanttiin tukkutason kansainvälisen verkkovierailumarkkinaan.

Kaikki suomalaiset matkaviestinverkko-operaattorit tarjoavat GPRS-verkkovierailupalveluja (GPRS = General Packet Radio Service) ja muitakin dataverkkovierailupalveluja, kuten MMS-palveluja (MMS = Multimedia Messaging Service) ulkomaisille matkaviestinverkko-operaattoreille. GPRS- ja muut dataverkkovierailupalvelut eivät puhe- ja tekstiviestipalvelujen tavalla kuulu itsestään selvästi kansainvälisiin verkkovierailupalveluihin, joita ulkomaiset matkaviestinverkko-operaattorit hankkivat, kun he tekevät suomalaisten matkaviestinverkko-operaattoreiden kanssa sopimuksia kansainvälisestä verkkovierailusta. Käytännössä useimmat ulkomaiset matkaviestinverkko-operaattorit ovat tehneet verkkovierailusopimuksen puhepalveluista ja tekstiviestipalveluista kaikkien suomalaisten matkaviestinverkko-operaattorien kanssa. Sitä vastoin GPRS:stä ja muita datapalveluista tehdyt erilliset sopimukset on solmittu usein vain yhden tai kahden suomalaisen operaattorin kanssa.

GPRS- ja muita datapalveluja koskevia verkkovierailusopimuksia on solmittu vasta muutaman vuoden ajan. Datapalvelujen kansainvälinen verkkovierailumarkkina on vasta kehittyneessä ja datapalvelut edustavat vielä vähäistä osuutta kansainvälisen verkkovierailun liikevaihdossa. Kansainväliset dataverkkovierailupalvelut ovat tällä hetkellä puhe- ja tekstiviestipalveluja täydentäviä palveluja.

Ulkomaisen matkaviestinverkko-operaattorin kannalta on samantekevää, hankkiiko se kansainvälisiä puhe- tai tekstiviestiverkkovierailupalveluja suomalaiselta matkaviestinverkko-operaattorilta 2G- tai 3G-verkossa. Myöskään suomalaisten matkaviestinverkko-operaattoreiden IOT-hinnastoissa puhe- ja tekstiviestipalveluja ei ole eroteltu lainkaan sillä perusteella, vieraileeko ulkomainen asiakas yrityksen 2G- tai 3G-verkossa. Kansainväliset puhe- ja tekstiviestiverkkovierailupalvelut 2G- ja 3G-verkoissa kuuluvat siten Suomessa samaan relevanttiin hyödyke-markkinaan.

#### *Korvaavuus operaattorien välillä*

Ulkomaiset matkaviestinverkkoyritykset eivät voi ostaa loppuasiakkailleen kansainvälisiä verkkovierailupalveluja Suomessa muilta kuin Suomessa parhaillaan toimivilta matkaviestinverkkoyrityksiltä. Jos ulkomaiselle matkaviestinverkko-operaattorille on välttämätöntä solmia verkkovierailusopimus kaikkien Suomessa toimivien matkaviestinverkko-operaattorien kanssa, esimerkiksi varmistaakseen riittävän kuuluvuuden, tulisi markkinaa tarkastella siten, että kukin matkaviestinverkko muodostaa oman verkko-kohtaisen markkinan. Mikäli suomalaiset matkaviestinverkko-operaattorit ovat ulkomaisten operaattorien näkökulmasta toisiinsa korvaavia sopimuskumppaneita, käsittävät markkinat kaikki suomalaiset matkaviestinverkot.

Kansainvälistä verkkovierailupalvelua koskevat sopimukset eivät ole eksklusiivisia. Operaattorit eivät siten ole veloitettuja tarjoamaan verkkovierailupalveluja vain tietyssä kussakin maassa sijaitsevassa matkaviestinverkossa omaan verkkoonsa liittyneille loppuasiakkaille. Matkaviestinverkko-operaattorit solmivatkin tyypillisesti kansainvälistä verkkovierai-

lua koskevat sopimukset kussakin maassa usean tai kaikkien kohdemaassa toimivien matka-viestinverkko-operaattorien kanssa.

Suomessa toimii kolme valtakunnallista matkaviestinverkko-operaattoria ja yksi alueellinen matkaviestinverkko-operaattori, jotka kaikki tarjoavat käytännössä lähes samansisältöisiä kansainvälisen verkkovierailun palveluja ulkomaisille matkaviestinverkko-operaattoreille. Ulkomainen operaattori voi käytännössä tarjota koko Suomen alueen kattavia verkkovierailupalveluja liittymäasiakkailleen solmimalla sopimuksen vain yhden suomalaisen verkko-operaattorin kanssa. Viestintäviraston arvion mukaan valtakunnallisen peiton saaminen ei siten käytännössä ole merkittävä tekijä, jonka johdosta ulkomaiset operaattorit solmivat sopimuksia usean suomalaisen operaattorin kanssa.

Merkittävä kannustin solmia ja pitää yllä kansainvälisen verkkovierailun sopimuksia useamman kuin yhden kohdemaassa toimivan matkaviestinverkko-operaattorin kanssa on se, että sopimukset ovat vastavuoroisia. Solmimalla useita vastavuoroisia kansainvälistä verkkovierailua koskevia sopimuksia kussakin kohdemaassa, matkaviestinverkko-operaattorilla on mahdollisuus saada omaan verkkoon enemmän omaa inbound-verkkovierailuliikennettä ja sitä kautta enemmän tuloja kyseisestä maasta kuin solmimalla sopimus vain yhden kyseisessä maassa toimivan operaattorin kanssa.

#### *Liikenteen ohjautuminen*

Mikäli lähtömaassa toimiva operaattori ei ohjaa teknisin järjestelyin omia liittymäasiakkaitaan tiettyyn kohdemaassa toimivaan matkaviestinverkkoon tai liittymäasiakas ei itse valitse manuaalisesti päätelaitteestaan verkkoa, johon rekisteröityy ollessaan ulkomailla, liittymäasiakkaat ohjautuvat melko sattumanvaraisesti niiden kohdemaassa sijaitsevien matkaviestinverkko-operaattorien verkkoihin, joiden kanssa lähtömaassa sijaitseva matkaviestinverkko-operaattori on solminut kansainkansainvälistä verkkovierailua koskevan sopimuksen. Tällöin se, mihin verkkoon loppuasiakas rekisteröityy, riippuu erityisesti kohdemaan matkaviestinverkkojen ominaisuuksista maahantulopaikoissa. Mitä vahvempi ja peittävämpi signaali operaattorilla on paikassa, jossa vierailija saapuu verkkojen peittoalueelle, sitä suuremmalla todennäköisyydellä asiakas rekisteröityy kyseisen operaattorin verkkoon. Tekijöitä, jotka voivat vaikuttaa verkon ominaisuuksiin, ovat erityisesti operaattorien käytettävissä olevat taajuudet/kantoaaltojen määrä sekä käytettävissä olevien tukiasemien ja lähetinvastaanottimien tiheys ja sijainti maahantulopisteissä.

Matkaviestinverkko-operaattorit voivat käyttää erilaisia liikenteen ohjausjärjestelmiä / -tekniikoita ohjatakseen ulkomailla olevat loppuasiakkaansa rekisteröitymään haluamaansa kohdemaassa toimivaan verkkoon. Vaikka matkaviestinverkko-operaattorilla olisikin sopimus kaikkien kohdemaassa toimivien matkaviestinverkko-operaattorien kanssa, tehokas liikenteen ohjaaminen mahdollistaa käytännössä sen, että kotioperaattori voi ohjata liikenteensä halumaansa toiseen kohdemaassa toimivaan matkaviestinverkkoon esimerkiksi tilanteessa, jossa tietty kohdemaan matkaviestinverkko-operaattori korottaa IOT-hintaansa. Tapauksissa, joissa liikenteen ohjaus toimii tehokkaasti, kohdemaassa sijaitsevat matkaviestinverkko-operaattorit ovat ulkomaisen operaattorin näkökulmasta toisinaan korvaavia vaihtoehtoja, koska lähtömaan operaattori voi ohjaamalla liikennettään käytännössä valita sen matkaviestinverkon, jota sen loppuasiakkaat ulkomailla ollessaan ohjautuvat käyttämään.

Viestintävirasto on tarkastellut ohjauksen toimivuutta indikaattorilla, jossa ulkomaisen operaattorin toteutunut markkinaosuus Suomen verkko-

operaattoreiden verkoissa jaetaan sillä markkinaosuudella, joka viraston laskelmiin perustuvan arvion mukaan päätyisi kuhunkin verkkoon ilman liikenteenohjausta.

Liikenteen ohjausjärjestelmät ovat kehittyneet viime aikoina merkittävästi. Viestintäviraston keräämät markkinatiedot osoittavat, että ulkomailla toimivat operaattorit ovat käyttäneet vuodesta 2003 alkaen enenevässä määrin liikenteen ohjausjärjestelmiä ohjatakseen loppuasiakkaansa haluamansa suomalaisen matkaviestinoperaattorin verkkoon. Viestintäviraston keräämistä markkinatiedoista voidaan päätellä, että jotkut operaattorit ovat ohjanneet lähes 90 prosenttia liikenteestään haluamansa suomalaisen matkaviestinverkko-operaattorin verkkoon. Viestintävirasto arvion mukaan yli puolet Suomesta soitetuista kansainvälisistä verkkovierailupuheluista on ohjattu ulkomaisten matkaviestinverkko-operaattorien toimesta halutun Suomalaisen matkaviestinverkko-operaattorin verkkoon vuoden 2005 alkupuoliskon aikana. Vuoden 2004 alkupuoliskon aikana vastaava osuus oli Viestintäviraston arvion mukaan noin kolmannes.

Varsinkin ne suomalaiset matkaviestinverkko-operaattorit, jotka ovat solmineet liikenteen ohjausta koskevia sopimuksia tai kuuluvat johonkin kansainväliseen allianssiin<sup>2</sup>, ovat kasvattaneet viimeisen kahden vuoden aikana huomattavassa määrin suhteellista markkinaosuuttaan niiden operaattorien liikenteestä, joiden kanssa operaattorit ovat solmineet liikenteen ohjausta tai alennusjärjestelmän käyttöönottoa koskevia sopimuksia. Syitä liikenteen ohjaamiseen tiettyyn matkaviestinverkkoon voivat olla esimerkiksi ulkomaisen matkaviestinverkko-operaattorin muita edullisemmat IOT-hinnat, matkaviestinverkko-operaattorien kuuluminen samaan konserniin, operaattoreiden kuuluminen samaan kansainväliseen allianssiin tai samaan ryhmittymään.

Liikenteen ohjaus ei usein toimi käytännössä täydellisesti siten, että kaikki liikenne voitaisiin ohjata halutun matkaviestinverkko-operaattorin verkkoon. Vaikka tietyt operaattorit kuuluvat alliansseihin ja ohjaavat merkittävän osan liikenteestään useimmiten samaan ryhmittymään kuuluville operaattoreille, liikenteen ohjauksen epätäydellisyydestä ja manuaalisen valinnan mahdollisuudesta johtuen liikennettä ohjautuu kohde- maassa myös muiden kuin niiden operaattoreiden verkkoihin, joihin liikennettä ohjataan. Kun kaikki operaattorit eivät kuulu mihinkään ryhmittymään, eivätkä kaikki operaattorit ohjaa liikennettä minkään tiettyjen yritysten verkkoihin, säilyvät operaattoreiden kannustimet solmia tai ylläpitää kansainvälistä verkkovierailua koskevia sopimuksia usean operaattorin kanssa kustakin maasta. Käytännössä operaattorit eivät ole irtisanoneet kansainvälistä verkkovierailua koskevia sopimuksia esimerkiksi tiettyihin ryhmittymiin kuulumattomien operaattorien kanssa.

#### Yhteenvedo, relevantit hyödykemarkkinat

Suomessa toimivat valtakunnalliset matkaviestinverkko-operaattorit tarjoavat käytännössä koko Suomen alueen kattavia samansisältöisiä verkkovierailupalveluja ulkomaisille matkaviestinverkko-operaattoreille. Viestintäviraston keräämät markkinatiedot osoittavat, että merkittävä osa erityisesti niissä maissa toimivista ulkomaisista operaattoreista, joista tulee eniten verkkovierailuliikennettä Suomeen, ohjaavat huomattavan osan liikenteestä haluamansa suomalaisen matkaviestinverkko-operaattorin verkkoon. Viestintävirasto katsoo, että Suomessa toimivat

<sup>2</sup> Euroopassa toimii tällä hetkellä kolme merkittävää matkaviestinverkko-operaattorien perustamaa allianssia: Freemove, Starmap ja Vodafone-ryhmä.

matkaviestinverkot ovat toisiaan korvaavia tuotteita kansainvälisten verkkovierailupalvelujen tarjonnassa.

Relevantit hyödykemarkkinat koostuvat Suomessa toimivien matkaviestinverkko-operaattorien tarjoamista tukkutason kansainvälisistä inbound-verkkovierailupalveluista. Niihin kuuluvat suomalaisten matkaviestinverkkoyritysten 2G- ja 3G-verkoissa tukkutasolla tarjoamat lähtevät kansainväliset verkkovierailupuhelut ja tekstiviestit. Näitä palveluja täydentävät suomalaisten matkaviestinverkko-operaattorien tarjoamat kansainväliset dataverkkovierailupalvelut. Arvioitaessa tukkutason kansainvälisiä verkkovierailupalveluja tulee ottaa huomioon myös niihin läheisesti yhteydessä olevat outbound-verkkovierailupalvelut ja vastaanotettujen puhelujen verkkovierailupalvelut.

## 1.2 Maantieteelliset markkinat

Ulkomainen verkkoyritys ei voi ostaa loppuasiakkailleen verkkovierailupalveluja Suomessa muilta kuin Suomessa parhaillaan toimivilta verkkoyrityksiltä. Tukkutason verkkovierailupalvelujen maantieteelliset markkinat ovat Suomessa kansalliset. Valta-kunnallisten matkaviestinverkkoyritysten verkot kattavat lähes koko Suomen alueen.

## 2 MARKKINA-ANALYYSI JA PÄÄTÖS HUOMATTAVASTA MARKKINAVOIMASTA

Viestintämarkkinalain 17 § 1 momentin mukaan Viestintäviraston on päätöksellään määrättävä teleyritys huomattavan markkinavoiman (HMV) yritykseksi, jos sillä markkina-analyysin perusteella havaitaan olevan tietyillä markkinoilla yksin tai yhdessä muiden kanssa sellaista taloudellista vaikutusvaltaa, jonka turvin se voi toimia huomattavassa määrin riippumattomana kilpailijoista, kuluttajista tai muista käyttäjistä.

Kansainväliset verkkovierailupalvelut ovat olennaisia matkaviestinverkkoyritysten tarjoamia verkkopalveluja, jotka mahdollistavat loppukäyttäjien matkapuhelimen käytön ulkomailla ilman puhelinnumeron vaihtamista. Suomalaisten operaattorien tarjoamien verkkovierailupalveluiden lopullinen kysyntä muodostuu ulkomaisten operaattorien liittymäasiakkaiden kysynnästä.

### *Kysynnän joustavuus*

Kansainvälisen verkkovierailupalvelun vähittäishinnat ovat usein moninkertaisia kotimaasta soitettujen matkapuhelujen vähittäishintoihin verrattuna. Myös tukkutasolla perittävät IOT-hinnat ovat usein moninkertaisia matkaviestinverkko-operaattorien kotimaisilta palveluoperaattoreilta lähtevistä puhelusta perimiin tukkuhintoihin verrattuna.

Viestintävirasto teetti keväällä 2005 kuluttajatutkimuksen matkapuhelimen käytöstä ulkomailla<sup>3</sup>. Tutkimuksen mukaan suomalaiset kuluttajat ovat kokonaisuutena tyytyväisiä matkapuhelimen käyttöön ulkomailla. Kuluttajat ovat erityisen tyytyväisiä matkapuhelimen toimivuuteen ulkomailla. Sen sijaan kuluttajat ovat varsin tyytymättömiä matkapuhelimen käytön kustannuksiin ulkomailla. Tämä siitä huolimatta, että merkittävässä osassa kuluttajista (42 %) ei ole käsitystä matkapuhelimen ulkomaankäytön kustannuksista. Iso-Britannian ja Irlannin kansalliset viestintäviranomaiset, Ofcom ja ComReg, toteuttivat vastaavatyypin tutkimuk-

<sup>3</sup> Tutkimuksen teki Taloustutkimus Oy. Saatavilla: <http://www.ficora.fi/suomi/ajankoht/roaming05.htm>

sen Irlannin ja Iso-Britannian kuluttajille vuonna 2002<sup>4</sup>. Tämän tutkimuksen tulokset olivat samansuuntaisia Viestintäviraston teettämän tutkimuksen tulosten kanssa.

Huolimatta siitä, että kuluttajilla on mielikuva korkeista hinnoista, vain noin 3 prosenttia on valinnut ulkomailla käyttämänsä verkon puhelimestaan manuaalisesti. Viestintäviraston teettämän tutkimuksen mukaan kansainvälisen verkkovierailupalvelun hinnoilla ei ole juurikaan vaikutusta matkapuhelinliittymän valinnassa. Tutkimuksessa 90% vastaajista ilmoitti, että kansainvälisten verkkovierailupalvelujen hinnat eivät ole vaikuttaneet lainkaan liittymän valintaan. Tutkimustulosten perusteella kuluttajien kysyntä kansainvälisten verkkovierailupalvelujen osalta vaikuttaa varsin joustamattomalta. Viestintävirasto ei ole tehnyt varsinaista hintajoustotestiä.

Viestintäviraston arvion mukaan vain suurimmilla kansainvälisillä yrityksillä, joiden henkilöstö matkustaa paljon, on mahdollisuus saada volyymialennuksia kansainvälisistä verkkovierailupalveluista.

Viestintäviraston, Ofcomin ja ComRegin tutkimusten samankaltaisten tulosten valossa ja kansainvälisten verkkovierailupalveluiden käyttötilanteet huomioiden voidaan arvioida, ettei kuluttajien käyttäytyminen muissa EU-maissa todennäköisesti poikkea oleellisesti tutkimuksen kohteena olleiden kuluttajien käyttäytymisestä.

Kansainvälisten verkkovierailupalveluiden kysyntä tukkutasolla on vähittäismarkkinoilta johdettua kysyntää. Viestintäviraston operaattoreilta keräämien tietojen perusteella suomalaisoperaattoreiden kansainvälisen verkkovierailuliikenteen volyyymi on vuosien 2002-2005 aikana kasvanut noin 40 %. Samaan aikaan hintataso on noussut keskimäärin noin 7 %. Suomalaisten verkkoyritysten IOT-hinnat ovat edelleen kansainvälisesti vertailtuna alhaisia. Lisäksi nimellisten IOT-hintojen korotukset tulee suhteuttaa hiljattain käyttöön otettuihin alennusjärjestelyihin.

Hintatason nousu tukee osaltaan sitä, että kokonaiskysyntä kansainvälisten verkkovierailupalvelujen markkinalla on melko joustamatonta. Hintojen muutokset eivät ole vaikuttaneet oleellisesti verkkovierailupalvelujen kokonaiskysyntään. Kokonaiskysynnän joustavuutta ei kuitenkaan voida suoraviivaisesti arvioida tarkastelemalla hintojen ja kysytyjen määrien yhteyttä, sillä verkkovierailumarkkinan kokonaisvolyyymi on kasvanut merkittävästi tarkasteltavalla ajanjaksolla.

Myös yritysکوhtainen tukkukysyntä näyttäisi olevan kansainvälisen verkkovierailun markkinalla melko joustamatonta. Yksittäiset verkkoyritykset ovat muuttaneet tarkastelujakson aikana hinnoitteluaan siten, että keskimääräiset IOT-hinnat ovat nousseet. Vastikään tapahtuneen hintatason nousun lopullista suuruutta ja hinnan nostojen vaikutuksia yksittäisten yritysten markkina-asemaan on vaikea arvioida tässä vaiheessa. Tämä johtuu osaltaan siitä, että liikenteen ohjaukseen usein liittyvät alennusjärjestelmät on otettu käyttöön vasta viime aikoina, eivätkä sopimuksiin liittyvät alennukset ole vielä kaikilta osin realisoituneet. Lisäksi yksittäisten yritysten markkinaosuuksissa tapahtuneet muutokset johtuvat Viestintäviraston arvion mukaan pääosin liikenteen ohjauksen voimakkaasta kasvusta.

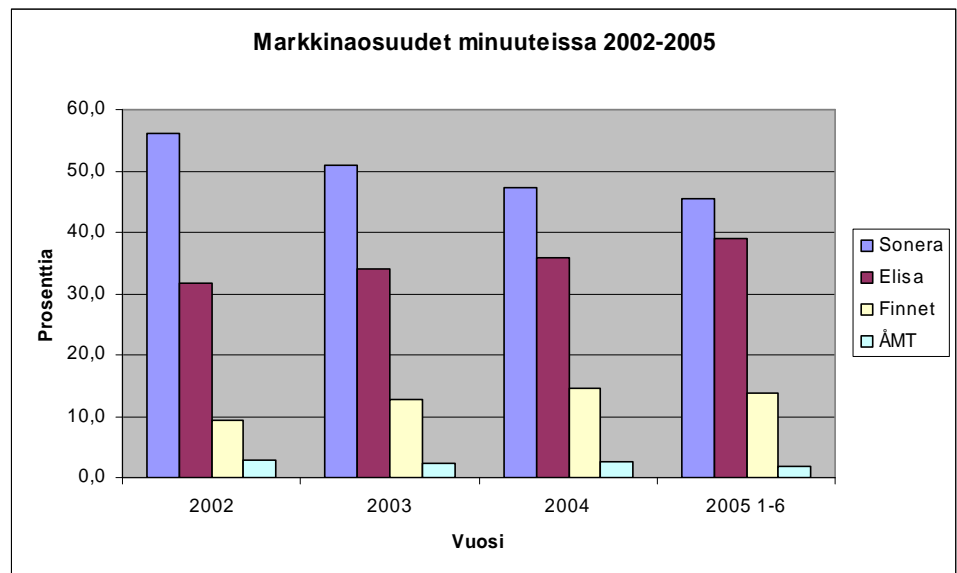
---

<sup>4</sup> Saatavilla: <http://www.comreg.ie/fileupload/publications/odtr0233.pdf>

## 2.1 Yksittäisen teleyrityksen huomattava markkinavoima

### Markkinaosuudet

Viestintäviraston keräämien markkinatietojen mukaan Soneran markkinaosuus Suomesta soitetuista verkkovierailupuhelminuuteista oli vuoden 2005 ensimmäisen puoliskon aikana noin 45%, Elisan noin 39%, Finnetin noin 14% ja ÅMT:n noin 2%.<sup>5</sup> Soitetujen verkkovierailupuhelminuuttien mukaan laskettuna suomalaisten matka-viestinverkko-operaattoreiden markkinaosuudet ovat kehittyneet seuraavasti:



Korkeimman markkinaosuuden omaavan yrityksen, Soneran, markkinaosuus on alentunut merkittävästi (noin 10 prosenttia) vuodesta 2002 alkaen, kolmannen suomalaisen valtakunnallisen matkaviestinverkko-operaattorin Finnetin tultua markkinoille. Viestintäviraston arvion mukaan markkina-osuuksien muutoksiin on vaikuttanut merkittävästi myös liikenteen ohjauksen yleistymisen vuodesta 2003 alkaen. Vuoden 2003 lopun jälkeen Soneran markkinaosuus on vähentynyt 4-5 prosenttiyksikköä, kun taas toiseksi suurimman operaattorin, Elisan markkinaosuus on kasvanut noin 5 prosenttiyksikköä. Pelkästään markkinaosuuksien perusteella ei voida tehdä päätelmää, että jollain operaattorilla olisi huomattava markkinavoima kansainvälisten verkkovierailupalvelujen markkinoilla Suomessa. Markkinaosuuksien lisäksi arvioinnissa on otettava huomioon myös muita tekijöitä.

### Yritysten neuvotteluasema

Kansainvälistä verkkovierailua koskevat sopimukset ovat vastavuoroisia. Yksittäisen matkaviestinverkko-operaattorin kokonaisasiakas- ja liikennemäärä kotimaassa vaikuttaa operaattorilla olevaan markkinavoimaan ja neuvotteluasemaan. Paljon asiakkaita omaavan operaattorin neuvotteluasema ja sitä kautta markkinavoima on vahvempi kuin vähän asiakkaita omaavan operaattorin. Ulkomaiset matkaviestinverkko-operaattorit saavat suurilta operaattoreilta pieniä operaattoreita enemmän verkkovierailuliikennettä omaan verkkoonsa. Tästä johtuen ulkomaisten matkaviestinverkko-operaattorien suurilta operaattoreilta saamat tulot kan-

<sup>5</sup> Tekstiviestien osalta yritysten markkinaosuudet ovat lähes vastaavat.

sainvälisten verkkovierailupalvelujen tarjonnasta ovat pieniltä operaattoreilta saatavia tuloja suuremmat.

Suuri osa, noin kaksi kolmannesta, ulkomailla matkustavien suomalaisten asiakkaiden ulkomaisille operaattoreille tuottamasta inbound-verkkovierailuliikenteestä on Soneran liittymäasiakkaiden soittamia. Tästä johtuen Soneran neuvotteluasema solmittaessa kansainvälistä verkkovierailua koskevia sopimuksia ulkomaisten matkaviestinverkko-operaattorien kanssa on Viestintäviraston arvion mukaan hieman muita suomalaisia matkaviestinverkko-operaattoreita parempi.

Operaattoreiden koolla on merkitystä myös arvioitaessa yleisesti suomalaisten operaattorien neuvotteluvoimaa kansainvälistä verkkovierailusopimuksista neuvoteltaessa. Suomalaiset operaattorit ovat asiakas- ja liikennemäärillä mitattuna melko pieniä verrattuna useisiin suuremmissa maissa toimiviin operaattoreihin. Pienempi koko heikentää muiden suomalaisten matkaviestinverkko-operaattoreiden tavoin myös Soneran neuvotteluasemaa suurempiin ulkomaisiin operaattoreihin nähden. Suomalaisen operaattorien keskimääräiset puheminuuttikohtaiset IOT-hinnat ovat nousseet viime vuosien aikana jonkin verran. Tästä huolimatta suomalaisten operaattorien saamat keskimääräiset puheminuuttikohtaiset IOT-tulot ovat edelleen merkittävästi, noin 50%, alhaisempia kuin suomalaisten operaattorien ulkomaisille operaattoreille puheminuutista maksamat keskimääräiset IOT-maksut.

#### *Liikenteen ohjauksen merkitys*

Kun arvioidaan liikenteen ohjauksen vaikutusta yksittäisten suomalaisten matkaviestinverkko-operaattoreiden markkinavoimaan kansainvälisten verkkovierailupalvelujen markkinalla, on oleellista määrittää ulkomaisten operaattoreiden kyky hyödyntää liikenteen ohjausta ja sitä onko liikenteen ohjauksella riittävää vaikutusta tehdä suhteelliset hinnankorotukset kannattamattomiksi. Jos liikenteenohjausjärjestelmät eivät toimi, voivat verkko-operaattorit toimia huomattavassa määrin kuluttajista tai kilpailijoista välittämättä. Huomattavakaan tukkuhinnan korotus ei vaikuttaisi merkittävästi yksittäisen matkaviestinverkko-operaattorin verkkoon rekisteröityvien verkkovierailijoiden määrän, koska liikenne jakautuisi joka tapauksessa melko sattumanvaraisesti kaikkien suomalaisten matkaviestinverkko-operaattorien kesken. Mikäli liikenteenohjausjärjestelmät toimivat tehokkaasti, voidaan olettaa, että matkaviestinverkko-operaattoreilla on kannustin alentaa hintoja ja pyrkiä lisäämään vierailijoiden määrää omassa verkossaan, jos liikenteen lisäyksestä saavat hyödyt riittävät kompensoimaan hinnan alennuksen.

Valtaosa ulkomaisista matkaviestinverkko-operaattoreista on tehnyt kansainvälistä verkkovierailua koskevia sopimuksia useamman suomalaisen matkaviestinverkko-operaattorin kanssa. Ulkomaisilla matkaviestinverkko-operaattoreilla on siten mahdollisuus ohjaamalla liikennettään vähentää suomalaisten matkaviestinverkko-operaattoreiden markkinavoimaa verrattuna tilanteeseen, jossa kaikki Suomessa toimivat matkaviestinverkko-operaattorit tarjoaisivat palveluja ilman mahdollisuutta liikenteenohjaukseen. Mitä suurempi on ulkomaisen matkaviestinverkko-operaattorin kyky ohjata liikennettä haluamaansa matkaviestinverkkoon, sitä pienempi mahdollisuus suomalaisella matkaviestinverkko-operaattorilla on käyttää markkinavoimaa. Kannustin ohjata liikennettä haluttuun verkkoon voi johtua esimerkiksi matkaviestinverkko-operaattorien välisestä alennussopimusjärjestelystä.

Viestintäviraston käyttämä liikenteenohjausindikaattori osoittaa selvästi, että ohjaus on voimistunut vuosien 2004 ja 2005 aikana erityisesti Elisan ja Soneran verkkoihin. Liikennettä ohjaavien ulkomaisten matkaviestinverkko-operaattorien osuus sekä Elisan että Soneran kokonaisverkkovie-railuliikenteestä on kasvanut merkittävästi vuosien 2004 ja 2005 aikana.

Liikenteen ohjaus ei ole ainakaan toistaiseksi johtanut Suomessa tukku-tason hintakilpailuun ja edullisempiin IOT-hintoihin. Sitä vastoin suoma-laisten matkaviestinverkko-operaattorien keskimääräiset IOT-hinnat ovat nousseet vuosien 2004–2005 aikana, jolloin liikenteenohjaus on ollut tehokkaasti käytössä. Operaattorit, jotka ohjaavat liikennettään toistensa verkkoon, voivat soveltaa keskenään volyyrialennuksia. Toistaiseksi alennuksia ei ole juurikaan maksettu. Tämä johtuu osaltaan siitä, että alennusjärjestelmät on otettu käyttöön, liikenteen ohjauksen yleistymisen myötä vasta viime aikoina. Toisaalta suomalaisten matkaviestinverkko-operaattorien perimät IOT-hinnat ovat eurooppalaiseen tasoon nähden edelleen varsin alhaisia.

#### *Manuaalinen verkon valinta*

Liikenteen ohjauksen lisäksi kilpailua lisäävänä tekijänä voidaan pitää myös loppukäyttäjien mahdollisuutta valita manuaalisesti verkko, johon loppukäyttäjä rekisteröityy matkustaessaan ulkomailla. Viestintäviraston arvion mukaan loppuasiakkaiden tekemä manuaalinen verkon valinta ei käytännössä ole ollut kovin merkittävä markkinaolosuhteisiin vaikuttava tekijä, sillä vain murto-osa loppuasiakkaista valitsee itse verkon, jossa vieraillee. Esimerkiksi suomalaisista kuluttajista vain noin 3 prosenttia on Viestintäviraston teettämän selvityksen mukaan valinnut manuaalisesti ulkomailla käyttämänsä verkon.<sup>6</sup>

#### Yhteenveto, yksittäisen teleyrityksen huomattava markkinavoima

Erityisesti liikenteen ohjauksen toimivuus mahdollistaa operaattorien vä-lisen kilpailun kansainvälisen verkkovierailun tukkumarkkinoilla Suomes-sa. Viestintäviraston arvion mukaan liikenteen ohjausjärjestelmät toimi-vat nykyisin varsin hyvin ja niiden kehitys on ollut nopeaa viimeisen puo-lentoista vuoden aikana. Kilpailu ei kuitenkaan ole toteutunut ainakaan vielä hintakilpailuna, vaan operaattorit ovat ohjanneet liikennettä toistai-seksi lähinnä ensisijaisina yhteistyökumppaneina toimivien operaattorien verkkoihin. Viestintäviraston arvion mukaan liikenteen ohjaus tulee li-sääntymään edelleen ja sillä tulee olemaan vaikutuksia markkinan kehi-tykseen myös tulevaisuudessa.

Viestintävirasto katsoo, ettei millään yksittäisellä suomalaisella matka-aviestinverkko-operaattorilla ole yllä olevan markkina-analyysin perusteel-la sellaista taloudellista vaikutusvaltaa, jonka turvin se voisi toimia huomattavassa määrin riippumattomana kilpailijoista tai asiakkaista. Millään yksittäisellä matkaviestinverkko-operaattorilla ei siten ole yksittäistä huomattavaa markkinavoimaa kansainvälisten verkkovierailupalvelujen tukkumarkkinalla Suomessa.

<sup>6</sup> Saatavilla: <http://www.ficora.fi/suomi/ajankoht/roaming05.htm>

## 2.2 Yhteinen huomattava markkinavoima

### *Yhteisen huomattavan markkinavoiman arviointiperiaatteet*

Puitedirektiivin (2002/21/EY, EYVL L 108/33) 14 artiklan toisen alakohdan mukaisesti kansallisten sääntelyviranomaisten on arvioidessaan sitä, onko kahdella tai useammalla yrityksellä yhteinen huomattava markkinavoima markkinoilla, otettava erittäin tarkasti huomioon komission julkaisemat markkina-analyysiä ja huomattavan markkinavoiman arviointia koskevat ohjeet.<sup>7</sup>

Komission markkina-analyysiohjeiden ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kahden tai useamman yrityksen yhteisen huomattavan markkinavoiman osoittamiseksi on tarpeen tutkia ensin, muodostavatko asianomaiset yritykset yhdessä yhteisen yksikön niiden kilpailijoihin, kauppakumppaneihin ja kuluttajiin nähden tietyillä markkinoilla. Näin on, jos:

- 1) kyseisten yritysten välillä ei ole todellista kilpailua ja
- 2) yritykset käyttäytyvät yhdenmukaisesti ja omaksuvat yhteisen toimintalinjan kyseisillä markkinoilla.

Vain silloin kun tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, on tutkittava, onko yritysten muodostamalla yksiköllä todellakin yhteinen huomattava markkinavoima.<sup>8</sup>

Perusteet yhteisen huomattavan markkinavoiman arvioinnin tekemistä varten on vahvistettu puitedirektiivin liitteessä 2 ja niiden soveltamisesta on annettu lisäohjeita komission markkina-analyysiohjeissa.<sup>9</sup> Puitedirektiivin liitteen 2 ja komission markkina-analyysiohjeiden mukaan kahdella tai useammalla yrityksellä voidaan katsoa olevan yhteinen huomattava markkinavoima, jos ne toimivat oligopolistisilla markkinoilla, joiden rakenteen voidaan katsoa johtavan yhteensovittamisvaikutuksiin, vaikka kyseisten yritysten välillä ei olisikaan rakenteellisia tai muita yhteyksiä.

Arvioidessaan markkinoita yhteisen huomattavan markkinavoiman kannalta kansallisten sääntelyviranomaisten on analysoitava:

- 1) ovatko markkinat ominaispiirteidensä vuoksi omiaan tukemaan yhdenmukaisten menettelytapojen noudattamista (taustakoordinointia); ja
- 2) onko tällainen koordinointi pysyvää, eli
  - onko oligopolisteilla mahdollisuuksia ja kannustimia poiketa koordinoinnin tuloksesta, kun otetaan huomioon siinä pysyvien mahdollisuudet ja kannustimet tällaisesta poikkeamisesta (jotta rankaisumekanismit voisivat toimia tehokkaasti, kilpailua rajoittavasta yhdenmukaisten menettelytapojen noudattamisesta pitkällä aikavälillä saatava hyöty tulee olla suurempi kuin lyhyellä aikavälillä kilpailullisilla toimilla saatava hyöty), ja

<sup>7</sup> Komission ohjeet markkina-analyysiä ja huomattavan markkinavoiman arvioimista varten sähköisen viestinnän verkkoja ja palveluja koskevassa yhteisön sääntelyjärjestelmässä EYVL, C 165/03, 11.7.2002.

<sup>8</sup> Komission markkina-analyysi ohjeissa viitataan muun muassa yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuun asia-sa: yhdistetyt asiat C-395/96 P ja C-396/96 P, *Compagnie maritime belge ym. v. komissio* (kok. 2000, s. I-1365), kohta 39.

<sup>9</sup> Komission markkina-analyysiohjeet kohdat 86 - 106.

- onko ostajilla / pienillä kilpailijoilla / mahdollisilla markkinoille tulijoilla mahdollisuuksia ja kannustimia vastata kilpailua rajoittavaan koordinointiin.

Putedirektiivin liitteen 2 ja komission markkina-analyysohjeiden mukaan markkinoilla vallitsee todennäköisesti yhteinen huomattava markkinavoima silloin, kun markkinoilla on tietyt, varsinkin markkinoiden keskittymisasteeseen ja avoimuuteen liittyvät ominaispiirteet ja seuraavat ominaisuudet:

- kasvunsa lopettaneet markkinat
- kysynnän pysähtynyt tai vaatimaton kasvu
- alhainen kysyntäjousto
- homogeeninen tuote
- samanlaiset kustannusrakenteet
- samanlaiset markkinaosuudet
- teknisen innovaation puute, valmis teknologia
- ei ylikapasiteettia
- suuret markkinoille pääsyn esteet
- tasoittavan ostovoiman puute
- mahdollisen kilpailun puute
- kyseisten yritysten väliset epäviralliset tai muut yhteydet
- vastatoimet
- hintakilpailun puute tai rajallisuus

Luettelo ei ole täydellinen eivätkä perusteet myöskään ole kumuloituvia. Luettelon tarkoituksena on pikemminkin esittää, mitä todisteita voidaan käyttää markkinoilla olevan yhteisen huomattavan markkinavoiman olemassaolon tueksi. Vaikka edellä mainitut piirteet esitetään usein luettelon muodossa, on tärkeää tarkastella niitä kaikkia ja tehdä niistä kokonaisarvio, sen sijaan että luetteloa käytettäisiin mekaanisesti muistilistana. Viime kädessä eniten painoarvoa on niillä kriteereillä, jotka ovat kriittisiä sen kannalta esiintyykö tarkasteltavilla markkinoilla koordinoituvaiikutuksia.

Pelkkä keskittyneisyys ei riitä yhteisen huomattavan markkinavoiman toteuttamiseen. Erityisesti on selvitettävä, onko oligopolisilla markkinoilla toimivilla yrityksillä vahvoja kannustimia noudattaa yhdenmukaisia menettelytapoja ja pidättäytyä keskinäisestä kilpailusta.

#### *Viestintäviraston arvio yhteisestä huomattavasta markkinavoimasta*

Markkinaosuuksien perusteella tarkasteltuna yhteinen huomattava markkinavoima kansainvälisten verkkovierailupalvelujen tukkimarkkinalla voisi tulla kysymykseen lähinnä kahden suurimman Suomessa toimivan matkaviestinverkko-operaattorin Elisan (markkinaosuus noin 39%) ja Soneran (markkinaosuus noin 45%) kesken.

Kansainvälisten verkkovierailupalvelujen markkinat ovat Suomessa varsin keskittyneet. Markkinoihin liittyy myös ominaispiirteitä, kuten alhainen kysyntäjousto, homogeeninen tuote ja korkeat markkinoille tulon esteet, jotka helpottavat yhdenmukaisten menettelytapojen noudattamista.

Yritykset eivät kuitenkaan ole noudattaneet yhdenmukaisia menettelytapoja kansainvälisten verkkovierailupalvelujen markkinoilla Suomessa. Kansainvälisten verkkovierailupalvelujen markkinoilla on tapahtunut merkittäviä muutoksia viime vuosien aikana. Sekä Elisa että Sonera ovat kilpailleet verkkovierailuasiakkaista ja pyrkineet kasvattamaan liikennettä omassa verkossaan erityisesti solmimalla liikenteen ohjausta ja alennus-

järjestelmien käyttöönottoa koskevia sopimuksia ulkomaisten matkaviestinverkko-operaattorien kanssa.

Markkina on kasvanut merkittävästi, noin 12 % vuosien 2003 ja 2004 välillä. Yrityskohtaiset kasvuprosentit ovat olleet hyvin erilaisia. Erityisesti liikenteen ohjauksen kehittyminen on vaikuttanut merkittävästi myös yritysten markkinaosuuksiin, jotka ovat vaihdelleet huomattavasti viimeisten vuosien aikana. Markkinoilla tapahtuneiden muutosten, alennussopimusten ja liikenteen ohjauksen myötä myös markkinoiden läpinäkyvyys on heikentynyt. Yrityksillä ei ole mahdollisuutta saada tietoonsa kilpailijoiden liikenteen ohjausta ja alennuksia koskevia sopimuksia. Tämä vaikeuttaa kilpailijoiden seuraamista ja yritysten mahdollisuuksia havaita muutoksia kilpailijoidensa markkinakäyttäytymisessä.

#### Yhteenveto, yhteinen huomattava markkinavoima

Yritykset ovat kilpailleet keskenään ulkomaisista verkkovierailuasiakkaita ja pyrkineet kasvattamaan liikennettä omassa verkossaan erityisesti solmimalla liikenteen ohjausta ja alennusjärjestelmien käyttöönottoa koskevia sopimuksia ulkomaisten matkaviestinverkko-operaattorien kanssa. Suomalaiset yritykset eivät ole muodostaneet yhteistä yksikköä kilpailijoihinsa ja asiakkaisiinsa nähden. Yritykset eivät ole käyttäytyneet yhdenmukaisesti, eivätkä ne ole noudattaneet yhteisiä toimintatapoja markkinoilla.

Viestintävirasto katsoo, että millään suomalaisella yrityksellä ei ole yhdessä muiden kanssa sellaista taloudellista vaikutusvaltaa, jonka turvin se voi toimia huomattavassa määrin riippumattomana kilpailijoista, kuluttajista tai muista käyttäjistä.

### 3. YHTEENVETO MARKKINOIDEN MÄÄRITTELYSTÄ JA MARKKINA-ANALYYSISTÄ

Viestintäviraston arvion mukaan kansainvälisten verkkovierailupalvelujen tukkutason markkinat ovat Suomessa kansalliset. Matkaviestinverkko-operaattorit voivat nykyisin vaikuttaa varsin tehokkaasti siihen, mihin verkkoon liikenne ohjataan. Kansallista markkinamäärittelyä tukee osaltaan myös se, että matkaviestinverkot ovat ulkomaisen tukkuasiakkaan näkökulmasta Suomessa toisiaan pitkälti korvaavia vaihtoehtoja sekä tarjottavien palvelujen että peiton suhteen.

Liikenteen ohjauksen toimivuus on edistänyt matkaviestinverkko-operaattorien välistä kilpailua kansainvälisen verkkovierailun tukkumarkkinoilla Suomessa. Ohjausjärjestelmien kehitys on Viestintäviraston saamien markkinatietojen mukaan ollut hyvin nopeaa. Liikenteen ohjauksen ja alliansseihin kuuluvien operaattorien välisen yhteistyön kehitys tulee vaikuttamaan merkittävästi kansainvälisen verkkovierailun markkinan toimintaan myös tulevaisuudessa.

Viestintävirasto arvioi tekemänsä markkina-analyysiin perusteella, ettei millään suomalaisella matkaviestinverkko-operaattorilla ole kansainvälisten verkkovierailupalvelujen markkinoilla yksin tai yhdessä muiden kanssa sellaista taloudellista vaikutusvaltaa, jonka turvin se voisi toimia huomattavassa määrin riippumattomana kilpailijoista tai asiakkaista.

Matkaviestinverkko-operaattorien välinen kilpailu ei kuitenkaan ole toteutunut ainakaan vielä hintakilpailuna, vaan operaattorit ovat ohjanneet liikennettä toistaiseksi lähinnä ensisijaisina yhteistyökumppaneina toimivien operaattorien verkkoihin. Viestintäviraston arvion mukaan merkittävin erityisesti hintakilpailun intensiteettiin vaikuttava tekijä kansainvälisten

verkkovierailupalvelujen markkinoilla on kysynnän alhainen hintajoustavuus. Verkkovierailupalvelujen hinnoilla ei ole juurikaan merkitystä, kun kuluttajat ja valtaosa yrityksistä valitsevat liittymiä.

Viestintävirasto seuraa jatkossakin kansainvälisen verkkovierailupalvelun markkinoiden kehitystä. Viestintävirastoa tulee seuraamaan erityisesti suomalaisten operaattorien alennukset huomioivien todellisten IOT-hintojen kehitystä. Viestintävirasto tarkastelee komission lausunnossa viitatulla tavalla uudestaan kilpailun tehokkuutta markkinoilla, jos alennukset huomioivat todelliset IOT-hinnat jatkavat nousuaan tai pysyvät nykyisellä tasolla huolimatta meneillään olevasta liikenteenohjausjärjestelmien käyttöönotosta.

## 4. JULKINEN KUULEMINEN

### 4.1 Kansallinen kuuleminen

Viestintävirasto varasi 6.10.2005 teleyrityksille sekä teleyrityksiä ja käyttäjiä edustaville tahoille tilaisuuden esittää käsityksensä viraston päätösluonnoksesta huomattavasta markkinavoimasta kansainvälisen verkkovierailupalvelun tukkumarkkinoilla Suomessa. Määräaika lausuntojen antamiselle päättyi 31.10.2005. Viestintävirasto sai 7 vastausta tätä päätösluonnosta koskevaan lausuntopyyntöön.

Kilpailuvirasto toteaa lausunnossaan, että sillä ei ole huomautettavaa päätösluonnoksesta. Lausunnon mukaan Kilpailuvirasto on pääosin samaa mieltä päätösluonnoksessa olevasta markkinamäärittelystä sekä markkina-analyysistä. Kilpailuviraston näkemyksen mukaan kolme valtakunnallista matkaviestinverkkoa ovat toisiaan korvaavia tuotteita kansainvälisen verkkovierailun toteuttamiseksi Suomessa.

TeliaSoneran Finland Oyj toteaa lausunnossaan, että se pitää Viestintäviraston päätösluonnokseen sisältyviä linjauksia relevanteista markkinoista oikeina. TeliaSonera Finland Oyj:n mukaan hyödykemarkkinoiden rajauksen osalta olisi ehkä syytä vielä selkeämmin ilmaista, etteivät GPRS- ja muut dataverkkovierailupalvelut kuulu relevantteihin hyödykemarkkinoihin. TeliaSonera Finland Oyj on yhtynyt päätösluonnoksessa esitettyyn näkemykseen siitä, että markkinoilla ei ole huomattavan markkinavoiman yrityksiä yksin tai yhdessä muiden yritysten kanssa ja pitänyt luonnoksessa esitettyjä perusteluja kattavina ja markkinatilannetta kuvaavina. TeliaSonera Finland Oyj on katsonut lausunnossaan, ettei sillä ole muita suomalaisia matkaviestinverkko-operaattoreita parempaa neuvotteluvoimaa relevanteilla markkinoilla.

Finnet Verkot Oy toteaa lausunnossaan, että voimakkaasti kasvavat datapalvelumarkkinat, outbound-liikenne ja vastaanotetut puhelut tulisi sisällyttää relevanttiin hyödykemarkkinaan. Finnet Verkot Oy:n näkemyksen mukaan puitedirektiivissä listatut yhteisen huomattavan markkinavoiman kriteerit täyttyvät Suomen markkinoilla. Finnet Verkot Oy:n näkemyksen mukaan Sonera Mobile Networks Oy:llä ja Elisa Oyj:llä on yhdessä huomattava markkinavoima kansainvälisen verkkovierailupalvelun tukkumarkkinoilla Suomessa.

Lisäksi Finnet Verkot Oy esittää lausunnossaan, että Euroopan kansalliset sääntelyviranomaiset tarkastelisivat markkinaa kokonaisuutena ja asiakasmääriltään kahdelle suurimmalle kussakin maassa toimivalle operaattorille asetettaisiin velvollisuus tarjota kaikkia kansainvälisiä verkkovierailupalveluja viranomaisten säätelemällä hintatasolla. Finnet Verkot Oy kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti outbound-liikenteen merki-

tykseen verkkovierailusopimusten hintoihin vaikuttavana tekijänä. Finnet Verkot Oy katsoo, että kahden operaattorin välinen outbound-verkkovierailuminuuttien keskinäinen vaihto näkyy loppukäyttäjien hintatason nousuna, jonka aiheuttaa kotiverkko, ei vierailtu verkko. Finnet Verkot pitää mahdollisena, että suurimmilla operaattoreilla on outbound-liikenteen uudelleenhinnoittelulla mahdollisuus kompensoida mahdollista inbound-hintojen laskua.

Elisa Oyj:llä, Suomen Yrittäjillä, Kuluttajavirastolla ja Keskuskaupparilla ei ollut huomauttamista Viestintäviraston päätösluonnoksesta.

#### 4.2 Kansainvälinen kuuleminen

Viestintävirasto antoi 18.11.2005 Euroopan komissiolle tiedoksi Viestintäviraston päätösluonnoksen huomattavasta markkinavoimasta kansainvälisen verkkovierailupalvelun tukkimarkkinoilla Suomessa. Komissio pyysi 24.11.2005 Viestintävirastoa toimittamaan komissiolle asiaa koskevia lisätietoja. Viestintävirasto toimitti pyydetyt selvitykset komissiolle 29.11.2005 sekä tarkennuksen selvitykseen 1.12.2005. Komissio antoi direktiivin 2002/21/EY 7 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun lausuntonsa 16.12.2005.

Komissio totesi lausunnossaan Viestintäviraston markkinamäärittelyn vastaavan komission suositusta merkityksellisistä markkinoista.

Komissio kiinnitti lausunnossaan huomiota yritysten perimien IOT hintojen kehitykseen. Komission totesi lausunnossaan, että todisteet keskimääräysten IOT hintojen kehityksestä minuuttikohtaisena tulona sekä tukkuhintakorina ilmaistuna eivät näytä tukevan Viestintäviraston näkemystä, että hinnat alkaisivat pian laskea. Komissio on kuitenkin pannut merkille, ettei todellisiin IOT-hintalaskelmiin vielä sisälly juurikaan alennuksia ja, että hintakorit ja keskimääräiset tulot voivat yliarvioida hintojen todellisen tason ainakin vuosien 2004 ja 2005 osalta.

Komissio pyytää lausunnossaan Viestintävirastoa seuraamaan suomalaisten operaattorien todellisten, alennukset huomioivien todellisten IOT-hintojen kehitystä ja analysoimaan tarkkaan näitä havaintoja. Komissio pyytää lausunnossaan Viestintävirastoa viipymättä tarkastelemaan uudestaan kilpailun tehokkuutta läheisessä yhteistyössä kansallisen kilpailuviranomaisen kanssa, jos alennukset huomioivat todelliset IOT-hinnat jatkavat nousuaan tai pysyvät nykyisellä tasolla huolimatta meneillään olevasta liikenteenohjausjärjestelmien käyttöönotosta.

Muiden jäsenvaltioiden kansalliset sääntelyviranomaiset eivät ole antaneet lausuntoja Viestintäviraston päätösluonnoksesta.

#### 5 LAINKOHDAT, JOIHIN PÄÄTÖS PERUSTUU

Viestintämarkkinalaki (393/2003) 16 § 1 mom., 17 § 1 mom., ja 127 § 3 mom.

#### 6 PÄÄTÖKSEN VOIMASSAOLOAIKA

Päätös on voimassa 1.1.2006 alkaen toistaiseksi, jollei Viestintävirasto muuta päätöstä viestintämarkkinalain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettuisa seikoissa tai markkinoiden kilpailutilanteessa tapahtuneiden merkityksellisten muutosten takia. Tätä päätöstä on noudatettava muutoksenhastusta huolimatta, ellei valitusviranomainen toisin määrää.

## 7 MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuten hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Lain 6 §:n mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

Lisätietoja tästä päätöksestä antavat viestintämarkkina-asiantuntija Tors-ti Alhava, puhelin (09) 6966 461 ja lakimies Mika Enäjärvi, puhelin (09) 6966 636.

Pääjohtaja

Rauni Hagman

Johtajan sijainen  
Apulaisjohtaja

Johanna Juusela

LIITE

Valitusosoitus

JAKELU

Elisa Oyj  
Finnet Verkot Oy  
Sonera Mobile Networks Oy  
Ålands Mobiltelefon Ab