

1 Asia

iLOQ Oy:n väitetyt kilpailua rajoittavat sopimusehdot ja käytännöt lukitusmarkkinoilla

2 Osapuolet

Toimenpidepyynnön kohde:

iLOQ Oy, Oulu

Toimenpidepyynnön tekijä:

Abloy Oy, Joensuu

3 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta.

4 Asian vireilletulo ja esiselvitys

1. Toimenpidepyynnön tekijä pyysi 25.1.2019 päivätyssä toimenpidepyynnössään Kilpailu- ja kuluttajavirastoa (jäljempänä "KKV" tai "virasto") selvittämään, rajoittavatko iLOQ Oy:n (jäljempänä "iLOQ") soveltamat sopimusehdot ja käytännöt kilpailua kilpailulain (948/2011) 5 §:n ja 7 §:n sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä "SEUT") 101 ja 102 artiklan tarkoittamalla tavalla.
2. KKV tapasi Abloy Oy:n (jäljempänä "Abloy") 13.12.2018, minkä jälkeen Abloy teki iLOQ:n menettelyistä toimenpidepyynnön ja toimitti virastolle useita kirjallisia selvityksiä. KKV pyysi iLOQ:lta kirjallisen vastineen toimenpidepyynnössään esitettyihin väitteisiin 21.3.2019.¹ KKV tapasi Abloyn uudelleen 13.11.2019.
3. Virasto on toimittanut päätösluonnoksen tiedoksi iLOQ:lle 18.2.2020 ja Abloylle 2.3.2020 ja varannut niille mahdollisuuden lausua luonnoksesta. KKV on ottanut päätösluonnoksesta annetut lausumat (iLOQ 2.3.2020 ja Abloy 20.3.2020) huomioon asian ratkaisussa.

¹ iLOQ toimitti vastineensa liitteenä myös kopiot muun muassa soveltamistaan jakelu- ja ylläpitosopimuksista, jakelijoita koskevista alennusehdoista sekä toimenpidepyynnössään viitatuista puitesopimuksista.

5 Asiaselostus

5.1 Asian osapuolet ja markkinat

4. iLOQ on digitaalisten lukitus- ja kulunhallinnan kokonaisratkaisujen valmistukseen erikoistunut yritys. iLOQ on lähtöisin Suomesta, mutta sen omistaa nykyisin pohjoismainen pääomasijoitusyhtiö Nordic Capital. iLOQ toi markkinoille vuonna 2007 maailman ensimmäisen elektromekaanisen lukitusjärjestelmän, iLOQ S10, joka saa tarvitsemansa sähköenergian avaimen työntöliikkeestä. iLOQ:n tuotevalikoimaan kuuluu lisäksi NFC-puhelimesta tarvitsemansa sähkövirran keräävä pääsynhallintajärjestelmä iLOQ S50 sekä syksyllä 2019 lanseerattu muokattava ja joustava iLOQ S5 -pääsynhallintajärjestelmä.² iLOQ:n liikevaihto vuonna 2018 oli noin 50,2 miljoonaa euroa, josta noin 26,4 miljoonaa euroa tuli Suomesta.³
5. Abloy on suomalainen lukitus- ja pääsynvalvontajärjestelmien valmistaja. Abloy on osa ruotsalaista turvallisuus- ja oviympäristötuotteisiin ja -palveluihin erikoistunutta ASSA ABLOY -konsernia.⁴ Abloy lanseerasi vuonna 2017 iLOQ:n S10-järjestelmää vastaavan oman elektromekaanisen PULSE-lukitusjärjestelmän.⁵ Abloyn liikevaihto vuonna 2018 oli noin 201,8 miljoonaa euroa, josta noin 101,7 miljoonaa euroa tuli Suomesta.⁶
6. Sekä Abloy että iLOQ ovat virastolle toimittamissaan selvityksissä tuoneet esille tarkasteltavana olevien lukitusmarkkinoiden olevan murrosvaiheessa. Teknologian kehityksen myötä yhä suurempi osa kysynnästä kohdistuu mekaanisten lukitustuotteiden sijaan erilaisiin elektronisiin lukitusratkaisuihin, joiden avulla voidaan myös hallita kulkuoikeuksia.
7. Abloy on toimenpidepyynnössä esittänyt, että elektroniset avainpesät muodostavat muista lukitustuotteista erilliset relevantit tuotemarkkinat. Abloy arvioi, että iLOQ on kyseisillä markkinoilla määrävissä markkina- asemassa.
8. iLOQ on sen sijaan KKV:lle toimittamassaan selvityksessä katsonut, ettei elektronisia avainpesiä ole perusteltua tarkastella omina relevantteina tuotemarkkinoinaan, vaan että ne ovat osa laajempia rakennuslukkojen ja kulunhallintatuotteiden muodostamia pääsynhallinnan markkinoita. Tois-sijaisesti asiassa esitettyjä väitteitä tulisi iLOQ:n mukaan arvioida vähintäänkin rakennuslukot kattavilla markkinoilla.

² iLOQ:n verkkosivut, saatavissa: <<https://www.iloq.com/fi/>>. Käyty 25.11.2019.

³ Alma Talent tietopalvelut 26.11.2019 ja iLOQ Oy:n tilinpäätös 2018, liite 4.

⁴ ASSA ABLOY on listattu Tukholman pörssissä ja sen liikevaihto vuonna 2018 oli noin 84 miljardia Ruotsin kruunua (ASSA ABLOY Annual report 2018, s. 1).

⁵ Abloy Oy – Toimenpidepyyntö 25.1.2019, s. 6.

⁶ Abloy Oy:n tilinpäätös ja toimintakertomus 1.1.2018-31.12.2018, s. 2.

5.2 iLOQ:n menettelyistä esitetyt väitteet

9. Abloy esittää toimenpidepyynnössä, että iLOQ:n soveltamat sopimusehdot ja käytännöt rajoittavat kilpailua kilpailulain 5 §:n ja 7 §:n sekä SEUT 101 ja 102 artiklan tarkoittamalla tavalla. Abloyn mukaan keskeiset iLOQ:n kilpailun kannalta ongelmalliset menettelytavat ovat (i) suorat asiakassopimukset, jotka sitovat asiakkaat iLOQ:n tuotteisiin, (ii) alennuskäytännöt, jotka kannustavat jakelijoita tarjoamaan vain tai lähinnä iLOQ:n tuotteita, (iii) projektihinnoittelu, joka muun muassa rajoittaa jakelijoiden välistä hintakilpailua ja (iv) ylläpitopalvelun määrähinnoittelu.
10. Abloyn mukaan iLOQ:n soveltamat menettelytavat johtavat muiden valmistajien tuotteiden poissulkeutumiseen, markkinoiden jakautumiseen ja hintakilpailun rajoittamiseen elektronisten lukitustuotteiden osalta. Abloyn mukaan osassa menettelytavoista on kyse sellaisista kilpailunrajoituksista, jotka on katsottu vakiintuneesti oikeuskäytännössä tarkoitukseen perustuviksi ja vakavimmiksi kilpailunrajoituksiksi.
11. iLOQ:n mukaan toimenpidepyynnössä esitetyt iLOQ:n menettelyitä koskevat väitteet ovat virheellisiä. Lisäksi iLOQ on esiselvityksen aikana kertonut KKV:lle muuttaneensa eräitä Abloyn toimenpidepyynnössään ongelmallisiksi väittämiä menettelyitä.

Suorat asiakassopimukset

12. Toimenpidepyynnön mukaan iLOQ on solminut sopimuksia suoraan tiettyjen asiakkaiden, kuten eräiden rakennusliikkeiden ja opiskelija-asuntosäätiöiden, kanssa. Nämä asiakassopimukset sisältävät ostojen keskitämiseen kannustavan ja käytännössä yksinomaisen ostovelvoitteen, joka rajoittaa kilpailua sekä iLOQ:n tuotteiden sisällä että eri valmistajien välillä.⁷
13. iLOQ:n mukaan Abloyn toimenpidepyynnössä viitatuissa asiakassopimuksissa on kyse puitesopimuksista, jotka [REDACTED] Sen sijaan iLOQ on asiakassopimuksissaan sitoutunut [REDACTED].⁸

Alennuskäytännöt

14. Abloyn mukaan iLOQ myöntää jakelijoilleen myös määräävän markkina-aseman väärinkäytöksi katsottavia tavoitealennuksia. Abloyn KKV:lle esittämän selvityksen mukaan iLOQ asettaa valtuuttamilleen jakelijoille tai osalle näistä kullekin vuodelle jakelijakohtaiset ostotavoitteet, jotka

⁷ Abloy Oy – Toimenpidepyyntö 25.1.2019, s. 14-17.

⁸ iLOQ:n vastaus Abloyn toimenpidepyyntöön 24.5.2019, s. 20-26.

perustuvat kyseessä olevan jakelijan edellisen vuoden elektronisten avainpesien ostoihin tai ennakoituun kokonaistarpeeseen. Lisäksi iLOQ mahdollisesti myös sitoo jakelijoita minimiostovelvoittein, myöntää tärkeimmille jakelijoilleen ostotavoitteiden saavuttamiseen perustuvia lisäalennuksia ja edellyttää jakelijoilta iLOQ:n tuotteiden markkinointia. Abloyn mukaan edellä kuvatut menettelyt sitovat asiakkaita ja johtavat kilpailuvastaiseen markkinoiden sulkemiseen.⁹

15. iLOQ:n mukaan se ei sovelle jakelijoidensa kanssa tekemissään sopimuksissa minimiostovelvoitteita ja sen käyttämät [REDACTED] ovat samat kaikille. [REDACTED]

¹⁰

Projektihinnoittelu

16. Abloyn mukaan iLOQ myöntää valikoiduissa projekteissa jakelijoillensa eksklusiivisia asiakaskohtaisia alennuksia, jolloin aina vain yksi tietty jakelija saa muita paremman projektihinnan kaikkiin saman asiakkaan projekteihin. Muut jakelijat eivät saa vastaavaa alennusta, mikä rajoittaa Abloyn mukaan jakelijoiden välistä hintakilpailua sekä kannustaa kyseisen projektialennuksen saanutta jakelijaa tarjoamaan samaan projektiin vain iLOQ:n tuotteita. Lisäksi hintakilpailun puutteesta johtuen projektihinnan saaneella jakelijalla ei ole kannustinta siirtää samaansa alennusta asiakashintoihin.¹¹

17. iLOQ:n mukaan projektihinnoittelu on Abloyn esittämästä poiketen [REDACTED] iLOQ voi [REDACTED]

Ylläpitopalvelun hinnoittelu

18. Abloy katsoo, että iLOQ soveltaa lukitusjärjestelmiinsä liittyvien ylläpitopalveluiden osalta määrähinnoittelua. Toimenpidepyynnön mukaan iLOQ määrittelee kaikissa jakelijoiden kanssa tekemissään sopimuksissa

⁹ Abloy Oy – Toimenpidepyyntö 25.1.2019, s. 16-17.

¹⁰ iLOQ:n vastaus Abloyn toimenpidepyyntöön 24.5.2019, s. 24-25.

¹¹ Abloy Oy – Toimenpidepyyntö 25.1.2019, s. 18-21. Abloyn mukaan iLOQ on myös kommunikoinut jakelijoille niiden saaman katteen tällaisissa projekteissa, minkä vuoksi iLOQ:n menettelyssä on kyse kielletystä määrähinnoittelusta.

ylläpitopalveluiden hinnan, joka on käytännössä myös näistä palveluista perittävä asiakashinta. Hinnat on liitetty iLOQ:n käyttämään mallisopimus-pohjaan, jota jakelijat soveltavat sellaisenaan ylläpitopalvelun myynnissä asiakkailleen.¹²

19. iLOQ:n mukaan ylläpitosopimus on iLOQ:n, tuotteiden jakelijana toimivan valtuutetun lukkoliikkeen ja asiakkaan välinen kolmikantasopimus, jonka iLOQ on valtuuttanut lukkoliikkeen allekirjoittamaan puolestaan. Lukkoliike on vastuussa siitä, että jokainen loppuasiakas tekee ylläpitosopimuksen tuotteen oston yhteydessä. Käytännössä iLOQ laskuttaa jakelijalta ohjelmiston ylläpitomaksun, joka sittemmin laskuttaa sen loppuasiakkaalta. Ylläpitosopimukseen liitetyn hinnaston tarkoituksena ei ole iLOQ:n mukaan ollut sanella asiakkaalta perittävän ylläpitopalvelun lopullista hintaa, vaan se on sisältynyt sopimusasiakirjoihin vain teknisistä syistä. Jakelija on siten voinut itsenäisesti päättää ylläpitopalvelusta perimästään hinnasta. iLOQ on kuitenkin sittemmin itse poistanut hinnaston sopimuksen liitteistä ja kertonut aikovansa täsmentää sopimuksen terminologiaa hinnoittelun osalta.¹³

6 Oikeudellinen arvio

6.1 KKV:n tehtävien tärkeysjärjestykseen asettaminen ja asian tutkimatta jättäminen

20. Kilpailulain 1 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Pykälän 2 momentin mukaan kilpailulakia sovellettaessa on erityisesti otettava huomioon markkinoiden toimintaedellytysten ja elinkeinon harjoittamisen vapauden suojaaminen niin, että myös asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta. Kilpailulakia koskevan hallituksen esityksen mukaan elinkeinon harjoittamisen vapauden suojaamisella tarkoitetaan sellaisten olosuhteiden luomista ja ylläpitämistä, joissa elinkeinotoiminnalla on tasapuoliset toimintaedellytykset ja luottamus siihen, että etevämmyydellä voidaan menestyä.¹⁴
21. Kilpailulain 31 §:ssä säädetään KKV:n velvollisuudesta ryhtyä toimenpiteisiin, jos se katsoo elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän rajoittavan kilpailua 5 tai 7 §:ssä taikka SEUT 101 tai 102 artiklassa tarkoitettulla tavalla ja toimenpiteisiin ryhtyminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.
22. Kilpailulain 32 §:n 1 momentin mukaan KKV asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen, ja voi pykälän 2 momentin edellytysten täytyessä jättää asian tutkimatta.

¹² Abloy Oy – Toimenpidepyyntö 25.1.2019, s. 21.

¹³ iLOQ:n vastaus Abloyn toimenpidepyyntöön 24.5.2019, s. 29-30.

¹⁴ HE 88/2010 vp, s. 54.

23. Hallituksen esityksen mukaan kilpailulain 31 §:n tarkoituksena on liittää KKV:n tehtävät ja velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin lain 1 §:ssä tarkoitettuun kilpailulain tavoitteeseen, kun taas kilpailulain 32 §:n tavoitteena on varmistaa, että KKV käyttää toimivaltaansa niin, että lain 1 §:ssä ilmaistu kilpailulain tavoite toteutuu mahdollisimman hyvin.¹⁵ Lain tavoitteen toteutumisen kannalta on tärkeää, että KKV suuntaa rajatut voimavaransa yleisen edun kannalta merkittävien kilpailunrajoitusten selvittämiseen.¹⁶ Kilpailulain 32 §:ää sovellettaessa ei asiassa tehdä lopullista arviota siitä, onko kyseessä kielletty kilpailunrajoitus.¹⁷
24. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan KKV voi jättää asian tutkimatta, jos kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilyllä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana. Kilpailulakia koskevan hallituksen esityksen mukaan kohta vastaa sanamuodoltaan pääosin kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992, kumottu) 12 §:n 1 momenttia¹⁸ sillä täsmennyksellä, että asia voidaan jättää tutkimatta, kun on kyse epäilyllä kilpailunrajoituksesta.¹⁹
25. Kilpailunrajoituksista annetun lain muuttamista koskeneessa hallituksen esityksessä lain 12 §:n 1 momentin osalta ehdotetun muotoilun mukaan KKV voi olla ryhtymättä toimenpiteisiin tapauksissa, joissa kiellon vastaisesta toiminnasta on jo luovuttu tai joissa asian selvittämisellä ei olisi kilpailun turvaamisen kannalta tai rikkomuksen periaatteellisen hylättävyyden vuoksi merkitystä. Kilpailun toimivuutta arvioitaessa kiinnitetään erityistä huomiota epäillyn kilpailunrajoituksen vaikutukseen markkinoiden toimintaan, kuluttajien etuun ja elinkeinoinharjoittamisen vapauden turvaamiseen.²⁰
26. Kilpailulakia koskevan hallituksen esityksen KKV:n priorisointioikeutta koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan asian selvittäminen voi olla tarpeetonta myös esimerkiksi silloin, kun toimenpidepyynnössä kuvattut ongelmat johtuvat markkinoiden murrostilanteesta.²¹

¹⁵ HE 88/2010 vp, s. 74.

¹⁶ HE 88/2010 vp, s. 84.

¹⁷ HE 88/2010 vp, s. 74-75. Ei olisi tarkoituksenmukaista, että KKV ensin selvittäisi yksityiskohtaisesti menettelyn luonteen ja markkinavaikutukset voidakseen sitten jättää asian tutkimatta, koska tällöin vähämerkityksellistenkin asioiden selvittämiseen jouduttaisiin kohdentamaan merkittävässä määrin resursseja (HE 40/2013 vp, s. 29).

¹⁸ Laki kilpailunrajoituksista 12.1 §: "Kilpailuvirasto selvittää kilpailunrajoituksia ja niiden vaikutuksia. Jos kilpailuvirasto katsoo elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän rajoittavan kilpailua 4 tai 6 §:ssä taikka EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklassa tarkoitettulla tavalla, sen on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin kilpailunrajoituksen tai sen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi. Kilpailuvirasto voi kuitenkin olla ryhtymättä toimenpiteisiin, jos kilpailunrajoituksesta huolimatta kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan kokonaisuudessaan pitää toimivana."

¹⁹ HE 88/2010 vp, s. 75.

²⁰ HE 11/2004 vp, s. 39-40.

²¹ HE 88/2010 vp, s. 75.

27. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan KKV voi jättää asian tutkimatta myös silloin, jos ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus vaikuttaisi merkittävästi terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin.²²
28. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 5 kohtaa koskevien hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan merkittävyyden arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota menettelyn luonteeseen, toiminnan laajuuteen, periaatteelliseen merkittävyyteen sekä niihin vaikutuksiin, joita toiminnalla olisi markkinoiden toimintaan ja asiakkaiden sekä kuluttajien etuihin, jos toiminta laajentuisi markkinoilla yleisesti sovelletuksi. Menettelyn luonteen osalta haitallisimpina voidaan pitää alastomia kilpailunrajoituksia, kuten kartelleja ja karkeita kilpailijoita markkinoilta poissulkevia menettelyjä.²³

6.2 Arviointi asian tutkimatta jättämisestä

29. KKV:n esiselvityksen perusteella tekemän kokonaisarvion mukaan kilpailua voidaan epäilystä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kilpailulain 32 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla kokonaisuudessaan toimivana riippumatta siitä, tulisiko elektromeaanisia lukitusjärjestelmiä tarkastella omina tuotemarkkinoinaan. Esiselvityksen perusteella ei voida myöskään pitää todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus vaikuttaisi kilpailulain 32 §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettulla tavalla merkittävästi terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin tai että asian tarkempi selvittäminen olisi muutoinkaan tarpeen terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaamiseksi.
30. Kilpailulain soveltamisessa on erityisesti otettava huomioon elinkeinonharjoittamisen vapauden suojaaminen, jolla turvataan muun ohella elinkeinotoiminnan luottamusta siihen, että etevämyydellä voidaan menestyä. iLOQ tuli lukitusmarkkinoille vuonna 2007 markkinoiden ensimmäisellä elektromeaanisella tuotteella ja on saanut siitä merkittävää kilpailuetua.
31. Asian selvittämisen tarpeellisuutta arvioidessaan virasto on kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, johtuvako mahdolliset kilpailuongelmat markkinoiden murrostilanteesta. KKV:n esiselvityksen perusteella elektronisten lukitusratkaisujen suosio on kasvanut viime vuosikymmenten aikana mekaanisen lukituksen osuuden pienentyessä, ja sama trendi vaikuttaisi vallitsevan edelleen. Toimenpidepyynnössä on kuitenkin myös esitetty, että elektronisten lukitusratkaisujen kehittäminen vaatii aikaa ja resursseja.²⁴ iLOQ on saanut toimia markkinoilla suhteellisen pitkään ainoana elektromeaanisten tuotteiden valmistajana, mutta viime vuosina markkinoille on tullut sekä uusia elektromeaanisia tuotteita että useita muita

²² HE 68/2018 vp, s. 57.

²³ HE 68/2018 vp, s. 57.

²⁴ Abloy Oy – Toimenpidepyyntö 25.1.2019, s. 22.

innovatiivisia lukitusratkaisuja. Tarjonnan kasvun ja monipuolistumisen myötä kilpailuolosuhteet markkinoilla ovat vasta muotoutumassa.

32. KKV on ottanut arviossaan huomioon myös sen, että iLOQ:n virastolle toimittaman selvityksen perusteella osa toimenpidepyynnössä kuvattuja menettelyitä koskevista väitteistä on joko kokonaan tai osittain virheellisiä. iLOQ on lisäksi kertonut virastolle muuttaneensa joitain epäselviä tulkintatilanteita aiheuttaneita menettelyitään ja siten osasta toimenpidepyynnössä kuvatuista mahdollisesti ongelmallisista menettelyistä on jo luovuttu.

7 Johtopäätökset

33. Edellä esitetyillä perusteilla virasto jättää asian tutkimatta.
34. Viraston päätös tutkimatta jättämisestä ei sisällä arviota epäillyn kilpailunrajoituksen lainmukaisuudesta. Mikäli virasto saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä, että asiassa käsitellyllä toiminnalla on merkitystä terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta, virasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi.

8 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki 1 § ja 32 §.

9 Muutoksenhaku

KKV:n tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n mukaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

10 Lisätiedot

Lisätietoja antaa erityisasiantuntija Annastina Hellsten (puh. 029 505 3015, sähköposti: etunimi.sukunimi@kkv.fi)

Johtaja Valter Virtanen

Erityisasiantuntija Annastina Hellsten

LIITE

Valitusosoitus