

## 1 Asia

Posti Oy:n menettely osoitteettoman jakelun markkinoilla

## 2 Osapuolet

Asianosainen: Posti Oy, Helsinki

Toimenpidepyynnön tekijä: Suomen Suoramainonta Oy, Helsinki

## 3 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto poistaa asian käsittelystä.

## 4 Asian vireilletulo ja selvitystoimenpiteet

1. Suomen Suoramainonta Oy (jäljempänä "SSM") on 30.6.2017 tekemälleen toimenpidepyynnöllä pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastoa (jäljempänä "KKV" tai "virasto") selvittämään kilpailun toimivuutta osoitteettomassa jakelussa ja väittänyt erityisesti, että Posti Oy (jäljempänä "Posti") on syyllistynyt määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä kiellettyyn saalistushinnoitteluun kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992, kumottu, jäljempänä "kilpailunrajoituslaki") 6 §:n vastaisesti. Kyseinen laki on kumottu ja kilpailuasioissa on sovellettu 1.11.2011 alkaen kilpailulakia (948/2011, 50 §). Kilpailunrajoituslain 6 § vastaa voimassa olevan kilpailulain 7 §:ää.
2. Asian selvittämiseksi virasto on pyytänyt Postilta ja SSM:ltä kirjallisia selvityksiä sekä tavannut molempia osapuolia. Osapuolilta saamiensa selvitysten lisäksi KKV on hankkinut selvitystä seitsemältä merkittävältä osoitteetonta mainontaa käyttävältä mainostaja-asiakkaalta.
3. Virasto on toimittanut päätösluonnoksen tiedoksi Postille 2.12.2019 ja SSM:lle 12.12.2019 ja varannut niille mahdollisuuden lausua luonnoksesta. KKV on ottanut päätösluonnoksesta annetut lausumat (Posti 19.12.2019 ja SSM 17.1.2020) huomioon asian ratkaisussa.

## 5 KKV:n aiemmat selvitykset

4. KKV on vuosina 2007-2014 selvittänyt Postin (tuolloin Itella Oyj, jäljempänä "Itella") hinnoittelua suoramainonnan jakelun markkinoilla asiassa dnro 471/V1.6.61/2007. Kyseisessä asiassa SSM väitti Itellan syyllistyneen useiden määräävän markkina-aseman väärinkäytön eri muotojen soveltamiseen, muun muassa saalistushinnoitteluun, hintasyrjintään ja hintaruuviin. Virasto poisti asian käsittelystä vuonna 2014.

5. Asiaa koskevassa päätöksessään KKV totesi saalistushinnoitteluväitteen osalta, ettei viraston asiassa saamien selvitysten perusteella ollut saatu sellaista näyttöä, jonka vuoksi Itellan hinnoittelua ja menettelyä markkinoilla olisi ollut perusteltua selvittää enempää tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Viraston arvion mukaan Itella ei ollut hinnoittelullaan alittanut saalistushinnoittelussa arvioinnin kohteena olevia kustannusten vertailuarvoja, eikä KKV ollut myöskään löytänyt viitteitä siitä, että Itellan tavoitteena olisi ollut SSM:n syrjäyttäminen markkinoilta. KKV ei katsonut asiassa tarpeelliseksi puuttua myöskään muihin väitettyihin menettelyihin.

## 6 Asiaselostus

### 6.1 Osapuolet

6. Posti-konserni tuottaa posti- ja logistiikka-alan palveluita henkilö- ja yritysasiakkaille sekä julkiselle sektorille. Konsernilla on toimintaa 10 eri maassa ja sen tärkeimmät asiakastoimialat ovat kauppa, palvelut ja media. Posti-konsernin liiketoiminta on jaettu neljään ryhmään: Postipalvelut, Paketti ja verkkokauppa, Logistiikkaratkaisut ja Itella Venäjä. Posti-konsernin emoyhtiö Posti Group Oyj on kokonaan Suomen valtion omistama yhtiö. Konsernin liikevaihto vuonna 2018 oli 1 610,3 miljoonaa euroa, josta 88 prosenttia tuli posti-, paketti- ja logistiikkapalveluista.<sup>1</sup>
7. Posti Oy on Posti-konserniin kuuluva postipalveluihin erikoistunut yritys. Se on kokonaan emoyhtiönsä Posti Group Oyj:n omistuksessa<sup>2</sup>. Posti huolehtii postilain (415/2011) 3 luvussa säännellyn postipalvelujen yleispalvelun tarjoamisesta<sup>3</sup>. Postin liikevaihto vuonna 2018 oli noin 1 331 miljoonaa euroa<sup>4</sup>.
8. Suomen Suoramainonta Oy on vuonna 1987 perustettu valtakunnalliseen ja alueelliseen suorajakeluun erikoistunut yritys. SSM-ketjuun kuuluu yhteensä 23 eri puolilla Suomea toimivaa yhtiötä.<sup>5</sup> SSM oli Janton Holdings Oy:n omistuksessa tämän konkurssiin asettamiseen asti. Valtakunnallisesti toimiva viestintäkonserni Keskisuomalainen Oyj osti SSM:n osakkeet ja on jatkanut sen toimintaa omistusoikeuden

<sup>1</sup> Postin tilinpäätös 2018, s. 3-4, Posti Group Oyj:n tilinpäätöstiedote 14.2.2019, s. 3 ja Postin verkkosivut, viitattu 20.12.2019: <<https://www.posti.com/posti-yrityksena/posti-lyhyesti/>>.

<sup>2</sup> Postin tilinpäätös 2018, s. 65, viitattu 18.7.2019: <[https://www.posti.com/globalassets/corporate-governance/reports/2018/posti\\_2018\\_tilinpaaatos\\_fi.pdf](https://www.posti.com/globalassets/corporate-governance/reports/2018/posti_2018_tilinpaaatos_fi.pdf)>.

<sup>3</sup> Kauppalehti yrityshaku, viitattu 21.3.2019.

<sup>4</sup> Alma Talent Tietopalvelut, viitattu 18.7.2019.

<sup>5</sup> Suomen Suoramainonta Oy:n verkkosivut, viitattu 19.3.2019: <<http://suomensuoramainonta.fi/>>. SSM-ketjun yrityksistä 15 on SSM:n omistamia paikallisia jakeluyhtiöitä, 4 osakkuusyhtiöitä ja 6 alihankintayrityksiä (Keskisuomalainen Oyj:n pörssitiedote 23.10.2018).

siirtymisestä 1.1.2019 lähtien.<sup>6</sup> SSM:n liikevaihto vuonna 2018 oli noin 34,3 miljoonaa euroa<sup>7</sup>.

9. Janton Holdings Oy oli muun muassa aikakaus- ja sanomalehtien kustantamiseen sekä posti- ja jakelutoimintaan erikoistunut yritys. Yrityksen toiminta oli pitkään tappiollista, ja se asetettiin konkurssiin 18.9.2018.<sup>8</sup>

## 6.2 Osoitteeton jakelu

### 6.2.1 Osoitteettoman jakelun markkinat ja jakelun ominaispiirteet

10. Osoitteeton jakelu käsittää mainosten, esitteiden ja mainosrahoitteisten lehtien eli niin sanottujen ilmaisjakelulehtien jakamisen kotitalouksille. Osoitteettoman jakelun lähetykset jaetaan määrätulle alueelle ilman vastaanotto-osoitetta kaikkiin sellaisiin kotitalouksiin, jotka eivät ole kieltäneet mainosjakelua (niin sanotut sallitut kotitaloudet). Osoitteettomien lähetyksien jakelua suoritetaan itsenäisenä jakeluna, osana sanomalehtien varhais- ja viikonloppujakelua sekä osoitteellisia kirjeitä ja sanoma- ja aikakauslehtiä koskevan päiväjakelun yhteydessä. Osoitteettoman jakelun toimittaminen on palveluprosessi, joka alkaa sopimuksen mukaan joko jaettavien tuotteiden vastaanottamisesta postiinjättopaikoissa tai niiden noutamisesta painotalosta ja päättyy siihen, että tuote jaetaan asiakkaan postiluukkuun tai -laatikkoon.
11. Traficomien selvityksen mukaan osoitteettoman jakelun määrät ovat pysyneet melko tasaisina suhteessa muihin painetun median tuotteisiin. Osoitteeton jakelu on helposti alueellisesti kohdennettavissa ja suhteellisen edullista toteuttaa sekä siihen suhtaudutaan myönteisemmin kuin moniin muihin mainosmuotoihin. Vuonna 2018 osoitteettomia lähetyksiä jaettiin yhteensä noin 1900 miljoonaa kappaletta, mikä merkitsi jakelun kokonaismäärän pysymistä lähellä vuoden 2017 tasoa.<sup>9</sup>
12. Postin ja SSM:n osoitteettoman jakelun yhteenlaskettu volyyymi vuonna 2017 oli noin ████████ miljoonaa kappaletta, mikä merkitsee noin ███ % osuutta koko osoitteettoman jakelun markkinoista. Muut toimijat jakoivat osoitteettomia lähetyksiä samana vuonna noin ████████ miljoonaa

<sup>6</sup> Keski-suomalainen Oyj:n pörssitiedote 18.12.2018. Keski-suomalainen Oyj:n päätoimialana on sanomalehtien kustantaminen, sanomalehtien ja muiden painotuotteiden painaminen ja jakelu sekä sähköinen liiketoiminta. SSM:n osto mahdollistaa Keski-suomalainen Oyj:n mukaan sen oman tuote- ja palveluvalikoiman laajentamisen sekä tekee siitä valtakunnallisesti merkittävän jakelutoimijan. (Keski-suomalainen Oyj:n verkkosivut, viitattu 22.3.2019: <<https://www.keskisuomalainen.com/fi/sijoittajalle/taloustieto/>> ja Keski-suomalainen Oyj:n pörssitiedote 18.12.2018.)

<sup>7</sup> Alma Talent Tietopalvelut, viitattu 13.9.2019.

<sup>8</sup> Alma Talent Tietopalvelut, viitattu 22.8.2019.

<sup>9</sup> Liikenne- ja viestintävirasto Traficom: Traficom postimarkkinaselvitys 2018, s. 13-14, viitattu 18.7.2019: <[https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Viestintäviraston\\_postimarkkinaselvitys\\_2018.pdf](https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Viestintäviraston_postimarkkinaselvitys_2018.pdf)>.

kappaletta. Vuoden 2018 ensimmäisellä puoliskolla Posti ja SSM jakoivat osoitteettomia lähetyksiä yhteensä noin [REDACTED] miljoonaa kappaletta.<sup>10</sup>

#### 6.2.2 Kotisuora – Postin osoitteeton nipputuote

13. Posti uudisti osoitteettoman jakelun palveluaan vuonna 2015, jolloin se siirtyi jakamaan osoitteettomia lähetyksiä nippujakeluna yksittäisten lähetysten sijaan. Tämän uudistuksen toteuttamisen taustalla vaikutti Postin pyrkimys tehostaa tuotantoa.<sup>11</sup>
14. Uutta nipussa jaettavaa *Kotisuora*-lähetyksestä on jaettu uudistuksesta lähtien aiemman viiden päivän sijaan vain kahtena päivänä viikossa, nykyään maanantaisin ja keskiviikkoisin. Kotisuora-lähetykset jaetaan päiväpostin mukana niputettuna kokonaisuutena *Postinen*-kansilehden<sup>12</sup> välissä kaikkiin asiakkaan kanssa sovittujen postinumeroalueiden sallittuihin kotitalouksiin. Yhdessä nipussa voi olla korkeintaan 12 lähetyksestä. Kotisuora-palvelua voidaan käyttää sekä mainoksille, kupongeille ja tuotenäytteille että ilmaisjakelulehdille.<sup>13</sup>
15. [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED] Kotisuora-lähetykset niputetaan koneellisesti Helsingin postikeskuksessa ja kuljetetaan yhdessä muiden lähetysten kanssa Postin jakelutoimipaikkoihin. [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]<sup>14</sup>
16. Postin jakelutoiminnan prosessissa Kotisuoran nippujakelun myötä tapahtuneet muutokset on esitetty alla olevassa kuvassa.

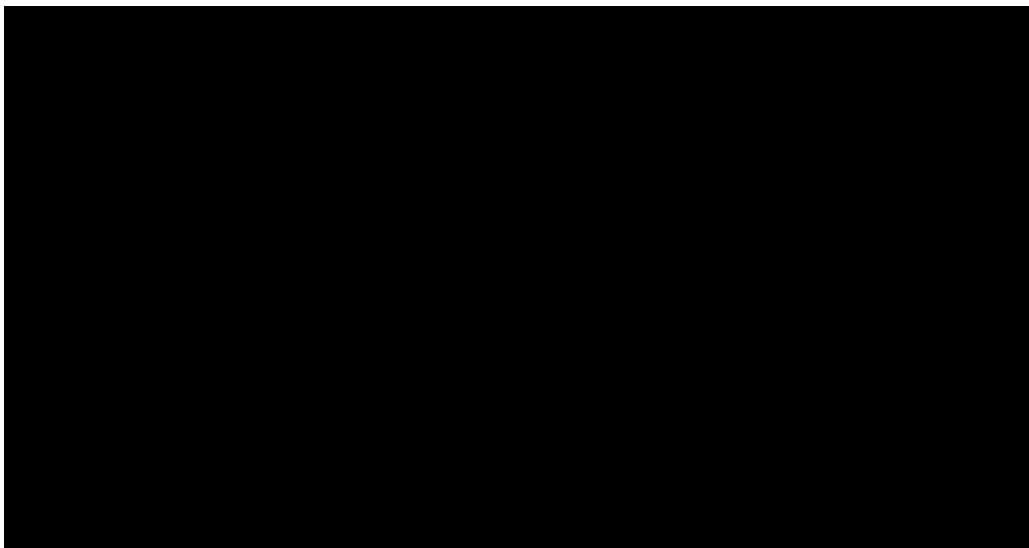
<sup>10</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 13.8.2018, liite 1 "Volyyimi- ja liikevaihtotiedot", Suomen Suoramainonta Oy – Vastaus selvityspyyntöön 13.8.2018, liite 1 "Osoitteeton suoramainonta ja kaupunkilehdet" ja Liikenne- ja viestintävirasto Traficom: Traficom postimarkkinaselvitys 2018, s. 14, viitattu 18.7.2019: <[https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Viestintäviraston\\_postimarkkinaselvitys\\_2018.pdf](https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Viestintäviraston_postimarkkinaselvitys_2018.pdf)>.

<sup>11</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 27.9.2017, s. 3.

<sup>12</sup> Postinen sisältää ajankohtaista tietoa Postista ja Postin palveluista sekä yritysten mainoksia (Postin verkkosivut, viitattu 13.9.2019: <<https://beta.posti.fi/fi/yrityksille/dataa-ja-markkinointia/markkinoi-haluamassasi-kanavassa/suoramarkkinointi/postinen>>).

<sup>13</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 27.9.2017, s. 3 ja Postin verkkosivut, viitattu 20.3.2019: <<https://www.posti.fi/yritysasiakkaat/markkinointi-ja-datapalvelut/suoramarkkinointi/osoitteeton-jakelu/index.html>>.

<sup>14</sup> Posti Oy - Esityksiä tapaamiselta 25.5.2018, liite "Tuotantoprosessi".



17. Vuonna 2017 Posti jakoi yhteensä noin [REDACTED] miljoonaa Kotisuora-lähetystä. Vuoden 2018 ensimmäisellä puoliskolla lähetysten volyymi oli noin [REDACTED] miljoonaa kappaletta. Kotisuoran liikevaihto vuonna 2017 oli noin [REDACTED] miljoonaa euroa ja vuoden 2018 ensimmäisellä puoliskolla noin [REDACTED] miljoonaa euroa.<sup>15</sup>
18. SSM:n saalistusväite kohdistuu ensisijaisesti Postin Kotisuora-palveluun. Kotisuoran lisäksi Postin osoitteettoman jakelun valikoimaan kuuluu myös yksittäin jaettava osoitteeton *Kotisuora, Premium* -jakelu, jota jaetaan torstaisin. Kotisuora, Premium -palvelu on Kotisuoraan verrattuna muun muassa alueellisesti tarkemmin kohdennettavissa ja se voidaan jättää Postin jaettavaksi lyhyemmällä varoitusajalla.<sup>16</sup>

### 6.3 Asiakkaat

19. Postin osoitteettoman jakelun volyymista [REDACTED]% on vuonna 2017 muodostunut jakelupalvelun tarjoamisesta [REDACTED] suuria mainostaja-asiakkaita (jäljempänä ”suurasiakkaat”)<sup>17</sup>. Näistä suuren jakeluvolyymin omaavista suurasiakkaista liikevaihdon osalta merkittävimpiä olivat vuonna 2017 muun muassa [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED] Vuoden 2018 alkupuoliskolla Postin merkittävimpiin asiakkaisiin lukeutuivat edellä mainittujen [REDACTED]  
[REDACTED] lisäksi muun muassa [REDACTED]

<sup>15</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 13.8.2018, liite 1 ”Volyymi- ja liikevaihtotiedot”.

<sup>16</sup> Kotimaan osoitteettomien jakelupalvelujen tuote-ehdot sopimusasiakkaille 1.10.2018, s. 5, viitattu 19.3.2019: <https://support.posti.fi/liitteet-yrityksille/ehdot/osoitteettomat-palvelut-tuote-ehdot.pdf> ja Postin verkkosivut, viitattu 19.3.2019: <https://www.posti.fi/yritysassiakkaat/markkinointi-ja-datapalvelut/suoramarkkinointi/osoitteeton-jakelu/index.html>.

<sup>17</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 27.9.2017, liite 14 ”Suurasiakkaiden osuus\_vol ja lv”.

██████████.<sup>18</sup> SSM:n toimenpidepyyntö kohdistuu erityisesti Postin suurasiakkaisiinsa kohdistamaan hinnoitteluun<sup>19</sup>.

20. Myös SSM on Postin asiakas. ██████████  
██████████ SSM osti Postilta jakelua vuonna 2017 noin ██████████ eurolla ja vuoden 2018 ensimmäisellä puoliskolla noin ██████████ eurolla.<sup>20</sup>
21. Useat suuret mainostaja-asiakkaat käyttävät osoitteettomien lähetyksensä jakeluun joko Postia tai SSM:ää taikka molempia. Sekä Postilla että SSM:llä on myös useita edellä mainittuja suurasiakkaita selvästi pienempiä asiakkaita.

#### 6.4 Postin kustannusrakenne<sup>21</sup>

22. Postin jakelutuotanto perustuu yhteistuotantoon, joka tarkoittaa, että jakelutuotteet (esimerkiksi kirjeet, lehdet ja osoitteettomat lähetykset) tuotetaan pääosin samassa logistisessa prosessissa. Yhteistuotannolla Posti pyrkii tehostamaan toimintaansa laskemalla kiinteitä kustannuksia, joiden osuus kustannusrakenteesta on postilain vaatimusten vuoksi merkittävä. Postilaki velvoittaa Postia ylläpitämään tiettyjä palveluita, joista aiheutuviin kiinteisiin ylläpitokustannuksiin Posti ei voi oleellisesti vaikuttaa.<sup>22</sup>
23. Postin kustannuslaskennassa kannattavuutta arvioidaan tuotekohtaisesti aiheuttamisperiaatteen ja tuotantoprosessin eri vaiheiden mukaan. ██████████  
██████████  
██████████ Kustannuslaskennan perusteella voidaan arvioida yksittäisen tuotteen tai palvelun aiheuttamat vältettävissä olevat kustannukset.<sup>23</sup>
24. Yhteistuotannon takia Postin kustannuslaskennassa ei ole mahdollista laskea yksiselitteisesti yksittäisten lähetyserien tai asiakkaiden tai asiakasryhmien aiheuttamia kustannuksia. Esimerkiksi yksittäisen lähetyksen käsittelykustannukset voivat vaihdella sen mukaan, jaetaanko lähetytys taajamassa vai haja-asutusalueella. ██████████  
██████████  
██████████  
██████████ Postin kustannuslaskenta perustuukin

<sup>18</sup> Posti Oy – Vastaus lisäselvityspyyntöön 10.9.2018 ja 27.9.2017, liite "LIITE 11A Posti suurasiakkaat\_päivitetty".

<sup>19</sup> Suomen Suoramainonta Oy:n toimenpidepyyntö 30.6.2017, kohta 9.

<sup>20</sup> Posti Oy – Vastaus lisäselvityspyyntöön 10.9.2018 ja 27.9.2017, liite "LIITE 11A Posti suurasiakkaat\_päivitetty".

<sup>21</sup> Posti on viitannut kustannusrakenteensa kuvauksen osalta aiemman Itellan epäiltyä määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskeneen asian (dnro 471/V1.6.61/2007) käsittelyn yhteydessä antamiinsa selvityksiin (Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 27.9.2017, s. 11-12).

<sup>22</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 27.9.2017, s. 4 ja 11. Ks. myös postilain 3 luku.

<sup>23</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 27.9.2017, s. 4 ja Posti Oy – Tapaamismuistio 27.4.2018, s. 2.

keskimääräisiin kustannuksiin, ja se tuottaa kullekin päätuotteelle eli ”lähetyslajille” (esimerkiksi aikakauslehti tai osoitteeton jakelu) oman keskimääräisen kustannuksen.

25. Osoitteettomassa jakelussa Postilla on pääasiassa sama tuotantoprosessi riippumatta siitä, millä jakelualueella jakelu loppukäyttäjälle toteutetaan. Loppupään jakelun kustannukset jakautuvat aiheuttamisperiaatteen mukaisesti jakelualueittain (A-, B- ja C-alue), mutta tuotantoprosessi on käytännössä sama, ainoastaan kustannusten kohdistamisessa käytetyt tekijät ovat erilaisia. [REDACTED]

## 6.5 Postin hinnoittelujärjestelmä

26. Kotisuoran hinnoittelu perustuu perushinnastoon, jossa Kotisuora-palvelun perushinta määräytyy eräkoon, kappalepainon, tilauksen ajankohdan ja jakelualueen perusteella. Eräkoosta vaikuttaa perushintaan siten, että vähintään 100 000 kappaleen erästä lähtien perushinta alenee portaittain. Eräkoosta saatava hintahyöty vaihtelee [REDACTED] prosentista [REDACTED] prosenttiin asti. Ennakkotilauksien määrä on [REDACTED] %, kun asiakas jättää tilauksen viimeistään 4 viikkoa ennen jakelua ja [REDACTED] %, kun tilaus jätetään viimeistään 8 viikkoa ennen jakelua.<sup>24</sup>
27. Perushinnaston mukaan määräytyvän lähetyskerän hinnan voi tarkistaa Postin verkkosivuilla olevasta *Kotisuoran hintalaskurista*. Lisäksi Postin sopimusasiakkaat pääsevät tarkastelemaan hintatietoja Postin sähköisistä tilauskanavista.<sup>25</sup>

### Alueellinen hinnoittelu

28. Posti on soveltanut vuodesta 2010 lähtien osoitteettomien lähetysten jakelussa jakelukustannuksiin ja väestötiheyteen perustuvaa alueellista hinnoittelumallia, jonka perusteella Suomen postinumerot jaetaan kolmeen alueeseen: A, B ja C. A-alueet ovat käytännössä tiheästi asuttuja asutuskeskuksia, C-alueet pääosin harvaan asuttuja haja-asutusalueita ja B-alueet sijoittuvat asukastiheydeltään A- ja C-alueiden väliin. Jakelutyön keskimääräiset kustannukset jaettavaa lähetystä kohden ovat A-alueilla alimmat ja C-alueilla korkeimmat.<sup>26</sup>
29. Posti asettaa asiakkailleen hinnat erikseen A-, B- ja C-jakelualueille edellä mainitun perushinnaston ja jäljempänä tarkasteltavien alennusten perusteella. Asiakkaan saamista alennuksista sovitaan erillisellä vuosisopimuksen hintaliitteellä. [REDACTED]

<sup>24</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 27.9.2017, liitteet 3-4.

<sup>25</sup> Postin verkkosivut, viitattu 20.3.2019: <<https://support.posti.fi/fi/tyokalut/laskurit/kotisuoralaskuri/index.html#>>.

<sup>26</sup> Posti Oy – Vastaus 6.2.2018 lisäselvityspyyntöön, liite 7.

[REDACTED]  
[REDACTED].<sup>27</sup>

### Postin myöntämät alennukset

30. Postin perushinta määräytyy kohdassa 26 esitetyn mukaisesti. Perushinnasta Posti myöntää vuositilausetua seuraavasti. Vuositilausetua saa tilausten vuosittaisen lukumäärän perusteella. Asiakkaan tehdessä [REDACTED] tilausta vuodessa alennusta saa [REDACTED] %, [REDACTED] tilauksesta alennusta saa [REDACTED] %, [REDACTED] tilauksesta [REDACTED] %, [REDACTED] tilauksesta [REDACTED] % ja [REDACTED] tilauksesta [REDACTED] %.<sup>28</sup>

31. Edellä mainitun alennuksen lisäksi Posti voi myöntää tapauskohtaisesti myös muita alennuksia. Esimerkiksi niin sanottu testausalennus on tarkoitettu Postin uusille asiakkaille palvelun toimivuuden kokeilemiseksi, [REDACTED] [REDACTED] Lisäksi Posti on joinakin vuosina käyttänyt kampanja-alennuksia, esimerkkinä [REDACTED]

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED].<sup>29</sup>

32. Postin tapauskohtaisesti määritettäviin alennuksiin lukeutuu myös kilpailuun vastaamiseksi tarjottava alennus. Postin mukaan tällaista kilpailuun vastaamiseen perustuvaa alennusta voidaan käyttää tilanteissa, joissa

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED].<sup>30</sup>

## 7 Ratkaisun perustelut

### 7.1 Merkitykselliset markkinat

33. Kilpailusääntöjä sovellettaessa merkityksellisten markkinoiden määrittely on väline, jolla pyritään selvittämään tärkeimmät yritysten kilpailukäyttäytymistä markkinoilla rajoittavat tekijät. Merkitykselliset markkinat muodostuvat tuotemarkkinoista ja maantieteellisistä markkinoista. Merkityksellisille tuotemarkkinoille kuuluvat kaikki sellaiset tuotteet, joita kuluttaja pitää keskenään vaihdettavissa tai korvattavissa olevina niiden ominaisuuksien, hintojen ja käyttötarkoituksen vuoksi. Merkitykselliset maantieteelliset markkinat taas muodostuvat alueesta, jolla asianomaiset yritykset ovat sitoutuneet tarjoamaan kyseisiä tavaroita ja palveluja, jolla kilpailuedellytykset ovat riittävän yhtenäiset ja joka voidaan erottaa

<sup>27</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 27.9.2017, s. 10.

<sup>28</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 27.9.2017, liitteet 3.

<sup>29</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 27.9.2017 liite 4 ja Posti Oy – Tapaaminen 17.11.2017, s. 3.

<sup>30</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 27.9.2017 liite 4 ja Posti Oy – Tapaaminen 17.11.2017, s. 3.



vierekkäisistä maantieteellisistä alueista erityisesti kilpailuedellytysten huomattavan erilaisuuden perusteella.<sup>31</sup>

34. Esillä olevassa asiassa on kyse osoitteettomasta jakelusta (jäljempänä myös ”osoitteettoman suoramainonnan jakelu”), joka tarkoittaa mainosten, esitteiden ja ilmaisjakelulehtien jakamista määrätyle alueelle kaikkiin sallittuihin kotitalouksiin ilman vastaanotto-osoitetta. Muita mainonnan muotoja ovat muun muassa osoitteellinen suoramainonta, lehtimainonta, televisiomainonta, radiomainonta ja internetmainonta. Monet yritykset käyttävät samanaikaisesti useita mainonnan muotoja.
35. SSM on katsonut, että osoitteettoman suoramainonnan jakelu muodostaa omat relevantit hyödykemarkkinat<sup>32</sup>. Postin näkemyksen mukaan osoitteettoman jakelun markkinoita ei tule tarkastella erillisinä markkinoina, vaan niitä tulee arvioida osana laajempia, sekä painetun että digitaalisen suoramarkkinoinnin sisältäviä markkinointiviestinnän markkinoita. Postin mukaan osoitteettoman jakelun volyymit ovat laskeneet 2010-luvulla markkinointiviestinnän digitalisoitumisen syrjäyttäessä painettua mediaa, ja asiakkaat pitävät digitaalista markkinointiviestintää jo täysin perinteistä paperiviestintää korvaavana.<sup>33</sup>
36. KKV on edellä mainitussa Itellan epäiltyä määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevassa asiassa antamassaan päätöksessä vuonna 2014 alustavasti katsonut, että osoitteettoman suoramainonnan jakelun markkinoita on palvelun ominaisuuksien ja hinnoittelun sekä asiakkaiden kysynnän perusteella aiheellista tarkastella kilpailuoikeudellisesti omina relevantteina hyödykemarkkinoina. Virasto ei kuitenkaan katsonut kyseisessä asiassa tarpeelliseksi määrittellä merkityksellisiä markkinoita täsmällisesti.<sup>34</sup>
37. KKV:n osoitteetonta mainontaa käyttäville yrityksille osoittamiin kyselyihin saamat vastaukset viittaavat siihen, että osoitteettoman suoramainonnan jakelua voitaisiin tarkastella kilpailuoikeudellisesti omina relevantteina hyödykemarkkinoina, vaikka osoitteeton suoramainonta josain määrin kilpailee muiden mainonnan muotojen kanssa, ja vaikka eri mainonnan muodot myös täydentävät toisiaan. Myös unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä osoitteettomien lähetysten jakelun on katsottu muodostavan omat merkitykselliset markkinat<sup>35</sup>.
38. Merkityksellisten maantieteellisten markkinoiden osalta Posti on todennut, ettei haja-asutusalueita voida tarkastella kilpailuoikeudellisesti erillisinä merkityksellisinä markkinoina muun muassa asiakkaiden

<sup>31</sup> Komission tiedonanto merkityksellisten markkinoiden määritelmästä yhteisön kilpailuoikeuden kannalta (EYVL 97/C 372/03, 9.12.1997), kohdat 2 ja 7-9.

<sup>32</sup> Suomen Suoramainonta Oy – Toimenpidepyyntö 30.6.2017, s. 4-5.

<sup>33</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 27.9.2017, s. 5.

<sup>34</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös 25.6.2014, kohdat 60-62.

<sup>35</sup> Asia C-209/10, *Post Danmark I*, kohta 3.

ostokäyttäytymisen vuoksi. Posti on viitannut näkemyksensä tueksi KKV:n alustavaan markkinamäärittelyyn edellä mainitussa Itellaa koskeneessa päätöksessä. Kyseisessä päätöksessä markkinoita tarkasteltiin valtakunnan laajuisina, mutta merkityksellisiä markkinoita ei kuitenkaan määritelty täsmällisesti. Lisäksi Postin mukaan toimenpidepyynnön kohdistuminen erityisesti Postin suurasiakkaiden hinnoitteluun perustee laajempaa markkinamäärittelyä, sillä suurasiakkaat ostavat Postilta pääsääntöisesti valtakunnallisia palveluita.<sup>36</sup>

39. KKV:n selvitysten mukaan Suomessa toimii kaksi merkittävää valtakunnallista osoitteettoman suoramainonnan jakelupalveluiden tarjoajaa, Posti ja SSM, jotka voivat tarjota palvelujaan valtakunnallista tai lähes valtakunnallista jakelupeittoa tarvitseville asiakkaille. [REDACTED]

[REDACTED]<sup>37</sup>. Postin ja SSM:n välinen kilpailu on näin ollen olennaisilta osin kilpailua suurille asiakkaille tarjottavista valtakunnanlaajuisista palveluista, minkä vuoksi relevantteja maantieteellisiä markkinoita on perusteltua tarkastella kysynnän ja tarjonnan näkökulmasta alustavasti valtakunnallisina.

40. Postin menettelyä on arvioitu alustavasti valtakunnallisilla osoitteettoman jakelun markkinoilla. Asian lopputuloksen vuoksi niin merkityksellisiä hyödykemarkkinoita kuin maantieteellisiäkään markkinoita ei ole kuitenkaan tarpeen määritellä täsmällisesti.

## 7.2 Määrävä markkina-asema

41. Kilpailulain 4 §:n 2 kohdan mukaan määräävällä markkina-asemalla tarkoitetaan yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä olevaa koko maan tai tietyn alueen kattavaa yksinoikeutta tai muuta sellaista määräävää asemaa tietyillä hyödykemarkkinoilla, joka merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla.

42. Määrävä markkina-asema ilmenee mahdollisuutena estää tehokas kilpailu markkinoilla ja toimia kilpailijoista, asiakkaista ja tavarantoimittajista riippumattomalla tavalla<sup>38</sup>. Määrävässä asemassa oleva elinkeinonharjoittaja voi käyttää markkinavoimaansa hyväksi ilman, että se välittömästi ja merkittävästi menettää markkinaosuuttaan kilpailijoille. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevan tiedonantonsa mukaan Euroopan komissio (jäljempänä "komissio") katsoo, että yritykseen, joka voi

<sup>36</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös 25.6.2014, kohdat 64-68 ja Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 27.9.2017, s. 8.

<sup>37</sup> Suomen Suoramainonta Oy – Toimenpidepyyntö 30.6.2017, kohta 18 ja Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 27.9.2017, liite 14.

<sup>38</sup> Asia 27/76, *United Brands v. komissio*, kohta 65 ja asia 85/76, *Hoffman-La Roche*, kohta 38.

kannattavasti korottaa hintoja kilpailullista tasoa korkeammiksi huomattavan pitkäksi ajaksi, ei kohdistu riittävästi todellista kilpailupainetta ja sen vuoksi sen voidaan yleensä katsoa olevan määräävässä markkina-asemassa<sup>39</sup>.

43. Markkinaosuudet antavat viitteitä markkinarakenteesta ja markkinoilla toimivien yritysten suhteellisesta merkityksestä. Ne eivät kuitenkaan ole lopullinen osoitus yrityksen markkinavoimasta, vaan markkinaosuuksia tulee tulkita markkinaolosuhteiden ja erityisesti markkinadynamiikan perusteella ottaen huomioon, missä määrin tuotteet on erilaistettu. Komission mukaan määräävä asema ei ole todennäköinen, jos yrityksen markkinaosuus on alle 40 %.<sup>40</sup>
44. Esillä olevassa asiassa on arvioitava Postin markkina-asemaa osoitteettoman jakelun markkinoilla.
45. Toimenpidepyynnön mukaan Postilla on postipalvelujen yleispalvelun tarjoajana ja ainoan valtakunnallisen jakeluverkon haltijana etulyöntiasema suhteessa kilpailijoihin. Postilla on SSM:n mukaan määräävä markkina-asema osoitteettomassa jakelussa ja erityisesti ainakin haja-asutusalueilla, joilla kaikista jakelutoimijoista ainoastaan sillä on kattava jakeluverkko.<sup>41</sup> Lisäksi SSM on esittänyt, että Postilla on useilla osoitteettoman jakelun lähimarkkinoilla määräävä markkina-asema, jota se pystyy hyödyntämään myös osoitteettomassa jakelussa. Lähimarkkinoilla SSM on viitannut esimerkiksi osoitteellisten kirjelahetysten, osoitteellisen suoramainonnan ja lehtijakelun markkinoihin.<sup>42</sup>
46. Esillä olevassa asiassa saatujen selvitysten mukaan Postin osoitteettoman jakelun markkinaosuus vuonna 2017 volyymitietojen perusteella laskettuna oli noin 40-55 % ja SSM:n noin 40-55 %. Vuoden 2018 ensimmäistä puoliskoa koskevien tietojen perusteella Posti vaikuttaa kasvattaneen markkinaosuuttaan ollen nykyisin mahdollisesti markkinajohtaja osoitteettomassa jakelussa.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> Komission tiedonanto – Ohjeita komission ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista sovellettaessa EY:n perustamissopimuksen 82 artiklaa [nyk. SEUT 102 artikla] yritysten määräävän aseman väärinkäyttöön perustuvaan markkinoiden sulkemiseen (EUVL 2009/C 45/02, 24.2.2009) (jäljempänä ”SEUT 102 tiedonanto”), kohta 11.

<sup>40</sup> SEUT 102 tiedonanto, kohdat 13 ja 14.

<sup>41</sup> Suomen Suoramainonta Oy – Toimenpidepyyntö 30.6.2017, s. 2 ja 6-7.

<sup>42</sup> Suomen Suoramainonta Oy – Toimenpidepyyntö 30.6.2017, s. 8. EU:n oikeuskäytännön mukaan yrityksen määräävä asema tarkasteltavista markkinoista erillisillä markkinoilla voi poikkeuksellisesti johtaa määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellon soveltumiseen myös näillä yrityksen ei-dominoimilla markkinoilla. Väärinkäyttökiellon soveltaminen tällaisen *lähimarkkinadominanssin* tilanteessa edellyttää paitsi määräävän markkina-aseman ja sen väitetyn väärinkäytön välistä yhteyttä niin myös erityisiä olosuhteita. Ks. esim. asiat C-333/94 P, Tetra Pak International v. komissio, kohdat 27-29 ja T-228/97, Irish Sugar v. Euroopan yhteisöjen komissio, kohta 167.

<sup>43</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 13.8.2018, liite 1 ”Volyyimi- ja liikevaihtotiedot” ja Suomen Suoramainonta Oy – Vastaus selvityspyyntöön 13.8.2018, liite 1 ”Osoitteeton suoramainonta ja kaupunkilehdet”. Osapuolten markkinaosuudet on esitetty liikesalaisuuksien paljastumisen välttämiseksi vaihteluvälinä. Lisäksi tarkat arviot markkinaosuuksista vaihtelevat hieman sen mukaan, otetaanko kokonaisluvuissa huomioon Postinen-kansilehtiä

47. Posti on katsonut, ettei se ole määrävässä markkina-asemassa osoitteettomassa jakelussa, sillä Postilla ei ole mahdollisuutta toimia huomattavan itsenäisesti suhteessa kilpailijoihin ja asiakkaisiin. Postin mukaan sen markkina-asemalla haja-asutusalueilla ei ole myöskään merkitystä sen osoitteettomaan jakeluun kohdistuvan markkinavoiman tarkastelun kannalta, sillä haja-asutusalueet eivät muodosta erillisiä merkityksellisiä markkinoita.<sup>44</sup>
48. Viraston selvitysten mukaan Postin asema osoitteettomassa jakelussa on ollut historiallisesti vahva, mutta sillä on myös pitkäaikainen, merkittävää kilpailupainetta aiheuttava kilpailija SSM. SSM:n ja Postin markkinaosuudet ovat jo vuosien ajan olleet lähes yhtä suuret ja kyseiset yritykset ovat jatkuvasti kilpailleet keskenään samoista asiakkaista ja osoitteettoman jakelun markkinajohtajuudesta.
49. Varsinkin suuret mainostaja-asiakkaat pyytävät säännöllisesti tarjouksia sekä Postilta että SSM:ltä ja käyttävät vaihtelevasti joko jompaakumpaa taikka molempia rinnakkain. Jakelun hinnan lisäksi jakelijan valintaan vaikuttavat muun muassa palvelun laatu ja joustavuus sekä jakelupäivien määrä ja ajankohta.<sup>45</sup>
50. Posti ja SSM ovat jo pitkään olleet lähes yhtä vahvoja osoitteettomassa jakelussa, ja niiden markkinaosuudet ovat vaihdelleet vuodesta riippuen jommankumman ollessa vuoroin markkinajohtaja. Asian lopputulos huomioon ottaen KKV ei pidä tarpeellisena ottaa lopullisesti kantaa Postin markkina-asemaan niin osoitteettomassa jakelussa kuin sen lähimarkkinoillakaan. Ottaen kuitenkin huomioon Postin osoitteellisesta jakeluverkosta koituvat kilpailuedut osoitteettomassa jakelussa ja muita jakelutoimijoita laajempi jakeluverkko, virasto on esillä olevassa asiassa arvioinut Postin menettelyä määrävän markkina-aseman väärinkäytön näkökulmasta.

### 7.3 Määrävän markkina-aseman väärinkäyttö

#### 7.3.1 Arvioinnin oikeusperusta

51. Kilpailulain 7 §:n mukaan yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän määrävän markkina-aseman väärinkäyttö on kiellettyä. Kilpailulain 7 § perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä ”SEUT”) 102 artiklaan ja sitä

---

ja ilmaisjakelulehtien jakelua. SSM:n mukaan markkinaosuuksissa tulisi huomioida kansilehdet mutta ei ilmaisjakelulehtiä, sillä ne kuuluvat eri markkinoille (Suomen Suoramainonta Oy – Vastaus selvityspyyntöön 13.8.2018, s. 2). Relevanttien markkinoiden täsmällisestä määrittelystä riippumatta osapuolten markkinaosuuksissa ei ole asian arvioinnin kannalta merkittävää eroa.

<sup>44</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 27.9.2017, s. 7-8. Ks. myös päätöksen kohta 38.

<sup>45</sup> Kesko Oy – Vastaus selvityspyyntöön 24.11.2017, s. 1, Hong Kong Group Oy – Vastaus selvityspyyntöön 24.11.2017, s. 1-2 ja Tokmanni Oy – Vastaus selvityspyyntöön 24.11.2017, s. 1.

on tulkittava yhdenmukaisesti kyseisen artiklan ja sitä koskevan unionin tuomioistuinten soveltamiskäytännön kanssa.

52. SEUT 102 artiklan mukaan sisämarkkinoille soveltumatonta ja kiellettyä on yhden tai useamman yrityksen määräävän aseman väärinkäyttö sisämarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla, jos se on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

53. Kilpailulain 7 §:n ja SEUT 102 artiklan 2 kohdan mukaan väärinkäyttöä voi olla erityisesti:

1) kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen;

2) tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi;

3) erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppanien samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla; tai

4) sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

54. Kilpailulain 7 §:n ja SEUT 102 artiklan väärinkäyttömuotojen esimerkkiluettelo ei ole tyhjentävä. Keskeistä väärinkäytön arvioinnissa on, millaisia vaikutuksia toimivalle kilpailulle määräävässä markkina-asetelmassa olevan yrityksen menettelyllä on ollut.

55. Määräävän markkina-asetelmän väärinkäytön kiellon tavoitteena ei ole estää yrityksiä hankkimasta omilla ansioillaan määräävää asemaa markkinoilla, eikä myöskään turvata määräävässä asemassa olevaa yritystä vähemmän tehokkaiden kilpailijoiden pysymistä markkinoilla. Määräävässä asemassa olevalla yrityksellä on kuitenkin asemansa johdosta erityinen velvollisuus olla toiminnallaan rajoittamatta toimivaa ja vääristymätöntä kilpailua.<sup>46</sup> Olennaista arvioinnissa on siis se, voiko menettely poissulkea markkinoilta yhtä tehokkaita kilpailijoita<sup>47</sup>.

56. Lisäksi myös määräävässä markkina-asetelmassa olevalla yrityksellä on oikeus kohtuullisessa määrin puolustaa kaupallisia intressejään niitä uhattaessa, kunhan näillä toimenpiteillä ei pyritä vahvistamaan

<sup>46</sup> Asia C-413/14 P, *Intel v. komissio*, kohdat 133 ja 135, asia C-322/81, *Michelin v. komissio*, kohta 57 ja asia C-209/10, *Post Danmark I*, kohta 23.

<sup>47</sup> Komission tiedonannon mukaan komissio puuttuu asiaan yleensä vain silloin, kun yrityksen menettelytapa on haitannut tai voi haitata määräävässä asemassa olevan yrityksen kanssa yhtä tehokkaiden kilpailijoiden suunnalta tulevaa kilpailua (SEUT 102 tiedonanto, kohta 23).

määrävää markkina-asemaa ja käyttämään sitä väärin<sup>48</sup>. Komissio on katsonut, että määrävässä asemassa oleva yritys voi myös puolustaa asemaansa kilpailemalla muiden markkinatoimijoiden kanssa ja esimerkiksi mukauttaa hintojaan kilpailijan tekemään tarjoukseen vastatakseen, paitsi jos hinnanalennus johtaisi siihen, että kyseisen palvelun kustannuksia ei kateta<sup>49</sup>.

57. SEUT 102 tiedonannon mukaan arvioidessaan hinnoitteluun perustuvaa väitettyä markkinoiden sulkemista ja erityisesti sitä, onko yhtä tehokkaiden kilpailijoiden poissulkeutuminen todennäköistä, komissio tarkastelee kustannuksiin ja myyntihintoihin perustuen sitä, harjoittaako yritys kustannukset alittavaa hinnoittelua. Komissio pitää tällaista pitkän aikavälin keskimääräiset lisäkustannukset alittavaa hinnoittelua merkinä siitä, että yritys ei saa takaisin kaikkia kyseisen hyödykkeen tuottamiseen liittyviä kiinteitä kustannuksia ja että yhtä tehokkaasti toimiva kilpailija saattaisiin sulkea markkinoilta.<sup>50</sup>

58. Lisäksi arvioitaessa määrävässä asemassa olevan yrityksen sovelman hinnoittelukäytännön laillisuutta on EU:n oikeuskäytännön mukaan käytettävä arviointiperustetta, joka perustuu määrävässä markkina-asemassa olevan yrityksen omiin kustannuksiin ja strategiaan<sup>51</sup>. Komissio käyttää hinnoitteluun perustuvaa poissuljentaa arvioidessaan määrävässä asemassa olevan yrityksen kustannuksia koskevia tietoja, jos ne ovat saatavilla. Kustannusten vertailuarvojen soveltaminen voi komission mukaan kuitenkin edellyttää myös edellä mainittua laajempaa, määrävässä asemassa olevan yrityksen ja sen kilpailijoiden tuottojen ja kustannusten tarkastelua.<sup>52</sup>

#### Saalistushinnoittelu

59. *Saalistushinnoittelulla* tarkoitetaan menettelyä, jossa määrävässä asemassa oleva yritys tarkoituksella saattaa itsensä alttiiksi tappioille tai luo puu voitosta lyhyellä aikavälillä sulkeakseen tai saadakseen todennäköisesti suljettua markkinoilta yhden tai useamman todellisista tai mahdollisista kilpailijoistaan ja vahvistaakseen markkina-asemaansa tai säilyttääkseen sen, ja aiheuttaa näin haittaa kuluttajille<sup>53</sup>.

60. Onnistuessaan saalistushinnoittelu voidaan jakaa kahteen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa määrävässä asemassa oleva yritys hinnoittelee alle kustannusten ja kärsii tappiota. Toisessa vaiheessa

<sup>48</sup> Asia 27/76, *United Brands v. komissio*, kohta 189 ja asia T-203/01, *Michelin v. komissio*, kohta 55.

<sup>49</sup> Asia COMP/38.233, *Wanadoo*, kohta 315, asia IV/34.621, 35.059/F-3, *Irish Sugar*, kohta 134 ja asia C-62/86, *AKZO v. komissio*, kohdat 133-134.

<sup>50</sup> SEUT 102 tiedonanto, kohdat 25-26.

<sup>51</sup> Asia C-62/86, *AKZO v. komissio*, kohta 74, asia C-202/07 P, *France Télécom v. komissio*, kohta 108 ja asia C-280/08 P, *Deutsche Telekom v. komissio*, kohta 198.

<sup>52</sup> SEUT 102 tiedonanto, kohta 25 ja 26, alaviite 3.

<sup>53</sup> SEUT 102 tiedonanto, kohta 63.

saalistuksen kohteena ollut yritys on poistunut markkinoilta, tai sen toiminta on merkittävästi vähentynyt, jolloin määräävässä asemassa oleva yritys asettaa hinnat yli kilpailullisen tason. Saalistusväitteen toteamisessa keskeistä on siten selvittää, onko yritys uhrannut voittojaan ensimmäisessä vaiheessa. Tämä vaatii relevantin kustannussuureen, hinnan ja ajanjakson määrittelyn.

61. Yhteisöjen tuomioistuimen (nykyinen unionin tuomioistuin) ratkaisussa *AKZO vs. komissio* muotoileman periaatteen mukaan hinnat, jotka alittavat keskimääräiset kokonaiskustannukset (average total cost, ATC), mutta ylittävät keskimääräiset muuttuvat kustannukset (average variable cost, AVC) merkitsevät väärinkäyttöä, jos ne on määritetty osana sellaista suunnitelmaa, jonka tarkoituksena on kilpailijan syrjäyttäminen<sup>54</sup>. Keskimääräiset muuttuvat kustannukset alittava hinnoittelu puolestaan luo oletettaman määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä<sup>55</sup>.
62. Käytännössä muuttuvien ja kiinteiden kustannusten laskeminen ei ole aina ongelmaton. Etenkin, jos arvioitavana oleva yritys on monituoteyritys, ongelmaksi muodostuu yhteistuotannosta aiheutuvien yhteisten kustannusten erittely ja kohdentaminen eri tuotteille. Näissä tilanteissa saalistusväitteitä on tutkittu käyttäen kustannussuureena joko vältettävissä olevia kustannuksia (average avoidable cost, AAC) tai keskimääräisiä lisäkustannuksia (long-run average incremental cost, LRAIC). Nimensä mukaisesti vältettävissä olevat kustannukset ovat kustannuksia, jotka yritys voisi tietyn ajanjakson aikana välttää lakkauttamalla tarkasteltavan toiminnon. Nämä kustannukset saattavat sisältää sekä muuttuvia että kiinteitä kustannuksia, mutta eivät uponneita kustannuksia. Lisäkustannusten käsite puolestaan ottaa huomioon myös uponneet kustannukset.
63. Komissio katsoo, että useimmissa tapauksissa hinnoittelu alle keskimääräisten vältettävissä olevien kustannusten on merkki tappiolla myymisestä<sup>56</sup>. Kustannusten arviointia osana saalistushinnoitteluväitteiden selvittämistä on käsitelty oikeuskäytännössä nimenomaisesti postialalla. *Deutsche Post* -asiassa kirjejakelun yleispalveluyrityksen väitettiin syyllistyneen määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön yleispalveluvelvoitteen ulkopuolisten pakettipalvelujen myynnissä. Komissio katsoi, ettei yleispalveluvelvoitteen alaisen jakelutoiminnan ja muun jakelun yhteisiä kiinteitä kustannuksia tullut huomioida keskimääräisissä muuttuvissa kustannuksissa. Sen sijaan määräävässä markkina-asemassa oleva postiyritys syyllistyy komission mukaan saalistushinnoitteluun vasta silloin, kun yrityksen lakisääteisten palvelujen ulkopuolisista

<sup>54</sup> Asia C-62/86, *AKZO v. komissio*, kohta 72. AKZO-periaatteen mukaiset kokonaiskustannukset sisältävät sekä kiinteät että muuttuvat kustannukset.

<sup>55</sup> Ks. esim. asia C-62/86, *AKZO v. komissio*, kohta 71, asia C-202/07 P, *France Télécom v. komissio*, kohta 109 ja asia C-209/10, *Post Danmark I*, kohta 27.

<sup>56</sup> SEUT 102 tiedonanto, kohta 64.

palveluista saadut tulot ovat pienemmät kuin kyseisistä palveluista aiheutuvat palvelukohtaiset lisäkustannukset.<sup>57</sup>

64. Keskimääräisten lisäkustannusten käsitettä käytettiin myös unionin tuomioistuimen osoitteetonta jakelua koskeneessa *Post Danmark* -ratkaisussa. Tuomioistuimen mukaan määräävässä asemassa olevan yrityksen kilpailijansa tiettyihin aikaisempiin asiakkaisiin soveltaman alhaisten hintojen käytännön ei voida katsoa olevan markkinoilta syrjäyttämiseen perustuvaa väärinkäyttöä pelkästään sillä perusteella, että hinta, jota määräävässä markkina-asemassa oleva yritys soveltaa yhteen asiakkaaseen, on tasolla, joka alittaa toiminnasta aiheutuvat keskimääräiset kokonaiskustannukset, mutta ylittää siitä aiheutuvat keskimääräiset lisäkustannukset. On huomattava, että *Post Danmark* -asia on lähtökohtaisesti hintasyrjintää koskeva kilpailunrajoitusasia. Siinä esitettyjä arviointikriteerejä voidaan viraston näkemyksen mukaan käyttää soveltuvin osin saalistushinnoittelun arvioinnissa käsillä olevassa asiassa.<sup>58</sup>

### 7.3.2 Postin menettelyn arviointi

#### 7.3.2.1 Arvioinnin lähtökohdat

65. SSM on esillä olevassa asiassa väittänyt, että Posti syyllistyy määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön harjoittamalla kustannukset alittavaa hinnoittelua osoitteettomassa jakelussa ainakin kilpailun kannalta merkittävien suurasiakkaiden osalta.<sup>59</sup>
66. Toimenpidepyynnön mukaan markkinatilanne on muuttunut merkittävästi verrattuna ajankohtaan, jolloin KKV antoi päätöksen edellä mainitussa *Itella*-asiassa vuonna 2014. SSM:n mukaan Postin osoitteettoman jakelun hinnat ovat merkittävästi laskeneet ja vältettävissä olevat kustannukset erittäin todennäköisesti nousseet verrattuna mainitun päätöksen antamisen ajankohtaan.<sup>60</sup>
67. Lisäksi toimenpidepyynnössään SSM katsoo, että Postin menettely on vaikeuttanut SSM:n toimintaa sekä sulkenut markkinat uusilta potentiaalisilta markkinoille tulijoilta. Osoitteettoman jakelun markkinoihin kohdistuvien vaikutusten lisäksi Postin menettely on SSM:n mukaan vaikuttanut myös lähimarkkinoiden toimintaan estämällä kilpailun avautumista ja osoitteellisessa jakelussa toimivien toiminnan laajentamista osoitteettomaan jakeluun.<sup>61</sup>
68. Postin mukaan se ei ole toiminut kilpailulainsäädännön vastaisesti, vaan sen osoitteettoman jakelun hinnoittelu on kannattavaa eikä yhdenkään

<sup>57</sup> Asia COMP/35.141, *Deutsche Post AG*, kohdat 10 ja 35.

<sup>58</sup> Asia C-209/10, *Post Danmark I*, kohdat 31-33 ja 38.

<sup>59</sup> Suomen Suoramainonta Oy:n toimenpidepyyntö 30.6.2017, kohta 9.

<sup>60</sup> Suomen Suoramainonta Oy:n toimenpidepyyntö 30.6.2017, kohta 35.

<sup>61</sup> Suomen Suoramainonta Oy:n toimenpidepyyntö 30.6.2017, kohdat 50-53.



Postin asiakkaan hinta alita Postin keskimääräisiä vältettävissä olevia kustannuksia. Näkemyksensä tueksi Posti on toimittanut virastolle muun muassa osoitteettoman jakelun kustannuksiin ja hinnoittelu- ja alennusperusteisiin liittyvää aineistoa sekä tietoja yksittäisille asiakkaille aneetuista tarjouksista. Postin näkemyksen mukaan osoitteettoman jakelun markkinoilla ei ole myöskään tapahtunut KKV:n vuonna 2014 Itella-asiassa antaman päätöksen jälkeen mitään sellaisia muutoksia, jotka antaisivat aihetta uuden tutkinnan käynnistämiseen.<sup>62</sup>

69. SSM on esittänyt oman näkemyksensä tueksi taloustieteellisen hintakustannusanalyysin, tarkemmin niin sanotun yhtä tehokkaan kilpailijan testin (AEC-testi, *as efficient competitor*). Yhtä tehokkaan kilpailijan testillä tarkoitetaan määräävässä asemassa olevan yrityksen omiin tuottoihin ja kustannuksiin perustuvaa laskelmaa siitä, ovatko sen tuotot kustannuksia suuremmat. Testillä pyritään selvittämään, pystyykö määräävässä asemassa olevan yrityksen kanssa yhtä tehokas kilpailija toimimaan markkinoilla kannattavasti.
70. SSM:n testissä on verrattu Postin osoitteettomien lähetysten keskimääräisiä hintoja ja kustannuksia niin sanotun ”bottom up” -kustannusmallin avulla. Kustannukset on laskettu kertomalla ensin tiettyjen perustoimintojen määrä (kuten postinjakajan käynnit postilaatikoilla) näiden perustoimintojen yksikkökustannuksilla ja laskemalla sitten eri perustoiminnoista aiheutuvat kustannukset yhteen. Kustannuksia on tämän jälkeen verrattu Postin Kotisuoran hintalaskurin ilmoittamiin osoitteettoman jakelun yksikköhintoihin A-, B- ja C-jakelualueilla. SSM:n testissä käytetyissä hinnoissa on huomioitu myös SSM:n esittämä Postin vuositilausetu.<sup>63</sup>
71. Edellä saalistushinnoittelun arvioinnin osalta todetun mukaisesti esillä olevassa asiassa on siten arvioitava, onko Posti tarkoituksella saattanut itsensä alttiiksi tappioille tai luopunut osoitteettoman jakelun voitoista sulkeakseen markkinat kilpailun vastaisesti ja vahvistaakseen näin markkina-asemaansa tai säilyttääkseen sen.
72. Arvioidessaan sitä, onko Postille aiheutunut vältettävissä olevia tappioita tai onko yritys luopunut voitoista, KKV on ottanut lähtökohdaksi unionin oikeuskäytännön ja komission tiedonannon mukaisesti keskimääräiset vältettävissä olevat kustannukset ja tarkastellut näiden kustannusten kattamista. Lisäksi virasto on arvioinut Postin hinnoittelua komission Deutsche Post -päätöksessä ja unionin tuomioistuimen Post Danmark -päätöksessä esittämien linjausten pohjalta.
73. Tämän lisäksi virasto on tarkastellut asiassa kertyneen asiakirjanäytön pohjalta sitä, onko Posti omaksunut kilpailun vastaisen markkinoiden

<sup>62</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 27.9.2017, s. 1.

<sup>63</sup> Copenhagen Economics A/S – Hinta-kustannusanalyysi 11.12.2018, s. 8 ja 30.

sulkemiseen tähtäävän liiketoimintastrategian, ja onko se toteuttanut tällaista strategiaa kustannukset alittavalla hinnoittelulla.

#### 7.3.2.2 KKV:n yhtä tehokkaan kilpailijan testi

##### Osoitteettoman jakelun markkinoiden erityispiirteiden huomioiminen

74. Osoitteettoman jakelun markkinoilla tarjotaan tyypillisesti eri asiakkaille eri hintoja jakelutoimintaan liittyvien skaalaetujen vuoksi. Mikäli suuri osa kustannuksista saadaan katettua muiden asiakkaiden kanssa solmituilla sopimuksilla, uuden asiakkaan lisävolyymien tuottaminen on edullisempää. Esimerkiksi tieto jo solmituista sopimuksista vaikuttaa jakelijan hinnoittelupäätökseen seuraavia jakelusopimuksia solmittaessa. Koska Postin Kotisuora-nipputuote jaetaan myös ilman yksittäistä asiakasta ja yksittäisen asiakkaan vaikutus osoitteettoman jakelun lisäkustannuksiin on pieni, on jokainen uusi sopimus Postille kannattavampi verrattuna siihen, että Posti jättäisi sopimuksen kokonaan solmimatta olettaen, että asiakaskohtainen hinta ylittää kyseisestä asiakkaasta aiheutuvat kustannukset. Vastaavasti SSM pystyy jakamaan uuden asiakkaan volyymeja edullisemmin, mikäli se solmii jakelusopimuksia myös muiden asiakkaiden kanssa. On siis luontevaa, että kilpailu asiakkaista ajaa yritykset tarjoamaan erilaisia hintoja eri asiakkaille.
75. Asiakaskohtaisesta hinnoittelusta johtuen KKV katsoo, että esillä olevassa asiassa potentiaalista poissuljentavaikutusta on tarkoituksenmukaista tarkastella paitsi koko asiakasportfolion tasolla niin myös asiakaskohtaisesti. Vaikka hinnoittelu koko asiakasportfoliossa olisikin voitollista, tiettyjen asiakkaiden osalta näiden sopimusten keskimääräiset vältettävissä olevat kustannukset voivat ylittää niiltä perityt hinnat. Tällöin yhtä tehokkaan kilpailijan ei kannattaisi kilpailla näistä asiakkaista, joiden voittamiseksi sen tulisi tarjota odotettavissa olevat kustannukset alittavaa hintaa. Yksittäisille asiakkaille perushinnastosta poikkeava hinta voisi johtaa tiettyjen asiakkaiden poissulkeutumiseen yhtä tehokkaalta kilpailijalta ja siten rajoittaa tämän mahdollisuuksia tehokkaaseen kilpailuun.<sup>64</sup> Yhtä tehokkaan kilpailijan poissulkeminen edellyttää, että määräävässä asemassa oleva yritys hinnoittelee saalistettavan asiakassegmentin osalta alle sen keskimääräisen kustannuksen, jonka se tai sen yhtä tehokas kilpailija välttäisi lakkauttamalla myynnin kyseisille asiakkaille. Muussa tapauksessa, määritelmän mukaan, yhtä tehokas kilpailija

<sup>64</sup> Komission määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevan tiedonannon mukaan määräävässä asemassa olevan yrityksen saattaa olla helpompaa harjoittaa saalistushinnoittelua, jos se kohdistaa halvat hinnat valikoivasti tiettyihin asiakkaisiin, sillä tämä rajoittaa sille aiheutuvia tappioita (Komission tiedonanto — Ohjeita komission ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista sovellettaessa EY:n perustamissopimuksen 82 artiklaa yritysten määräävän aseman väärinkäyttöön perustuvaan markkinoiden sulkemiseen (2009/C 45/02, 24.2.2009), kohta 72).

pystyy kannattavasti voittamaan kyseiset asiakkaat itselleen tekemällä niille paremman tarjouksen.<sup>65</sup>

76. Mahdollisen poissuljentavaikutuksen arvioimiseksi KKV on suorittanut asiassa oman yhtä tehokkaan kilpailijan testin paitsi nipputuotteen myynnin osalta kokonaisuudessaan, myös yksittäisten suurasiakkaiden kohdalla erikseen. Yhtäältä virasto on siis verrannut kaikilta asiakkailta perittyä keskimääräistä yksikköhintaa keskimääräiseen yksikkökustannukseen, jonka Posti tai koko liiketoiminnan osalta yhtä tehokas kilpailija välttäisi lakkauttamalla nipputuotteen myynnin kokonaisuudessaan. Toisaalta virasto on verrannut erikseen jokaiselta suurasiakkaalta perittyä yksikköhintaa yksikkökustannukseen, jonka Posti tai asiakkaan lisävolyymien osalta yhtä tehokas kilpailija välttäisi lakkauttamalla vain kyseisen suurasiakkaan myynnin.<sup>66</sup> Asiakaskohtainen keskimääräinen vältettävissä oleva kustannus ei sisällä lainkaan jakelun ja kuljetuksen kustannuksia, sillä osoitteettomista lähetyksistä koostuva nippu jaetaan joka tapauksessa ilman yksittäistä asiakasta – yksittäisen asiakkaan menettämisellä ei ole siten vaikutusta jakelun ja kuljetuksen kustannuksiin.<sup>67</sup>
77. Viraston testissä saalistusväitteiden tarkastelu on kohdistunut kesäkuun 2017 ja toukokuun 2018 väliseen ajanjaksoon. Testin perusteella virasto on arvioinut, sulkeeko Postin hinnoittelu osoitteettoman jakelun asiakkaita yhtä tehokkaalta kilpailijalta osoitteettoman jakelun markkinoilla, ja kuinka suuri on tällaisten mahdollisesti poissulkeutuvien asiakkaiden osuus koko markkinasta.

#### Analyyssissa käytetty aineisto

78. KKV on hyödyntänyt yhtä tehokkaan kilpailijan testissään sekä Postin toimittamaa hinta- ja kustannusaineistoa että SSM:n ja Postin esittämiä arvioita. Postin virastolle toimittama kustannusaineisto kattaa kaikkien Postin tuotteiden kustannukset ja se koostuu noin kahdesta miljoonasta havainnosta. Kustannusaineistossa kustannukset on esitetty laskenta-

<sup>65</sup> Baumol, William J. 1996: Predation and the logic of the average variable cost test. The Journal of Law and Economics 39(1) (1996), s. 49-72.

<sup>66</sup> Viraston asiakaskohtainen analyysi eroaa merkittävästi marginaalikustannuksiin perustuvasta lähestymistavasta. Yksittäisten suurten asiakkaiden ostamat volyymit ovat huomattavia.

<sup>67</sup> Yksittäiseltä asiakkaalta perittyä keskihintaa verrataan siis asiakaskohtaiseen vältettävissä olevaan kustannukseen, eikä kustannukseen, joka vältettäisiin lakkauttamalla nipputuotteen myynti ja jakelu kokonaisuudessaan. Jälkimmäistä kustannussuuretta puolestaan verrataan kaikkien asiakkaiden yli laskettuun keskihintaan. Mikäli yksittäiseltä asiakkaalta peritty hinta jää asiakaskohtaisen ja koko nipputuotteen lakkauttamisella vältettävissä olevan keskimääräisen kustannukseen väliin, *yhtä tehokas* kilpailija kykenee edelleen kannattavasti voittamaan kyseisen asiakkuuden itselleen. Skaalaetujen vuoksi riittävän tehokkuustason saavuttaminen edellyttää useamman sopimuksen voittamista. Viraston lähestymistapa huomioi tämän, koska Postin kanssa yhtä tehokas kilpailija kykenee kannattavasti voittamaan riittävän määrän asiakkaita itselleen, mikäli Postin nipputuotteen myynnistä saamat tulot kattavat liiketoiminnasta aiheutuvat kustannukset. Ks. esim. Baumol, William J. 1996: Predation and the logic of the average variable cost test. The Journal of Law and Economics 39(1) (1996), s. 49-72.

alueen, tuoteryhmittelyn, tiliryhmän ja kustannuspaikan mukaisesti ja oteltuina. Aineisto kattaa tiedot kesäkuusta 2017 toukokuulle 2018.<sup>68</sup>

79. Viraston analyysissä on hyödynnetty myös joitain osapuolten esittämiä arvioita sekä viraston niiden avulla tekemiä omia arvioita, sillä analyysissä käytetyistä luvuista ja muista yksityiskohdista ei ole ollut kaikilta osin saatavilla täsmällistä tietoa.
80. Lisäksi Posti on toimittanut virastolle sen käytössä olevan työajanlaskentajärjestelmän, josta ilmenee jakelun eri osa-alueisiin kuuluva keskimääräinen työaika yksittäistä lähetystä tai työvuoroa kohden<sup>69</sup>. KKV on hyödyntänyt analyysissään myös tätä aineistoa.

#### Analyysissä käytetyt hinnat

81. KKV on selvittänyt Postin virastolle toimittamista tiedoista muun muassa Postin suurasiakkailtaan perimät asiakashinnat sekä Postin kaikkien asiakashintojen keskiarvot vuonna 2017 ja vuoden 2018 ensimmäisellä puoliskolla. KKV toteaa Postin hinnoittelusta selvittämiensä tietojen perusteella, että Postin osoitteettoman jakelun jakelualueen mukaan painotettu keskihinta kaikista asiakkaista on ollut lähetystä kohden ■■■ senttiä vuonna 2017 ja ■■■ senttiä vuoden 2018 ensimmäisellä puoliskolla. Suurasiakkaiden osalta Postin perimä alin asiakaskohtainen hinta on Postin sisäisen asiakirjan mukaan ollut ■■■ senttiä per lähetys sekä vuonna 2017 että vuoden 2018 ensimmäisellä puoliskolla.<sup>70</sup>
82. Postin mukaan sen toimittamissa hintatiedoissa on käytetty lähetysten alinta painoluokkaa ja siten asiakkaalle alinta mahdollista hintaa. Mikäli asiakkaan materiaali on ollut painavampaa kuin alimmassa painoluokassa tarkoitettu materiaali, on asiakkaan tosiasiallisesti maksama hinta saattanut olla edellä mainitun keskihinnan laskennassa huomioitua korkeampi. Lisäksi tosiasiallinen asiakashinta on voinut poiketa Postin toimittamista tiedoista myös, mikäli asiakkaan eräko, ennakkotilausajan kohta tai aluejakauma on muuttunut hinnoittelupäätöksen ajankohdan jälkeen. KKV:n arvion mukaan tällaisten muutosten vaikutus keskihintaan on kuitenkin vähäinen.<sup>71</sup>

#### Analyysissä käytetyt kustannukset

83. Viraston yhtä tehokkaan kilpailijan testin ensimmäisessä osassa Postin kustannuksina on huomioitu osoitteettomien lähetysten lajittelusta, jake- lusta, kuljetuksesta ja Postin hallinnosta aiheutuvat vältettävissä olevat kustannukset. Vältettävissä olevilla kustannuksilla tarkoitetaan niitä

<sup>68</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 4.5.2018, liite ”Pokula data 06.2017 – 05.2018”.

<sup>69</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 13.8.2018, liite 3 ”Työajanlaskentajärjestelmä”.

<sup>70</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 13.8.2018, liite 1 ”Volyymi- ja liikevaihtotiedot” ja Posti Oy – Vastaus lisäselvityspyyntöön 10.9.2018 ja 27.9.2017, liite ”LIITE 11A Posti suurasiakkaat päivitetty”.

<sup>71</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 27.9.2017, liite 11B ”Excel-taulukon lukuohjeet”, dia 4.

kustannuksia, jotka yritys voisi tietyn ajanjakson aikana välttää lakkauttamalla tarkasteltavan toiminnon. Eri kustannuslajeista aiheutuvista vältettävissä olevista kustannuksista on esitetty analyysissa sekä ylä- että alarajan arvio mahdollisimman luotettavien tulosten saamiseksi.

84. Viraston saamien tietojen mukaan Posti kattaa Kotisuora-lähetysten Postinen-kansilehden kustannukset osin myymällä siinä olevaa mainostilaa asiakkaille ja osin käyttämällä kyseistä mainostilaa itse. Mikäli Posti lakkauttaisi nipputuotteen myynnin kokonaan, se joutuisi ostamaan vastavan mainostilan muualta.<sup>72</sup> Tämä vaihtoehtokustannus ja mainostilan myynti asiakkaille huomioiden virasto katsoo, ettei kansilehden tuottamiseen liity vältettävissä olevaa kustannusta.
85. SSM on omassa analyysissaan tarkastellut kaupunkimaisia ja harvaan asuttuja alueita erikseen ja esittänyt hinta-kustannusanalyysinsä Postin ABC-aluejaon mukaisesti. KKV katsoo, ettei voida pitää varteenotettavaa vaihtoehtona, että Posti luopuisi vain yksittäisestä jakelualueesta. Siten viraston analyysissa hintoja ja kustannuksia on katsottu tarkoituksenmukaiseksi vertailla kaikki jakelualueet kattavana kokonaisuutena. Jakelualueiden erilainen hinnoittelu on otettu huomioon viraston laskelmissa.

#### Keskimääräiset kokonaiskustannukset

86. Posti allokoii Kotisuora-nipputuotteelle yhteensä [redacted] miljoonan euron verran kustannuksia. [redacted]  
[redacted]. Posti jakoi viraston tarkastelemalla ajanjaksolla yhteensä noin [redacted] miljoonaa osoitteen tonta Kotisuora-lähetystä.<sup>73</sup> Yhden lähetyksen keskimääräinen kokonaiskustannus on siten noin [redacted] senttiä.
87. Kuten edellä luvussa 7.3.1 on todettu, keskimääräinen kokonaiskustannus ei kuitenkaan sovellu hyvin monituoteyritysten menettelyn arviointiin. Kyseistä kustannussuuretta voidaankin hyödyntää esillä olevassa asiassa ainoastaan kustannusten viitteellisenä ylärajana.

#### Lajittelun vältettävissä olevat kustannukset

88. Lajittelun osalta viraston laskelmissa on esitetty muista osoitteettoman jakelun kustannuslajeista poiketen ainoastaan yksi vältettävissä olevaa kustannusta kuvaava arvio, sillä lajittelun vältettävissä olevien kustannusten arvioiminen on ollut muihin kustannuslajeihin verrattuna selkeämpää Postin toimittaman kustannusaineiston kattavuuden ja yksityiskoh-taisuuden vuoksi.

<sup>72</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 5.3.2019, s. 3-4.

<sup>73</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 4.5.2018, liite ”Pokula data 06.2017 – 05.2018”.

89. Posti jakaa Kotisuora-lähetykset niputettuina kokonaisuuksina, minkä vuoksi lähetyksiä ei tarvitse lajitella muun postin joukkoon. Lajittelun kustannukset Postille ovat yhteensä noin [REDACTED] miljoonaa euroa ja ne muodostuvat [REDACTED]

[REDACTED]  
[REDACTED].<sup>74</sup>

90. Lajittelun vältettävissä olevat kustannukset sisältävät myös Postin lajittelussa hyödyntämän alihankintatyön kustannukset<sup>75</sup>. Postin osoitteettoman jakelun lajittelun alihankintakustannukset olivat [REDACTED] euroa vuonna 2017 ja [REDACTED] euroa vuonna 2018<sup>76</sup>.

91. KKV:n arvion mukaan niputus koneiden kustannukset ovat uponneita, eikä niitä siten tule huomioida vältettävissä olevien kustannusten laskennassa. Myöskään tilakustannukset eivät ole vältettävissä olevia, sillä Postin osoitteettoman jakelun niputus tapahtuu Helsingin postikeskuksessa, jota hyödynnetään myös Postin muussa toiminnassa. Sen sijaan muut edellä mainitut lajitteluun liittyvät kustannukset ovat viraston arvion mukaan vältettävissä olevia.

92. Viraston arvion mukaan lajittelusta syntyy vältettävissä olevia kustannuksia noin [REDACTED] senttiä lähetystä kohden.<sup>77</sup>

#### Jakelun vältettävissä olevat kustannukset

93. Jakelun vältettävissä olevat kustannukset muodostuvat kokonaan jakelutyöstä aiheutuvista työvoimakustannuksista. Jakelun kustannuslaskenta perustuu jakelutyön tuntihintaan, joka on Postin arvion mukaan [REDACTED] euroa<sup>78</sup>.

94. Oikeuskäytännössä osoitteettoman jakelun aiheuttamia kustannuksia on tarkasteltu erottamalla jakelukäynnit yksittäis- ja yhteispoikkeamiin. *Yhteispoikkeamat* ovat jakelukäyntejä, joilla jaetaan sekä osoitteellista että osoitteetonta postia, kun taas *yksittäispoikkeamat* ovat jakelukäyntejä,

<sup>74</sup> Posti Oy – Tapaamismuistio 27.4.2018, s. 2 ja Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 4.5.2018, liite ”Pokula data 06.2017 – 05.2018”.

<sup>75</sup> Postin mukaan alihankinnan osuus niputuksesta on noin [REDACTED] %, ja sitä hyödynnetään esimerkiksi konerikkojen vuoksi.

<sup>76</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 5.3.2019, s. 4. [REDACTED]

<sup>77</sup> Viraston arvio lajittelusta yksittäiselle lähetykselle aiheutuvasta vältettävissä olevasta kustannuksesta on laskettu jakamalla vältettävissä olevien kustannusten kokonaismäärä Postin jakamien osoitteettomien lähetysten lukumäärällä. Samaa menetelmää on hyödynnetty myös muista kustannuslajeista aiheutuvien lähetykskohtaisten vältettävissä olevien kustannusten laskennassa.

<sup>78</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 4.5.2018, liite ”KKV osoitteettoman kustannuslaskelma”, dia 7. Tuntihinta sisältää kaikki työvoimasta aiheutuvat kustannukset, mukaan lukien esimerkiksi sivukulut, lomat ja sairauspoissaolot (Posti Oy – Vastaus 5.3.2019 selvityspyyntöön, s. 4).



kimppulaatikoita silloin, [REDACTED].<sup>85</sup> SSM on väittänyt, että Postin kimppulaatikoista aiheutuvat kustannukset ovat kokonaan vältettävissä olevia, sillä laatikoita ei tarvittaisi, mikäli osoitteettomasta jakelusta luovuttaisiin<sup>86</sup>. Postin mukaan kimppulaatikoita käytetään kuitenkin myös esimerkiksi perjantaisin, jolloin Posti jakaa ainoastaan osoitteellisia lähetyksiä. Lisäksi Postin mukaan se optimoi jatkuvasti kimppulaatikoiden käyttöä jakelumäärien mukaan. Posti myös arvioi, että kimppulaatikoiden käyttö saattaa jatkossa vähentyä uusien, tavallisia jakelukärryjä suurempien sähköisten jakelukärryjen käyttöönoton myötä.<sup>87</sup>

99. Posti allokoiki kimppulaatikolla käyntiin kustannuksia [REDACTED] minuutin työaikaa vastaavan määrän työvuoroa kohden<sup>88</sup>. SSM:n arvion mukaan Postin postinjakaja käy kimppulaatikolla jakelukierroksensa aikana keskimäärin 2,8 kertaa, ja yksittäinen käynti lisää jakeluaikaa 10 minuutilla käyntiä kohden<sup>89</sup>. Siten SSM:n arvio kimppulaatikolla käynteihin käytetystä ajasta työvuoroa kohden on lähes [REDACTED] Postin arvioon verrattuna. Virasto katsoo, että Postin esittämä arvio kimppulaatikkokäynteihin kuluvasta ajasta on SSM:n esittämää arviota realistisempi ottaen huomioon, että kimppulaatikat sijaitsevat jakelureittien varrella, ja että toiminnon suorittaminen on suhteellisen yksinkertainen, mekaaninen toimenpide.
100. Postin mukaan osoitteettomien lähetysten jakelusta ei aiheudu ollenkaan vältettävissä olevia kustannuksia. Posti on kuitenkin toimittanut virastolle jakelun vältettävissä olevista kustannuksista arvion, joka sisältää 25 % nipputuotteen jakelulle allokoituista kustannuksista. Postin arvion mukaan jakelun vältettävissä oleva kustannus olisi näin laskettuna [REDACTED] senttiä lähetystä kohden.<sup>90</sup>
101. Virasto on arvioinut kimppulaatikkokäyntejä Postin kimppulaatikkokäynnille esittämän aika-arvion ja jakelun tuntihinnan perusteella. Näin laskettuna kimppulaatikkokäynneistä aiheutuu lisäkustannuksia viraston arvion mukaan noin [REDACTED] senttiä lähetystä kohden.
102. Ottaen huomioon sekä yksittäis- ja yhteispoikkeamat että kimppulaatikkokäynnit virasto arvioi, että jakelun vältettävissä olevat kustannukset ovat noin [REDACTED] senttiä lähetystä kohden.

<sup>85</sup> Posti Oy – Vastaus 5.3.2019 selvityspyyntöön, s. 3.

<sup>86</sup> Copenhagen Economics A/S – Hinta-kustannusanalyysi 11.12.2018, s. 25.

<sup>87</sup> Posti Oy – Vastaus 5.3.2019 selvityspyyntöön, s. 3.

<sup>88</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 13.8.2018, liite 3 ”Työajanlaskentajärjestelmä”, dia 20.

<sup>89</sup> Copenhagen Economics A/S – Hinta-kustannusanalyysi 11.12.2018, s. 25.

<sup>90</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 27.9.2017, liite 7.





yhteensä noin [REDACTED] miljoonaa euroa. SSM arvioi, että mikäli Posti luopuisi osoitteettomasta jakelusta, se voisi luopua noin [REDACTED] työntekijästä hallinnossaan säästäen näin noin [REDACTED] euroa.<sup>95</sup>

108. Viraston arvio hallinnon aiheuttamista vältettävissä olevista kustannuksista perustuu Postin toimittamaan kustannusaineistoon ja SSM:n edellä kuvattuun arvioon. Viraston arvon mukaan Postin hallinnosta aiheutuu vältettävissä olevia kustannuksia yhteensä vähintään [REDACTED] miljoonaa euroa (alarajan arvio) ja enintään [REDACTED] miljoonaa euroa (ylärajan arvio). Alarajan arvio perustuu siihen, että Postille aiheutuisi osoitteettoman jakelusta vältettävissä olevia hallinnollisia kustannuksia ensinnäkin [REDACTED], minkä lisäksi se voisi välttää noin neljänneksen strategian ja tuotannon kehitykseen sekä tuotantoprosessin johtoon ja työnjohtoon liittyvistä kustannuksista. Ylärajan arviossa on edelleen oletettu, että Postille aiheutuisi yleishallinnosta [REDACTED], mutta strategian ja tuotannon kehitykseen sekä tuotantoprosessin johtoon ja työnjohtoon liittyvistä kustannuksista olisi vältettävissä olevia noin puolet.
109. Viraston arvon mukaan hallinnosta aiheutuu vältettävissä olevaa kustannusta [REDACTED] senttiä lähetyksestä kohden.

#### Kustannukset yhteensä

110. Viraston arvon mukaan Postin osoitteettoman jakelun vältettävissä oleva kustannus on kaikki edellä mainitut kustannuslajit yhteenlaskettuna [REDACTED] senttiä lähetyksestä kohden. Yhteensä vältettävissä olevia kustannuksia syntyy osoitteettomasta jakelusta noin [REDACTED] miljoonaa euroa, mikä vastaa noin [REDACTED] % osoitteettomalle suorajakelulle Postin kirjanpidossa kohdistetuista kustannuksista.
111. Viraston arvon mukaan lajittelun osuus osoitteettoman jakelun vältettävissä olevista kokonaiskustannuksista on noin [REDACTED] %, jakelun noin [REDACTED] %, kuljetuksen noin [REDACTED] % ja hallinnon noin [REDACTED] %.
112. Viraston arvio osoitteettoman jakelun vältettävissä olevista kustannuksista poikkeaa sekä Postin omasta arviosta että SSM:n arviosta<sup>96</sup>. Posti on arvioinut oman kirjanpitonsa perusteella, että yksittäisen Kotisuora-lähetyksen vältettävissä oleva kustannus vuonna 2017 oli [REDACTED] senttiä. Lisäksi Posti on esittänyt vertailun vuoksi arvon vältettävissä olevista kustannuksista, mikäli kustannuksissa huomioitaisiin Postin näemyksen vastaisesti 25 % Postin perusjakelun kustannuksista. Postin

---

<sup>95</sup> Suomen Suoramainonta Oy – Vastaus selvityspyyntöön 20.7.2017, liite 1.1, s. 4.

<sup>96</sup> SSM:n arvon mukaan Postin keskimääräiset vältettävissä olevat kustannukset vuonna 2017 olivat kaupunkimaisilla alueilla 3,21 senttiä ja harvaan asutuilla alueilla 4,92 senttiä (Copenhagen Economics A/S – Hinta-kustannusanalyysi 11.12.2018, s. 27).

arvion mukaan yhden lähetyksen vältettävissä oleva kustannus olisi tällöin ■■■■ senttiä.<sup>97</sup>

113. KKV:n asiassa saamien selvitysten mukaan Postin kustannukset ovat – päinvastoin kuin SSM on esittänyt – laskeneet viraston aiempaan selvitykseen verrattuna. KKV:lla ei ole asiassa saatujen selvitysten perusteella aihetta kyseenalaistaa Postin toimittamia kustannus- ja hintatietoja. Viraston toteuttamassa analyysissä on kuitenkin hyödynnetty myös sellaisia arvioita ja laskentamenetelmiä, jotka eivät vastaa Postin näkemystä asiasta.
114. Yhtä tehokkaan kilpailijan testin toisessa osassa KKV on laskenut Postin osoitteettomasta jakelusta aiheutuvan asiakaskohtaisen vältettävissä olevan kustannuksen. Asiakaskohtaiset vältettävissä olevat kustannukset muodostuvat kokonaisuudessaan lajittelusta ja hallinnosta, eivätkä ne siten sisällä ollenkaan jakelutyöstä ja lähetysten kuljettamisesta aiheutuvia kustannuksia olettaen, että nippu jaetaan joka tapauksessa ilman yksittäistä asiakasta. Viraston arvion mukaan Postin vältettävissä oleva asiakaskohtainen kustannus on noin ■■■■ senttiä lähetystä kohden.

#### KKV:n yhtä tehokkaan kilpailijan testin tulokset

115. Postin toimittamien tietojen perusteella sen Kotisuora-nipputuotteen keskihinta vuonna 2017 oli ■■■■ senttiä. Tämä alittaa yksittäisen lähetyksen keskimääräiset kokonaiskustannukset (noin ■■■■ senttiä). Nipputuotteen keskihinta kuitenkin ylittää sekä viraston vältettävissä olevan kustannuksen alarajaa koskevan arvion (■■■■ senttiä) että ylärajan arvion (■■■■ senttiä). Matalimman hinnan vuonna 2017 Posti tarjosi ■■■■, jonka yksikköhinta oli ■■■■ senttiä per lähetys. Tämä kuitenkin ylittää viraston arvion sekä asiakaskohtaisen vältettävissä olevan kustannuksen alarajasta (■■■■ senttiä) että ylärajasta (■■■■ senttiä).
116. Vuoden 2018 ensimmäisellä puoliskolla Postin nipputuotteen keskihinta oli ■■■■ senttiä, joka edelleen alittaa yksittäisen lähetyksen keskimääräiset kokonaiskustannukset, mutta ylittää viraston vältettävissä olevan kustannuksen ala- ja ylärajan koskevat arviot. Matalin hinta oli ■■■■ tarjottu yksikköhinta (■■■■ senttiä), eikä Posti ole siten hinnoitellut yhdenkään asiakkaan kohdalla alle asiakaskohtaisen vältettävissä olevan kustannuksen.
117. KKV:n yhtä tehokkaan kilpailijan testin tulosten perusteella Posti on hinnoittelullaan kattanut Kotisuora-nipputuotteen vältettävissä olevat kustannukset. Se ei myöskään ole tarjonnut yhdellekään asiakkaalle hintaa, joka alittaisi kustannuksen, jonka Posti keskimäärin voisi välttää lopettamalla nipputuotteen myynnin kyseiselle asiakkaalle.

<sup>97</sup> Posti Oy – Vastaus selvityspyyntöön 27.9.2017, s. 5.

## 7.3.2.3 KKV:n arviointi

118. Oikeuskäytännössä ei ole määritelty rajaa sille, milloin poissulkeutumista on pidettävä määräävän markkina-aseman väärinkäytön näkökulmasta kilpailua rajoittavana, vaan arviointi on suoritettava tapauskohtaisesti. Siten arvioitaessa voiko Postin menettely johtaa yhtä tehokkaiden kilpailijoiden poissulkeutumiseen osoitteettoman jakelun markkinoilta, on arvioitava useita Postin menettelyyn ja sen markkina-aseman vahvuuteen liittyviä tekijöitä. Tällaisia ovat mahdollisen määräävän aseman vahvuus merkityksellisillä markkinoilla, väitetyn menettelyn laajuus, kilpailijoiden ja asiakkaiden asema sekä mahdolliset todisteet poissulkeutumiseen pyrkivästä strategiasta.<sup>98</sup>
119. KKV on arvioinut edellä mainittujen tekijöiden lisäksi osapuolten sille esittämiä väitteitä ja todistusaineistoa Postin osoitteettoman jakelun kannattavuudesta sekä toteuttanut oman yhtä tehokkaan kilpailijan testinsä, joka on kuvattu edellä.
120. Vaikka asiassa ei arvioinnin lopputulos huomioiden ole tarpeen ottaa kantaa siihen, onko Posti määräävässä markkina-asemassa osoitteettomassa jakelussa, on Postin markkinavoimaa suhteessa kilpailijoihin ja muihin osoitteettoman jakelun markkinoihin liittyviin olosuhteisiin tarkasteltu edellä luvussa 7.2. Tältä osin voidaan tiivistetysti todeta, että vaikka Postilla on muita markkinatoimijoita kattavampi jakeluverkosto, ovat Postin ja sen merkittävimmän kilpailijan SSM:n markkinaosuudet olleet jo pitkään lähes yhtä suuret. Posti ja SSM ovatkin kilpailleet osoitteettoman jakelun markkinajohtajuudesta jo usean vuoden ajan. Joinakin vuosina Postin markkinaosuus on ollut suurempi, toisina taas SSM:n.
121. Posti ja SSM myös kilpailevat samoista asiakkaista jatkuvasti. Erityisesti suuret mainostaja-asiakkaat eivät osta jakelua automaattisesti vain jommaltakummalta toimijalta, vaan ne pyytävät säännöllisesti tarjouksia molemmilta. Kilpailuun vastaamista tapauskohtaisilla alennuksilla voidaan pitää normaalina, hintakilpailuun olennaisesti kuuluvana toimintana.
122. Postin osoitteettoman lähetyksen keskihinta on edellä kuvatusti tarkastelun kohteena olleella ajanjaksolla ylittänyt sen keskimääräisen vältettävissä olevan kustannuksen. Mikäli koko nipputuotteelle laskettuja keskimääräisiä vältettävissä olevia kustannuksia verrataan yksittäisiltä suurasiakkailta perittyihin hintoihin, on Posti alittanut keskimääräisen vältettävissä olevan kustannuksen vuonna 2017 [REDACTED] asiakkaan osalta, mikä vastaa noin [REDACTED] % Postin volyyymista. Vastaavasti vuonna 2018 Postin [REDACTED] suurasiakkaalta perimä hinta on alittanut nipputuotteen keskimääräisen vältettävissä olevan kustannuksen. Nämä asiakkaat vastaavat noin [REDACTED] % Postin volyyymista.

<sup>98</sup> SEUT 102 tiedonanto, kohta 20 ja asia C-413/14 P, *Intel v. komissio*, kohta 139.

123. Koska osoitteettomaan jakeluun liittyy merkittäviä skaalaetuja ja jotkut Postin perimät asiakaskohtaiset hinnat ovat alittaneet koko nipputuotteen keskimääräiset vältettävissä olevat kustannukset, virasto on toteuttanut asiassa lisäksi edellä esitettyä yksityiskohtaisemman analyysin, jossa se on verrannut kultakin suurasiakkaalta perittyä hintaa yksittäisen asiakkaan aiheuttamaan vältettävissä olevaan kustannukseen. Tällainen hinta-kustannusvertailu sekä kuvaa logiikkaa osoitteettoman jakelun hinnoittelupäätösten taustalla että antaa kohdassa 122 esitettyä tarkastelutapaa realistisemmän kuvan yhtä tehokkaan kilpailijan poissulkeutumisriskistä kyseisillä markkinoilla. Viraston analyysin perusteella Posti ei ole edellä kuvatusti alittanut asiakaskohtaista vältettävissä olevaa kustannusta yhdenkään asiakkaan osalta. Siten Posti ei ole uhrannut voittojaan, vaan sen hinnoittelu on ollut kannattavaa niin kokonaisuutena kuin yksittäisten asiakkaidenkin osalta tarkasteltuna.
124. Koska Postin Kotisuora-nipputuotteen hinnat ovat kuitenkin alittaneet kyseisten tuotteiden keskimääräiset kokonaiskustannukset, on KKV lisäksi tarkastellut, onko Posti omaksunut kilpailun vastaisen markkinoiden sulkemiseen tähtäävän liiketoimintastrategian. Viraston asiassa saamat selvitykset eivät ole osoittaneet, että Posti olisi tarkoituksellisesti pyrkinyt poissulkemaan kilpailijoita markkinoilta. Myöskään edellä markkinaolosuhteista sanottu tai viraston laatima yhtä tehokkaan kilpailijan testi eivät anna aihetta arvioida asiaa toisin.
125. KKV katsoo kokonaisarvion perusteella, ettei asiassa ole saatu näyttöä Postin menettelyn kilpailua kilpailulain 7 §:n vastaisella tavalla rajoittavista vaikutuksista osoitteettoman jakelun markkinoilla.

## 15 Johtopäätökset

126. Kilpailulain 31 §:n mukaan KKV selvittää kilpailunrajoituksia ja niiden vaikutuksia. Mikäli virasto katsoo elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän rajoittavan kilpailua 5 tai 7 §:ssä taikka SEUT 101 tai 102 artiklassa tarkoitettulla tavalla, sen on ryhdyttävä toimenpiteisiin kilpailunrajoituksen tai sen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi. KKV voi kuitenkin olla ryhtymättä toimenpiteisiin, jos toimenpiteisiin ryhtyminen ei ole tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.
127. Virasto on selvittänyt Postin hinnoittelua ja menettelyä osoitteettoman jakelun markkinoilla kesäkuun 2017 ja toukokuun 2018 välisellä ajanjaksolla. KKV:n asiassa saamien selvitysten perusteella ei ole saatu sellaista näyttöä, jonka perusteella Postin hinnoittelussa ja menettelyssä markkinoilla voitaisiin katsoa olevan kyse kilpailulaissa kielletystä saalistushinnoittelusta taikka asiaa olisi muutoinkaan perusteltua selvittää enempää tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin, kun otetaan huomioon osoitteettoman jakelun liiketoiminnan erityispiirteet ja

markkinaolosuhteet kokonaisuudessaan. Viraston selvitystyön perusteella asiassa on pikemminkin kyse kahden yrityksen välisestä voimakaasta hintakilpailusta ja Postin tuotantoprosessin tehostamisella saavutetun kilpailuedun vaikutuksesta osapuolten väliseen kilpailuasetelmaan.

128. Edellä esitetyillä perusteilla KKV poistaa asian käsittelystä.
129. Virasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi, mikäli se saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä asiassa käsitellyn toiminnan kilpailulain vastaisuutta.

## **16 Sovelletut säännökset**

Kilpailulaki (948/2011) 4 §, 7 §, 31 § ja 50 §.

## **17 Muutoksenhaku**

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

## **18 Lisätiedot**

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

Johtaja Valtteri Virtanen

Asiantuntija Annastina Hellsten