

**Posti Group Oyj:n väitetty määrävän markkina-aseman väärinkäyttö
osoitteellisten yrityskirjeiden hinnoittelussa**

Sisällys

1	Asia	1
2	Osapuolet.....	1
3	Ratkaisu	1
4	Asian vireilletulo ja selvitystoimenpiteet.....	1
5	Asiaselostus.....	2
5.1	Osapuolet	2
5.2	Postin osoitteelliset yrityskirjeet.....	3
5.3	Postin osoitteellisten yrityskirjeiden hinnoittelu.....	3
5.4	Toimenpidepyyntö	4
6	Oikeudellinen arviointi.....	5
6.1	Merkitykselliset markkinat.....	5
6.2	Määräävä markkina-asema	8
6.3	Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö.....	9
6.3.1	Arvioinnin oikeusperusta	9
6.3.2	Postin menettelyn arviointi.....	12
7	Johtopäätös	18
8	Sovelletut säännökset.....	18
9	Muutoksenhaku.....	18
10	Lisätiedot.....	18

1 Asia

Posti Group Oyj:n väitetty määräävän markkina-aseman väärinkäyttö osoitteellisten yritys kirjeiden hinnoittelussa

2 Osapuolet

Toimenpidepyynnön kohde:

Posti Group Oyj, Helsinki

Toimenpidepyynnön tekijä:

Ropo Capital Oy, Kuopio

3 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto poistaa asian käsittelystä.

4 Asian vireilletulo ja selvitystoimenpiteet

1. Ropo Capital Oy (jäljempänä "Ropo Capital") on 11.9.2017 päivätyssä toimenpidepyynnössään pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastoa (jäljempänä "KKV tai "virasto") selvittämään, syyllistyykö Posti Group Oyj (jäljempänä "Posti") kiellettyyn kilpailun rajoittamiseen osoitteellisten yritys kirjeiden hinnoittelua koskevilla uudistuksilla. Ropo Capitalin mukaan Postin hinnoittelussaan noudattama jako lähettäjä- ja välittäjäasiakkaisiin on syrjivä ja omiaan johtamaan markkinoiden sulkeutumiseen. Lisäksi Ropo Capital katsoo, että hinnoittelu-uudistusten aikataulu ja hinnoittelun välitysasiakkailta edellyttämät toimenpiteet ovat aiheuttaneet näille yrityksille suhteettomia vaikeuksia ja suosineet Postin omaa tytäryhtiötä.¹
2. Virasto on hankkinut asiassa suullisia ja kirjallisia selvityksiä Ropo Capitalilta, Postilta sekä muilta markkinatoimijoilta tarkoituksenaan selvittää, onko Postin menettelyä pidettävä kilpailulain (948/2011) 7 §:ssä kiellettyinä määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä.
3. Virasto on toimittanut päätösluonnoksen tiedoksi Postille 4.9.2020 ja Ropo Capitalille 25.9.2020 ja varannut niille mahdollisuuden lausua luonnoksesta. Kumpikaan asian osapuoli ei antanut lausuntoa.

¹ Ropo Capitalin vireille paneman asian lisäksi KKV on selvittänyt Postin yritys kirjeiden hinnoittelua myös omaaloitteisesti eräältä markkinatoimijalta saatujen tietojen perusteella toukokuusta 2017 lähtien (ks. dnro KKV/1051/14.00.00/2017). Omaaloitteisen selvityksen yhteydessä saatuja selvityksiä on hyödynnetty soveltuvin osin myös tässä päätöksessä käsiteltävien väitteiden arvioinnissa.

5 Asiaselostus

5.1 Osapuolet

4. **Ropo Capital Oy** tarjoaa asiakkailleen palvelukokonaisuutta, joka kattaa laskun koko elinkaaren. Palvelukokonaisuus pitää sisällään laskun muodostuksen ja lähetyksen, reskontravalvonnan, muistutuspalvelut ja perintäpalvelut (kaikki yhdessä "taloushallinnon ulkoistuspalvelut"). Lisäksi Ropo Capitalin liiketoiminnan merkittävä osa muodostuu informaatiologiikka-palveluista, joissa asiakas toimittaa halutun viestin sähköisessä muodossa Ropo Capitalille, joka tulostaa, kuorittaa ja toimittaa kirjeen Postille postin-kuljetusta varten (kaikki yhdessä "informaatiologiikan palvelut").² Ropo Capitalin liikevaihto vuonna 2018 oli noin 45 miljoonaa euroa ja vuonna 2019 noin 47 miljoonaa euroa.³
5. **Posti Group Oyj** (jäljempänä myös "Posti") on Posti-konsernin emoyhtiö. Postin liiketoiminta muodostuu kirje-, lehti- ja pakettituotteiden jakelupalveluista, verkkokaupan palveluista, kokonaisvaltaisista toimitusketjuratkaisuista, kuten varastointi- ja sisälogistiikan palveluista, sekä laajasta kirjosta yritysten ja yhteisöjen kuljetuspalveluja, esimerkkinä elintarvikelogistiikan ja rahdin palvelut. Lisäksi Posti tarjoaa erilaisia digitaalisia palveluja, globaaleja ohjelmistoratkaisuja sekä koti- ja hoivapalveluja.⁴ Posti Group Oyj:n liikevaihto vuonna 2018 oli noin 1 559 miljoonaa euroa ja vuonna 2019 noin 1 565 miljoonaa euroa.⁵
6. Posti-konserniin kuuluva **Posti Messaging Oy** (jäljempänä "Posti Messaging")⁶ tuottaa sekä taloushallinnon ulkoistuspalveluita että informaatiologiikan palveluita. Molemmat palvelukokonaisuudet ovat postipalveluihin nähden vertikaalisessa suhteessa postipalveluiden ollessa olennainen tuotannon tekijä mainittujen palveluiden tuottamisessa. Posti Messagingin liikevaihto vuonna 2018 oli noin 63 miljoonaa euroa ja vuonna 2019 noin 88 miljoonaa euroa.⁷

² Ropo Capital Oy - Toimenpidepyyntö 11.9.2017, s. 2.

³ Alma Talent Oy, Tietopalvelut, viitattu 10.8.2020.

⁴ Postin verkkosivut, saatavissa: <<https://www.posti.com/posti-yrityksena/posti-lyhyesti/>>, viitattu 28.5.2020.

⁵ Alma Talent Oy, Tietopalvelut, viitattu 10.8.2020.

⁶ Toimenpidepyynnössä viitataan Posti Messagingin sijaan OpusCapita Group Oy:öön (jäljempänä "OpusCapita"), johon Posti Messagingin toiminnot kuuluivat ennen OpusCapitan uudelleen järjestelyä. Jäljempänä tarkasteltaessa OpusCapitan tai Posti Messagingin menettelystä esitettyjä väitteitä viitataan selkeyden vuoksi vain Posti Messagingiin.

⁷ Alma Talent Oy, Tietopalvelut, viitattu 13.10.2020. Yhtiön tilikausi vuonna 2018 oli kahdeksan kuukautta ja vuonna 2019 12 kuukautta.

5.2 Postin osoitteelliset yrityskirjeet

7. Postin osoitteellisten kirjeiden valikoimaan kuuluvat yleispalveluvelvoitteen sisältyvien kirjeiden lisäksi myös kilpailuille markkinoille lukeutuvat yrityskirjeet. Postin osoitteellinen yrityskirjevalikoima kattaa Economy- ja Priority-kirjeet sekä koneelliseen lajitteluun sopivat vakiokirjeet. Vakiokirjeet on tarkoitettu erityisesti suurten kirjemäärien lähettämiseen.⁸
8. Posti lanseerasi vuoden 2019 alussa uuden, muita kirjepalveluitaan edullisemmän Economy-vakiokirje Pro -palvelun. Kyseinen kirjepalvelu hyödyntää Postin sähköistä lajittelupalvelua ja edellyttää asiakkailta uuden 2D-koodin käyttöönottoa.⁹

5.3 Postin osoitteellisten yrityskirjeiden hinnoittelu

9. Posti uudisti osoitteellisten yrityskirjeiden hinnoittelurakennettaan vuonna 2017. Posti sovelsi hinnoittelussaan aiemmin yhtä valtakunnallista hintaa ja myönsi volyyrialennuksen kaikille yli miljoona yrityskirjettä vuodessa toimittaville asiakkailleen. Posti ilmoitti asiakkailleen alun perin kuukauden varoitusajalla, että yritysten käyttämien Priority- ja Economy -kirjetuotteiden hinnoittelu muuttuisi 1.6.2017 alkaen. Posti siirsi sittemmin hinnoitteluuudistuksen toimeenpanoa myöntäen samalla erinäisiä siirtymäajan alennuksia vuoden 2017 loppuun saakka.
10. Vuoden 2018 loppuun saakka voimassa olleen Postin uuden hinnoittelumallin mukaan tietyn määrän Economy-vakiokirjeitä vuodessa lähettävät asiakkaat voivat valita yhden valtakunnallisen hinnan sijaan aluekohtaisen hinnoittelun. Aluekohtaisessa hinnoittelussa kirjeen hinta määräytyy vastaanottajan sijainnin mukaan, sillä Postin mukaan kirjejakelun kustannukset vaihtelevat alueesta riippuen. Aluksi asiakas pystyi hyödyntämään aluekohtaista hinnoittelua, mikäli hän lähetti yli miljoona Economy-vakiokirjettä vuodessa. Sittemmin Posti kuitenkin alensi tätä volyymirajaa, ja 1.6.2018 alkaen aluekohtaista hinnoittelua on ollut mahdollista soveltaa vuosittaisen kirjemäärän ylittäessä 400 000 kappaletta. Lisäksi Economy-vakiokirje Pro -palvelu hinnoitellaan aluekohtaisesti vuosittaisesta lähetysvolyyymistä riippumatta. 1.1.2019 alkaen kaikki Economy-vakiokirjeet ovat olleet aluehinnoiteltuja.¹⁰
11. Lisäksi uudessa hinnoittelumallissa asiakkaat jaetaan lähettäjä- ja välittäjä-asiakkaisiin, ja Postin myöntämät volyyrialennukset määräytyvät lähettäjäasiakaskohtaisten volyyymien mukaan. Lähettäjäasiakas määrittelee lähe-

⁸ Postin verkkosivut, saatavissa: <<https://www.posti.fi/fi/yrityksille/laheta-ja-osta/lahetykset-kotimaahan/kirjeet>>, viitattu 26.5.2020.

⁹ Lajittelupalvelu on Postin tarjoama maksuton, postituksen esityötä tukeva työkalu, joka tuottaa muun muassa tietyissä kirjepalveluissa käytettävän 2D-koodin. Ks. lisää lajittelupalvelusta Postin verkkosivuilta.

¹⁰ Posti Oy - Vastaus selvityspyyntöön 22.1.2018, s. 5 ja Posti Oy - Vastaus selvityspyyntöön 21.3.2019, s. 3-4.

tettävän viestin sisällön ja luo postipalveluiden kysyntää. Välittäjäasiakas puolestaan kokoaa eri lähettäjäasiakkailta peräisin olevia kirjeitä ja toimittaa ne Postille jaettavaksi. Välittäjä toimii siten lähettäjän ja Postin välillä kirjeiden keräilyssä ja kokoamisessa ennen niiden toimittamista Postin jakeluverkkoon. Asiakas voi olla sekä lähettäjä- että välittäjäasiakas palvelusta riippuen.¹¹

12. Hinnoittelu-uudistuksen myötä volyymialennus poistui kokonaan useista yrityskirjepalveluista, ja uusi volyymialennus koskee vain Economy-vakiokirjepalveluita eli Economy-vakiokirje- ja Economy-vakiokirje Pro-palvelua. Uuden hinnoittelukäytännön mukaisen volyymialennuksen voi saada lähetettäessä yli miljoona Economy-vakiokirjettä vuosittain. Posti hinnoittelee lähettäjäasiakkaan Postin jakeluun tulevan kokonaisvolyymin ja välittäjää käytettäessä huomioi sen välittäjän hinnoittelussa. Aiemman hinnoittelumallin mukaan Posti myönsi välittäjälle vuosittain yhden volyymialennuksen välittäjän kokonaisostojen perusteella, mutta nykyisin myös välittäjälle myönnettävät volyymialennukset määräytyvät lähettäjäasiakaskohtaisesti eli alennusta myönnetään kunkin lähettäjäasiakkaan volyymin ylittäessä alennuksen kynnyksarvon. Postin volyymialennustaulukko on saatavilla Postin verkkosivuilla.¹²
13. Uuden Economy-vakiokirje Pro -palvelun myötä myös postituksen esityötä tukevan Postin lajittelupalvelun käytöstä aiemmin yrityskirjeiden osalta maksettu korvaus poistui. Lajittelupalvelun käyttö tuottaa kuitenkin edelleen Postin mukaan sille kustannushyötyä, mutta tämä hyöty on viety aiemmassa erilliskorvaukseen perustuvasta hinnoittelumallista poiketen suoraan Economy-vakiokirje Pro -palvelun hintaan.¹³

5.4 Toimenpidepyyntö

14. Toimenpidepyynnön mukaan Posti on syyllistynyt määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön yritysasiakkaiden osoitteellisten kirjeiden jakelupalvelun hinnoittelussa Posti Messagingin kilpailijoita syrjivillä ja markkinoita sulkevilla menettelyillä. Esitetyt väitteet koskevat erityisesti Economy-vakiokirjepalveluiden (Economy-vakiokirje ja Economy-vakiokirje Pro) uutta lähettäjäasiakaskohtaista hinnoittelumallia ja hinnoittelu-uudistusten aikataulua. Jatkossa tässä päätöksessä näiden väitteiden tarkastelun yhteydessä ”yrityskirjeillä” tarkoitetaan vain näitä mainittuja palveluita.

¹¹ Posti Oy - Vastaus selvityspyyntöön 22.1.2018, s. 4.

¹² Postin verkkosivut, saatavissa: <<https://www.posti.fi/fi/yrityksille/monikanavainen-viestinta/monikanavainen-jakelu/kotimaan-kirjekokoukset/kotimaan-kirjepalvelut/suurpostittajat>>, viitattu 1.6.2020.

¹³ Posti Oy - Vastaus selvityspyyntöön 21.3.2019, s. 2. Lajittelupalvelun käytön lisäksi Posti ei ole tunnistanut muita välittäjäasiakkaiden Postille tuottamia kustannushyötyjä (Posti Oy - Vastaus selvityspyyntöön 22.1.2018, s. 6).

6 Oikeudellinen arviointi

6.1 Merkitykselliset markkinat

15. 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 ja/tai palvelut, 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 vierekkäisistä maantieteellisistä alueista erityisesti kilpailuedellytysten huomattavan erilaisuuden perusteella.¹⁴

Osoitteellisten yritys kirjeiden jakelu ja postipalvelut

16. Esillä olevassa asiassa on kyse osoitteellisten yritys kirjeiden hinnoittelusta. Yritys kirjeitä käytetään esimerkiksi laskutukseen ja tiedottamiseen. Yritys kirjeiden jakelu ei sisälly postilaissa (415/2011) säädettyyn postipalvelujen yleispalveluun, vaan yritys kirjeitä ovat voineet jakaa vuodesta 1994 lähtien myös muut toimijat kuin yleispalvelun tarjoajaksi nimitetty Posti. Yleispalvelun ulkopuolelle jäävien yritys kirjeiden ja muun postipalvelutoiminnan harjoittaminen on kuitenkin ilmoituksenvaraista toimintaa, ja ilmoituksen on tehnyt Postin lisäksi 18 muuta postiyritystä. Posti on kuitenkin edelleen ainoa valtakunnallinen postinjakelija.¹⁵
17. Toimenpidepyynnön mukaan asiassa merkitykselliset markkinat muodostuvat postipalveluiden markkinoista alamarkkinoineen. Nämä markkinat sisältävät toimenpidepyynnön mukaan muun muassa osoitteelliset kirjelähetykset, yleispalvelupaketit ja lehtijakelun. Postipalvelutoiminta on taloushallinnon ulkoistuspalveluihin ja informaatiologiikkapalveluihin nähden vertikaalisessa suhteessa, ja se on olennainen tuotannontekijä kyseisten palveluiden tuottamisessa.¹⁶

¹⁴ Komission tiedonanto merkityksellisten markkinoiden määritelmästä yhteisön kilpailuoikeuden kannalta (EYVL 97/C 372/03, 9.12.1997), kohdat 2 ja 7-9.

¹⁵ HE 216/2010 vp, s. 44; Traficom: Postitoimintarekisteri, saatavissa: <<https://www.traficom.fi/fi/viestinta/posti/postitoimintarekisteri>>, viitattu 12.8.2020; Traficom: Postimarkkinaselvitys 2018, s. 6, päivätty 18.6.2019 (muokattu 12.8.2019), saatavissa: <<https://www.traficom.fi/fi/postimarkkinaselvitys>>, viitattu 29.5.2020. Useat yritys kirjeitä jakavat yritykset ovat jo aiemmin jakaneet muita lähetyksilajeja, joten ne pystyvät hyödyntämään yritys kirjeiden jakelussa olemassa olevaa jakeluverkkoaan.

¹⁶ Ropo Capital Oy - Toimenpidepyyntö 11.9.2017, s. 2-3, ks. erityisesti alaviite 3 oikeustapaustulkauksineen.

18. Euroopan komission (jäljempänä ”komissio”) ratkaisukäytännössä yrityksille suunnattuja postipalveluita on tarkasteltu yksityishenkilöille suunnatuista palveluista erillisinä tuotemerkkinoina.¹⁷ Lisäksi Ruotsin kilpailuviranomainen, Konkurrensverket, on tarkastellut yhtäältä viranomais- ja yrityskirjeitä ja toisaalta osoitteellista markkinointiviestintää eri markkinoina ottamatta kuitenkaan lopullisesti kantaa täsmälliseen markkinamäärittelyyn.¹⁸
19. Maantieteellisesti kansalliset postipalvelut on komission oikeuskäytännössä katsottu kansainvälisistä postipalveluista erillisiksi markkinoiksi markkinoiden täsmällisestä segmentoinnista riippumatta.¹⁹ Esimerkiksi Tanskan ja Ruotsin postitoimijoiden yhdistymistä koskevassa ratkaisussaan komissio katsoi merkityksellisten markkinoiden olevan kansalliset, sillä postipalveluiden tarjoaminen nojasi kotimaisten postitoimijoiden muodostamaan verkostoon, ja postitoimijoille asetetut säätelyyn liittyvät rajoitukset olivat soveltamisaltaan kansallisia.²⁰ Myös Konkurrensverketin ratkaisukäytännössä kirjekäytännön alennuskäytäntöjä on tarkasteltu Ruotsin laajuisilla markkinoilla.²¹

Taloushallinnon ulkoistuspalvelut ja informaatiologiikka

20. Asiassa merkityksellisiä markkinoita ovat toimenpidepyynnön mukaan myös taloushallinnon ulkoistuspalveluiden markkinat ja informaatiologiikan markkinat. Taloushallinnon ulkoistuspalveluiden markkinat kattavat ainakin tilausten hallintaan ja laskujen muodostamiseen liittyvät palvelut, laskujen lähetyspalvelut, myyntireskontran, kassanhallinnan, reskontravalvonnan ja muistutusprosessit sekä saatavien perintäpalvelut. Taloushallinnon ulkoistuspalveluita käyttävät kaikenkokoiset yritykset ja julkinen sektori. Informaatiologiikan markkinoille kuuluvat toimenpidepyynnön mukaan palvelut, joita yritykset tarvitsevat muun muassa laskujen ja osoitteellisten markkinointiviestien saattamisessa paperimuotoon ja valmiiksi postinkuljetusta varten. Esimerkiksi Ropo Capitalin tarjoama informaatiologiikan kokonaispalvelu kattaa asiakkaan viestin tulostuksen, kuorituksen ja toimituksen Postille.²²

¹⁷ Komission päätös COMP/M.1915 - The Post Office/TPG/SPPL, kohta 35. Ks. myös komission päätös COMP/M.6503 - LA POSTE/ SWISS POST/ JV, kohdat 22 ja 25.

¹⁸ Konkurrensverket dnro 251/2006, kohta 12.

¹⁹ Komission päätös COMP/M.6503 - LA POSTE/ SWISS POST/ JV, kohdat 27-28; komission päätös IV/M.102 - TNT / CANADA POST, DBP POSTDIENST, LA POSTE, PTT POST & SWEDEN POST, kohdat 30-33; komission päätös COMP/M.1915 - The Post Office/TPG/SPPL, kohta 59.

²⁰ Komission päätös COMP/M.5152 - POSTEN AB / POST DANMARK A/S, kohta 20. Esimerkiksi komission Deutsche Postia koskeneessa ratkaisussa postimyyntiyrityksille tarjottavien pakettipalvelujen merkitykselliset maantieteelliset markkinat katsottiin kansallisiksi, koska yritys tarjosi kyseisiä palveluja ainoastaan Saksassa ja vain oman infrastruktuurinsa välityksellä eli ilman muissa jäsenvaltioissa toimivien yritysten kanssa tehtävää yhteistyötä (komission päätös COMP/35.141 - Deutsche Post AG, kohdat 27 ja 30).

²¹ Konkurrensverket dnro 638/2015 ja 639/2015, s. 7.

²² Ropo Capital Oy - Toimenpidepyyntö 11.9.2017, s. 2-3.

21. Konkurrenssverket arvioi kahdessa Ruotsin kansallista postitoimijaa koskeneessa ratkaisussaan merkityksellisiä markkinoita informaatiologiikan markkinoille lukeutuvien tulostus- ja kuorituspalveluiden osalta. Konkurrenssverket katsoi ensinnäkin, että yhtäältä lähetysten fyysinen jakelutoiminta että toisaalta tulostus- ja kuoritustoiminta muodostivat omat merkitykselliset markkinansa. Lisäksi tulostus- ja kuoritustoiminta saattoi jakautua edelleen eri alamarkkinoihin, mutta Konkurrenssverket ei kuitenkaan ottanut tuotemerkkinoiden täsmälliseen määrittelyyn kantaa. Tulostus- ja kuorituspalveluita tarkasteltiin Ruotsin laajuisilla markkinoilla.²³ Lisäksi edellä mainitussa Tanskan ja Ruotsin postitoimijoita koskeneessa yrityskauppa-asiassa osapuolet katsoivat lähetysten tulostus- ja kuoritustoiminnan markkinoiden olevan laajuudeltaan kansalliset. Komissio ei kuitenkaan ottanut asiassa kantaa merkityksellisten maantieteellisten markkinoiden täsmälliseen määrittelyyn.²⁴
22. Taloushallinnon ulkoistuspalveluiden markkinamäärittelystä ei ole kotimaista tai EU:n oikeuskäytäntöä, mutta kyseisten palveluiden markkinoiden voitaneen alustavasti katsoa kattavan toimenpidepyynnössä esitetyt osat alueet ja olevan informaatiologiikan palveluiden tapaan maantieteelliseltä laajuudeltaan kansalliset.
23. Ropo Capitalin mukaan sen markkinaosuus taloushallinnon ulkoistuspalveluiden markkinoilla oli asian vireille tullessa vuonna 2017 noin [REDACTED] % ja Posti Messagingin edeltäjän, OpusCapitan, noin [REDACTED] %. Informaatiologiikan palveluiden markkinoilla Ropo Capitalin markkinaosuus oli vastaavasti noin [REDACTED] % ja OpusCapitan noin [REDACTED] %.²⁵ Osapuolten mukaan muita merkittäviä toimijoita edellä mainituilla markkinoilla ovat muun muassa [REDACTED]
[REDACTED]²⁶ Edellä sanotusta huolimatta markkinatilanteessa on kuitenkin tapahtunut vuoden 2017 jälkeen sellaisia muutoksia, joiden myötä markkinoiden kilpailutilanne ja osapuolten markkinaosuudet saattavat poiketa edellä esitetystä.²⁷

²³ Konkurrenssverket dnro 419/1999, kohdat 37, 40–41 ja Konkurrenssverket dnro 251/2006, kohdat 11–13. Konkurrenssverket perusteli tuotemerkkinajaottelua muun muassa markkinoiden erilaisilla kilpailutilanteilla ja sillä, että jotkut toimijat eivät tarjonneet jakelupalveluita, vaan ainoastaan tulostus- ja kuorituspalveluita.

²⁴ Komission päätös COMP/M.5152 - POSTEN AB / POST DANMARK A/S, kohdat 127-129.

²⁵ Ropo Capital Oy - Toimenpidepyyntö 11.9.2017, s. 2-3.

²⁶ Ropo Capital Oy - Toimenpidepyyntö 11.9.2017, s. 3 ja Posti Oy - Vastaus selvityspyyntöön 22.1.2018, s. 10-11.

²⁷ OpusCapitan toimintoja järjestettiin uudelleen vuonna 2018, jolloin sen taloushallinnon ulkoistuspalveluita tarjoava liiketoimintayksikkö myytiin ulko-puoliselle taholle ja sen ohjelmistoliiketoiminta ja yrityskehityksen käsittelyyn liittyvä toiminta jaettiin kahteen erilliseen yhtiöön, OpusCapita Solutions Oy:öön ja Posti Messaging Oy:öön (Postin verkkosivut: <<https://www.posti.com/media/taloussuutiset/2019/posti-myy-tytaryhtiönsä-opuscapita-solutionsin/>, viitattu 26.5.2020>). Myös Ropo Capitalin markkina-asema on todennäköisesti muuttunut, sillä se kertoo verkkosivuillaan välittävänsä nykyisin joka kuukauden laskun Suomessa ja tavoittelevansa Pohjoismaiden markkinajohtajuutta laskun elinkaaripalveluissa vuoteen 2023 mennessä (Ropo Capitalin verkkosivut: <<https://www.ropocapital.fi/fi/tietoa-meista/missio-ja-visio/>>, viitattu 11.8.2020).

24. KKV on arvioinut Postin menettelyä edellä mainituilla markkinoilla. Asian lopputuloksen vuoksi merkityksellisiä markkinoita ei ole kuitenkaan tarpeen määritellä täsmällisesti.

6.2 Määrävä markkina-asema

25. Kilpailulain 4 §:n 2 kohdan mukaan määrävä markkina-asema katsotaan olevan elinkeinonharjoittajalla tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä, jolla koko maassa tai tietyllä alueella on yksinoikeus tai muu sellainen määrävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla.
26. Määrävä markkina-asema ilmenee mahdollisuutena estää tehokas kilpailu markkinoilla ja toimia markkinoilla kilpailijoista, asiakkaista ja tavarantoimittajista riippumattomalla tavalla.²⁸ Määrävässä asemassa oleva elinkeinonharjoittaja voi käyttää markkinavoimaansa hyväksi ilman, että se välittömästi ja merkittävästi menettää markkinaosuuttaan kilpailijoille. Määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevan tiedonantonsa mukaan komissio katsoo, että yritykseen, joka voi kannattavasti korottaa hintoja kilpailullista tasoa korkeammiksi huomattavan pitkäksi ajaksi, ei kohdistu riittävästi todellista kilpailupainetta ja sen vuoksi sen voidaan yleensä katsoa olevan määrävässä markkina-asemassa.²⁹
27. Markkinaosuudet antavat viitteitä markkinarakenteesta ja markkinoilla toimivien yritysten suhteellisesta merkityksestä. Ne eivät kuitenkaan ole lopullinen osoitus yrityksen markkinavoimasta, vaan markkinaosuuksia tulee tutkia markkinaolosuhteiden ja erityisesti markkinadynamiikan perusteella ottaen huomioon, missä määrin tuotteet on erilaistettu. Komission mukaan määrävä asema ei ole todennäköinen, jos yrityksen markkinaosuus on alle 40 %.³⁰
28. Toimenpidepyynnön mukaan Postilla on käytännössä monopoliasemaan verrannollinen markkina-asema postipalveluissa Suomessa. Postin vahvan aseman ja esillä olevassa asiassa merkityksellisten palveluiden vertikaalisen suhteen vuoksi Ropo Capital on kertonut joutuvansa hankkimaan pos-

²⁸ Ks. esim. asia 27/76, *United Brands Company ja United Brands Continentaal BV v. komissio*, kohta 65 ja asia 85/76, *Hoffmann-La Roche & Co. AG v. komissio*, kohta 38.

²⁹ Komission tiedonanto – Ohjeita komission ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista sovellettaessa EY:n perustamissopimuksen 82 artiklaa [nyk. SEUT 102 artikla] yritysten määrävän aseman väärinkäyttöön perustuvaan markkinoiden sulkemiseen (EUVL 2009/C 45/02, 24.2.2009)(jäljempänä ”SEUT 102 tiedonanto”), kohta 11.

³⁰ SEUT 102 tiedonanto, kohdat 13 ja 14.

tipalvelut Postilta.³¹ Posti on kiistänyt olevansa määräävässä markkina-
asemassa toimenpidepyynnön kohteena olevilla markkinoilla.³²

29. Postilla oli aiemmin lainsäädäntöön perustuva monopoli osoitteellisten kirjeiden jakelussa, ja sen markkinaosuus osoitteellisten yrityskirjeiden jakelussa on asiassa saatujen selvitysten mukaan edelleenkin merkittävä. Posti hyödyntää yrityskirjeiden jakelussa sille asetetun yleispalveluvelvoitteen edellyttämää valtakunnanlaajuista jakeluverkkoa.³³
30. Edellä esitetyillä perusteilla KKV on jäljempänä arvioinut Postin menettelyä määräävän markkina-aseman väärinkäytön näkökulmasta. Asian lopputulos huomioon ottaen KKV ei pidä tarpeellisena ottaa lopullisesti kantaa Postin markkina-asemaan osoitteellisten yrityskirjeiden jakelun markkinoilla.

6.3 Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö

6.3.1 Arvioinnin oikeusperusta

31. Kilpailulain 7 §:n mukaan yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kiellettyä. Kilpailulain 7 § perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä "SEUT") 102 artiklaan ja sitä on tulkittava yhdenmukaisesti kyseisen artiklan ja sitä koskevan unionin soveltamiskäytännön kanssa.
32. 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.

³¹ Ropo Capital Oy - Toimenpidepyyntö 11.9.2017, s. 2-3. Vaikka kilpailu postipalveluissa on nykyään laillisen monopolin purkamisen jälkeen mahdollista, eivät markkinoille tulleet pienemmät toimijat ole onnistuneet toimenpidepyynnön mukaan merkittävästi kasvattamaan liiketoimintaansa.

³² Posti Oy - Vastaus selvityspyyntöön 22.1.2018, s. 1.

³³ Ks. postilaki (415/2011) luvut 3 ja 4.

33. Kilpailulain 7 §:n väärinkäyttömuotojen esimerkkiluetteloa ei ole pidettävä tyhjentävänä. Keskeistä määräävän markkina-aseman väärinkäytön arvioinnissa on, millaisia vaikutuksia toimivalle kilpailulle määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen menettelyllä on ollut.
34. Määräävän markkina-aseman 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.³⁴
35. Määräävän markkina-aseman väärinkäytöksi voidaan katsoa muun ohella menettely, jossa asiakkaita asetetaan erilaiseen asemaan ilman kustannuserusteista tai muuta kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävää syytä. Yleensä tällainen *syrijä menettely* ilmenee hintasyrjintänä, mutta se voi koskea myös muita sopimussuhteen ehtoja. Hintasyrjintä voi ilmetä eri hinnan perimisenä samasta hyödykkeestä tai saman hinnan perimisenä erilaisesta hyödykkeestä.³⁵ Määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen harjoittaman syrjivän hinnoittelun katsominen määräävän markkina-aseman väärinkäytöksi edellyttää sitä, että määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen menettely on omiaan vaikuttamaan kyseisen yrityksen kauppakumppanien kilpailuasemaan ja johtamaan kilpailun vääristymiseen näiden kauppakumppanien kesken.³⁶
36. Euroopan unionin tuomioistuimen (jäljempänä "EUT") ratkaisukäytännön mukaan määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen liiketaloudellisella käyttäytymisellä ei saa vääristää kilpailua tuotantoketjun aikaisemman tai myöhemmän vaiheen markkinoilla eli kyseisen yrityksen tavarantoimittajien tai muiden asiakkaiden välistä kilpailua. Mainitun yrityksen sopimuskumppaneita ei saa suosia tai asettaa epäedulliseen asemaan niiden välisessä kilpailussa. Tämän johdosta syrjintäkieltoa koskevan SEUT 102 artiklan toisen kohdan c alakohdan soveltamisedellytysten täyttymiseksi edellytetään, että määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen käyttäytymisenä markkinoilla on syrjivää, ja tämän lisäksi myös, että sillä pyritään vääristämään tätä kilpailusuhdetta eli heikentämään osan kyseisen yrityksen kauppakumppaneista kilpailuasemaa toisiin nähden.³⁷
37. EUT on täsmentänyt mainitussa perussopimuksen kohdassa tarkoitettua epäedullisen kilpailuaseman käsitteen tulkintaa vuonna 2018 antamassaan

³⁴ Asia C-413/14 P, *Intel v. komissio*, kohdat 133 ja 135; asia C-322/81, *Michelin v. komissio*, kohta 57; asia C-209/10, *Post Danmark I*, kohta 23.

³⁵ HE 197/2012 vp, s. 10-11 ja Kuoppamäki, Petri 2018: Uusi kilpailuoikeus, s. 322.

³⁶ MAO:278/20, s. 14.

³⁷ Asia C-95/04 P, *British Airways v. komissio*, kohdat 143-144 oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-525/16, *MEO*, kohta 25.

tuomiossa. EUT:n mukaan kyseisellä käsitteellä tarkoitetaan - kun määräävässä markkina-asemassa oleva yritys soveltaa kauppakumppaneihinsa syrjivää hinnoittelua tuotantoketjun myöhemmän vaiheen markkinoilla - sellaista tilannetta, jossa kyseinen käyttäytyminen voi johtaa kilpailun vääristymiseen näiden kauppakumppaneiden välillä. Tällaisen epäedullisen kilpailuaseman toteaminen ei edellytä näyttöä tosiasiallisesta, määrällisesti esitettävissä olevasta kilpailuaseman heikentymisestä, mutta sen on perustuttava kaikkien asiassa merkityksellisten seikkojen arviointiin, jonka nojalla voidaan todeta, että kyseinen käyttäytyminen vaikuttaa yhden tai useamman kauppakumppanin kustannuksiin, tuloihin tai muuhun merkittävään etuun, minkä vuoksi tämä käyttäytyminen on omiaan vaikuttamaan kyseiseen kilpailuun.³⁸

38. Hintasyrjintää on EU:n oikeuskäytännössä arvioitu myös postialan erityislainsäädännön nojalla. EUT otti niin sanotussa *bpost*-asiassa kantaa lähettäjä- ja välittäjäasiakkaisiin sovellettavan erilaisen hinnoittelun sallittavuuteen postipalveludirektiivin³⁹ 12 artiklassa säädetyn yleispalvelun hinnoittelua koskevan syrjintäkiellon⁴⁰ näkökulmasta katsoessaan, ettei asiassa tarkasteltu lähettäjäasiakaskohtainen volyyrialennusjärjestelmä ollut syrjivä.⁴¹ EUT:n ratkaisun on myöhemmin katsottu soveltuvan vastaavanlaisen volyyrialennusjärjestelmän arviointiin myös kilpailluilla markkinoilla.^{42 43}

³⁸ Asia C-525/16, *MEO*, kohdat 28-29, 37. Ks. asiassa merkityksellisten seikkojen arvioinnin osalta tuomion kohta 31 sekä analogisesti asia C-413/14 P, *Intel v. komissio*, kohta 139 oikeuskäytäntöviittauksineen.

³⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY, annettu 15 päivänä joulukuuta 1997, yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä (EYVL L 15, 21.1.1998, s. 14–25).

⁴⁰ Postipalveludirektiivin syrjintäkielto on implementoitu Suomen lainsäädäntöön postilain 26 §:llä.

⁴¹ Asia C-340/13, *bpost*, kohta 14-15 ja 48-49. Kyseisessä asiassa belgialainen postipalvelujen tarjoaja *bpost* oli ottanut käyttöön tiettyjen jakelupalvelujen sopimushintoja koskevan uuden alennusjärjestelmän, joka käsitti sekä lähettäjiille että postin kokoajille (välittäjiille) lähetysten määrän perusteella laskettavan paljousalennuksen. Uudessa järjestelmässä postin kokoajille myönnettävä alennus laskettiin aiemmasta käytännöstä poiketen kokoajien asiakkaiden asiakaskohtaisten volyymien mukaan postin kokoajien kaikkien asiakkaiden yhteenlasketun lähetysvolyymin sijaan. EUT katsoi, etteivät lähettäjä- ja kokoajat olleet asiassa toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa, sillä paljousalennusjärjestelmä kannusti vain lähettäjiä lisäämään toimitettavaksi annettavien lähetysten määrää. Siten kyseessä ollut lähettäjäasiakaskohtainen paljousalennusjärjestelmä ei ollut EUT:n mukaan postipalveludirektiivin nojalla syrjivä.

⁴² Tukholman kamarioikeus totesi ruotsalaista postiyhtyritystä koskeneessa asiassa, ettei EUT ollut lähettäjäasiakaskohtaista volyyrialennusta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että unionin eri markkinoilla saatavaa vallita erilaisia kilpailuedellytyksiä. Siten kamarioikeus katsoi, etteivät Ruotsin kirjemarkkinoiden ominaispiirteet ja markkinoiden kilpailullisuus vaikuttaneet EUT:n päätöksen sovellettavuuteen käsiteltävänä olevaan asiaan ja totesi, etteivät lähettäjä- ja välittäjäasiakkaat olleet toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa myöskään Ruotsin markkinoilla. (Tukholman kamarioikeus, asia 4722-16, tuomio annettu 28.12.2016. Asiasta valitettiin Ruotsin korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka pysytti kamarioikeuden ratkaisun (asia 355-17, tuomio annettu 13.6.2017).)

⁴³ Syrjintäväitteiden arviointia yhtäältä postidirektiivin ja toisaalta kilpailulainsäädännön nojalla pohditaan parhailaan EUT:ssa edellä mainitun *bpost*-ratkaisun jälkeen asiassa tapahtuneiden käänteiden vuoksi. Ennakkoratkaisupyynnö koskee *ne bis in idem* -periaatteen soveltamista tilanteessa, jossa kilpailuviranomainen määrää oikeushenkilölle sakon sellaisesta samasta tai samankaltaisesta teosta, josta toinen hallintoviranomainen (pos-

39. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö voi myös liittyä määräävässä asemassa olevan yrityksen vertikaaliseen integroitumiseen tuotanto- tai jakeluketjun eri portailla. *Hintaruuvilla* tarkoitetaan sitä, että vertikaalisesti integroitunut yritys heikentää kilpailijansa asemaa lopputuotteen markkinoilla perimällä tältä ylihintaa väli- tai liitännäisestä hyödykkeestä.⁴⁴
40. Hintaruuvilla on erityistä merkitystä sellaisilla toimialoilla, joilla kilpailevien yritysten markkinoille pääsy riippuu niiden mahdollisuudesta saada määräävässä asemassa olevalta yritykseltä käyttöönsä sellainen tuotantopanos, joka on välttämätön hyödykkeiden tai palveluiden tarjoamiseksi almarkkinoilla. Komission telealan liittymäsopimuksia koskevan tiedonannon mukaan hintaruuvi voidaan näyttää toteen osoittamalla, että määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen omat yksiköt tarjontaketjun loppupäässä eivät voisi toimia kannattavasti, jos niiltä perittäisiin verkkopalvelusta sama hinta kuin minkä kyseessä oleva yritys perii kilpailijoiltaan. Hintaruuvi voidaan näyttää toteen myös osoittamalla, että kilpailijoilta tarjontaketjun loppupään markkinoilla perityn liittymähinnan ja verkko-operaattorin tarjontaketjun loppupään markkinoilla perimän hinnan välinen marginaali ei ole riittävän suuri, jotta kohtuullisen tehokas palvelun tarjoaja voi saavuttaa tavanomaisen voiton kyseisillä markkinoilla.^{45,46}

6.3.2 Postin menettelyn arviointi

41. Ropo Capital on toimenpidepyynnössään esittänyt, että Posti syyllistyy määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön yritysasiakkaiden osoitteellisten kirjeiden jakelupalvelun hinnoittelussa.
42. Arvioidessaan Postin menettelyä KKV on kiinnittänyt huomiota ensinnäkin siihen, ovatko Postin käyttöönottama jaottelu lähettäjä- ja välittäjäasiakkaisiin ja jaotteluun perustuvat hinnoitteluratkaisut asettaneet keskenään kilpailevia yrityksiä keskenään epäedulliseen kilpailuasemaan ilman kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävää syytä. Toiseksi KKV on arvioinut, onko hinnoittelu-uudistusten aikataulu kilpailulainsäädännön vastaisesti suosinut

tialan sääntelyviranomaisen) on jo vapauttanut kyseisen oikeushenkilön. Ennakkoratkaisupyynnössä pohditaan tältä osin erityisesti ne bis in idem -periaatteen soveltamisessa arvioitavaa vaatimusta suojellun oikeudellisen intressin identtisyydestä. Asiaa ei ole vielä tämän päätöksen päivämäärään mennessä ratkaistu. (Ennakkoratkaisupyynnö 3.3.2020, asia C-117/20, bpost.)

⁴⁴ SEUT 102 tiedonanto, erit. kohta 80 ja Kuoppamäki, Petri 2018: Uusi kilpailuoikeus, s. 326. Hintaruuvia voidaan tarkastella syrjintänä tapauksissa, joissa vertikaalisesti integroitunut yritys eriyttää hintojaan.

⁴⁵ Komission tiedonanto kilpailusääntöjen soveltamisesta telealan liittymäsopimuksiin (EYVL 98/C 265/02, 22.8.1998), kohdat 117-118.

⁴⁶ Hintaruuvia koskevasta oikeuskäytännöstä ks. esim. asia C-52/09, *Konkurrensverket vs. TeliaSonera*. KKV:n aiemmassa ratkaisukäytännössä kielletyksi hintaruuviksi on katsottu muun muassa menettely, jossa volyy-mialennustaulukossa käytetty porrastus ei vastannut hyödykkeiden määrän perusteella syntyviä asiakaskohtaisia kustannussäästöjä, vaan se loi omalle konserniyhtiölle merkittävän kustannusedun suhteessa pienempiin kilpailijoihin (Kilpailuviraston päätös asiassa dnro 150/690/1999). Ks. myös Kilpailuviraston päätös asiassa dnro 570/61/200.

Posti Messagingia tai ollut muuten syrjivä. KKV on myös tarkastellut, onko Posti edellä kuvatulla menettelyllään pyrkinyt vahvistamaan omaa ja/tai Posti Messagingin markkina-asemaa tai poissulkemaan Posti Messagingin kilpailijoita markkinoilta.

43. Posti Messagingin väitetyn kilpailuedun arvioimiseksi KKV on tarkastellut, onko Posti Messaging ollut kilpailijoitaan edullisemmassa asemassa hinnoittelu-uudistuksiin sopeutumisessa uudistuksista tiedottamisen aikataulun tai muuten uusien menetelmien käyttöönottovalmiuden suhteen. Postin ja Postin Messagingin aseman vahvistamiseen ja Posti Messagingin kanssa kilpailevien yritysten poissuljentaan liittyvien väitteiden osalta KKV on edellä mainittujen seikkojen tarkastelun ohella selvittänyt lisäksi, ovatko Postin hinnoittelu-uudistukset johtaneet lähettäjäasiakkaiden siirtymiseen muilta välittäjiltä Posti Messagingin asiakkaisiksi tai ovatko asiakkaat siirtyneet ostamaan postimaksun välittäjän sijaan suoraan Postilta.

Jaottelu lähettäjä- ja välittäjäasiakkaisiin

44. Toimenpidepyynnön tekijän mukaan Postin lähettäjäasiakaskohtainen hinnoittelumalli on syrjivä sekä lähettäjä- ja välittäjäasiakkaiden välisessä suhteessa että välittäjäasiakasryhmän sisällä. Syrjivyyden ilmenee Ropo Capitalin mukaan ensinnäkin siten, että Posti tarjoaa volyyrialennuksia vain lähettäjäasiakkaille. Toiseksi, Postin tulkinta Ropo Capitalin ja muiden Posti Messagingin kilpailijoiden kuulumisesta pelkkiin välittäjiin on Ropo Capitalin mukaan keinotekoinen, sillä ne toteuttavat tosiasiasa myös lähettäjäasiakkaille ominaisia tehtäviä. Ropo Capitalin mukaan Postin mainitut hinnoittelu-uudistukset asettavat välittäjäasiakkaat ja erityisesti Posti Messagingin kilpailijat perusteetta epäedulliseen kilpailuasemaan.⁴⁷ Lisäksi Ropo Capital on esittänyt, että uutta Economy-vakiokirje Pro -tuotetta koskevaan hinnoittelu-uudistukseen sisältyy syrjiviä elementtejä ja että tuotteen edellyttämän 2D-koodin käyttöönotosta aiheutuu sille merkittäviä kustannuksia.⁴⁸
45. Postin mukaan sen hinnoittelu-uudistusten taustalla vaikutti pyrkimys tehostaa prosesseja jatkuvasti laskevan paperisten kirjelähetysten kysynnän ylläpitämiseksi.⁴⁹ Uuden volyyrialennuksen osalta tarkoituksena on erityisesti hyvittää asiakkaille sitä säästöä käsittelykustannuksissa, jota Posti saa suurista samanlaisista kirjelähetyksistä. Postin mukaan tämä ajatus ei toteutunut aiemmassa hinnoittelumallissa, jossa myös välittäjät saivat volyyrialennuksen kokonaisuutensa perusteella. Nykyisin kun volyyrialennus lasketaan lähettäjäasiakaskohtaisesti, myös välittäjäasiakkaan volyy-

⁴⁷ Ropo Capital Oy – Toimenpidepyyntö 11.9.2017, s. 4-5, 9 ja Ropo Capital Oy - Vastaus selvityspyyntöön 22.3.2018, s. 3-4.

⁴⁸ Ropo Capital Oy – Toimenpidepyyntö 11.9.2017, s. 6-10 ja Ropo Capital Oy – Oma-aloitteinen lisäselvitys 21.11.2018, s. 3-5.

⁴⁹ Posti Oy - Vastaus selvityspyyntöön 21.3.2019, s. 1.

mialennus perustuu Postin mukaan sen saavuttamaan kustannushyötyyn samalla tavalla kuin lähettäjäasiakkaiden kohdalla.⁵⁰

46. Lisäksi Posti on kertonut, että sen volyymialennusmallissaan hyödyntämä jaottelu lähettäjä- ja välittäjäasiakkaisiin perustuu postipalveludirektiivin määritelmiin sekä edellä mainittuun EUT:n ratkaisuun bpost-asiassa vuodelta 2015. Posti on kertonut soveltavansa määritelmiä syrjimättömästi suhteessa kaikkiin sen yrityskirjeasiakkaisiin.⁵¹ Lisäksi Postin mukaan yrityskirjeiden hinnat ja niitä koskevat alennukset määräytyvät kaikille asiakkaille saman hinnoitteluohjeen pohjalta. Economy-vakiokirje Pro -tuotteesta Postille koitua kustannushyöty kompensoidaan tuotteen hinnassa, ja Posti hyödyntää vastaavaa käytäntöä muidenkin tuotteidensa hinnoittelussa. Posti ei ole tunnistanut muita välittäjäasiakkaiden toiminnasta Postille koituvia kustannushyötyjä.⁵²
47. Edellä tarkasteltujen väitteiden arvioinnin lähtökohtana KKV viittaa edellä mainittuun bpost-ratkaisuun. Kyseisessä ratkaisussa EUT katsoi, etteivät lähettäjä- ja välittäjäasiakkaat olleet toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa lähettäjäkohtaisella volyymialennusjärjestelmällä tavoitellun päämäärän, postipalvelualan kysynnän lisäämisen, kannalta ja ettei lähettäjäasiakkohtainen volyymialennusjärjestelmä siten rikkonut postipalveludirektiivin syrjintäkieltoa. KKV:lla ei ole toimivaltaa soveltaa postipalveludirektiivissä ja postilaissa tarkoitettua syrjintäkieltoa. Esillä olevassa asiassa Postin volyymialennusjärjestelmän hyväksyttävyyttä arvioidaan sen sijaan kilpailulainsäädännön näkökulmasta.
48. KKV:n arvion mukaan asiakasjaotteluun voi liittyä kilpailulainsäädännön näkökulmasta ongelmia, mikäli määräävässä markkina-asetmassa oleva yritys soveltaa jaottelua tavalla, joka asettaa keskenään kilpailevia yrityksiä keskenään epäedulliseen kilpailuasemaan ilman kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävää syytä.
49. Arvioinnin lähtökohtana KKV toteaa, että lähettäjä- ja välittäjäasiakkaat eivät ole toistensa kilpailijoita, vaan ne toimivat eri tuotantoportilla. Epäedullinen kilpailuasema välittäjäasiakkaiden välillä voisi aiheutua ensinnäkin, mikäli Posti kohtelisi yrityskirjeiden hinnoittelussaan jotakin välittäjäasiakkaan kriteerit täyttävää yritystä muista välittäjistä poiketen lähettäjäasiakkaana. Asiassa saadun selvityksen perusteella Postin asiakasjaottelussaan soveltamat kriteerit koskevat yhtäläisesti kaikkia sen yrityskirjeasiakkaita, mukaan lukien Posti Messagingia ja Ropo Capitalia. KKV ei ole myöskään saanut näyttöä siitä, että Postin myöntämät volyymialennukset eivät tosiasiassa perustuisi asiakasjaottelun mukaan määräytyviin hinnoitteluperusteisiin.

⁵⁰ Posti Oy - Vastaus selvityspyyntöön 22.1.2018, s. 3-4.

⁵¹ Posti Oy - Vastaus selvityspyyntöön 22.1.2018, s. 4.

⁵² Posti Oy - Vastaus selvityspyyntöön 21.3.2019, s. 2-3 ja Posti Oy - Vastaus selvityspyyntöön 22.1.2018, s. 6.

50. KKV on kiinnittänyt Postin hinnoittelua koskevassa arvioinnissaan erityistä huomiota myös lähettäjä- ja välittäjäasiakkaiden Postille aiheuttamiin kustannuksiin. KKV:n selvitysten perusteella Posti on perinyt yrityskirjeiden jakelusta absoluuttisesti saman hinnan kaikilta asiakkailtaan, ja yrityskirjepalvelun asiakkailta edellytetyn 2D-koodin käytöstä Postille aiheutuvat kustannushyödyt on huomioitu suoraan palvelun hinnassa. Postin asiakas voi itse päättää, toteuttaako se 2D-koodin käyttöönoton edellyttämät toimet itse omissa järjestelmissään vai hankkiiko se yrityskirjeen jakelua edeltävät palvelut joltakin toiselta yritykseltä, esimerkiksi välittäjäyritykseltä. Postille koituihin kustannuksiin toteutustapa ei vaikuta, sillä yrityskirjeiden käsittelyprosessit Postissa eivät eroa toisistaan riippuen siitä, minkälainen asiakas kirjeet sille toimittaa. KKV:n asiassa saamien selvitysten perusteella Postin lähettäjä- ja välittäjäasiakkaat eivät ole keskenään erilaisessa asemassa 2D-koodin käyttöönotokustannusten suhteen, sillä ne eivät aiheuta Postille keskenään erilaisia kustannuksia.⁵³
51. Edellä todetun johdosta KKV katsoo, että Postin yrityskirjeiden hinnoittelu ei ole asettanut Postin asiakkaita keskenään epäedulliseen kilpailuasemaan ilman kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävää syytä.

Uudistusten toteutus ja aikataulu

52. Ropo Capital on myös esittänyt, että Posti toteutti edellä kuvatut hinnoittelu-uudistukset liian nopeassa aikataulussa, jolloin postipalveluista riippuvaisilla välittäjäyrityksillä ei ollut riittävästi aikaa sopeuttaa toimintaansa. Lisäksi toimenpidepyynnön mukaan Posti Messagingilla oli mahdollisesti muita välittäjäasiakkaita paremmat valmiudet toteuttaa Postin hinnoittelu-uudistusten edellyttämät muutokset, ja se sai tästä perusteetonta kilpailuetua. Toimenpidepyynnön mukaan Posti on hinnoittelu-uudistuksillaan vaikeuttanut Postiin vertikaalisesti integroituneen Posti Messagingin kilpailijoiden toimintaa laskujen välityspalveluiden markkinoilla ja pyrkinyt sulkemaan ne pois markkinoilta nostamalla strategisesti alamarkkinakilpailijoiden kustannuksia. Ropo Capital on myös katsonut, että Postin Posti Messagingia suosiva toiminta on saattanut vaikeuttaa uusien postipalvelutoimijoiden mahdollisuutta saada riittäviä asiakasvolyymeja markkinoille tuloon ja/tai siellä kannattavasti toimimiseen viivästyttäen ja estäen kilpailun syntymistä postipalveluissa.⁵⁴
53. Postin mukaan se ilmoitti hinnoitteluun liittyvistä uudistuksistaan samaan aikaan kaikille asiakkailleen, eikä Posti Messagingilla ollut muihin Postin asiakkaisiin verrattuna parempaa valmiutta sopeutua uudistuksiin. Posti

⁵³ 2D-koodin käyttöönotto ei ole myöskään välttämätön edellytys yrityskirjeiden jakamiseksi Postin välityksellä, vaan Posti tarjoaa myös sellaisia yrityskirjepalveluita, joiden hyödyntäminen ei vaadi asiakkaalta 2D-koodin tai muun vastaavan teknisen edellytyksen käyttöönottoa.

⁵⁴ Ropo Capital Oy – Toimenpidepyyntö 11.9.2017, s. 6-8; Ropo Capital Oy – Tapaamismuistio 30.10.2018, s. 2; Ropo Capital Oy - Oma-aloitteinen lisäselvitys 21.11.2018, s. 6.

myös muutti aluehinnoitteluun siirtymisen alkuperäistä aikataulua yhdestä kuukaudesta seitsemään kuukauteen asiakkaidensa kanssa käytyjen keskusteluiden perusteella. Aluehinnoittelun ja välittäjille myönnettävien volyymlennusten seitsemän kuukauden siirtymäaika oli Postin mukaan riittävän pitkä uudistusten edellyttämiin muutoksiin valmistautumiseksi.⁵⁵ 2D-koodin käyttöönoton osalta Posti on kertonut tarjonneensa asiakkailleen yhtäläisen mahdollisuuden osallistua uudistusta koskevaan pilotointiin.⁵⁶

54. Posti on myös kertonut KKV:lle myyvänsä jakelupalvelua Posti Messaging -yksikölle samoin ehdoin kuin Posti Messagingin kilpailijoillekin. Lisäksi Postin jakelupalveluasiakkaat voivat ostaa tulostus- ja viestinvälityspalveluita vapaasti haluamiltan tahoilta. Posti Messagingin asiakkaat puolestaan voivat ostaa Posti Messagingilta ainoastaan tulostus- ja viestinvälityspalveluita tai niiden lisäksi myös Postilta jakelupalveluita. Lisäksi hinnoittelu on Postin mukaan läpinäkyvää ja selkeää, sillä Posti Messagingin hinnoittelussa on mahdollista erotella jakelupalveluiden sekä välityspalveluiden hinnat erikseen.⁵⁷
55. KKV:n arvion mukaan hinnoittelu-uudistusten nopea aikataulu voisi muodostua kilpailulainsäädännön näkökulmasta ongelmalliseksi erityisesti, jos uudistuksista olisi ilmoitettu tai ne olisi toteutettu jotain asiakasta syrjivästi tai suosivasti ilman, että menettelylle olisi kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävää syytä.
56. KKV:n toteuttamien asiakaskyselyiden perusteella osalla Postin asiakkaista oli paremmat valmiudet hinnoittelu-uudistusten käyttöönottoon kuin toisilla johtuen muun muassa kyseisten asiakkaiden jo olemassa olevista järjestelmistä ja/tai toimintatavoista. Postin soveltama hinnoittelu-uudistusten aikataulu olikin joillekin yrityksille hankala, eikä kaikkia uudistuksia pystytty toteuttamaan ajoissa. Muun muassa Posti ja Posti Messaging ovat kertoneet virastolle, että hinnoittelu-uudistusten implementointi edellytti Posti Messagingilta useiden sen kilpailijoiden tavoin erinäisiä toimenpiteitä, [REDACTED]
- [REDACTED]⁵⁸
57. Viraston selvitysten mukaan Posti kuitenkin tiedotti hinnoittelu-uudistusten aikataulusta samaan aikaan kaikille asiakkailleen, mukaan lukien Posti Messagingille, ja kävi lisäksi uudistusten sisältöä tarkemmin läpi asiakkaidensa kanssa järjestetyissä tapaamisissa. Lisäksi Posti pyrki kohtuullis-

⁵⁵ Posti Oy - Vastaus selvityspyyntöön 22.1.2018, s. 2-3, 7 ja 9; Posti Oy - Vastaus tapaamisessa 12.4.2018 tehtyyn selvityspyyntöön, s. 4 ja 6; Posti Oy - Vastaus selvityspyyntöön 21.3.2019, liite "Selvitys Posti Messaging Oy:n 2D-koodin käyttöönotosta".

⁵⁶ Posti Oy - Vastaus selvityspyyntöön 21.3.2019, s. 6.

⁵⁷ Posti Oy - Vastaus selvityspyyntöön 22.1.2018, s. 8-9.

⁵⁸ Posti Oy - Vastaus selvityspyyntöön 22.1.2018, s. 5 ja 9-10; Posti Messaging Oy - Vastaus selvityspyyntöön 3.5.2018, s. 2-3; Posti Oy - Vastaus selvityspyyntöön 21.3.2019, s. 6.

tamaan hinnoittelu-uudistusten vaikutuksia muun muassa pidentämällä uudistusten täytäntöönpanon määräaika ja tarjoamalla asiakkailleen siirtymäajaksi alennuksia. 2D-koodin käyttöönoton osalta Posti järjesti lisäksi pilotoinnin, johon kaikki sen asiakkaat saivat halutessaan osallistua.⁵⁹

58. Asiassa ei ole saatu näyttöä siitä, että hinnoittelu-uudistusten aikataulu tai muu edellä käsitelty uudistusten toteutukseen liittyvä seikka olisi suosinut Posti Messagingia tai muutoin asettanut keskenään kilpailevia yrityksiä keskenään epäedulliseen kilpailuasemaan ilman kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävää syytä.

Asiakassiirtymät

59. Markkinoiden sulkemista koskevien väitteiden arvioimiseksi KKV on lisäksi selvittänyt asiakaskyselyiden avulla mahdollisia lähettäjäyritysten siirtymiä sekä muilta välittäjäyrityksiltä Posti Messagingin asiakkaiksi että välittäjäyrityksiltä suoraan Postin asiakkaiksi. Kyselyihin saatujen vastausten perusteella asiassa ei ole saatu näyttöä siitä, että lähettäjäasiakkaat olisivat hinnoittelu-uudistusten seurauksena siirtyneet muilta välittäjiltä Posti Messagingin asiakkaiksi.
60. KKV:n arvion mukaan on kuitenkin mahdollista, että Postin menettely on yksittäisissä tapauksissa johtanut siihen, että ennen hinnoittelu-uudistusta postimaksun välittäjän kautta ostanut loppuasiakas on siirtynyt ostamaan sen suoraan Postilta. Tämä saattaa johtua ainakin osittain siitä, että loppuasiakas on uudessa lähettäjäasiakkaan volyymeihin perustuvassa hinnoittelumallissa tietoinen volyymialennuksensa suuruudesta ja pystyy siten helpommin vertaamaan jakelusta perittäviä hintoja.
61. KKV:n asiassa saamien selvitysten mukaan loppuasiakkaiden on mahdollista ostaa pelkkä postitus erikseen muista välittäjien tarjoamista informaatologistiikan palveluista ja taloushallinnon ulkoistuspalveluista. Siten välittäjät pystyvät KKV:n arvion mukaan tarjoamaan muita palveluitaan loppuasiakkaille myös sellaisissa tilanteissa, joissa loppuasiakas suorittaa jakelun postimaksun välittäjän sijasta suoraan postipalvelun tuottajalle.
62. KKV:n arvion mukaan postimaksun edellyttämiä palveluita tarjoavien yritysten on ollut mahdollista palvella asiakkaita ja kilpailla tehokkaasti informaatologistiikan palveluista ja taloushallinnon ulkoistuspalveluiden markkinoilla Postin hinnoittelu-uudistuksista huolimatta, eikä Postin menettely ole johtanut Posti Messagingin kanssa kilpailevien välittäjäyritysten sulkeutumiseen markkinoilta. Asiassa saadun selvityksen perusteella ei ole myöskään havaittu estettä sille, että Postin jakeluasiakas voisi ostaa välityspalveluita joltain muulta kuin Posti Messagingilta.

⁵⁹ Posti Oy - Vastaus selvityspyyntöön 22.1.2018, s. 2-3, 9-10 ja Posti Oy - Vastaus selvityspyyntöön 21.3.2019, s. 4-6.

7 Johtopäätös

63. Kilpailulain 31 §:n mukaan KKV ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajoituksen tai sen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi, jos se katsoo elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän rajoittavan kilpailua 5 tai 7 §:ssä taikka SEUT 101 tai 102 artiklassa tarkoitetulla tavalla ja toimenpiteisiin ryhtyminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.
64. Asiassa tehdyn kokonaisarvion perusteella asiassa ei ole saatu näyttöä siitä, että Posti olisi yrityskirjeiden hinnoittelu-uudistuksilla syyllistynyt määrävän markkina-aseman väärinkäyttöön. KKV:n arvion mukaan Posti ei ole suosinut Posti Messagingia tai muutoinkaan asettanut keskenään kilpailevia yrityksiä keskenään epäedulliseen kilpailuasemaan ilman kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävää syytä. KKV katsoo, että asiaa ei ole perusteltua selvittää enempää tai ryhtyä muihinkaan toimenpiteisiin.
65. Edellä esitetyin perustein virasto poistaa asian käsittelystä.
66. Virasto voi ottaa asian uudelleen arvioitavakseen, mikäli se saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä asiassa käsitellyn toiminnan kilpailulain vastaisuutta.

8 Sovelletut säännökset

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

9 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.

10 Lisätiedot

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

Johtaja

Valtteri Virtanen

Erityisasiantuntija

Annastina Hellsten