

1 Asia

1. Hakemus yrityskauppaa koskevien ehtojen poistamiseksi

2 Hakija

2. Posti Group Oyj

3 Ratkaisu

3. Kilpailu- ja kuluttajavirasto hyväksyy Posti Group Oyj:n hakemuksen Suomen Posti Oy/Atkos Printmail Oy -yrityskauppapäätöksessä (dnro 2/81/2001) asetettujen ehtojen poistamiseksi.

4 Asian vireilletulo

4. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (jäljempänä "KKV" tai "virasto") on 18.6.2018 toimitettu ehtomuutoshakemus, jolla **Posti Group Oyj** (jäljempänä "hakija" tai "Posti Group") hakee muutosta Kilpailuviraston¹ Suomen Posti Oy/Atkos Printmail Oy yrityskauppapäätöksessä (jäljempänä "Atkos-päätös") asetettuihin ehtoihin.
5. Posti Group on hakemuksellaan pyytänyt virastoa ensisijaisesti poistamaan asetetut ehdot kokonaisuudessaan tai toissijaisesti lieventämään ehtoja poistamalla ehdon, joka velvoittaa Posti Group Oyj:tä (silloinen Suomen Posti Oy²) pitämään Atkos Printmail Oy:n³ erillisenä tytäryhtiönään sekä olemaan siirtämättä sen liiketoimintoja osaksi Posti Group Oyj:tä.

5 Asiaselostus

5.1 Kilpailuviraston yrityskauppapäätös

6. Kilpailuvirasto hyväksyi 2.2.2001 antamassaan päätöksessä Atkos Printmail Oy:n siirtymisen Suomen Posti Oy:n ja TietoEnator Oyj:n yhteisestä määräysvallasta Suomen Posti Oy:n yksinomaiseen määräysvalttaan seuraavilla, ajallisesti rajoittamattomilla ehdoilla:

¹ Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto yhdistyivät 1.1.2013 alkaen Kilpailu- ja kuluttajavirastoksi (KKV). Tässä päätöksessä virastosta käytetään kumpaakin nimeä tarkastellusta ajankohdasta riippuen.

² Atkos -päätöksessä viitattu Suomen Posti Oy on nykyisin Posti Group Oyj. Hakija ei harjoita postitoimintaa, vaan tästä toiminnasta huolehtii sen tytäryhtiö Posti Oy (jäljempänä "Posti").

³ Siltä osin kuin sitä vielä harjoitetaan, Atkos Printmail Oy:n (jäljempänä "Atkos Printmail") päätöksen aikainen liiketoiminta on nykyisin osa Posti Messaging Oy:tä (jäljempänä Posti Messaging). Posti Messaging on hakijan kokonaan omistama yhtiö.

- i. Suomen Posti Oy sitoutui pitämään Atkos Printmailin erillisenä tytäryhtiönään sekä olemaan siirtämättä sen liiketoimintoja Suomen Posti Oy:öön ("yhtiöittämisehto"); ja
 - ii. Suomen Posti Oy sitoutui tarjoamaan eKirje-tuotetta vastaavan tuotteen jakelupalvelua yleisin, yhtäläisin, syrjimättömin sekä läpinäkyvin ehdoin ulkopuolisille ja Suomen Posti Oy:n konserniin kuuluville yrityksille ("tasapuolisen kohtelun ehto").
7. Päätöksen kilpailuvaikutusten arviointi kohdistui erityisesti tulostus- ja postituspalvelujen sekä osoitteellisten kirjeiden kuljetus- ja jakelupalvelujen vertikaaliseen suhteeseen. Atkos Printmail tarjosi tulostus- ja postituspalveluja, jotka käsittivät yritysten ja yhteisöjen laskujen, tiliotteiden, tiedotteiden ja markkinointikirjeiden tulostamista ja postitusta, mukaan lukien näihin liitännäiset tekniset työvaiheet kuten taitto, kuoritus ja liitteistäminen.⁴ Suomen Posti Oy tarjosi vastaavaa palvelua "eKirje" -nimellä⁵, joskin tosiasiasa se osti tulostus- ja postituspalvelut alihankintana Atkos Printmaililta eikä tuottanut niitä lainkaan itse.
 8. Kilpailuvirasto katsoi päätöksessään, että kun otetaan huomioon Postin määräävä markkina-asema osoitteellisten kirjelähetysten kuljetuksen ja jakelun markkinoilla, Atkos Printmailin merkittävä markkinavoima tulostus- ja postituspalveluiden markkinoilla, jotka ovat kirjeiden jakeluun nähden edeltävät markkinat sekä läpinäkyvyyden puute Postin eKirje-palvelun hinnoittelussa, yrityskauppa olisi saattanut vahvistaa Postin määräävää markkina-asemaa kirjelähetysten kuljetuksen ja jakelun markkinoilla kilpailua merkittävästi estävällä tavalla.
 9. Kilpailuvirasto katsoi, että ilman ehtoja yrityskaupalla olisi ollut kilpailua rajoittavia vaikutuksia. Kilpailuvirasto arvioi, että alalle tulon mahdollisuudet osoitteellisten kirjeiden kuljetuksen ja jakelun markkinoille olisivat voineet rajoittua, koska Posti olisi voinut esimerkiksi paketoivan hinnoittelun ja yhteismarkkinoinnin sekä ristiinsubventoinnin avulla varmistaa, että valtaosa yritysten kirjeistä ja mainosmateriaalista jaetaan Postin eikä sen uusien kilpailijoiden kautta. Toisaalta Posti olisi voinut ristiinsubvention ja syrjivän hinnoittelun avulla suosia omaa tulostus- ja postitustoimintaansa kilpailijoiden kustannuksella.

⁴ Toiminta sulautettiin vuonna 2014 Opus Capita Group Oy:öön. Opus Capita Group Oy:n jakautumisen seurauksena nämä toiminnot ovat nykyisin osa Posti Messagingia.

⁵ eKirje -tuote on nykyisin "iPost", ja kuuluu Posti Messagingin tuotevalikoimaan. Atkos -päätöksen jälkeen tuote siirrettiin vuonna 2003 Atkos Printmailiin, josta useamman nimenvaihdoksen ja fuusion jälkeen muodostui Opus Capita Group Oy. Opus Capita Group Oy jakautui 1.5.2018 Posti Messaging Oy:ksi ja OpusCapita Solutions Oy:ksi. Atkos Printmailin liiketoiminnot eli käytännössä iPost siirtyivät osaksi Posti Messagingia ja sen tuotevalikoimaa.

10. Kilpailuvirasto katsoi, että ehdot olivat omiaan vähentämään ristiinsubventoinnin riskiä sekä tuotteiden keskinäisen sitomisen houkuttelevuutta parantaessaan kustannusrakenteen sekä hinnoittelun läpinäkyvyyttä ja selkeyttä.
11. Hakija on pyytänyt aiemmin 30.5.2007 päivätyllä hakemuksella Kilpailuvirastoa muuttamaan yrityskauppapäätöstä ja lieventämään sitoumuksia poistamalla yhtiöittämis ehdon. Kilpailuvirasto ei hyväksynyt hakemusta. Kilpailuvirasto katsoi 20.12.2007 antamassaan päätöksessä, ettei hakija ollut esittänyt asiassa sellaisia perusteita, joilla yrityskaupalle asetettua ehtoa olisi voitu lieventää. Kilpailuvirasto katsoi, että markkinaolosuhteissa ei ollut tapahtunut kilpailunrajoituslain 11 i §:ssä tarkoitettua olennaista muutosta eikä hakemuksessa esitetty muita sellaisia perusteita, joita olisi pidettävä samassa lainkohdassa tarkoitettuna muuna painavana syynä.

6 Posti Groupin perustelut ehtojen poistamiselle

12. Hakijan mukaan ehdoilla ei markkinaolosuhteiden olennaisten muutosten johdosta ole enää merkitystä toimivan kilpailun turvaamisessa. Hakija on esittänyt, että markkinan voimakkaan murroksen johdosta Posti Groupilla ei ole kykyä tai kannustinta heikentää kilpailijoiden toimintaedellytyksiä osoitteellisten kirjeiden jakelussa paketoivalla hinnoittelulla tai ristiinsubventiolla. Keskittymällä ei myöskään ole kannustinta suosia omaa tulostus- ja postitus-toimintaansa jakelun hinnassa ja ehdoissa kilpailijoiden sulkemiseksi näiltä markkinoilta.
13. Posti Group on hakemuksessaan katsonut, että alalle tulon esteet osoitteellisten kirjeiden kuljetuksen ja jakelun markkinoilla ovat madaltuneet sitten Atkos -päätöksen. Atkos-päätöksen jälkeen postilaista (415/2011) on vuonna 2016 poistettu toimilupajärjestelmä ja postitoiminta on muutettu ilmoituksenvaraiseksi.⁶ Niin ikään kilpailu tulostus- ja postituspalveluiden markkinoilla on hakijan mukaan kiristynyt ja Posti Messagingin kilpailijoiden syrjintä johtaisi hakijan mukaan merkittävien jakeluvolyymien menettämiseen, kun jakelu siirtyy kilpailijoille ja sähköisiin ratkaisuihin.
14. Hakija on niin ikään katsonut, että kirjevolyymit ovat laskeneet digitalisaation johdosta, ja paperi- ja digitaalinen viestinvälitys ovat toisiaan korvaavia palveluita. Lähetysketjun loppuosa on hakijan mukaan muunnettavissa digitaaliseksi ja suurella osalla kuluttajista on valmius ja halukkuus vastaanottaa viestit ainoastaan sähköisessä muodossa. Myös asiakaskysyntä on Posti Groupin mukaan monipuolistunut ja hajautunut, eikä enää kohdistu yksin paperisen kirjeen tuotantoprosessin kattavaan kokonaispalveluun. Tästä syystä koko tuotantoprosessin kattavasta vertikaalisesta integraatiosta ei ole enää vastaavaa hyötyä kuin Atkos-päätöksen aikaan.

⁶ Postilain 2 luku. HE 18/2016 vp.

15. Markkinaolosuhteiden olennaisten muutosten ohella ehdoilla ei hakijan mukaan ole merkitystä toimivan kilpailun turvaamisessa muiden painavien syiden johdosta.
16. Yhtiöiden erillisuus ei Posti Groupin mukaan vaikuta kustannusrakenteen selkeyteen tai tuotteiden kirjanpidon erillisyyteen, eikä yrityskirjeen jakelun kirjanpito tulisi muuttumaan yrityskauppaehdon poistumisen jälkeen. Postin kustannuslaskentajärjestelmä perustuu postilain vaatimuksiin⁷, ja sillä varmistetaan, että Postin yleispalvelukirjeen kustannusvastaavuutta voidaan valvoa. Kustannuslaskentajärjestelmä kattaa Postin yhteistuotannon, mukaan lukien yrityskirjeen jakelu. Yleispalvelukirjeen tuottojen ja kustannusten erottamiseksi muista yhteistuotannon palveluista kaikki Postin kustannukset ja tulot kohdistetaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kullekin yksittäiselle palvelulle ja niille lasketaan keskimääräinen kustannus. Koska Posti Messagingin tulostus- ja postituspalvelut eivät ole osa yhteistuotantoa ja kustannuslaskentajärjestelmää, ne raportoidaan aina erillisinä, kuten ehtojenkin tarkoitus on ollut. Viestintäviraston määräys ja postilaki edellyttävät, että laskentajärjestelmän on katettava kaikki Postin toiminnot.⁸
17. Niin ikään tulostuksen ja postituksen sekä jakelun hinnat ovat hakijan mukaan joka tapauksessa läpinäkyvät ja näyttäytyvät iPost -tuotetta hankkivalle asiakkaalle eriteltynä. Postin mukaan se tarjoaa asiakkailleen sekä iPost -kokonaispalvelua sisältäen koko paperisen kirjeen tuotanto- ja lähetysprosessin lähettäjältä vastaanottajalle mutta myös yksittäisiä palvelun osia tai niiden muodostamia pienempiä kokonaisuuksia joko yksin tai vaikka yhdistettynä Postin digitaalisiin palveluihin. Posti Groupin mukaan asiakkaat voivat tulla ja poistua palveluketjusta haluamassaan kohdassa ja kilpailuttaa sekä kokonaispalvelua että sen yksittäisiä osia muilla toimijoilla.
18. Hakijan mukaan ehdot aiheuttavat tehottomuutta, jäykistävät Posti Groupin toimintaa ja heikentävät sen kilpailukykyä tarpeettomasti. Sisällöllisesti tarpeettomat ehdot ovat täysin muuttuneessa markkinaympäristössä kohtuuton rasite Posti Groupille. Erillisen yhtiön ylläpitäminen pelkästään postitukseen ja tulostukseen aiheuttaa hakijalle huomattavia hallinnollisia lisäkustannuksia. Markkinoiden muuttuessa kaikilla toimijoilla on hakijan mukaan paine kehittää ja tehostaa toimintaansa sekä karsia kustannuksia. Posti Group joutuu palveluidensa kehittämisessään ottamaan huomioon Posti Messagingin erillisen aseman ja kehittämään toimintansa niin, että se noudattaa KKV:n asettamia ehtoja, mikä on kohtuuton hallinnollinen taakka muuttuneessa markkinatilanteessa.
19. Lopuksi, mikäli osoitteellisten kirjeiden kuljetusta ja jakelua tarkasteltaisiin erillisenä relevanttina markkinanaan ja Postilla katsottaisiin olevan kyseisellä

⁷ Postilain 28 §–30 §, joissa säädetään kustannusjärjestelmän käyttämisestä, kustannusten kohdentamisesta sekä kustannusjärjestelmän valvonnasta.

⁸ Viestintäviraston määräys 62/2011 M 3 §.

markkinalla määräävä markkina-asema, sen olisi hakijan mukaan joka tapauksessa noudatettava määräävää markkina-asemaa koskevaa kilpailusääntelyä.

7 Kilpailuoikeudellinen arviointi

7.1 Yrityskaupan ehtojen muuttamista koskeva kilpailulain säännös

20. Kilpailulain (948/2011) 30 §:n 1 momentin perusteella Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi hakemuksesta poistaa yrityskaupan toteuttamiselle asetetun ehdon tai lieventää sitä markkinaolosuhteiden olennaisen muutoksen tai muun painavan syyn johdosta. Ehtojen muuttaminen on lähtökohtaisesti poikkeuksellinen toimenpide. Säännöstä voidaan soveltaa esimerkiksi, jos kilpailutilanne on olennaisesti muuttunut uuden merkittävän yrityksen alalle tulon seurauksena.⁹
21. Ehtojen poistamista hakevan yrityksen tulee kyetä näyttämään markkinaolosuhteiden olennaisesti muuttuneen tai muun painavan syyn olevan olemassa.
22. Oikeuskäytännössä on katsottu, että kilpailulain 30 §:n sanamuodosta ja sitä koskevista hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteluista on pääteltävissä, että säännöksen yhtenä tarkoituksena on mahdollistaa yrityskaupalle asetetun ehdon poistaminen tai lieventäminen sen johdosta, että ehdon asettamisen jälkeen olosuhteet ovat muuttuneet. Muuttuneiden olosuhteiden valossa on arvioitava, onko poistettavaksi haettu ehto alkuperäisessä muodossaan vielä tarpeellinen alun perin todetun kilpailuhaitan välttämiseksi. Arvioitaessa markkinaolosuhteissa mahdollisesti tapahtunutta olennaista muutosta tai muuta painavaa syytä, on tarkasteltava ehtomuutoshakemuksen tuksi esitettyjä perusteita suhteessa niihin perusteisiin, jotka viraston yrityskauppapäätöksen mukaan ovat olleet syynä ehtojen asettamiselle. Vallitsevia markkinaolosuhteita verrataan siten ehtojen asettamisen aikaisiin olosuhteisiin.¹⁰

7.2 KKV:n kuulemien markkinatoimijoiden näkemykset

23. KKV on asian selvityksen yhteydessä kuullut erikokoisia markkinatoimijoita ehtomuutoshakemuksen johdosta. Moni KKV:n kuulemista markkinatoimijoista katsoi, että markkinaolosuhteissa ei ole tapahtunut hakijan esittämää olennaista muutosta. Vaikka digitaalisen postin osuus on kasvanut, Posti on edelleen määräävässä markkina-asemassa osoitteellisten kirjeiden kuljetus-

⁹ HE 243/1997 vp, s. 29.

¹⁰ Korkein hallinto-oikeus on Carlsberg A/S:n tekemää ehtomuutoshakemusta koskeneessa ratkaisussaan ottanut kantaa seikkoihin, joita ehtomuutoshakemusta arvioitaessa tulee ottaa huomioon. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO:2005:59, annettu 9.9.2005, dnro 1011/2/03. Tapauksessa sovellettiin kilpailunrajoituslain 11 i §:n (nykyisin kilpailulain 30 §). Kilpailulakia koskevan hallituksen esityksen mukaan kilpailulain 30 § vastaa kuitenkin kilpailunrajoituslain 11 i §:ää. HE 88/2010 vp, s. 74.

ja jakelupalveluiden markkinalla ja Posti on valtakunnallista lähetyspalvelua ostavalle yhtiölle edelleen käytännössä ainoa palveluntarjoaja. Lisäksi virastolle on esitetty, että markkinoille tulon esteet ovat yhä korkeat jakelupalveluiden markkinalla.

24. Usean markkinatoimijan mukaan myös Posti Messagingilla on edelleen merkittävästi markkinavoimaa tulostus- ja postituspalveluiden markkinalla. Moni markkinatoimija on ollut hakijan kanssa eri mieltä siitä, että asiakaskysyntä olisi monipuolistunut ja hajautunut, eikä enää kohdistuisi yksin paperisen kirjeen tuotantoprosessin kattavaan kokonaispalveluun. KKV:lle on esitetty, että koko tuotantoprosessin kattavasta vertikaalisesta integraatiosta on edelleen vastaava hyöty kuin Atkos-päätöksen aikaan.
25. Eräs markkinatoimija on lausunut, että hakijalla on nykyisin jopa suurempi kannustin sulkea jakelumarkkinoita kuin vuonna 2001, jolloin kirjelähetysten jakelu on ollut hakijan monopolipalvelu. Viime vuosina jakelumarkkinoille on tullut uutena toimijana Jakeluyhtiö Suomi Oy, ja vaikka sillä ei ole valtakunnallista jakelupeittoa, on se vakavasti otettava ja uskottava toimija. Näin ollen hakijalla on suurempi intressi sulkea markkinoita ja suojella sen omaa kirjelähetysten jakelua.
26. Useat markkinatoimijat ovat niin ikään katsoneet, ettei käsillä ole hakijan esittämiä muita painavia syitä, joiden perusteella ehdot voitaisiin poistaa. Yhtiöittämis ehdon poistaminen johtaisi lausunnonantajien mukaan hinnoittelun läpinäkymättömyyteen ja mahdollistaisi kilpailun vääristymisen markkinoilla, sillä se mahdollistaisi ristiinsubvention kokonaispalveluiden pakettihinnoittelun kautta. Lopuksi KKV:lle on esitetty, että jälkikäteisvalvonta ei ole riittävä keino ehkäisemään ehtojen poistamisesta aiheutuvia kilpailuhaittoja.

7.3 KKV:n arvio Posti Groupin esittämistä perusteista

7.3.1 Markkinaolosuhteiden olennainen muutos

27. Atkos-päätöksessä yrityskaupan katsottiin vahvistavan Postin määräävää markkina-asemaa kirjelähetysten kuljetuksen ja jakelun markkinoilla kilpailua merkittävästi estävällä tavalla. Viraston johtopäätös perustui keskeisesti Postin määräävään markkina-asemaan osoitteellisten kirjelähetysten kuljetuksen ja jakelun markkinoilla, Atkos Printmailin merkittävään markkinavoimaan tulostus- ja postituspalveluiden markkinoilla, sekä läpinäkyvyyden puutteeseen Postin eKirje-palvelun hinnoittelussa.
28. Alkuperäisessä yrityskauppapäätöksessä tarkasteltujen markkinoiden osalta Postin markkinavoiman voidaan asiassa saatujen selvitysten perusteella arvioida olevan suurimmaksi osaksi ennallaan. Postilla oli aiemmin lainsäädäntöön perustuva monopoli osoitteellisten kirjeiden jakelussa. Postitoiminnan muuttamisella luvanvaraiseksi vuonna 2016 on purettu alalle tulon esteitä. Luopuminen toimilupajärjestelmästä ja siirtyminen ilmoituksenvaraiseen toi-

mintaan ei ole kuitenkaan tosiasiallisesti muuttanut käytäntöä, koska toimilupa oli aikaisemminkin myönnettävä, jos toimija täytti laissa asetetut edellytykset.¹¹ Vaikka ilmoituksen on tehnyt Postin lisäksi 18 postiyritystä¹², Posti on edelleen ainoa palvelutarjoaja, joka tarjoaa osoitteellisten kirjeiden jakelupalvelua valtakunnallisesti.

29. Viraston selvitykset viittaavat niin ikään siihen, että Posti Messagingilla on edelleen merkittävästi markkinavoimaa tulostus- ja postituspalveluiden markkinalla. Useat viraston kuulemat markkinatoimijat ovat arvioineet, että Posti Messagingin markkinaosuus on hakijan esittämää korkeampi ja loppuosa markkinoista jakautuu useammalle pienemmälle toimijalle, minkä takia Posti Messagingilla saattaa olla markkinaosuuttaan enemmän markkinavoimaa.
30. Kirjeiden kuljetus- ja jakelupalvelujen markkinalla jo Kilpailuviraston päätöksen antamisen aikana vaikuttanut kirjevolyymien lasku on kiihtynyt merkittävästi viestinnän digitalisaation seurauksena. Jatkuvasti monipuolistuvilla sähköisillä ratkaisuilla on voimakas, perinteistä paperipostia korvaava vaikutus.¹³ KKV:n arvion mukaan paperisten yrityskirjeiden kanssa samoille markkinoille ei kuitenkaan voida suoraan sisällyttää sähköisiä vaihtoehtoja yksinomaan sillä perusteella, että paperisten kirjeiden markkina on supistunut.
31. Vaikka liiketoimintaympäristö on muuttunut ehtojen voimassaoloaikana siinä määrin, että markkinatoimijoilla voidaan katsoa olevan tarve kehittää ja tehostaa toimintojaan kilpailukyvyyn säilymiseksi, hakija ei viraston arvion mukaan ole kyennyt näyttämään markkinaolosuhteiden muuttuneen niin, että muutokset sellaisenaan muodostaisivat kilpailulain 30 §:ssä tarkoitetun markkinaolosuhteiden olennaisen muutoksen.
32. KKV:n näkemyksen mukaan asiassa keskeistä on sen sijaan arvioida, ovatko poistettavaksi haetut ehdot tarpeelliset alun perin todetun kilpailuhaitan välttämiseksi.

7.3.2 Muu painava syy

33. Yrityskauppapäätöksen ehtoihin sisältyvä yhtiöittämissielto, kuten kaikki yrityskauppojen hyväksymiseksi asetetut käyttäytymisehdot, on Posti Groupin toimintavapautta rajoittava ja pakottaa hakijan järjestämään liiketoimintansa yritystoiminnalle luonteenomaisesta voitonmaksimointitavoitteesta poiketen. Tämä on omiaan johtamaan hakijan liiketoiminnan tehostomuteen verrattuna tilanteeseen, joka vallitsisi ilman yrityskaupan ehtoa.

¹¹ HE 18/2016 vp, kohta 4.3.

¹² Traficom: Postitoimintarekisteri, saatavissa: <<https://www.traficom.fi/fi/viestinta/posti/postitoimintarekisteri>>, viitattu 8.9.2020.

¹³ Traficom: Postimarkkinaselvitys 2019, s. 7-9, saatavissa: <<https://www.traficom.fi/fi/ajankohtaista/pakettien-maara-jatkaa-vahvaa-kasvua-perinteisen-kirjepostin-ja-lehtien-jakelumaarien>>, viitattu 16.9.2020.

34. Ehdosta Posti Groupille aiheutuvat kustannukset ja haasteet ovat kuitenkin luontainen osa yrityskauppaehdon vaikutuksia, ja Posti Groupin tulee lähtökohtaisesti ottaa ne huomioon omassa liiketoiminnassaan. Ehdosta hakijalle aiheutuvaa haittaa on verrattava suhteessa markkinatilanteeseen ja ehdon tarpeellisuuteen. Lisäksi on arvioitava, onko kyse sellaisesta painavasta syystä, jonka perusteella yrityskaupan ehto voidaan poistaa.
35. Yrityskaupalle asetettujen ehtojen tarkoituksena oli lieventää osoitteellisten kirjeiden kuljetuksen ja jakelun markkinoiden sekä toisaalta tulostus- ja postituspalveluiden markkinoiden kilpailuongelmia asettamalla hakijalle Atkos Printmailia koskevan yhtiöittämissä ehtojen tarjota jakelupalvelua yleisin, yhtäläisin, syrjimättömin ja läpinäkyvin ehdoin kolmansille yrityksille. Päätöksessä katsottiin, että sitoumukset olivat omiaan vähentämään yrityskaupan toteuttamisen myötä syntyvää ristiinsubventoinnin riskiä. Sitoumusten katsottiin myös vähentävän tuotteiden keskinäisen sitomisen houkuttelevuutta parantaessaan kustannusrakenteen sekä eKirje-palvelun hinnoittelun läpinäkyvyyttä ja selkeyttä.
36. Arvioidessaan Atkos-päätöksessä asetettujen ehtojen tarpeellisuutta nykyhetkessä, KKV on kiinnittänyt huomiota siihen, että päätös on annettu huomattavan kauan, lähes 20 vuotta sitten. Lisäksi virasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että päätöksessä kuvatut kilpailuholet ja niiden poistamiseksi asetetut ehdot eivät myöskään vastaa sitä, miten vertikaalisia yrityskauppoja tänä päivänä arvioidaan ja minkälaisia ehtoja havaittujen kilpailuhaittojen poistamiseksi nykyisin asetetaan.
37. Vertikaalisten yrityskauppojen haittateoriat kytkeytyvät keskittymän kykyyn ja kannustimeen markkinoiden sulkemiseen joko tuotantohyödykemarkkinoiden tai kysyntämarkkinoiden sulkemisella. Esimerkiksi mahdollisuus ristiinsubventioon, syrjivään hinnoitteluun tai yhteismarkkinointiin eivät sellaisenaan muodosta kilpailuongelmaa ilman, että näihin liittyy keskittymän kyky ja kannustin poissuljentaan. Toisaalta, mikäli Postilla olisi niputtamisen kautta kyky ja kannustin vähentää kilpailijan jakelupalveluiden kysyntää merkittävästi, tällä saattaisi olla poissulkevia vaikutuksia. Tätä kysymystä ei ole ehtoja asetettaessa kuitenkaan selvitetty tarkemmin.
38. Vertikaalisten yrityskauppojen arvioinnissa kiinnitetään tyypillisesti huomiota yrityskaupasta syntyviin tehokkuushyötyihin ja hyötyjen säilyminen ja välittyminen kuluttajille pyritään ottamaan huomioon sekä kilpailuvaikutusten arvioissa että keskittymälle asetettavissa ehdoissa. Atkos-päätöksen mukaiset ehdot, erityisesti yhtiöittämissä ehto, vaikuttavat tehokkuusetujen näkökulmasta jossain määrin ongelmallisilta. Mikäli Posti joutuu ehtojen vuoksi hinnoitteluun jakelun ja postituspalvelut erikseen erillisissä yhtiöissä erillisen päätöksenteon kautta, ehdoista luopuminen laskisi hintoja ns. tuplakateongelman poistumisen myötä. Lisäksi yhtiöittämissä ehdosta luopuminen voi laskea hintoja madaltamalla Postin kustannuksia, mikäli kustannussäästöt siirtyvät asiakkailta perittyihin hintoihin.

39. Arvioidessaan perusteita ehtojen poistamiselle KKV on siten punninnut vastakkain keskittymästä mahdollisesti seuranneita kilpailuhaittoja ja ehtojen poistamisesta koituvia tehokkuushyötyjä sekä ehdon voimassa olosta Postille aiheutuvia kustannuksia. KKV on kiinnittänyt arviossaan huomiota myös päätöksen antamisesta kuluneeseen aikaan sekä siihen, että ajallisesti rajoittamattomien käyttäytymisehtojen asettamista ei voida pitää nykysuositusten ja -käytännön mukaisena.¹⁴
40. Lisäksi KKV on kiinnittänyt huomiota siihen, että viraston kuulemat markkinatoimijat ovat olleet huolissaan Postin vahvasta markkina-asemasta ja sen mahdollisuudesta käyttää väärin markkina-asemaansa erityisesti, mikäli yhtiöittämisehdon poistuminen heikentäisi hinnoittelun läpinäkyvyyttä ja mahdollistaisi palveluiden ristiinsubvention. Tältä osin KKV toteaa, että ehtojen vaikutus hinnoittelun läpinäkyvyyteen on jossain määrin epäselvä, kun otetaan huomioon, että Postin kustannuslaskentajärjestelmä perustuu joka tapauksessa postilain vaatimuksiin. Ehtojen poistaminen ei myöskään vaikuta arvioon mahdollisen paketoinnin kilpailulain mukaisuudesta. Mikäli paketointi olisi omiaan johtamaan markkinoiden kilpailuvastaiseen sulkemiseen, Postin menettelyyn tulisi sovellettavaksi kilpailulain 7 §:n mukaisen määräävän aseman väärinkäytön kielto.

7.4 Johtopäätös

41. KKV on arvioinut Posti Groupin esittämiä perusteita muuttuneista markkinaolosuhteista sekä muista painavista syistä, joiden perusteella asetettuja ehtoja voidaan lieventää tai ne voidaan poistaa kilpailulain 30 §:n perusteella.
42. KKV:n arvion mukaan Posti Groupin ensisijainen hakemus ehtojen poistamiseksi kokonaisuudessaan on oikeasuhtainen.
43. Kilpailuviraston päätöksessään asettamat ehdot eivät ole enää KKV:n arvion mukaan oikeasuhtaisia yrityskauppapäätöksessä havaittujen kilpailuongelmien poistamiseksi. Tämä muodostaa viraston arvion mukaan kilpailulain 30 §:ssä tarkoitetun muun painavan syyn, jonka perusteella Atkos-päätöksessä määrätyt yrityskauppaehdot i-ii voidaan poistaa.

8 Sovelletut säännökset

Kilpailulain (948/2011) 30 §

¹⁴ Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppa- ja valvonnasta (2011), s. 98.

9 Muutoksenhaku

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n mukaan siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

10 Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antaa erityisasiantuntija Jenna Nylander, puhelin 029 505 3576, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Pääjohtaja

Kirsi Leivo

Erityisasiantuntija

Jenna Nylander