

9.5.2016

## 1 Asia

Posti Group Oyj:n ja Suomen Suoramainonta Oy:n sekä Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry:n menettely osoitteettomassa lehtijakelussa.

## 2 Osapuolet

Asianosaiset:

- Posti Group Oyj (jäljempänä Posti)
- Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry (jäljempänä ASML)
- Suomen Suoramainonta Oy (jäljempänä SSM)

Toimenpidepyynnön tekijä:

- Sanomalehtien liitto - Tidningarnas förbund r.y. (jäljempänä SLL)

## 3 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä KKV) poistaa asian käsittelystä.

## 4 Asian vireilletulo ja asian selvittäminen

1. SLL on tehnyt KKV:lle 16.3.2015 toimenpidepyynnön, joka on koskenut Postin ja SSM:n sekä ASML:n menettelyä osoitteettomassa jakelussa. Toimenpidepyynnössä esitetään epäily, että Posti ja SSM rajoittavat kilpailua kilpailulain (948/2011) 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla sopiessaan osoitteetonta jakelua koskevista myyntiehdoista. Lisäksi toimenpidepyynnössä esitetään epäily, että ASML rajoittaa kilpailua kilpailulain 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla osoitteetonta jakelua koskevalla päätöksellään, suosituksellaan tai muulla menettelytavallaan, jonka tarkoituksena on kilpailun rajoittaminen tai jonka vaikutuksesta kilpailu rajoittuu.
2. Asian käsittelyn aikana KKV on vastaanottanut selvityksiä Postilta, ASML:ltä ja SSM:ltä. Lisäksi KKV on käynyt keskusteluja asianosaisten kanssa.
3. KKV on toimittanut 1.4.2016 päätösluonnoksen osapuolille tiedoksi ja varannut niille mahdollisuuden lausua päätösluonnoksesta.

9.5.2016

## 5 Asiaselostus

### 5.1 Osapuolet

4. Posti on Suomen valtion omistama osakeyhtiö, jonka toimialoina ovat erityisesti postitoiminta, logistiikkapalvelut ja verkkokaupan palvelut. Posti on ASML:n jäsenyritys.
5. SSM on jakelun ja suoramainonnan palveluihin erikoistunut osakeyhtiö, jonka pääliiketoimintana on osoitteettoman suoramainonnan jakelu. Yhtiö on osa Janton-konsernia. SSM on ASML:n jäsenyritys.
6. ASML on kohdennetun markkinoinnin ja asiakkuudenhoidon edunvalvontaorganisaatio. ASML:llä on yli 200 jäsenyritystä, jotka toimivat useilla eri toimialoilla. ASML toimii myös itsesääntelyelimenä, joka laatii sekä tulkitsee ohjeistuksia ja käytännesääntöjä eri toimialoilla.
7. SLL on sanoma- ja kaupunkilehtijulkaisijoiden toimialajärjestö ja viestintäalan yhteistä edunvalvontaa hoitavan Viestinnän Keskusliitto ry:n jäsenjärjestö. SLL:n jäsenkunta koostuu sanoma-, paikallis- ja kaupunkilehtien julkaisijoista ja siihen kuuluu yhteensä noin 50 kaupunkilehteä.

### 5.2 Asianosaisten menettely

8. Osoitteettomalla jakelulla tarkoitetaan mainoksien, lehtien ja tiedotteiden jakelua ilman vastaanotto-osoitetta.
9. Osoitteettomassa jakelussa tulee ottaa huomioon kuluttajansuojalain (38/1978) markkinointia koskeva sääntely. Kuluttajansuojalain 2 luvun 9 §:n 1 momentissa kielletään aggressiivisen menettelyn käyttäminen markkinoinnissa. Tällaisena menettelynä voidaan säännöksen 2 momentin mukaan pitää häirintää. Säännöksen esitöiden (HE 32/2008) mukaan häirintää voi olla osoitteettoman suoramarkkinoinnin jakaminen sellaisille kuluttajille, jotka ovat kiinnittäneet postilaatikkoon tai -luukkuun tarran "ei mainoksia" tai muutoin ilmaisseet halunsa olla vastaanottamatta tällaista markkinointia.
10. ASML on vuonna 1997 julkaissut osoitteettoman jakelun pelisäännöt (jäljempänä Pelisäännöt). Pelisääntöjen mukaan osoitteetonta mainosjakelua ja osoitteetonta lehtijakelua ei jaeta mainoskieltotalouksiin, ts. talouksiin, jotka ovat ilmaisseet halunsa olla vastaanottamatta osoitteetonta jakelua "Ei ilmaisjakelua" tai "Ei mainoksia" -kielloilla. Posti ja SSM ovat Pelisääntöjen nojalla kieltäytyneet jakamasta osoitteetonta lehtijakelua mainoskieltotalouksiin.
11. SLL on pyytänyt 13.6.2012 Kuluttajavirastolta lausuntoa Pelisääntöjen uudistamista koskeneesta ehdotuksestaan. Kuluttajaviraston 7.8.2012 antaman lausunnon mukaan kuluttajansuojalain markkinointisäännökset

9.5.2016

koskevat vain markkinointiviestintää, joten toimituksellisen julkaisun eli kyseisessä tapauksessa ilmaisjakelulehtien jakamisen kieltäminen ei kuulu kuluttajansuojalain piiriin. Lausunnon mukaan Pelisäännöissä mainoskielto on laajennettu koskemaan myös lehtiä, vaikka lainsäädäntö ei tätä edellytä.<sup>1</sup> Asianosaiset eivät ole muuttaneet Pelisääntöjä tai menettelyään Kuluttajaviraston lausunnon johdosta.

12. Toimenpidepyynnössä on esitetty, että asianosaisilla on kannustin ylläpitää mainosjakelun volyyymiä, minkä vuoksi osoitteeton mainos- ja lehtijakelu on yhdistetty Pelisäännöissä samaan jakelukategoriaan. Toimenpidepyynnön mukaan asianosaisten menettely johtaa kaupunkilehdimarkkinoiden sulkeutumiseen sellaisten kotitalouksien osalta, jotka eivät ole halukkaita vastaanottamaan mainoksia, mutta haluaisivat vastaanottaa ilmaisjakelulehdet.

## 6 Oikeudellinen arvio

### 6.1 Relevantit markkinat

13. Asianosaisten menettely kohdistuu osoitteettomaan lehtijakeluun, joka kattaa ilmaisjakelulehtien jakelun ilman vastaanotto-osoitetta. KKV:n alustavan arvion mukaan menettelyllä on osoitteettoman lehtijakelun lisäksi mahdollisesti vaikutuksia journalististen lehtien väliseen kilpailuun sekä painetun median mainosmyyntiin.
14. Asian lopputulos huomioiden KKV ei pidä tarpeellisena ottaa täsmällisesti kantaa relevantteihin markkinoihin.

### 6.2 Elinkeinonharjoittajien väliset kielletyt kilpailunrajoitukset ja poikkeus kiellosta

15. Kilpailulain 5 § kieltää sellaiset yritysten väliset sopimukset, yhdenmuikaistetut menettelytavat ja yhteenliittymien päätökset, joiden tarkoituksena tai seurauksena on kilpailun merkittävä estyminen, rajoittuminen tai vääristyminen.
16. Kiellettyjä ovat muun muassa sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat:
- 1) joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja;
  - 2) joilla rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka investointeja; tai

<sup>1</sup> Asia dnro KUV/3780/09/2012. Lausunto luettavissa osoitteessa <http://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/aloitteet-lausunnot-ja-kannanotot/kuluttajaviraston-lausunnot-2004-2012/2012/7.8.2012-osoitteettoman-jakelun-pelisaantojen-uudistaminen/>.

9.5.2016

3) joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä.

17. Kilpailulain 6 §:n mukaan 5 §:ssä säädetty kielto ei kuitenkaan koske sellaista elinkeinonharjoittajien välistä sopimusta, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöstä tai elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistettua menettelytapaa tai sellaista sopimusten, päätösten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmää, joka:
- 1) osaltaan tehostaa tuotantoa tai tuotteiden jakelua taikka edistää teknistä tai taloudellista kehitystä;
  - 2) jättää kuluttajille kohtuullisen osuuden näin saatavasta hyödystä;
  - 3) ei aseta asianomaisille elinkeinonharjoittajille rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi; ja
  - 4) ei anna näille elinkeinonharjoittajille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia hyödykkeitä.
18. Kilpailulain 6 §:n poikkeussäännös perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan 3 kohtaan ja sitä on tulkittava kyseisen artiklan soveltamiskäytännön mukaisesti.
19. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan poikkeussäännöksen edellytykset ovat kumulatiivisia eli niiden kaikkien on täytyttävä, jotta säännöstä voitaisiin soveltaa.<sup>2</sup> Vakiintuneen oikeuskäytännön nojalla todistustaakka poikkeussäännöksen soveltumisesta on kilpailunrajoitukseen osallistuvilla elinkeinonharjoittajilla tai näiden yhteenliittymällä itsellään.<sup>3</sup>

### 6.3 KKV:n alustava arvio asianosaisten menettelystä

20. Asiassa on otettava huomioon, että Kuluttajaviraston 7.8.2012 antaman lausunnon mukaan kuluttajansuojalain 2 luvun 9 §:n 1 momentti ei estä osoitteettomasti jaettujen lehtien jakelua mainoskieltotalouksiin (edellä kohta 11).
21. KKV:n asiassa tekemien selvitysten perusteella ASML:n osoitteetonta jakelua koskeva suositus ja Postin sekä SSM:n välinen osoitteetonta jakelua koskeva yhteistyö johtavat jakelun kattavuuden yhdenmukaistamiseen osoitteettomassa lehtijakelussa, mikä viraston alustavan arvion mukaan saattaa rajoittaa Postin ja SSM:n välistä kilpailua kyseisen jakelumuodon osalta.

<sup>2</sup> Esimerkiksi yhdisteyt asiat 43/82 ja 63/82, *VBVB & VBBB v. komissio*, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.1.1984, kohta 61 ja asia C-68/12, *Protimonopolný úrad Slovenskej republiky v. Slovenská športel'ňa a.s.*, unionin tuomioistuimen tuomio 7.2.2013, kohta 36.

<sup>3</sup> Esimerkiksi yhdistetyt asiat C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P ja C-519/06 P *GlaxoSmithKline Services ym. v. komissio*, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.10.2009, kohdat 82–83.

9.5.2016

22. KKV:n alustavan arvion mukaan asianosaisten menettely voi lisäksi johdattaa kilpailun vääristymiseen journalististen lehtien välillä sekä painetun median mainosmyynnissä.
23. Asian lopputulos huomioiden KKV ei pidä tarpeellisena ottaa täsmällisesti kantaa siihen, onko asianosaisten menettely ollut kilpailulain 5 §:n vastaista.
24. ASML on esittänyt KKV:lle, että kilpailulain 6 §:n poikkeussäännös soveltuu asianosaisten menettelyyn, koska menettelystä aiheutuu kustannussäästöjä. KKV:n alustavan arvion mukaan ASML ei kuitenkaan ole riittävällä tavalla osoittanut, että kilpailulain 6 §:ssä asetetut edellytykset täyttyvät.
25. Asian lopputulos huomioiden KKV ei pidä tarpeellisena ottaa täsmällisesti kantaa siihen, soveltuuko kilpailulain 6 § asianosaisten menettelyyn.

## 7 Ratkaisun perustelut

26. KKV on esittänyt asiaa koskevan alustavan arvionsa Postille sekä SSM:lle 1.10.2015 ja ASML:lle 6.10.2015. SSM on ilmoittanut 13.10.2015 tekevänsä jatkossa osoitteettoman jakelun järjestämistä koskevat päätökset itsenäisesti.<sup>4</sup> Posti on ilmoittanut 30.11.2015 lopettavansa ASML:n osoitteetonta jakelua koskevan itsesääntelyn noudattamisen.<sup>5</sup> ASML on tehnyt 30.11.2015 päätöksen osoitteetonta jakelua koskevan itsesääntelyn päättämisestä.<sup>6</sup>
27. Kilpailulain 31 §:n mukaan KKV selvittää kilpailunrajoituksia ja niiden vaikutuksia. KKV ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajoituksen tai sen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi, jos se katsoo elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän rajoittavan kilpailua 5 tai 7 §:ssä taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa tarkoitetulla tavalla ja toimenpiteisiin ryhtyminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.
28. Koska asianosaiset ovat edellä esitetysti luopuneet menettelystä, jonka on toimenpidepyynnössä esitetty rajoittavan kilpailua, KKV ei pidä tarpeellisena selvittää asiaa enempää tai ryhtyä toimenpiteisiin terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla. KKV poistaa asian käsittelystä. Mikäli KKV saa käsiteltyyn asiaan liittyen uutta selvitystä, voi se ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi.

<sup>4</sup> SSM:n selvitys KKV:lle, 13.10.2015.

<sup>5</sup> Postin tiedote, *Postin jakeluperiaatteisiin ei muutosta ASML:n ohjeistuksen päätyttyä*, 30.11.2015. Luettavissa osoitteessa [http://www.posti.fi/tiedotteet/2015/20151130\\_mainoskielto\\_ja\\_ilmajakelulehdet.html](http://www.posti.fi/tiedotteet/2015/20151130_mainoskielto_ja_ilmajakelulehdet.html).

<sup>6</sup> ASML:n tiedote, *Osoitteettoman jakelun itsesääntely päättynyt*, 30.11.2015. Luettavissa osoitteessa <http://www.asml.fi/osoitteettoman-jakelun-itsesaantely-paattynyt/>.

9.5.2016

## 8 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki 5, 6 ja 31 §.

## 9 Muutoksenhaku

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

## 10 Lisätiedot

Lisätietoja antavat tutkimuspäällikkö Henrikki Oravainen, puhelin 029 505 3366 ja tutkija Samuli Muotka, puhelin 029 505 3680. Sähköpostiosoitteet ovat muotoa [etunimi.sukunimi@kkv.fi](mailto:etunimi.sukunimi@kkv.fi).

Apulaisjohtaja

Valtteri Virtanen

Tutkija

Samuli Muotka