



Itella Oyj:n epäilty määräävän markkina-aseman väärinkäyttö osoitteettoman suoramainonnan jakelun hinnoittelussa ja tarjontaehdoissa

Sisällysluettelo

1 Asia.....	3
2 Osapuolet	3
3 Ratkaisu.....	3
4 Asian vireilletulo ja asian selvittäminen	3
5 KKV:n aiemmat selvitykset.....	4
6 Asiaselostus.....	5
6.1 Yritykset	5
6.2 Osoitteettoman suoramainonnan jakelu.....	6
6.2.1 Osoitteettoman suoramainonnan jakelun ominaispiirteet	6
6.2.2 Markkinoiden koko	7
6.2.3 Asiakkaat	8
6.3 Itellan antamat selvitykset menettelystään osoitteettoman suoramainonnan jakelussa.....	9
6.3.1 Itellan kustannusrakenteen yleiset piirteet.....	9
6.3.2 Itellan hinnoittelujärjestelmän yleiset piirteet.....	10
6.3.3 Vyöhykehinnoittelu	10
6.3.4 Itellan antamat selvitykset väitetystä saalistushinnoittelusta.....	11
6.3.5 Itellan antamat selvitykset väitetystä syrjinnästä	12
6.3.6 Itellan antamat selvitykset väitetystä hintaruuvista	13
6.3.7 Itellan antamat selvitykset väitetystä sidonnasta	14
6.3.8 Itellan antamat selvitykset osapostinumerojakelusta kieltäytymisestä	14
6.3.9 Itellan antamat selvitykset hinnoittelunsa läpinäkyvyydestä.....	15
7 Kilpailuoikeudellinen arviointi	16
7.1 Relevantit hyödykemarkkinat.....	16
7.2 Relevantit maantieteelliset markkinat.....	18
7.3 Määräävä markkina-asema	20
7.4 Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö	26
7.4.1 Saalistushinnoittelu	26
7.4.1.1 Yhteenveto Itellan hinnoista 2007–2012	29
7.4.1.2 Yhteenveto Itellan kustannuksista 2007–2012	29
7.4.1.3 Itellan hinnat suhteessa kustannuksiin 2007–2012 sekä arvio epäilyistä saalistushinnoittelusta	30
7.4.2 Hintasyrjintä	32
7.4.3 Hintaruuvi.....	36
7.4.4 Sidonta.....	37
7.4.5 Kieltäytyminen tarjoamasta osapostinumeroalueiden jakelua.....	39
7.4.6 Asiakkaita hyväksikäyttävä määräävän markkina-aseman väärinkäyttö	40
7.4.7 Hinnoittelun läpinäkyvättömyys.....	41
7.5 Yrityskauppapäätöksen ehtojen rikkominen.....	42
8 Yhteenveto ja johtopäätös epäilyistä väärinkäytöstä	44
9 Sovelletut säännökset	45
10 Muutoksenhaku.....	45
11 Lisätiedot	45

1 Asia

1. Itella Oyj:n epäilty määräävän markkina-aseman väärinkäyttö osoitteettoman suoramainonnan jakelun hinnoittelussa ja tarjontaehdoissa.

2 Osapuolet

2. Itella Oyj, Helsinki
3. Toimenpidepyynnön tekijä: Suomen Suoramainonta Oy, Helsinki

3 Ratkaisu

4. Asia poistetaan käsittelystä.

4 Asian vireilletulo ja asian selvittäminen

5. Suomen Suoramainonta Oy (jäljempänä SSM) on 30.5.2007 tekemällään toimenpidepyynnöllä sekä myöhemmin asian selvittämisen yhteydessä pyytänyt Kilpailuvirastoa (1.1.2013 alkaen Kilpailu- ja kuluttajavirasto, KKV) selvittämään, onko Itella Oyj (jäljempänä Itella) syylistynyt seuraaviin määräävän markkina-aseman väärinkäytön muotoihin osoitteettoman suoramainonnan jakelun markkinoilla:
 - **Saalistushinnoittelu:** Määrättyjen kilpailun piirissä olevien asiakkaiden osalta Itellan hinnat ovat huomattavan alhaiset ja jopa selkeästi alle tuotantokustannusten ja hinnoittelu on siten luonteeltaan saalistavaa.
 - **Hintasyrjintä:** Samojen jakelupalvelujen hinnat vaihtelevat Itellalla hyvin paljon, eli Itellan hinnoittelu on asiakkaita syrjivää.
 - **Hintaruuvi:** Itella perii haja-asutusalueilla, joilla Itellalla on monopoliasema, SSM:ltä kohtuuttoman korkeita hintoja verrattuna Itellan omiin asiakkaisiin. SSM joutuu ostamaan haja-asutusalueiden jakelun Itellalta, koska SSM:llä ei ole kyseisillä alueilla omaa jakeluverkostoa. Itellan SSM:ltä näillä alueilla perimien korkeiden hintojen tarkoituksena on SSM:n syrjäyttäminen markkinoilta.
 - **Sidonta:** Itellalla on monopoli osoitteellisessa suorajakelussa. Itella myöntää osoitteellisen suorajakelun asiakkaalleen erilaisia hintoja sen mukaan, ostavatko nämä osoitteettoman suorajakelun palveluita Itellalta vai SSM:ltä. Itella on myös mahdollisesti tehnyt niin sanottuja sateenvarjosopimuksia, joissa Itella olisi pyrkinyt linkittämään yhteen sekä osoitteettoman että osoitteellisen suoramarkkinoinnin jakelun.
 - **Liikesuhteesta pidättäytyminen ilman asiallista syytä:** SSM:n mukaan Itella on pidättäytynyt tarjoamasta osapostinumerojakelua SSM:lle. Lisäksi SSM:n mukaan Itella tekee jatkuvasti muutoksia postinumeroalueisiinsa. Postinumeroalueemuutoksissa taajama-alue ja laaja haja-asutusalue niputetaan yhdeksi postinumeroalueeksi. Tämän jälkeen Itella tarjoaa jakelua edellä mainitulla postinumeroalueella "kaikki tai ei mitään" -periaatteella.
 - **Asiakkaita hyväksikäyttävä määräävän markkina-aseman väärinkäyttö:** SSM on myös tuonut esille asian selvittämisen aikana¹, ettei kilpailulaki edellytä, että 7 §:n tai 102 artiklan vastaisella toiminnalla tulisi olla poissulkevia vaikutuksia. SSM

¹ SSM:n virastolle 14.9.2012 toimittama selvitys.

viittaa tältä osin Euroopan komission (komissio) niin kutsuttuun priorisointipaperiin (2009/C 45/02), jossa todetaan, että 102 artiklan nojalla voidaan edelleen puuttua myös määräävän markkina-aseman hyväksikäyttöön perustuviin menettelytapoihin (*exploitative practices*). SSM:n mukaan Itellan hinnoittelukäytännöllä on vähintään potentiaalista kilpailua rajoittavaa vaikutusta. Itella ei sovelle hinnoitteluperiaatteitaan läpinäkyvästi ja tasapuolisesti kaikkiin asiakkaisiin. Itella tarjoaa kilpailijalleen jakelupalveluita merkittävästi kalliimmalla hinnalla kuin omille loppuasiakkailleen.

- **Itellan hinnoittelun läpinäkyväisyys:** Itellan hinnoittelu on kauttaaltaan ta-pauskohtaista ja täysin läpinäkyvää. Itellan hinnoittelun ja alennusten perus-teista on hyvin vaikea ulkopuolisen päästä selville. Alennusprosentti on lähes jokai-sella asiakkaalla erilainen. SSM on toimenpidepyyntönsä jälkeen myöhemmässä vaiheessa tuonut esille, ettei Itellan toiminta ole läpinäkyvää myöskään postinume-roalueiden eikä hinnoittelualueiden (A, B ja C) osalta. Itella tekee jatkuvasti muu-toksia postinumeroalueiden hinnoitteluun eli muuttaa postinumeroalueiden kuulu-mista eri hinta-alueelle (A, B ja C).

- **Leijonajakelu-yrityskauppapäätöksessä asetettujen sitoumusten rikkominen:** Itellan hinnoittelu ei ole tasapuolista ja syrjimätöntä, joten Itellan hinnoittelu rikkoo sitoumusta 12. Asian selvittämisen aikana SSM on tuonut lisäksi esille, että Itellalla on oletettavasti pitkiä 2–3 vuoden sopimuksia, jotka ovat asiakkaita sitovina si-toumuksen 1 vastaisia.

6. SSM:n toimenpidepyynnön mukaan Itellalla on määräävä markkina-asema osoitteet-toman suoramainonnan jakelun markkinoilla. SSM:n mukaan Itellalla on käytännössä monopoliasema ja samalla määräävä markkina-asema haja-asutusalueilla tapahtu-vassa osoitteettoman suoramainonnan jakelussa. SSM:n mukaan Itellan markkina-asemaa osoitteettoman suoramainonnan jakelun markkinoilla vahvistaa kaikilla jake-lualueilla Itellan erittäin vahva asema muilla jakelupalvelumarkkinoilla. Itella käyttää osoitteettoman ja osoitteellisen postin jakelussa samaa jakeluverkkoa. Itellan postin-jakajalla on jakelukierroksellaan mukana sekä kirjeposti, aikakauslehdet ja sanoma-lehdet sekä osoitteeton suoramainonta ja kaikki nämä lähetykset jaetaan saman ja-kelukierroksen aikana.
7. Virasto on selvittänyt asiaa vuosilta 2007–2013. Asian selvittämiseksi virasto on pyy-tänyt Itellalta ja SSM:ltä useita selvityksiä sekä pitänyt osapuolten kanssa tapaami-sia. Virasto toimitti kilpailulain (948/2011) 35 §:ssä tarkoitetun tarkastuksen Itellan ti-loissa 18.4.2013. Virasto on laatinut asiassa päätösluonnoksen, josta se on pyytänyt Itella vastinetta 31.3.2014 ja SSM:ltä 29.4.2014. KKV on ottanut päätösluonnoksesta annetut vastineet (Itella 14.4.2014 ja SSM 16.5.2014) huomioon asian ratkaisussa.

5 KKV:n aiemmat selvitykset

8. KKV on tutkinut postin jakelumarkkinoita yrityskauppa-asiassa (dnro 146/81/03, 22.8.2003), joka koski yritysjärjestelyä, jossa Itella hankki osan Leijonajakelu Oy:n varhaisjakeluliiketoiminnasta. Kyseisen asian päätöksessä virasto on todennut sa-nomalehtien liite/täytejakelun, Postin Ykkösosoitteettoman (Itellan päiväjakelun yh-teydessä toteutettava jakelu), osoitteettoman suorajakelun ja osoitteellisen suora-markkinoinnin jakelun eroavan toisistaan siinä määrin, ettei niiden todennäköisesti voida katsoa kuuluvan samoille relevanteille tuotemarkkinoille. Edellä mainittujen suoramainonnan jakelutapojen katsottiin kuitenkin mainostajan kannalta olevan aina-

kin osittain toisiaan korvaavia ja markkinoiden olevan lähimarkkinoita toisilleen. Sähköisen viestinnän katsottiin korvaavan ja täydentävän omalta osaltaan fyysisiä jakelutapoja. Asiassa saatujen selvitysten perusteella mainosten jakelijan valinta tehtiin mainostajasta riippuen joko valtakunnallisesti tai alueellisesti ja alan yritykset toimivat vastaavasti joko valtakunnallisesti tai alueellisesti.

9. Edellä mainitussa päätöksessä yrityskaupasta aiheutuvien kilpailuongelmien poistamiseksi yrityskaupan toteuttamisen edellytykseksi asetettiin muun ohella ehdoksi (nro 12), että "Posti sitoutuu noudattamaan jakelupalvelujen tarjoamisessa tasapuolista ja kustannusvastaavaa hinnoittelua sekä muutoinkin syrjimättömiä ehtoja" ja (nro 1) "Posti muuttaa aikakauslehti-, sanomalehti- ja suorajakelusopimustensa lähtökohtaisista enimmäisvoimassaoloaika. Posti ilmoittaa yrityskaupan hyväksymisen jälkeen asiakkaille näiden mahdollisuudesta irtautua Postin kanssa solmimistaan ko. jakelusopimuksista halutessaan 6 kuukauden irtisanomisajalla. Posti tulee tekemään myös uudet sanomalehti-, aikakauslehti- ja suorajakelusopimuksensa vastaavin irtisanomisehdoin."
10. Yrityskauppapäätöksen sitoumusten arvioinnin yhteydessä todetaan, että "määrävässä markkina-asemassa olevana yrityksenä Postia sitovat myös kilpailunrajoituslain velvoitteet. Osa sitoumuksista tulee Postin noudatettavaksi jo lain perusteella. Näiden velvollisuuksien merkitystä on kuitenkin haluttu korostaa ottamalla ne mukaan sitoumuspakettiin".

6 Asiaselostus

6.1 Yritykset

11. **Itella Oyj** on palveluyritys, joka on erikoistunut asiakkaittensa tieto- ja tuotevirtojen hallintaan. Suomessa Itellan tärkeänä perustehtävänä on tarjota postipalveluita kaikille koko maassa. Itellan liikevaihdosta 96 prosenttia tulee yrityksiltä ja yhteisöiltä. Tärkeimmät asiakastoimialat ovat kauppa, palvelut ja media. Itellan liikevaihto oli 1 946,7 miljoonaa euroa vuonna 2012, ja yhtiön palveluksessa oli noin 27 500 työntekijää. Yhtiön kaikki osakkeet omistaa Suomen valtio.²
12. **Itella Posti Oy:llä**, joka kuuluu Itella Viestinvälitys-liiketoimintaryhmään, on laajalti toimintaa eri postipalveluiden markkinoilla, ja se tuottaa muun muassa kirjeiden, lehden ja suoramainonnan jakelua.³ Vuonna 2012 Itellan Viestinvälitys-liiketoimintaryhmän liikevaihto oli 1 167,6 miljoonaa euroa ja Itella Posti Oy:n liikevaihto 1 166,1 miljoonaa euroa.⁴
13. **Suomen Suoramainonta Oy (SSM)** on vuonna 1987 perustettu valtakunnalliseen ja alueelliseen suorajakeluun erikoistunut yritys. SSM-ketjuun kuuluu 52 jakeluyhtiötä,

² Lähde: Itella Oyj:n internet-sivut 2.1.2014: <http://www.itella.fi/group/konserni/itellalyhyesti.html>.

³ Lähde: Itella Oyj:n internet-sivut 2.1.2014: <http://www.itella.fi/group/konserni/organisaatio/viestinvalitys.html>.

⁴ Lähde: Kauppalehti Tietopalvelut.

joilla on 70 paikallistoimipistettä eri puolilla Suomea. SSM on Janton-konsernin omistuksessa.⁵ SSM:n liikevaihto vuonna 2012 oli noin 29,9 miljoonaa euroa.⁶

14. **Janton-konserni** on osoitteettomaan erillisjakeluun perustuvia suoramarkkinointipalveluita tarjoava yhtiö, joka jakaa painotuotteita suomalaisille kuluttajille kaikkialla Suomessa. Janton-konserni muodostuu Janton Oy:n lisäksi yhdeksästä Jantonin kokonaan omistamasta tytäryhtiöstä sekä neljästätoista yhteisyrityksestä, joista kahdeksassa Jantonilla on osake-enemmistö. Yhteisyritysten muina omistajana on suuria suomalaisia lehtitaloja, kuten TS-Yhtymä, Suomen Lehtiyhtymä, ESA-konserni ja Alma-Media sekä yritysten toimivaa johtoa. Janton Oy:n ja siten Janton-konsernin omistaa pääomasijoitusyhtiö Argan Capital.⁷ Vuonna 2012 Janton-konsernin liikevaihto oli noin 39,3 miljoonaa euroa, josta jakeluliiketoiminnan liikevaihto noin 38,0 miljoonaa euroa.^{8 9}
15. **LB Marketing and Holdings Oy (Letterbox)** on jakelutuotannon myynti- ja markkinointi- ja kehitysyhtiö, joka on erikoistunut kotitalouksiin ja yrityksiin kohdennettuihin suorajakeluihin. Letterbox ilmoittaa internet-sivuillaan, että se tarjoaa koko maan kattavan jakelupeiton lisäksi laajan valikoiman erilaisia räätälöityjä jakelupalveluja.¹⁰ Letterboxin liikevaihto vuonna 2012 oli noin 254 000 euroa.¹¹

6.2 Osoitteettoman suoramainonnan jakelu

6.2.1 Osoitteettoman suoramainonnan jakelun ominaispiirteet

16. Osoitteeton suoramainonta käsittää mainosten, esitteiden ja mainosrahoitteisten lehtien eli niin sanottujen ilmaisjakelulehtien jakamista kotitalouksille. Osoitteettoman suoramainonnan lähetykset jaetaan määrätylelliselle alueelle ilman vastaanotto-osoitetta kaikkiin kotitalouksiin, jotka eivät ole kieltäneet mainosjakelua. Osoitteettoman suoramainonnan jakelua suoritetaan itsenäisenä jakeluna, osana sanomalehtien varhais- ja viikonloppujakelua sekä ltellan osoitteellisia kirjeitä ja sanoma- ja aikakauslehtiä koskevan päiväjakelun yhteydessä. Osoitteettoman suorajakelun toimittaminen on palveluprosessi, joka koostuu jaettavien tuotteiden noutamisesta painotalosta ja päättyy siihen, että tuote jaetaan asiakkaan postiluukkuun tai -laatikkoon.
17. Osoitteettoman suoramainonnan jakelun hintoihin vaikuttavat muun muassa jakelun volyymit ja toistot, jakelutuotteen yksikköpaino, jakeluaikajako (määräpäivä- vai viikkojakelu, arkipäivä- vai viikonloppujakelu), rahti- ja logistiikkakustannukset sekä työvoimakustannukset.

⁵ Lähde: Suomen Suoramainonta Oy:n internet-sivut 2.1.2014: <http://www.suomensuoramainonta.fi/yritys+ja+yhteystiedot/yritys/>.

⁶ Lähde: Kauppalehti Tietopalvelut.

⁷ Lähde: Janton Oy:n internet-sivut 2.1.2014: <http://www.janton.fi/konserni/konserni/>.

⁸ Lähde: Kauppalehti Tietopalvelut.

⁹ Janton-konserni on harjoittanut myös kustannustoimintaa jakelutoiminnan lisäksi.

¹⁰ Lähde: Letterbox – LB Marketing and Holdings Oy:n internet-sivut 2.1.2014: http://www.letterbox.fi/?page_id=69.

¹¹ Lähde: Kauppalehti Tietopalvelut.

6.2.2 Markkinoiden koko

18. Viestintäviraston tutkimuksen¹² mukaan vuonna 2010 Suomen postilähetysmarkkinoiden kokonaisliikevaihto oli 1 130 miljoonaa euroa, josta osoitteettoman jakelun osuus oli 85 miljoonaa euroa eli noin 7,5 prosenttia. Osoitteettoman jakelun kappalevolyymi on vuonna 2010 ollut Viestintäviraston tutkimuksen mukaan kyselyssä mukana olleilla yrityksillä yhteensä 1 923 miljoonaa lähetystä, josta Itellan ja SSM-jakeluryhmään kuuluvien osuus oli reilusti yli 95 prosenttia. Viestintäviraston tutkimuksessaan ilmoittama tieto markkinoiden koosta perustuu osin arvioon.¹³
19. Markkinointialan järjestöjen yhteistyöfoorumin tekemän tutkimuksen mukaan osoitteettoman suoramainonnan jakelukustannukset ovat olleet 81 miljoonaa euroa vuonna 2009, 84 miljoonaa euroa vuonna 2010, 95 miljoonaa euroa vuonna 2011 ja 101 miljoonaa euroa vuonna 2012.¹⁴
20. Käsillä olevassa asiassa saatujen selvitysten mukaan Itellan, Jantonin jakeluliiketoiminnan ja Letterbox Oy:n¹⁵ yhteenlaskettu liikevaihto ilmaislehtien ja mainosten osoitteettomassa suorajakelussa on vuonna 2010 ollut [] miljoonaa euroa.¹⁶ Itellan ja SSM:n yhteenlaskettu kappalevolyymi mainosten osoitteettomassa suorajakelussa on vuonna 2010 ollut noin 1500–1600 miljoonaa kappaletta.¹⁷ Markkinoiden kehitys vuosina 2007–2012 on esitetty alla olevissa taulukoissa. Liikevaihtotaulukoista ylempi huomioi Itellan ja Jantonin osoitteettoman mainosjakelun lisäksi ilmaislehtien jakelun, alemmassa on pelkkä osoitteeton mainosjakelu.¹⁸

¹² Postilähetyspalvelututkimus 2010, Viestintävirasto, 21.6.2011.

¹³ Viestintäviraston Postilähetyspalvelututkimuksessa (2010, s. 23) todetaan, että osoitteettoman jakelun markkinan euromääräistä kokoa ei ollut mahdollista määrittää eksaktisti, koska kyselyyn saadut vastaukset olivat liikevaihtojen osalta puutteellisia. Arvio markkinan euromääräisestä koosta on tehty ekstrapoloimalla tietonsa raportoineiden osoitteettoman jakelun toimijoiden keskimääräistä jakeluveloitusta (alv 0%). Koko markkinan kooksi saatiin tällä menetelmällä vajaat 85 miljoonaa euroa. https://www.viestintavirasto.fi/attachments/Postilähetyspalvelututkimus_2010.pdf.

¹⁴ Mainonnan neuvottelukunta, tiedote, 13.6.2013.

http://files.kotisivukone.com/mnk.kotisivukone.com/markkinointiviestinnan_maara_2012_tiedote_13062013.pdf.

¹⁵ KKV:lla ei ole tiedossaan, kuinka suuri osa Letterboxin liikevaihdosta kertyy osoitteettoman suoramainonnan jakelusta. KKV on liikevaihtotietoihin perustuissa markkinaosuuslaskelmissaan käyttänyt lähtökohtatietona Letterboxin koko liikevaihtoa. Letterboxin liikevaihdolla ei käytännössä ole olennaista vaikutusta Itellan ja SSM:n markkinaosuuksiin.

¹⁶ Yhteenlaskettu liikevaihtotieto vastaa suurin piirtein Viestintäviraston tutkimuksen tietoa sekä Mainonnan neuvottelukunnan tutkimuksessa esitettyä tietoa vuodelta 2010. Tieto poistettu liikesalaisuutena. Osapuolten liikesalaisuuksiin katsomat tiedot on poistettu [] -merkinnällä.

¹⁷ Tarkka arvo poistettu liikesalaisuutena.

¹⁸ KKV:n hankkimien tietojen mukaan SSM ei käytännössä jaa merkittäviä määriä ilmaisjakelulehtiä, vaan ilmaisjakelulehtien jakelun toteuttavat muut Jantonin tytär- ja osakkuusyritykset ja SSM jakelee suoramainokset. Tämän vuoksi pelkän suoramainosjakelun osalta Janton-konsernista on huomioitu vain SSM:n liikevaihto. Lähteet: Kauppalehti Tietopalvelut, Jantonin sekä sen konserniyhtiöiden www-sivut ja asiassa saadut selvitykset.

Osoitteettoman liikevaihto	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Itella (ml ilmaislehtijakelu)*	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Janton-konserni, jakelutoiminta**	34,4	40,2	36,4	35,9	39,8	38,0
Letterbox (koko liikevaihto)***	0,5	0,5	na	0,3	0,3	0,3
Yhteensä	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Osoitteettoman liikevaihto	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Itella (pl ilmaislehtijakelu)*	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
SSM (koko liikevaihto)**	25,2	31,6	28,6	27,6	31,4	29,9
Letterbox (koko liikevaihto)***	0,5	0,5	na	0,3	0,3	0,3
Yhteensä	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Volyymi yhteensä milj. kpl	1 500-1 600	1 500-1 600	1 600-1 700
(pl ilmaislehtijakelu)			

* Lähde: Itellan KKV:lle toimittamat excel-taulukot, joista ilmenee Itellan myyntitapahtumat v. 2007-12

** Lähde: Kauppalehti Tietopalvelut

*** Lähde: Kauppalehti Tietopalvelut. Letterboxin vuoden 2009 tilinpäätöstietoja ei ollut saatavilla, minkä vuoksi ko. vuoden osalta on laskettu ainoastaan Itellan ja Jantonin jakelutoiminnan/SSM:n keskinäiset markkinaosuudet. Letterboxin vuoden 2010 tilinpäätöstä ei ole vahvistettu.

6.2.3 Asiakkaat

21. Merkittävimpiä Itellan osoitteettoman suoramainonnan jakelun asiakkaita ovat vuonna 2012 olleet muun muassa [REDACTED]. Merkittäviä edellä mainittuun [REDACTED] kuuluvia yhtiöitä ovat muun muassa [REDACTED]. Näiden asiakkaiden jakeluvolyymi on vuonna 2012 muodostanut [REDACTED] prosenttia Itellan koko osoitteettoman suoramainonnan jakelun jakeluvolyymista.¹⁹ Edellä mainittujen mainostaja-asiakkaiden lisäksi Itellalla on ollut vuonna 2012 asiakkanaan ilmaisjakelulehtiä, joista jakeluvolyymiltaan merkittävimpiä ovat olleet muun muassa [REDACTED]-nimiset lehdet. Edellä mainittujen mainostaja-asiakkaiden ja ilmaisjakelulehtiasiakkaiden yhteenlaskettu jakeluvolyymi on vuonna 2012 muodostanut [REDACTED] prosenttia Itellan koko osoitteettoman suoramainonnan jakelun jakeluvolyymista. Itellan omien sisäisten muistioden mukaan [REDACTED] on tärkein asiakassegmentti osoitteettoman suoramainonnan markkinoinnissa.²⁰ Merkittävimpien [REDACTED] asiakkaiden osoitteettoman suoramainonnan jakelun ostovolyymit vuositasolla voivat olla yli [REDACTED] miljoonaa kappaletta (esimerkiksi [REDACTED] vuonna 2012).
22. Myös SSM on Itellan asiakas. SSM ostaa Itellalta jakelupalveluita niillä alueilla, joita sen oma jakelupalvelu ei tavoita. SSM on ostanut Itellalta jakelua vuosittain noin [REDACTED] miljoonalla eurolla vuosina 2010–2012.

¹⁹ Lähde: Itellan KKV:lle toimittama excel-taulukko, josta ilmenee Itellan myyntitapahtumat osoitteettoman suoramainonnan jakelussa vuosina 2010-2012 sekä tammi-elokuu 2013. Tässä esitetyt tiedot on laskettu viimeisimmän kokonaisen vuoden, eli vuoden 2012 osalta. \ Itellan KKV:lle 28.8.2013 toimittama selvitys s. 2.

²⁰ Itellan sisäinen muistio [REDACTED] s. 1.

23. Merkittäviä SSM:n asiakkaita ovat vuonna 2012 olleet muun muassa Anttila Oy, Gigantti Oy, Indoor Group Oy, Jysk Oy, Kauppiasosuuskunta Tekniset, Maskun Kalustetalo Oy, Musta Pörssi Oy ja Oy New Direct Media Helsinki Ab.²¹ Suurten asiakkaiden jakeluvolyymi on vuonna 2012 muodostanut merkittävän osan SSM:n koko osoitteettoman suoramainonnan jakeluvolyymista.²² Sekä Itellalla että SSM:llä on myös lukuisa määrä edellisiä selvästi pienempiä asiakkaita.
24. Itella on ennen vuotta 2007 toiminut osoitteettoman suoramainonnan jakelussa siten, että yhtiö osti huomattavassa määrin jakelupalveluita SSM:n emoyhtiöltä Jantonilta alihankintana ollen vielä vuonna 2006 merkittävä Jantonin suoramainosasiakas. Vuoden 2007 alusta lukien Itellan ostot Jantonilta alkoivat vähetä merkittävästi²³ ja loppuivat myöhemmin kokonaan²⁴. Itella siirtyi näin toteuttamaan osoitteettoman suoramainonnan jakelua merkittävässä määrin omana työnään ilman alihankintaa Jantonilta.

6.3 Itellan antamat selvitykset menettelystään osoitteettoman suoramainonnan jakelussa

6.3.1 Itellan kustannusrakenteen yleiset piirteet²⁵

25. Itellan palvelutuotanto perustuu yhteistuotantoon, joka tarkoittaa, että jakelutuotteet (esimerkiksi kirjeet, lehdet ja osoitteettomat lähetykset) tuotetaan pääosin samassa logistisessa prosessissa. Yhteistuotanto tehostaa Itellan toimintaa, koska se laskee kiinteiden kustannuksien määrää, joiden osuus Itellan kustannusrakenteessa on postipalvelulain vaatimusten takia merkittävä.
26. Yhteistuotannon takia Itellan kustannuslaskennassa ei ole mahdollista laskea yksiselitteisesti yksittäisten lähetyserien tai asiakkaiden tai asiakasryhmien aiheuttamia kustannuksia. Esimerkiksi yksittäisen lähetyksen käsittelykustannukset voivat vaihdella sen mukaan, jaetaanko lähetyks taajamassa vai haja-asutusalueella. Vaikka asiakkaiden lähetyksien prosesseissa on joitain eroja esimerkiksi lähetyksien toistuvuuden, ennakkotiedon, esikäsittelyasteen ja volyymin osalta, näiden erojen täsmällisiä kustannusvaikutuksia ei Itellan mukaan voida yhteistuotannossa yksiselitteisesti laskea. Itellan kustannuslaskenta perustuu tästä johtuen tuotteiden (lähetyslajien) keskimääriin kustannuksiin.
27. Kustannuslaskenta tuottaa kullekin päätuotteelle eli "lähetyslajille" (esimerkiksi osoitteellinen ykkösluokan kirje, aikakauslehti, osoitteeton jakelu) keskimääräisen kustannuksen. Kustannuslaskenta perustuu postilain vaatimuksiin yleispalveluvollisen postiyhtiön kustannuslaskennan järjestämisestä.

²¹ Itellan 9.11.2011 luotu sisäinen tiedosto [REDACTED] ja Itellan 30.8.2011 luotu ja 26.10.2011 muokattu sisäinen tiedosto [REDACTED] sekä SSM:n KKV:lle toimittama excel-taulukko, josta ilmenee SSM:n myyntitapahtumat osoitteettoman suoramainonnan jakelussa vuosina 2010-2012.

²² Tarkka tieto poistettu liikesalaisuutena.

²³ SSM:n toimepidepyyntö Kilpailuvirastolle 30.5.2007, s. 3: "Tämän seurauksena esimerkiksi vuoden 2007 alusta lukien Postin ostot Jantonilta ovat laskeneet huomattavasti (arvion mukaan yli [REDACTED])."

²⁴ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 18.9.2008, s. 13.

²⁵ Itellan selvitys KKV:lle 15.11.2013.

28. Osoitteettomassa suorajakelussa Itellalla on pääasiassa sama tuotantoprosessi riippumatta millä jakelualueella loppupään jakelu toteutetaan. Loppupään jakelun kustannukset jakautuvat aiheuttamisperiaatteella (A, B, C alueen tasolla), mutta tuotantoprosessi on käytännössä sama, ainoastaan kustannusajurit ovat erilaisia. Esimerkiksi A-alueella keskeinen kustannusajuri on jättö/pudotus, C-alueella jakelureitti/matka. Matkan osuus jakelun kustannuksista on merkittävä nimenomaan haja-asutusalueilla. Kyseessä on sinänsä volyymeistä riippumaton kustannustekijä, koska jakelureitti joudutaan joka tapauksessa kiertämään riippumatta jaettavien lähetyksien määrästä. Volyymien lisäys vaikuttaa kuitenkin siihen, että jakelun resurssit (johtuen merkittävistä valmius- ja seisontakustannuksista) voidaan käyttää tehokkaammin hyödyksi ja jaettavien lähetyksien yksikkökustannus on tällöin pienempi.

6.3.2 Itellan hinnoittelujärjestelmän yleiset piirteet

29. Itellalla on olemassa eri palvelutasoja osoitteettoman suoramainonnan jakelulle. Tyyppillisiä palvelutasoja ovat Kotisuora 02 ja Kotisuora 05 -palvelutasot. Kotisuora 02 -jakelussa lähetykset jaetaan 95-prosenttisesti toisena työpäivänä postiinjätöstä. Kotisuora 05 -jakelussa jakelu aloitetaan toisena työpäivänä ja jakelu suoritetaan 98-prosenttisesti viiden työpäivän aikana. Koska Kotisuora 02 -jakelu on nopeampi jakelu, on Kotisuora 02 -jakelun hinta kalliimpi kuin Kotisuora 05 -jakelun.
30. Itellalla on perushinnastot eri palvelutasoille, esimerkiksi Kotisuora 02 -hinnasto ja Kotisuora 05 -hinnasto. Kussakin hinnastossa on taulukko, jossa perushinnat osoitteettoman suoramainonnan materiaalille määräytyvät painon ja jakelualueen (A-, B- ja C-jakelualueet) perusteella.
31. Perushinnastosta Itella myöntää neljää eri alennusta: toistuvuusalennus, vuosivolyymialennus, ennakkotietoalennus ja tuotannon esikäsittelyalennus.²⁶ Esimerkiksi toistuvuusalennusta saa [] prosenttia perushinnasta, kun toistuvuus on vuodessa []. Vuosivolyymialennusta saa [] prosenttia kun vuosivolyymi on yli [] miljoonaa ja [] prosenttia kun vuosivolyymi on yli [] miljoonaa kappaletta. Ennakkotietoalennusta saa [] prosenttia, mikäli asiakkaalla on vuosisuunnitelma ja mikäli asiakas ilmoittaa muutokset viimeistään [] viikkoa etukäteen. Tuotannon esikäsittelyalennusta voi saada maksimissaan [] prosenttia. Edellä mainitut alennusprosentit ovat alennustaulukoista poimittuja esimerkkejä.^{27 28 29}

6.3.3 Vyöhykehinnoittelu

32. Itella on vuodesta 2010 jakanut Suomen A-, B- ja C-jakelualueisiin. Jako on tehty alueellisten erityispiirteiden, kuten asukastiheyden ja kustannustason mukaan. A-alueet ovat käytännössä tiheästi asuttuja asutuskeskuksia, C-alueet pääosin harvaan asuttuja haja-asutusalueita ja B-alueet sijoittuvat asukastiheydeltään A- ja C-alueiden

²⁶ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 5.4.2011, s. 2.

²⁷ Itellan tiedosto [], s. 10-11.

²⁸ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 23.11.2012, liite 2.

²⁹ Ernst&Young: Itella Oyj:n käyttäytymissitoumusten valvontaraportti 9/2012, s. 4-5.

väliin. Jakelutyön keskimääräiset kustannukset per jaettava kappale ovat A-alueilla alimmat ja C-alueilla korkeimmat.³⁰

33. Itella asettaa asiakkailleen hinnat erikseen A-, B- ja C-jakelualueille edellä mainittujen perushinnastojen ja alennustaulukoiden perusteella. Joillekin valtakunnallisesti toimiville merkittävälle asiakkailleen, muun muassa [REDACTED], Itella on asettanut yhden maanlaajuisen keskihinnan, joka Itellan antamien tietojen mukaan lasketaan edellä mainittujen asiakkaiden jakelualuekohtaisista hinnoista.^{31 32}

6.3.4 Itellan antamat selvitykset väitetystä saalistushinnoittelusta

34. Itellan mukaan sen hinnoittelu ei alita tuotantokustannuksia, vaan hinta kattaa kaikissa tapauksissa kyseistä palvelua koskevat kustannukset. Itellan hinnoitteluohjeissa korostetaan, että kaikkien sopimusten tulee ehdottomasti olla katteellisia. SSM:n väite Itellan alhaisesta hintatasosta SSM:n hintoihin verrattuna on Itellan mukaan perusteeton. [REDACTED]³³
35. Itellan mukaan Deutsche Post -päätöksessä³⁴ komissio katsoi, ettei määräävässä markkina-asemassa oleva yritys syyllisty kiellettyyn ristisubventioon, jos kunkin sen tarjoaman palvelun tuottamat tulot ylittävät ko. palvelun aiheuttamat lisäkustannukset: kustannukset, jotka syntyvät vain kyseisen palvelun tuottamisesta, ja jotka voidaan välttää lopettamalla kyseisen palvelun tarjonta.^{35 36 37} Komission mukaan säädellyn postiyrityksen ylläpitämää infrastruktuuria tarkasteltaessa on yhteiset ylläpitokustannukset ja yksittäisten palvelujen aiheuttamat lisäkustannukset erotettava toisistaan.³⁸ Komission mukaan yhteisiä ylläpitokustannuksia (lakisääteisen velvoitteen edellyttämän infrastruktuurin ylläpitokustannuksia) ei tarvitse kohdentaa palvelukohtaisiin (kyseisessä tapauksessa pakettipalveluiden) hintoihin. Ottaen huomioon Itellan postilain velvoitteista johtuvat merkittävät postiverkon ylläpitokustannukset, Deutsche Post -tapauksella on suuri merkitys arvioitaessa muun muassa ristisubvention ja saalistushinnoittelun kriteerejä toimialalla, johon liittyy lakisääteinen julkisen palvelun velvoite, kuten esimerkiksi postilaissa säännelty yleispalveluvelvollisuus.⁴⁰
36. Itellan näkemyksen mukaan unionin tuomioistuimen⁴¹ ennakkoratkaisu asiassa Post Danmark (C-209/10) vahvistaa komission Deutsche Post -päätöksessään esittämät

³⁰ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 5.4.2011, Liite 2: Alueellisen hinnoittelun aluejako 15.2.2010.

³¹ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 5.4.2011, s. 2.

³² Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 23.11.2012, s. 7.

³³ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 7.9.2007, s. 19.

³⁴ COMP/35.141 – Deutsche Post AG, 2001/354/EY, annettu 20.3.2001.

³⁵ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 7.9.2007, s. 20.

³⁶ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 30.9.2011, s. 3.

³⁷ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 4.7.2012, s. 1.

³⁸ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 7.9.2007, s. 20.

³⁹ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 4.7.2012, s. 1.

⁴⁰ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 30.9.2011, s. 3.

⁴¹ 1.12.2009 voimaan tullee Lissabonin sopimuksella Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen nimi muutettiin *unionin tuomioistuimeksi* ja Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen nimi *unionin yleiseksi tuomioistuimeksi*. Näistä tuomioistuinista on 1.12.2009 lähtien käytetty yhteisnimitystä *Euroopan unionin tuomioistuin* (EU:n tuomioistuin), johon ne molemmat kuuluvat.

saalistushinnoittelun arviointiperiaatteet, kun kysymys on yleispalveluvelvoitteen alaisen postiyrityksen hinnoittelusta. Itellan mukaan kilpailutilanne Tanskassa osoitteettomien lähetysten jakelumarkkinoilla vastaa rakenteellisesti pitkälti Suomessa vallitsevaa tilannetta SSM:n ja Itellan välillä. Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisun mukaan hinnoittelun arvioinnissa on otettava huomioon postiyrityksellä olevan yleispalveluvelvoitteen vaikutus, kuten myös komission Deutsche Post -päätöksen perusteluissa on todettu. Unionin tuomioistuimen mukaan EY 82 artiklaa on tulkittava siten, että määräävässä markkina-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. Unionin tuomioistuimen päätöksessä asettamat saalistushinnoittelun arviointiperusteet vastaavat siten komission Deutsche Post -päätöksen perusteita, jonka mukaisesti hintojen ei tarvitse kattaa toiminnasta aiheutuneita keskimääräisiä kokonaiskustannuksia, vaan ainoastaan palvelusta aiheutuvat keskimääräiset lisäkustannukset (*incremental costs*).⁴²

37. SSM:n väitteet saalistushinnoittelusta ovat Itellan mukaan perusteettomia (muun muassa ottaen huomioon, että Itellan lakisääteiseen velvoitteeseen perustuva postitoiminta, jota SSM väittää virheellisesti [REDACTED], on [REDACTED]). Päinvastoin, SSM:n oma hintataso on [REDACTED] kuin Itellalla ja usein [REDACTED]. Itellan mukaan SSM itse harjoittaa aggressiivista saalistushinnoittelua, joka näkyy muun muassa siinä, että [REDACTED]. Itellan on erittäin vaikea kustannusperusteisesti vastata SSM:n alihinnoitteluun. [REDACTED] SSM:n väitteiden perusteettomuutta osoittaa muun muassa se, että SSM on [REDACTED].⁴³

6.3.5 Itellan antamat selvitykset väitetystä syrjinnästä

38. Itellan mukaan SSM:n väite siitä, että "Itellan hintajärjestelmä perustuu yhteen valtakunnalliseen hintaan, jossa ei huomioida alueellisia kustannuseroja" on perusteeton. Alueelliset kustannuserot huomioidaan osoitteettoman jakelun keskihinnassa asiakkaan lähetyksien prosentuaalisen postinumerojakauman (A-, B- ja C-alueet) perusteella. Jakauman muuttuessa hintoja tarkistetaan, joten hinnassa huomioidaan alueelliset kustannuserot myös aluejakauman muuttuessa.⁴⁴
39. Itellan mukaan myös SSM:n väite siitä, että Itellan alennuskäytännöt eivät ole kustannusperusteisia on perusteeton. Itellan alennukset (esimerkiksi ennakkotieto, toistuvuus, tuotannon esikäsittely, vuosivolyymi) perustuvat siihen, että Itella saa tuotan-

⁴² Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 4.7.2012, s. 2-3.

⁴³ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 30.9.2011, s. 4.

⁴⁴ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 5.4.2011, s. 15.

nollista hyötyä tai muuta kustannussäästöä, joka voidaan ottaa huomioon alennusperusteena. Itellan hinnoittelu perustuu syrjimättömiin ja kustannusperusteisiin hinnoittelu- ja alennusperusteisiin. Hinnoittelu on objektiivista, ja toisin sanoen samanlaiset asiakkaat hinnoitellaan samanlaisilla kriteereillä. Alennukset ja hinnat määräytyvät kaikille asiakkaille saman hinnoitteluohjeen pohjalta. Väite siitä, että Itella olisi rikkonut Leijonajakelu-kaupassa antamia sitoumuksia hinnoittelun syrjimättömyydestä, on Itellan mukaan täysin perätön.⁴⁵

40. Itellan selvityksen mukaan valtakunnallisesti/ketjumaisesti toimivalla asiakkaalla (esimerkiksi [REDACTED]), jolla on säännölliset ja ennakoidut lähetysvolyymit, myös postinumerojakauma pysyy melko säännöllisenä. Sen sijaan SSM:n aluejakaumassa tapahtuu muutoksia useammin kuin esimerkiksi [REDACTED] aluejakaumassa. Asiakkaalla, jonka lähetyksien alueellinen jakauma pysyy melko tasaisena, keskihintaa ei jouduta tarkistamaan niin usein kuin jos keskihintaa sovellettaisiin asiakkaalle (esimerkiksi SSM), jonka volyymeja ei voida ennakoida ja jonka osalta pitäisi varautua jatkuviin muutoksiin. Jälkimmäisessä tapauksessa keskihintaa jouduttaisiin tarkistamaan jatkuvasti, jotta sen suhde kustannusmuutoksiin voitaisiin huomioida.⁴⁶
41. Itella kohtelee SSM:ää samoilla perusteilla kuin mitä tahansa vastaavaa asiakasta. Toisin kuin esimerkiksi [REDACTED], SSM ei toimi valtakunnallisesti yhdenmukaisella/ketjumaisella/säännöllisellä tavalla. Kyse on täysin erilaisista ja erilaisella tavalla toimivista asiakkaista.⁴⁷ SSM:n toimintatapa eroaa kaikista Itellan jakeluasiakkaista, koska SSM on "broker", välittäjä, joka kerää useilta asiakkailta volyymeja, eivätkä sen lähetykset ole näin ollen ennakoitavissa, kuten Itellan varsinaisten asiakkaiden lähetykset.⁴⁸ SSM ei anna ennakkotietoja eikä sen kanssa voi tehdä tuotannon esikäsittelysopimusta, koska SSM ei tee lähetyksille esikäsittelyalennusta edellyttäviä esitöitä. SSM:n lähetykset tulevat Itellan jakeluun ilman ennakkovaroitusta ja esitöitä, jonka takia tuotantoa ei voida suunnitella etukäteen. Tästä aiheutuu Itellalle ylimääräisiä kustannuksia.⁴⁹ SSM:n Kotisuorajakelujen hinnat muodostuvat samoilla perusteilla kuin vastaavan ja vastaavalla tavalla toimivan asiakkaan hinnat.⁵⁰

6.3.6 Itellan antamat selvitykset väitetystä hintaruuvista

42. SSM:n toimenpidepyynnön mukaan Itella veloittaisi "monopolialueillaan", eli käytännössä haja-asutusalueilla, SSM:ltä huomattavasti korkeampaa hintaa kuin muilta asiakkailta. SSM on väittänyt Itellan sille asettamien hintojen olevan kaksin- tai kolminkertaisia muihin asiakkaisiin verrattuna. Itellan mukaan SSM:n edellä mainitut väitteet ovat perusteettomia.⁵¹

⁴⁵ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 5.4.2011, s. 15.

⁴⁶ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 5.4.2011, s. 3.

⁴⁷ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 5.4.2011, s. 3.

⁴⁸ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 4.7.2012, s. 4.

⁴⁹ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 5.4.2011, s. 6.

⁵⁰ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 5.4.2011, s. 3.

⁵¹ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 7.9.2007, s. 21.

43. Itella toteaa noudattavansa hinnoittelussaan syrjimättömiä, objektiivisia ja kustannusperusteisia hinnoitteluperusteita. Itellan mukaan tämä pätee myös luonnollisesti vuosivolyymiin perustuviin alennuksiin.⁵²
44. Itella ei katso omaavansa ylivertaista kilpailuetua haja-asutusalueiden jakelun osalta. Haja-asutusalueiden jakelun ylläpitäminen on suhteessa huomattavasti kalliimpaa kuin taajamien, ja tämä muodostaa pikemminkin kustannusrasitteen kuin kilpailuedun Itellalle.⁵³ SSM on toimenpidepyynnössään yhtäältä esittänyt Itellan alhaisen hinnoittelun estävän kilpailijoita rakentamasta jakeluverkostoa Itellan väitetyille "monopoli-alueille". Toisaalta SSM on väittänyt Itellan pitävän yllä "monopolihinnoittelua" siellä, missä kilpailijoilla ei ole jakeluverkostoa.⁵⁴ SSM tarjoaa myös valtakunnallisesti osoitteetonta suorajakelua ilman alueellisia rajoituksia. Itellan hinnat SSM:lle ovat haja-asutusalueiden osalta syrjimättömät. SSM:n hintataso on samalla tasolla kuin muiden vastaavien asiakkaiden.⁵⁵ Itella on hävinnyt SSM:lle myös sellaisia asiakkuuksia (esimerkiksi [REDACTED]), ja joissa SSM on siten ostanut osan jakelusta alihankintana Itellalta.⁵⁶

6.3.7 Itellan antamat selvitykset väitetyistä sidonnasta

45. Itellan mukaan asiakastarpeet edellyttävät, että erilaisia palveluja voidaan tarjota saman sopimuksen perusteella erilaisina kokonaispalveluina. Kilpailuoikeudellisesti ei ole kiellettyä, että samalle asiakkaalle tarjotaan samalla sopimuksella eri palveluita, kunhan vain jokaisen eri palvelun hinta on laskettu erikseen ja tämä ilmenee sopimuksesta, ja asiakas voi halutessaan valita erikseen vain tiettyjä palveluja. Itellan hinnoittelu perustuu palvelukohtaisiin hinnoitteluperusteisiin, eikä alennuksia lasketa eri palvelujen yhteenlasketusta volyymista vaan kunkin palvelun volyymista erikseen.⁵⁷
46. Toisin kuin SSM:n toimenpidepyynnössä annetaan ymmärtää, Itella ei tarjoa alennuksia esimerkiksi osoitteellisen suoramainonnan palveluista vastineeksi osoitteettomien suoramainontapalvelujen ostosta. Myös osoitteettomissa jakeluissa Itellan suorajakelun ja ryhmäjakelun hinnat on tarjouksissa ja sopimuksissa annettu erikseen. Samoin sopimuksissa on määritelty osoitteellisen ja osoitteettoman suoramainonnan hinnat erikseen ja asiakas voi vapaasti päättää hankkiiko se vain toista tai molempia ko. palveluista.⁵⁸

6.3.8 Itellan antamat selvitykset osapostinumerojakelusta kieltäytymisestä

47. Itellan mukaan SSM:n väitteet siitä, että postinumeroalueita olisi yhdistetty muiden jakeluoperaattorien kannalta haitallisesti, ovat perusteettomia. Postinumerojärjestelmän tarkoitus on mahdollistaa postilähetysten mahdollisimman optimaalinen logistinen kuljetus-, lajittelu- ja jakeluprosessi. Joissakin tapauksissa postinumero-

⁵² Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 7.9.2007, s. 22.

⁵³ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 18.9.2008, s. 12-13.

⁵⁴ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 18.9.2008, s. 35.

⁵⁵ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 18.9.2008, s. 12.

⁵⁶ Itellan selvitys KKV:lle 28.8.2013, s. 7.

⁵⁷ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 7.9.2007, s. 6.

⁵⁸ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 7.9.2007, s. 7.

ten avulla varaudutaan kaupungin laajenemiseen, ja Postin palvelutason takaaminen eri toiminnoissa tulevaisuudessa saattaa myös edellyttää postinumeroalueiden muutoksia. Postinumeroalueiden rajojen määrittelyssä pyritään siihen, että postinsaajien asiointimatkat pääosin lyhenevät oman osoitteensa mukaiseen lähimpään postiin.⁵⁹

48. Itellan mukaan osapostinumerojakelu on ollut täysin Itellan normaalista prosessista poikkeava ja yksinomaan SSM:lle räätälöity palvelu, jota ei tarjota muille asiakkaalle. Kyseisestä palvelusta aiheutui Itellalle merkittäviä lisäkustannuksia, ja SSM sai monta vuotta siirtymäaikaa palvelun lopettamisen osalta. Käytännössä palvelu on johtanut Itellan jakeluprosessin pilkkomiseen, koska osan jakelureittejä on jakanut Itellan jakaja, osan taas SSM:n jakaja. SSM:lle räätälöity osapostinumerojakelu on ollut Itellalle tuotannollisesti erittäin tehotonta sekä merkittäviä ja poikkeuksellisia lisäkustannuksia aiheuttavaa, koska Itellan tuotannonohjausjärjestelmän kautta ei ole voitu ohjata jakeluja johtuen siitä, että Itellan jakaja on hoitanut vain osan postinumeroalueesta/jakelureitistä.⁶⁰
49. Itella tarjoaa osoitteettomia suorajakeluja postinumeron tarkkuudella, koska Itellan tuotannonohjausjärjestelmät eivät tue osapostinumeropalvelua, joka merkitsee poikkeamaa Itellan jakeluprosessiin. Kuten myös todettiin, Itella ei pysty takaamaan tällaisen poikkeavan jakelun laatutasoa eikä kyseistä palvelua voida laadullisista sekä tuotannollistaloudellisista syistä tarjota jatkossa kenellekään asiakkaalle.⁶¹
50. Osapostinumerojakelu on jäänyt käyttöön [REDACTED] osalta vielä hetken sen jälkeen kun sen käytöstä on luovuttu. Muilla asiakkailla osapostinumerojakelu ei ole ollut käytössä enää [REDACTED] jälkeen.⁶²

6.3.9 Itellan antamat selvitykset hinnoittelunsa läpinäkyvyydestä

51. Itellan alennukset ja hinnat määräytyvät kaikille asiakkaille saman hinnoitteluohjeen pohjalta. Hinnoitteluohjeissa on määritelty objektiiviset kriteerit alennuksien määräytymiselle, joten alennusperusteet ovat asiakkaan kannalta läpinäkyviä.⁶³ Alennukset eivät määräydy asiakaskohtaisesti, vaan ne pohjautuvat kaavamaisiin perusteisiin, jotka on määritelty Itellan hinnoitteluohjeissa ja sopimuksissa.⁶⁴
52. Sopimusasiakkaiden hintojen ja hinnastohintojen välillä ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä suoraa vertailua, koska sopimushinnoittelun perusteet poikkeavat hinnastohintojen perusteista. Sopimusasiakkaat integroituvat eri tavalla Itellan tuotantoverkkoon ja näin ollen sopimusasiakkaiden kustannukset ovat erilaisia. Sopimusasiakkaat ovat myös volyymeiltaan hinnastoasiakkaita suurempia. Nämä kustannus- ja volyymierot otetaan huomioon hinnoittelussa. Myös sopimusasiakkaiden hinnat voivat kuitenkin määräytyä samoilla perusteilla kuin hinnastohinnat, mikäli kyseinen asiakas ei poik-

⁵⁹ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 18.9.2008, s. 27.

⁶⁰ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 26.6.2009, s. 1.

⁶¹ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 26.6.2009, s. 2.

⁶² Itellan selvitys KKV:lle 20.6.2013, s. 16.

⁶³ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 7.9.2007, s. 5.

⁶⁴ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 19.12.2008, s. 17.

kea esimerkiksi jonkin tuotteen lähetyksmäärien tai muiden tekijöiden osalta hinnasto-
hinnoittelun mukaisista kriteereistä.⁶⁵

53. Koska sopimusasiakkaat lähettävät erisuuruisia volyymeja ja myös näiden integroitu-
tumisaste Itellan verkkoon vaihtelee, on yhdenmukaisen hinnaston luominen ja esit-
täminen sopimusasiakkaiden osalta käytännössä mahdotonta. Tällaisen hinnaston
luominen vaatisi myös enemmän lisäresursseja ja aiheuttaisi suuremmat kustannuk-
set, kuin mitä asiakas- tai kansantaloudellisia hyötyjä voitaisiin ylipäätään tätä kautta
saavuttaa.^{66 67}
54. Sopimustuotteiden ja hinnastohintaisten tuotteiden ja niiden hinnoittelun välisistä
eroista huolimatta Itellan hinnoittelu on riittävän läpinäkyvää. Koska tuotteet ja niiden
prosessi poikkeaa merkittävästi toisistaan, on selvää että niiden hintoja ei ole mah-
dollista suoraan verrata toisiinsa, esimerkiksi tuntematta hinnoittelun muodostumisen
lähtökohtia ja perusteluja. Hinnat esitetään asiakkaille sekä hinnastoissa että sopi-
musasiakkaiden hintaliitteillä läpinäkyvästi siten, että asiakas tietää hintojen muodos-
tumisen perusteet.⁶⁸
55. Itellan mukaan hinnoittelun avoimuus ei tarkoita sitä, että yrityksellä tulisi olla julkinen
hinnasto kaikkien sen asiakkaiden osalta. Tältä osin on riittävää, että yrityksen hin-
noitteluperusteet ovat objektiiviset ja asiakkaiden tiedossa. Itellan käsityksen mukaan
on riittävää, että asiakkaat tietävät hinnoittelunsa perusteet ja voivat arvioida, miten
heidän hinnoittelunsa muodostuu.⁶⁹ Itella katsoo, että SSM:lle on esitetty hinnoittelu
edellä mainitulta kannalta riittävän läpinäkyvällä tavalla.⁷⁰
56. Itella uudistaa hinnoittelutapaansa osoitteettomassa suoramainonnassa vuoden 2014
alusta lukien. Itellan mukaan uuden hinnoittelumallin myötä asiakaskohtaisen hinnoit-
telun ja alennusten myöntämisen perusteista tulee aiempaa selkeämmät ja läpinäky-
vämmät.^{71 72}

7 Kilpailuoikeudellinen arviointi

7.1 Relevantit hyödykemarkkinat

57. Määräävän markkina-aseman olemassaolon ja sen mahdollisen väärinkäytön arvi-
oinnin perusteena ovat tapauskohtaisesti määriteltävät relevantit hyödyke- ja maan-
tieteelliset markkinat. Sellaiset hyödykkeet, joita asiakkaat pitävät toisiaan kohtuulli-
sesti korvaavina, luetaan mukaan relevantteihin hyödykemarkkinoihin.
58. Käsillä olevassa tapauksessa on kyse osoitteettoman suoramainonnan jakelusta, jo-
ka tarkoittaa mainosten, esitteiden ja ilmaisjakelulehtien jakamista määrätyle alueelle

⁶⁵ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 18.9.2008, s. 17. Itella on tältä osin antanut selvityksensä ennen 1.1.2010 käyttöön otettua
hinnoittelu-uudistusta, jolloin Itella siirtyi vyöhykekohtaiseen hinnoitteluun (A-, B- ja C-vyöhykkeet).

⁶⁶ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 19.12.2008, s. 19.

⁶⁷ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 26.6.2009, s. 3.

⁶⁸ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 5.4.2011, s. 14.

⁶⁹ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 19.12.2008, s. 19; Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 26.6.2009, s. 3.

⁷⁰ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 26.6.2009, s. 3.

⁷¹ Itellan esitys 25.10.2013 pidettävää tapaamista varten, s. 11-12.

⁷² Itellan selvitys KKV:lle 15.11.2013, s. 1.

kaikkiin kotitalouksiin (joissa ei ole mainoskieltoa) ilman vastaanotto-osoitetta. Muita mainonnan muotoja ovat muun muassa osoitteellinen suoramainonta, lehtimainonta, televisiomainonta, radiomainonta ja internetmainonta. Monet yritykset käyttävät samanaikaisesti useita mainonnan muotoja, esimerkiksi Kesko ja Lidl käyttävät osoitteettoman suoramainonnan lisäksi myös muun muassa lehti- ja televisiomainontaa.

59. KKV:n asiassa tekemät selvitykset viittaavat siihen, että osoitteettoman suoramainonnan jakelua voitaisiin tarkastella kilpailuoikeudellisesti omina relevantteina hyödykemarkkinoinaan, vaikka osoitteeton suoramainonta jossain määrin kilpailee muiden mainonnan muotojen kanssa, ja vaikka eri mainonnan muodot myös täydentävät toisiaan.^{73 74 75} Itellan toimittaman selvityksen⁷⁶ mukaan osoitteettomien markkina on [REDACTED] viimeisten kymmenen vuoden aikana (2002–2012), kun samaan aikaan osoitteellisen paperiviestinnän kokonaismarkkina on pienentynyt [REDACTED] prosenttia. Markkinointiviestinnän kokonaismäärästä osoitteeton suoramainonta on kasvattanut osuuttaan vuoden 2008 3,8 prosentista 5,7 prosenttiin vuonna 2012.⁷⁷
60. KKV:n selvitykset viittaavat siihen, että osoitteellinen suoramainonta eroaa osoitteettomasta siinä määrin, että osoitteetonta suoramainontaa voitaisiin pitää omina relevantteina hyödykemarkkinoinaan myös osoitteelliseen suoramainontaan nähden.^{78 79}
^{80 81 82} KKV:n selvitysten mukaan osoitteellinen suoramainonta on asiakkaiden kannalta osoitteettomaan verrattuna räätälöidympi, korkealaatuinen ja merkittävästi kalliimpi palvelu kohdennettavuutensa takia.^{83 84 85 86} Itellan kilpailija-analyysin mu-

⁷³ Itellan 2.12.2011 laatimassa power point –tiedostossa [REDACTED] viitataan Millward Brownin ja Bangorin yliopiston yhteiseen tutkimukseen, jonka mukaan paperinen suoramainonta on tehokkaampi mainontatapa kuin sähköiset mainonnan muodot. Tutkimus saatavilla:

http://www.wpp.com/~media/sharedwpp/readingroom/marketing/millward_brown_direct_marketing_sep10.pdf.

⁷⁴ Itellan internet-sivuilla osoitteessa http://www.posti.fi/tiedotteet/2010/20100830_tutkimus.html viitataan Itella Asiakkuusmarkkinoinnin teettämään tutkimukseen, jonka mukaan mainonta muistetaan parhaiten sanomalehdistä ja suoramainoksista.

⁷⁵ Kilpailuvirasto on myös Leijonajakelu-yrityskauppapäätöksessä (Dnro 146/81/03, 22.8.2003) todennut, että viraston selvitysten mukaan sanomalehtien liite/täytejakelu, Postin Ykkösosoitteeton, osoitteeton suorajakelu ja osoitteellisen suoramarkkinoinnin jakelu eroavat toisistaan siinä määrin, ettei niiden todennäköisesti voida katsoa kuuluvan samoille relevanteille tuotemarkkinoille.

⁷⁶ Itellan selvitys KKV:lle 29.08.2013, Liite 1, s. 1.

⁷⁷ Lähde: Mainonnan neuvottelukunnan tiedote 13.6.2013, taulukko 2. Tiedotteen luvut perustuvat Mainonnan Neuvottelukunnan selvitykseen, jonka teki TNS Gallup,

http://files.kotisivukone.com/mnk.kotisivukone.com/markkinointiviestinnän_maara_2012_tiedote_13062013.pdf.

⁷⁸ Itellan tiedosto [REDACTED], sivu 4-6 / Liitetiedostona sähköpostissa [REDACTED], ke 14.11.2012 22:05.

⁷⁹ Itellan sisäinen sähköpostiviesti: [REDACTED] ti 16.4.2013 14:50.

⁸⁰ Itellan tiedosto [REDACTED] s. 13 [REDACTED]

[REDACTED]

⁸¹ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 7.9.2007, s. 11.

⁸² Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 18.9.2008, s. 3.

⁸³ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 7.9.2007, s. 10.

⁸⁴ Itellan tiedosto [REDACTED], sivu 5.

⁸⁵ Itellan tiedostot [REDACTED]

[REDACTED]

⁸⁶ SSM:n toimenpidepyyntö Kilpailuvirastolle 30.5.2007: "Postin hinnoittelua tarkasteltaessa voidaan havaita, että osoitteellisen suorajakelun hinta on osoitteettomaan suorajakeluun verrattuna yli kolminkertainen ja kirjelmähetysten osalta yli kymmenkertainen. Tämä käy ilmi muun muassa Postin julkaisemista hinnastoista. ... Tämä hintaero johtaa siihen, etteivät asiakkaat tosiasiaassa pidä osoitteellista ja osoitteetonta suorajakelua keskenään vaihtoehtoisina. Lisäksi tämä huomattava hintaero vahvistaa osoitteelliseen suoramainontaan liittyvää perusideaa, jossa keskeisellä sijalla ovat räätälöinti ja kohdentaminen ja sitä kautta täysin erilaisen tehon aikaansaaminen mainontaan."

kaan osoitteettoman suoramainonnan kilpailuetuna muihin mainonnan muotoihin nähden on perinteisesti ollut kattava peitto ja edullinen jakeluhinta.⁸⁷ Sanomalehti- ja aikakauslehtimainonnalla ei myöskään pystytä tavoittamaan yhtä laajaa kuluttajajoukkoa kuin osoitteettoman suoramainonnan avulla.^{88 89}

61. Lisäksi yhtenä esimerkkinä korvaavien mainontamuotojen puuttumisesta erityisesti Itellan hinta-alueilla B ja C voidaan pitää Itellan osoitteettoman suorajakelun hinnoittelua [REDACTED]. Itella hävisi vuonna [REDACTED] SSM:lle suurimman osan [REDACTED] mainosjakelusta. Siten [REDACTED] päätyi ostamaan Itellalta jakelun pääasiassa vain B- ja C-alueille noin [REDACTED] miljoonan kappaleen volyymille, kun aiemmin jakelu oli ollut kaikille alueille yhteensä noin [REDACTED] miljoonaa kappaletta. Alue- ja volyymimuutoksen seurauksena Itellan [REDACTED] perimä keskihinta nousi [REDACTED] eurosta [REDACTED] euroon, eli noin [REDACTED] prosenttia. [REDACTED] hinnannoususta huolimatta [REDACTED] pysyi Itellan osoitteettoman suorajakelun asiakkaana sen sijaan, että olisi vaihtanut muihin mainontamuotoihin.⁹⁰
62. Asiassa saatujen selvitysten perusteella osoitteettoman suoramainonnan jakelun markkinoita on palvelun ominaisuuksien ja hinnoittelun sekä asiakkaiden kysyntäkäyttäytymisen perusteella aiheellista tarkastella kilpailuoikeudellisesti omina relevantteina hyödykemarkkinoina. Asian lopputuloksen vuoksi markkinoita ei ole kuitenkaan tarpeen määritellä täsmällisesti.

7.2 Relevantit maantieteelliset markkinat

63. Määriteltäessä relevantteja maantieteellisiä markkinoita otetaan huomioon tarkastelun kohteena olevan yrityksen toiminta-alue ja sellaiset alueet, joilla asiakkaiden on mahdollista solmia taloudellisesti ja teknisesti realistisia vaihtoehtoisia liikesuhteita. Samoilla relevanteilla maantieteellisillä markkinoilla kilpailuolosuhteet ovat riittävän yhtenäiset, ja toisaalta ne voidaan erottaa lähimarkkinoista kilpailuolosuhteiden erilaisuuden perusteella.
64. Maantieteellisesti osoitteetonta suoramainontaa suoritetaan paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti. Osoitteettoman suoramainonnan maantieteellinen jakelupeitto on useimmiten kiinni mainontaa harjoittavan yrityksen koosta. Suuret valtakunnalliset toimijat, kuten [REDACTED] ja [REDACTED] ostavat usein valtakunnallisen tai osavaltakunnallisen jakelupeiton. Vastaavasti pienten asiakkaiden mainonta on usein paikallista tai alueellista.

⁸⁷ Itellan [REDACTED].

⁸⁸ Sanomalehtien liiton internet-sivujen mukaan Suomen suurilevikkisimmän sanomalehden Helsingin Sanomien vuosilevikki on 337 962 kappaletta. Levikintarkastus Oy:n tietojen mukaan Suomen suurilevikkisimmän sanomalehden Helsingin Sanomien kokonaistavoittavuus vain painetun lehden osalta on ajanjaksolla syys 2012–kevät 2013 ollut 446 000 kappaletta. (Lähde: KMT Kuluttaja syys 2012/kevät 2013). Itellan 14.9.2012 KKV:lle toimittaman postinumerotiedoston mukaan Suomessa on 2 334 216 kotitaloutta, joissa ei ole mainoskieltopostiluukkua, eli osoitteeton suorajakelu tavoittaa yli viisinkertaisen määrän suurimpaan sanomalehteen verrattuna.

⁸⁹ Liikenne- ja viestintäministeriö: Postimarkkinan tulevaisuudennäkymät Konsulttiselvitys (LVM:n julkaisuja 16/2013), s. 18 ja 21. Sanomalehtien jakeluvolyymit ovat olleet laskussa kaikissa Pohjoismaissa lähes koko 2000-luvun. Suomessa lasku jyrkkä vuonna 2012 sanomalehtien alv-muutoksen seurauksena. Haastattelututkimuksen perusskenaarion mukaan sanomalehtivolyymien arvioidaan laskevan kolmanneksella vuoteen 2020 mennessä.

⁹⁰ Itellan tiedostot [REDACTED].

65. KKV:n selvitysten mukaan Suomessa toimii ainoastaan kaksi merkittävää valtakunnallista osoitteettoman suoramainonnan jakelupalveluiden tarjoajaa, Itella ja SSM⁹¹, jotka voivat tarjota palvelujaan valtakunnallista tai lähes valtakunnallista jakelupeitoa tarvitseville asiakkaille. Itellan ja SSM:n osoitteettoman suoramainonnan jakelun liikevaihdosta suurin osa muodostuu suurille asiakkaille tarjottavista maanlaajuisista palveluista.^{93 94 95} Itellan ja SSM:n välinen kilpailu on näin ollen olennaisilta osin kilpailua suurille asiakkaille tarjottavista maanlaajuisista palveluista, minkä vuoksi relevantteja maantieteellisiä markkinoita on perusteltua tarkastella kysynnän ja tarjonnan näkökulmasta valtakunnallisina. Lisäksi asiassa saadun näytön perusteella KKV katsoo, että myös paikallisesti ja alueellisesti toimivien asiakkaiden kysymät paikalliset ja alueelliset jakelupeitot muodostavat yhteenlaskettuna maanlaajuisista kysyntää, johon Itella ja SSM vastaavat tarjonnallaan.
66. Itellan sisäisissä markkina- ja kilpailija-analyyseissä Itella arvioi markkinoita vertaamalla liiketoimintaansa toisten valtakunnallisten toimijoiden eli SSM:n ja Letterboxin toimintaan – analyyseistä ei käy ilmi, että Itella tarkastelisi [REDACTED]. Itella on myös sisäisessä asiakirjassaan arvioinut, [REDACTED].⁹⁶ Itella ei myöskään pidä haja-asutusalueen jakeluja tai Itellan itse määrittämän C-alueen jakeluja erillisinä markkinoina.^{97 98}
67. Kilpailuvirasto on Leijonajakelu-päätöksessään (dnro 146/61/2003) todennut maantieteellisten markkinoiden olevan todennäköisesti valtakunnallisia ja alueellisia. Aiemmin Kilpailuvirasto oli todennut markkinoiden saattaneen olla myös paikallisia. KKV:n näkemyksen mukaan paikallisilla markkinoilla ei kuitenkaan ole ratkaisevaa merkitystä tarkasteltaessa osoitteettoman suoramainonnan markkinoiden maantieteellistä ulottuvuutta, sillä suurin osa edellä mainittujen markkinoiden liikevaihdosta muodostuu suurten asiakkaiden ostamista maanlaajuisista jakelupalveluista.⁹⁹
68. Nyt käsillä olevassa asiassa saatujen selvitysten perusteella osoitteettoman suoramainonnan jakelun markkinoita on perusteltua tarkastella kilpailuoikeudellisesti valta-

⁹¹ Viestintäviraston 21.6.2011 julkaisema Postilähetyspalvelututkimus 2010, s. 23: "Vuonna 2010 osoitteettoman jakelun kappalevolyyymi kyselyssä mukana olleilla yrityksillä oli yhteensä 1 923 miljoonaa lähetystä. Tästä Itellan ja SSM Jakeluryhmään kuuluvien yritysten osuus oli reilusti yli 95 prosenttia."

⁹² Itellan sisäisessä [REDACTED] ja Itellan 28.8.2013 KKV:lle toimittamassa selvityksessä todetaan, että osoitteettoman suoramainonnan jakelun markkinoilla toimii Itellan ja SSM:n lisäksi valtakunnallisena toimijana Letterbox Oy. KKV:n Kauppalehti Tietopalveluista hankkimien tietojen mukaan Letterboxin liikevaihto on ollut merkittävästi Itellan ja SSM:n osoitteettoman jakelun liikevaihtoa pienempi, ollen vuonna 2012 254 491 euroa.

⁹³ Itellan tiedosto [REDACTED], s. 4.

⁹⁴ Itellan ja SSM:n KKV:lle toimittamat excel-taulukot, joista ilmenee edellä mainittujen yritysten myyntitapahtumat osoitteettoman suoramainonnan jakelussa vuosina 2010-12.

⁹⁵ Itellan sähköpostiviesti [REDACTED].

⁹⁶ Itellan tiedosto 18.1.2012: [REDACTED], sivu 13.

⁹⁷ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 5.4.2011, s. 4.

⁹⁸ Itellan vastaus 5.7.2012 Suomen Suoramainonta Oy:n haastehakemukseen ja kanteeseen dnro L12/18095, s. 8.

⁹⁹ Lähde: Itellan ja SSM:n KKV:lle toimittamat excel-taulukot, joista ilmenee edellä mainittujen yritysten myyntitapahtumat osoitteettoman suoramainonnan jakelussa vuosina 2010-12.

kunnallisina markkinoina. Asian lopputuloksen vuoksi markkinoita ei ole kuitenkaan tarpeen määritellä täsmällisesti.

7.3 Määräävä markkina-asema

69. Kilpailulain (948/2011) 4 §:n 2 kohta sisältää määräävän markkina-aseman määritelmän. Kyseinen säännös tuli nykymuodossaan voimaan 1.11.2011. Koska tässä tapauksessa käsiteltävänä olevan asian tarkastelu kohdistuu vuosiin 2007–2013, eli siten myös kilpailulain voimaantuloa edeltävään aikaan, tulee sitä tarkastella 1.11.2011 edeltäneen ajan osalta kilpailunrajoituslain (480/1992, muut 318/2004) säännösten mukaan. Hallituksen esityksen (HE 88/2010) mukaan kilpailulain 4 §:n 2 kohdan mukainen määräävän markkina-aseman määritelmä vastaa aiemman kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momentin määritelmää.
70. Kilpailulain (948/2011) 4 §:n 2 kohdan mukaan määräävä markkina-asema katsotaan olevan elinkeinonharjoittajalla tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä, jolla koko maassa tai tietyllä alueella on yksinoikeus tai muu sellainen määräävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimintusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla.
71. Määräävä markkina-asema ilmenee mahdollisuutena estää tehokas kilpailu markkinoilla ja toimia markkinoilla kilpailijoista, asiakkaista ja tavarantoimittajista riippumattomalla tavalla.¹⁰⁰ Määräävässä asemassa oleva elinkeinonharjoittaja voi käyttää markkinavoimaansa hyväksi ilman, että se välittömästi ja merkittävästi menettää markkinaosuuttaan kilpailijoille. Komission tiedonannon mukaan komissio katsoo, että yritykseen, joka voi kannattavasti korottaa hintoja kilpailukykyistä tasoa korkeammiksi huomattavan pitkäksi ajaksi, ei kohdistu riittävästi todellista kilpailupainetta ja sen vuoksi sillä voidaan yleensä katsoa olevan määräävä asema.¹⁰¹
72. Itellalla (entinen Suomen Posti) on ollut aiemmin lainsäädäntöön perustuva monopoli osoitteellisten kirjeiden jakelussa¹⁰², ja Itellan markkinaosuus osoitteellisten kirjeiden sekä lehtien jakelussa on edelleenkin hyvin korkea (65–95 prosenttia jakelutuotteesta riippuen).¹⁰³ ¹⁰⁴ Osoitteellisen postin jakelun laadun turvaamiseksi koko maassa on Itellalle asetettu Viestintäviraston päätöksellä yleispalveluvelvoite.¹⁰⁵ Yleispalveluvelvoitteen vuoksi Itella ylläpitää osoitteellisessa postin jakelussa koko maan kattavaa

¹⁰⁰ Ks. asia 27/76, United Brands Company ja United Brands Continental v. komissio, kohta 65; Asia 85/76, Hoffmann - La Roche & Co. v. komissio, kohta 38.

¹⁰¹ Komission määräävää asemaa koskeva tiedonanto, EUVL 2009/C 45/02, kohta 11.

¹⁰² Liikenne- ja viestintäministeriön Postimarkkinaselvitys (LVM:n julkaisu 52/2008), s. 5: Vuonna 1991 toteutettu postiliikenneasetuksen kumoaminen johti Posti- ja telelaitoksen yksinoikeuden purkamiseen.

¹⁰³ Liikenne- ja viestintäministeriö (Julkaisu 9/2012): Postin yleispalvelun rahoitus, Työryhmän loppuraportti, s. 4: Itellan lisäksi toimiluvan alueelliseen kirjekeluun on 2.3.2012 saanut Esan Kirjapaino Oy, joka ei vielä ole käynnistänyt kirjekelutoimintaansa. ... Itellan markkinaosuudet kirje- ja aikakauslehtijakelussa ovat Manner-Suomessa hyvin lähellä sataa prosenttia.

¹⁰⁴ Itellan KKV:lle 29.8.2013 toimittama selvitys, Liite 1, sivu 3.

¹⁰⁵ Viestintäviraston internet-sivut 21.1.2014: https://www.viestintavirasto.fi/posti/peruspalvelu_0.html (päivitetty 25.11.2013): Viestintävirasto on nimennyt päätöksillään 29.12.2011 Itella Posti Oy:n postipalvelujen yleispalveluyritykseksi koko maahan lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa kirjelähetysten postipalvelujen tarjontaan sekä kotimaasta lähetettävien enintään 10 kg:n painoisten postipakettien postipalvelun tarjontaan.

jakeluverkkoa¹⁰⁶, jota Itella hyödyntää myös osoitteettoman suoramainonnan jakelussa.

73. KKV:n selvitysten mukaan Itella on merkittävin osoitteettoman suoramainonnan jakelun tarjoaja Suomessa. Ainoa toinen liikevaihtonsa ja jakeluvolyyminsa perusteella merkittävä toimija edellä mainituissa palveluissa on SSM, joskin Itella on omassa sisäisessä kilpailija-analyysissään ja KKV:lle 28.8.2013 toimittamassaan selvityksessä tuonut esille valtakunnallisena toimijana liikevaihdoltaan merkittävästi pienemmän Letterbox Oy:n. KKV on siten huomionnut Letterboxin liikevaihdon markkinaosuuslaskelmissaan, jotka perustuvat liikevaihtotietoihin. Edellä mainittujen toimijoiden lisäksi markkinoilla toimii useita paikallisia osoitteettoman jakelun tarjoajia, jotka eivät tarjoa kyseisiä palveluita maanlaajuisella tasolla. Koska edellä todetusti asiassa on perusteltua tarkastella relevantteja markkinoita valtakunnallisina osoitteettoman suoramainonnan jakelupalveluina, on virasto Itellan markkina-aseman arvioinnissa vertailut ainoastaan Itellan, SSM:n ja Letterboxin keskinäisiä markkinaosuuksia.
74. KKV on laskenut Itellan, SSM:n ja Letterboxin markkinaosuuksia liikevaihtotietojen ja jakeluvolyymien perusteella. Itella on selvittänyt¹⁰⁷ virastolle, ettei liikevaihtoon perustuva arvio kuvaa todellista markkinatilannetta. Itellan näkemyksen mukaan markkinaosuuksia laskettaessa on luotettavan arvion tekemiseksi käytettävä jakelumääriä, kuten ovat tehneet myös muut osoitteetonta suorajakelua arvioineet tahot, kuten liikenne- ja viestintäministeriö ja Viestintävirasto. Itellan mukaan liikevaihtoon perustuva markkinaosuuksien arviointi antaa osoitteettoman suorajakelun osalta virheellisen kuvan, sillä [REDACTED].
75. EU:n kilpailuoikeuskäytännössä markkinaosuuksia on usein tarkasteltu sekä liikevaihdon että myynnin ja/tai tuotannon määrän perusteella.^{108 109} Komissio on tapauskäytännössään usein katsonut, että liikevaihtoon perustuvat markkinaosuudet kuvaavat paremmin yritysten markkinavoimaa kuin myyntimääriin perustuvat markkinaosuudet sellaisilla markkinoilla, joilla tuotteet ovat heterogeenisiä toisiinsa nähden ja joilla näiden heterogeenisten tuotteiden hinnat poikkeavat toisistaan.^{110 111 112}
76. KKV:n tekemien selvitysten mukaan Itellan osoitteettoman suoramainonnan jakelujen hinnat ovat keskimäärin [REDACTED]. Virasto kiinnittää huomiota siihen, että tästä huolimatta Itellan kappalemäärissä laskettu markkinaosuus on SSM:n markkinaosuutta suurempi. Toisin sanoen Itella pystyy [REDACTED]. Itellalla vaikuttaa näin ollen olevan kilpailuetua verrattuna muihin toimijoihin. Itella on myös tuonut esiin selvityksissään, että sen asiakkaat valitsevat Itellan laadun, täsmällisyyden ja vastuullisuuden perusteella ja todennut, että mikäli asiak-

¹⁰⁶ Liikenne- ja viestintäministeriö, Julkaisuja 9/2012, s 3.

¹⁰⁷ Itellan selvitys 28.8.2013, sivut 1-3.

¹⁰⁸ EY:n komissio on esimerkiksi päätöksessään COMP/38.784 – Wanadoo España vs. Telefónica arvioinut Telefonican markkinaosuutta laajakaistayhteyksien vähittäismyynnin markkinoilla liikevaihdon ja loppukäyttäjien lukumäärän perusteella. Yleinen tuomioistuin on vahvistanut komission päätöksen 29.3.2012 antamalla päätöksellään, asia T-336/07.

¹⁰⁹ EY:n tuomioistuimen 13.2.1979 antama tuomio asiassa 85/75, Hoffmann-La Roche, kappale 53.

¹¹⁰ Komission 10.11.1992 antama päätös "Warner Lambert/Gillette" (93/252/EEC).

¹¹¹ Komission 22.7.1992 antama päätös "Nestlé/Perrier" (92/553/EEC).

¹¹² Komission 21.6.1994 antama päätös "Procter & Gamble/VP Schickedanz (II)" (94/893/EC).

kaat tekisivät valinnan pelkän hinnan perusteella, [REDACTED]
[REDACTED].¹¹³ Itella on esimerkiksi päässyt kaikkiin kotitalouksiin ja käyttäjä
jakelussa ainoastaan omaa jakeluverkkoaan. Siten Itella on differoinut palveluaan
sen kilpailijastaan, eli tuotteet ovat heterogeenisiä.

77. Ottaen huomioon Itellan [REDACTED] hintatason ja jakelupalvelujen heterogeeni-
syyden on asiassa aiheellista tarkastella markkinaosuuksia sekä liikevaihtoon että ja-
kelumääriin perustuvilla laskutavoilla. Itellan sisäisten asiakirjojen perusteella Itella on
myös itse arvioinut oman ja kilpailijoidensa liiketoiminnan kehitystä sekä kappale-
määrien että liikevaihdon perusteella.^{114 115 116}
78. Itella on 28.8.2013 KKV:lle toimittamassaan selvityksessä arvioinut markkinaosuu-
tensa olevan jakeluvolyymien perusteella noin [REDACTED] prosenttia vuonna 2012. Itella on
laskenut tämän arvion Itellan vuonna 2012 jakaman suoramainonnan kappalemäärän
([REDACTED] miljoonaa kappaletta) ja Itellan kokonaismarkkinasta tekemänsä arvion
([REDACTED] miljoonaa kappaletta sisältäen Itellan, SSM:n ja Letterboxin jakaman suora-
mainonnan) perusteella. Itella on useissa, vuosina 2011–2013 laadituissa sisäisissä
asiakirjoissaan arvioinut markkinaosuutensa kaikesta osoitteettoman mainospostin
markkinoista olleen vuosina 2007–2012 noin [REDACTED] prosenttia kappalemäärissä
laskettuna.^{117 118 119 120 121 122 123}
79. Viestintävirasto on 21.6.2011 julkaisemassaan Postilähetyspalvelututkimus 2010:ssä
arvioinut, että Itellan ja SSM:n yhteinen markkinaosuus kaikesta osoitteettomasta ja-
kelusta on ollut reilusti yli 95 prosenttia.¹²⁴ Lisäksi Viestintävirasto on markkinakatsa-
uksessaan 4a/2010 ”Katsaus postipalvelumarkkinoihin” todennut osoitteettoman suo-
ramainonnan jakelun markkinoista seuraavaa: ”Tarkasteltaessa Manner-Suomen
markkinoita maakunnittain, yhdeksässä maakunnassa on Itellan lisäksi kaksi toimijaa
ja loppuissa kymmenessä yksi toimija. Suomen Suoramainonta -ketju on Itellan lisäksi
ainut toimija, joka toimii koko Manner-Suomen alueella. Näiden lisäksi pääsääntöi-
sesti Etelä-Suomen suurissa asutuskeskuksissa toimii pieniä paikallisia osoitteetto-
mia postijakelupalveluja tarjoavia yrityksiä. Osoitteettomien postijakelupalvelujen
markkinoiden voidaan katsoa olevan keskittyneet, vaikka yksittäisillä alueellisilla

¹¹³ Itellan selvitys päivätty 23.11.2012.

¹¹⁴ Itellan tiedosto [REDACTED].pptx”.

¹¹⁵ Itellan tiedosto 17.9.2006 [REDACTED], sivu 2.

¹¹⁶ Itellan tiedosto 27.5.2009 [REDACTED].

¹¹⁷ [REDACTED]
[REDACTED], ke 20.3.2013 10:18.

¹¹⁸ Itellan tiedosto 3.12.2012: [REDACTED], sivu 1 / Liitetiedostona sähköpostissa [REDACTED], ma
3.12.2012 12:32.

¹¹⁹ Itellan tiedosto [REDACTED], sivu 15: Osoitteettoman suoran markkina Suomessa 1990-
2011; ja sivu 37 / Liitetiedostona sähköpostissa [REDACTED], to 28.3.2013 9:48.

¹²⁰ Itellan tiedosto [REDACTED], sivu 3 / Liitetiedostona sähköpostissa ”Emailing: [REDACTED]
[REDACTED] to 16.8.2012 14:55.

¹²¹ Itellan tiedosto 13.2.2013 [REDACTED] sivu 7 ja 8 / Liitetiedostona sähköpostissa [REDACTED], ma
11.2.2013 21:50.

¹²² Itellan tiedosto 6.3.2013 [REDACTED] sivu 5 / Liitetiedostona sähköpostissa [REDACTED]
30130306.pptx”, ke 6.3.2013 10:45.

¹²³ Itellan tiedosto 2.11.2011: [REDACTED], sivu 9: [REDACTED]
[REDACTED], 5.1.2012.

¹²⁴ Katso kappale 18 ja alaviite 13.

markkinoilla kilpailua on enemmän. Osoitteettomien postijakelupalvelujen markkinoilla on suuri määrä ostajia, ja tarjonta kohdistuu ainoastaan yhteisö- ja yritysasiakkaisiin. Valtakunnallisia jakelupalveluja käyttävät pääsääntöisesti suuret yritykset ja valtion organisaatiot sekä alueellisia jakelupalveluja pienet alueelliset yritykset ja yhteisöt.¹²⁵

80. Itellan markkinaosuus osoitteettoman suoramainonnan jakelun markkinoilla liikevaihtotietoihin perustuen, poislukien Itellan ilmaislehtien jakelu, on vuonna 2012 ollut [] prosenttia.¹²⁶ SSM:n markkinaosuus näin lasketuilla markkinoilla on vuonna 2012 ollut [] prosenttia ja Letterbox Oy:n [] prosenttia. Itellan näin laskettu markkinaosuus on vuosina 2007–2012 vaihdellut välillä [] prosenttia. SSM:llä markkinaosuus näin lasketuilla markkinoilla on vuosina 2007–2012 vaihdellut välillä [] prosenttia ja Letterboxilla välillä [] prosenttia.
81. Itella ja Janton jakelevat osoitteettoman mainosjakelun lisäksi myös ilmaislehtiä, mikä osaltaan lisää jakeluverkon käytön tehokkuutta.¹²⁷ Tämän vuoksi yhtiöiden asemaa markkinoilla arvioitaessa voidaan ottaa huomioon myös ilmaislehtien jakelu suoramainoksien lisäksi. Tässä yhteydessä on huomioitu Janton-konsernin jakeluliiketoiminnan liikevaihto, sillä selvitysten mukaan SSM jakelee suoramainoksia, mutta ei käytännössä jaa merkittäviä määriä ilmaisjakelulehtiä, vaan niiden jakelun toteuttavat muut Jantonin tytär- ja osakkuusyhtiöt.¹²⁸
82. Itellan markkinaosuus osoitteettoman suoramainonnan jakelun markkinoilla liikevaihtotietoihin perustuen, mukaan lukien Itellan ilmaislehtien jakelu, on vuonna 2012 ollut [] prosenttia. Janton-konsernin jakeluliiketoiminnan markkinaosuus näin lasketuilla markkinoilla on vuonna 2012 ollut [] prosenttia ja Letterbox Oy:n [] prosenttia. Itellan näin laskettu markkinaosuus on vuosina 2007–2012 vaihdellut välillä [] prosenttia. Janton-konsernin jakeluliiketoiminnan markkinaosuus näin lasketuilla markkinoilla on vuosina 2007–2012 vaihdellut välillä [] prosenttia ja Letterboxilla välillä [] prosenttia.

¹²⁵ Viestintäviraston markkinakatsaus 4a/2010 Katsaus postipalvelumarkkinoihin, s. 28-29

https://www.viestintavirasto.fi/attachments/Markkinakatsaus_4a_2010.pdf.

¹²⁶ Itellan liikevaihto on laskettu Itellan toimittamista selvityksistä osoitteettoman suoramainonnan osalta. SSM:n ja Letterbox Oy:n liikevaihdot on laskettu julkisten tilinpäätöstietojen perusteella. Toisin sanoen Itellan liikevaihdossa on huomioitu kertymä vain osoitteettomasta suoramainonnasta, mutta SSM:n ja Letterboxin osalta liikevaihto on yhtiön kokonaisliikevaihto ja voi siten sisältää vähäisessä määrin eriä myös muista liiketoiminnoista. Näin laskettuna Itellan kilpailijoiden markkinaosuus ei voi olla tässä esitettyä suurempi.

¹²⁷ Itellan tiedosto 13.2.2013 []

¹²⁸ KKV on laatinut kaksi vaihtoehtoista laskelmaa, joista ensimmäisessä Itellan ilmaisjakelulehtien jakelun liikevaihtoa ei ole sisällytetty Itellan osoitteettoman suoramainonnan jakelun liikevaihtoon ja toisessa on sisällytetty. KKV on toisessa laskelmassaan ottanut Itellan liikevaihtoa laskiessaan huomioon Itellan liikevaihdon ilmaislehtien jakelun liikevaihdon jakeluvyöhykkeellä [].

Itella Oyj:n, Janton-konsernin ja Letterbox Oyj:n liikevaihdot ja markkinaosuudet osoitteettoman suoramainonnan jakelun markkinoilla v. 2007-12

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Itella-konserni, liikevaihto (M€)*	1 710,6	1 952,9	1 819,7	1 841,6	1 900,1	1 946,7
Itella OSM kaikki, liikevaihto (M€)**	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Itella OSM pl. ilmaislehdet, liikevaihto (M€)**	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Janton-konserni, jakelutoiminnan liikevaihto*	34,4	40,2	36,4	35,9	39,8	38,0
SSM, liikevaihto (M€)*	25,2	31,6	28,6	27,6	31,4	29,9
Letterbox, liikevaihto (M€)***	0,5	0,5	na	0,3	0,3	0,3
Itella OSM kaikki, markkinaosuus	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Janton-konsernin jakelutoiminta, markkinaosuus	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Letterbox, markkinaosuus	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Itella OSM pl. ilmaislehdet, markkinaosuus	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
SSM markkinaosuus	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Letterbox markkinaosuus	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

* Lähde: Kauppalehti Tietopalvelu

** Lähde: Itellan KKV:lle toimittamat excel-tiedostot, joista ilmenee Itellan myymäpahtumat v. 2007-12

*** Lähde: Kauppalehti Tietopalvelu. Letterboxin vuoden 2009 tilinpäätöstietoja ei ollut saatavilla, minkä vuoksi ko. vuoden osalta on laskettu ainoastaan Itellan ja Jantonin jakelutoiminnan/SSM:n keskinäiset markkinaosuudet. Letterboxin vuoden 2010 tilinpäätöstä ei ole vahvistettu.

83. KKV on laskenut Itellan ja SSM:n keskinäiset markkinaosuudet myös edellä mainittujen yritysten jakeluvolyymien perusteella (katso alla kappale 84). Itellan itsensä arvioiman ja ilmoittaman [] prosentin markkinaosuuden perusteella Itellalla on myös volyymin perusteella markkinoiden korkein markkinaosuus. On huomattava, että kun jäljempänä tarkastellaan pelkästään valtakunnallisesti toimivien Itellan ja SSM:n välisiä markkinaosuuksia, Itellan markkinaosuus on korkeampi kuin Itellan ilmoittama [] prosenttia, jonka Itella on laskenut kokonaismarkkinasta tekemänsä arvion ([] miljoonaa kappaletta sisältäen Itellan, SSM:n ja Letterboxin jakaman suoramainonnan) perusteella. KKV:lla ei ole ollut käytössään tietoja Letterboxin osoitteettoman suoramainonnan jakeluvolyymeista. Letterboxin julkisten liikevaihtotietojen perusteella sekä KKV:n Itellalta ja SSM:ltä saamien volyymitietojen perusteella Letterboxin osuus ei kuitenkaan ilmeisesti ole merkittävä.
84. Itellan markkinaosuus osoitteettoman suoramainonnan jakelun markkinoilla jakeluvolyymeihin perustuen, poislukien Itellan ilmaislehtien jakelu, on vuosina 2010–2012 ollut noin [] prosenttia.^{129 130} SSM:n markkinaosuus näin laskettuilla markkinoilla on vuosina 2010–2012 ollut noin [] prosenttia.¹³¹
85. Markkinaosuustarkastelun lisäksi on huomattava, että Itella käyttää osoitteettoman ja osoitteellisen postin jakelussa hyväkseen samaa jakeluverkkoa. Itellan jakajat jakavat osoitteettoman suoramainonnan lähetykset samalla kertaa kirjepostin, aikakauslehtien ja sanomalehtien päiväjakelun kanssa. Tähän Itellan toimintamalliin sisältyy synergia- ja tehokkuusajatuksia^{132 133}, jotka korostuvat osoitteettoman suoramainonnan jakelussa harvaan asutuilla alueilla^{134 135 136}. SSM:n jakajat jakavat jakokierroksillaan

¹²⁹ Viraston laskemat tarkat arvot jätetty pois SSM:n ja Itellan liikesalaisuutena.

¹³⁰ Itellan markkinaosuuden muutokset vuosina 2010-12 ilmenevät myös Itellan tiedostoista: []: sekä Itellan 6.9.2011 laatima tiedosto [].

¹³¹ Viraston laskemat tarkat arvot jätetty pois SSM:n ja Itellan liikesalaisuutena.

¹³² Katso edellä alaviite 127.

¹³³ []

¹³⁴ Itellan tiedosto [], sivu 34: Suomi on harvaan asuttu maa ja postinjakelu erityisen kallista haja-asutusalueilla.

¹³⁵ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 18.9.2008, s. 23.

pelkästään osoitteetonta suoramainontaa. Jotta SSM voisi toimia kannattavasti, SSM:n jakajalla tulisi olla riittävän usean mainostaja-asiakkaan mainoksia jaettavana jakokierroksellaan. Siten laajuuseduista (*economics of scope*) johtuen Itella on lähtökohtaisesti kilpailijoitaan vahvemmassa asemassa.

86. Itella on ainoa toimija, jolla on koko maan kattava jakeluverkko osoitteettoman suoramainonnan jakelussa.¹³⁷ Itellan koko maan kattava jakeluverkko osoitteellisen postin jakelussa mahdollistaa Itellalle osoitteettoman suoramainonnan jakamisen kaikille haja-asutusalueille. Koska SSM ei omaa koko maan kattavaa jakeluverkkoa, joutuu se maanlaajuisia jakelupalveluita tuottaessaan ostamaan haja-asutusalueilla tapahtuvaa jakelua Itellalta alihankintana. Tällöin osa SSM:n liikevaihdosta palautuu Itellan liikevaihdoksi ja samalla Itella saa tietoa SSM:n asiakkuuksista. Itella on korostanut, että kilpailevan verkon pystyttäminen haja-asutusalueille tai osalle niistä ei ole kallista tai vaikeaa etenkin sellaisille toimijoille, jotka voivat halutessaan hyödyntää vain kustannuksiltaan keveimmät alueet haja-asutusalueista ja optimoida siten jakelunsa.¹³⁸ Antamansa selvityksen mukaan SSM onkin pystynyt laajentamaan omaa jakeluverkkoaan vuosina 2007–2012 haja-asutusalueille. SSM:n mukaan tämä laajentaminen on kuitenkin ollut tappiollista.¹³⁹
87. Koska Itella jakaa osoitteettoman suoramainonnan lähetykset samalla kertaa osoitteellisten lähetyksien kanssa, on Itellan jakajilla pääsy kaikkiin kiinteistöihin.^{140 141 142} SSM:n jakajilla ei ole pääsyä kaikkiin kiinteistöihin, mikä vahvistaa Itellan markkina-asemaa osoitteettoman suoramainonnan jakelussa myös taajama-alueilla. Lisäksi Itella itse määrää postinumerojärjestelmän¹⁴³, josta myös sen kilpailijat ovat riippuvaisia. Kilpailutuina SSM:ään nähden Itellalla on jakelu viitenä arkipäivänä, mutta toisaalta SSM:n viikonloppujakelu toimii SSM:n eduksi.^{144 145} Itella jakaa osoitteettoman suoramainonnan lähetykset päiväpostin mukana, minkä vuoksi Itellan mainoksilla on kuluttajien keskuudessa parempi huomioarvo kuin SSM:n ja muiden Itellan kilpailijoiden jakamilla mainoksilla, jotka jaetaan pelkästään mainoksia sisältävissä nipuisissa.¹⁴⁶ Itella tuo myös asiakkailleen toimittamissa tarjouksissa esiin 'arvolupaukseen' osoitteettoman suoramainonnan jakelun viitenä arkipäivänä päiväpostin mukana, kaikkien kotitalouksien varman tavoitettavuuden (pääsy ovikoodillisiin ja lukollisiin

¹³⁶ Itellan vastaus 5.7.2012 Suomen Suoramainonta Oy:n haastehakemukseen ja kanteeseen dnro L12/18095, s. 16: [REDACTED]

¹³⁷ SSM:n 14.9.2012 Kilpailuvirastolle toimittama excel-taulukko jakeluverkkonsa kattavuudesta, Itellan 14.9.2012 Kilpailuvirastolle toimittama excel-taulukko jakeluverkkonsa kattavuudesta.

¹³⁸ Itellan selvitys 24.10.2013, s. 4.

¹³⁹ SSM:n sähköpostiviesti Kilpailuvirastolle 28.9.2012.

¹⁴⁰ Itellan 2.12.2011 laatima power point –tiedosto [REDACTED], sivu 6.

¹⁴¹ Itellan tiedosto 18.1.2012: [REDACTED], sivu 15.

¹⁴² Itellan viesti [REDACTED] kauppaetjulle pe 22.3.2013 klo 13:11.

¹⁴³ Ks. esim. http://www.posti.fi/tiedotteet/2013/20130215_postinumero.html

¹⁴⁴ Itellan [REDACTED], sivu 5.

¹⁴⁵ Itellan tiedosto 18.1.2012: [REDACTED], sivu 13.

¹⁴⁶ Itellan esitys tiedostossa [REDACTED], jonka sivulta 10 aukeaa linkki "Microsoft Power Point Presentation", jonka sivulla 11 otsikko [REDACTED]

rappuihin), koko Suomen kattavan oman jakeluverkoston sekä Postialan unionin asettamien säädösten noudattamisen.¹⁴⁷

88. SSM on pystynyt säilyttämään laskentatavasta riippuen yli [] prosentin markkinaosuuden ja voittamaan Itellalta asiakkaita. Kuitenkin ottaen huomioon Itellan korkeana pysynyt markkinaosuus koko tarkastellulla ajanjaksolla, Itellalle sen osoitteellisesta jakeluverkosta koituvat kilpailuedut osoitteettomassa jakelussa, Itellan jakeluverkon laajuus ja SSM:n riippuvuus Itellasta haja-asutusalueilla tapahtuvan osoitteettoman jakelun osalta, asiassa on perusteltua arvioida Itellan menettelytapoja valtakunnallisilla osoitteettoman suorajakelun markkinoilla kilpailulain 7 §:n määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevien säännösten perusteella. Erityisesti Itellan vahva markkina-asema korostuu haja-asutusalueilla. Asian lopputuloksen vuoksi Itellan asemaa markkinoilla ei ole kuitenkaan tarpeen määritellä täsmällisesti.

7.4 Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö

89. Kilpailulain 7 §:n mukaan määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kielletty. Kilpailulain 7 § vastaa sisällöltään aikaisemman kilpailunrajoituslain 6 §:ää. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä voi olla erityisesti:
90. 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.

7.4.1 Saalistushinnoittelu

91. Saalistushinnoittelussa on kysymys määräävän markkina-aseman väärinkäytön muodosta, jossa on pyrkimyksenä sulkea tehokas kilpailu pois markkinoilta kustannukset alittavan hinnoittelun avulla. Arvioitaessa määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen hinnoittelua on tärkeää pystyä erottamaan, milloin on kyseessä normaali hintakilpailutilanne ja milloin kilpailulain kieltämä saalistushinnoittelu. Asiaa voidaan selvittää tutkimalla yritykselle hyödykkeen tuottamisesta aiheutuneiden kustannuksien ja hyödykkeestä perityn hinnan suhdetta.
92. Yhteisöjen tuomioistuin¹⁴⁸ on asioissa AKZO (C-62/86, 3.7.1991), Tetra Pak (C-333/94 P, 14.11.1996) ja France Télécom ('WIN', C-202/07 P, 2.4.2009, kohdat 33–37) vahvistanut yhtäältä, että keskimääräiset muuttuvat kustannukset alittavia hintoja on lähtökohtaisesti pidettävä väärinkäyttönä, ja toisaalta, että hintoja, jotka ovat keskimääräisiä kokonaiskustannuksia alhaisemmat mutta keskimääräisiä muuttuvia kustannuksia korkeammat, on pidettävä väärinkäyttönä vain silloin, kun syrjäytyssuunni-

¹⁴⁷ Itellan sähköpostiviesti [] 27.9.2013 klo 11:53.

¹⁴⁸ Nyk. unionin tuomioistuin, katso edellä alaviite 41.

telman olemassaolo voidaan näyttää toteen. Viimeksi mainitussa asiassa vahvistetaan myös, ettei määräävässä markkina-asemassa oleva yritys voi toimintaansa perustellakseen vedota ehdottomaan oikeuteen mukauttaa hintansa kilpailijoiden hintoihin silloin, kun mukauttaminen (hintakilpailuun vastaaminen) on sillä olevan määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä.¹⁴⁹

93. Komissio on 102 artiklan soveltamista koskevassa tiedonannossaan¹⁵⁰ ottanut esille, että arvioidessaan hinnoitteluun perustuvaa markkinoiden sulkemista, komissio käyttäisi todennäköisesti kustannusten vertailuarvoina keskimääräisiä vältettävissä olevia kustannuksia (average avoidable cost, AAC)¹⁵¹ ja pitkän aikavälin keskimääräisiä lisäkustannuksia (long-run average incremental cost, LRAIC).¹⁵² Komission mukaan määräävässä asemassa olevan yrityksen periessä hintoja, jotka jäävät alle keskimääräisten vältettävissä olevien kustannusten, edellä mainittu yritys ei tällöin kata kustannuksia, jotka se olisi välttänyt, jos kyseisiä tuotteita ei olisi valmistettu lainkaan. Jos määräävässä asemassa oleva yritys perii puolestaan hintoja, jotka jäävät alle pitkän aikavälin keskimääräisten lisäkustannusten, se on merkki siitä, että yritys ei saa takaisin kaikkia kyseisen hyödykkeen tai palvelun tuottamiseen liittyviä kiinteitä kustannuksia ja että yhtä tehokkaasti toimiva kilpailija saatettaisiin sulkea markkinoilta. Tällöin komissio ottaa huomioon muun ohella asiassa mahdollisesti ilmi tulleet välittömät todisteet markkinoiden sulkemiseen tähtäävästä strategiasta.
94. Komissio on Deutsche Post –päätöksessään (2001/354/EY) katsonut, että määräävässä markkina-asemassa oleva postiyritys syyllistyy saalistushinnoitteluun vasta silloin, kun yrityksen lakisääteisten palvelujen ulkopuolisista palveluista saadut tulot ovat pienemmät kuin kyseisestä palveluista aiheutuvat palvelukohtaiset lisäkustannukset. Komission edellä mainitun päätöksen mukaan lakisääteisten palvelujen ulkopuolisista palveluista saaduilla tuloilla ei tarvitse kattaa yleisiä postiverkoston ylläpitokustannuksia, joita määräävässä markkina-asemassa olevalle postiyritykselle aiheutuu julkisen palvelun tehtävästä.¹⁵³

¹⁴⁹ Asia France Télécom C-202/07 P, 2.4.2009, kohdat 41–49.

¹⁵⁰ Komission määräävää asemaa koskeva tiedonanto, EUVL 2009/C 45/02.

¹⁵¹ Vältettävissä olevat kustannukset (Avoidable cost) sisältävät ne kustannukset jotka yritys voi tietyn aikajakson aikana välttää lakkauttamalla kyseessä oleva toiminto tai palvelu. Vältettävissä olevat kustannukset sisältävät muuttuvien kustannusten lisäksi usein joitakin kiinteitä kustannuksia, riippuen tarkasteltavasta aikajaksosta. Vältettävissä olevat kustannukset eivät ota huomioon eri tuotteiden yhteisiä kustannuksia ("common costs"), jotka syntyvät kahden tai useamman tuotteen yhteistuotannosta, vaikka ne voitaisiin tuottaa erikseenkin (Whish: Competition Law, 6th edition, 2008, s. 708). Vältettävissä olevat yksikkökustannukset (Average avoidable cost, AAC) saadaan, kun vältettävissä olevat kustannukset jaetaan yrityksen tuotannon määrällä. Vältettävissä olevat yksikkökustannukset (AAC) voivat olla yrityksen muuttuvia yksikkökustannuksia (AVC) korkeammat, mikäli ensin mainittuihin sisällytetään tai sisältyy joitain kiinteitä kustannuksia.

¹⁵² Lisätuotannon pitkän aikavälin lisäkustannukset (Long run incremental cost, LRIC) kuvastaa sitä yhteenlaskettujen muuttuvien ja kiinteiden kustannusten muutosta, joka juontuu vain kyseessä olevasta tuotannon lisäyksestä. Tästä suureesta voidaan laskea pitkän aikavälin lisäyksikkökustannus LRAIC. Komissio on todennut OECD-kirjoituksessaan (OECD (2004) Policy Roundtables s. 233), että LRAIC ovat yleensä korkeammat kuin AAC, koska näihin sisältyy enemmän kiinteiksi luettavia kustannuksia kuin AAC:hen.

¹⁵³ Komission Deutsche Post –päätöksessä (2001/354/EY) todetaan yhteisten ylläpitokustannusten ja palvelukohtaisten lisäkustannusten toisistaan erottelun osalta seuraavaa: "Jos DPAG ylläpitää infrastruktuuria julkisen palvelun tehtäväänsä varten, on yhteiset ylläpitokustannukset ja yksittäisten palvelujen palvelukohtaiset lisäkustannukset erotettava toisistaan seuraavalla tavalla:

- Ylläpitokustannuksia syntyy tarjotuista palveluista ja käsitellyistä pakettimääristä riippumatta pelkästään kapasiteetin ylläpidosta, jonka ansiosta kuka tahansa voi jättää paketteja postin kuljetettavaksi vakiopalvelun kautta. Kustannukset, joita syntyy lakisääteisestä velvollisuudesta ylläpitää kaikille yksikköhintaan tarjottavaa kuljetusvaihtoehtoa, nostavat carrier of last resort

95. Unionin tuomioistuin on tapauksessa Post Danmark (C-209/10) todennut, että määrävssä markkina-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 määrävssä 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, mutta siinä esitettyjä arviointikriteerejä voidaan viraston näkemyksen mukaan käyttää soveltuvien osin myös saalistushinnoittelun arvioinnissa käsillä olevassa asiassa.
96. On myös huomattava, että unionin tuomioistuimen antama Post Danmarkia koskeva tuomio eroaa komission antamasta Deutsche Postia koskevasta päätöksestä siinä, että edellä mainituissa päätöksissä arvioidaan eri tavalla määrävssä markkina-asemassa olevan postiyrityksen velvollisuutta kohdentaa osaa yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvista yhteisistä kustannuksista yleispalveluvelvoitteen ulkopuolisille palveluille. Komission Deutsche Post –päätöksen mukaan postiyrityksen tulee yleispalveluvelvoitteen ulkopuolisten palveluiden hinnoittelussa huomioida ainoastaan edellä mainittujen palveluiden tuottamisesta aiheutuneet palvelukohtaiset lisäkustannukset, kun taas unionin tuomioistuin on Post Danmarkia koskevassa tuomiossaan hyväksynyt Tanskan kansallisen tuomioistuimen perustelutavan, jonka mukaan arvioitaessa osoitteettomien lähetysten jakamisesta aiheutuneita lisäkustannuksia mukaan tulee laskea osoitteetonta jakelua koskevien kustannusten lisäksi myös osa yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvista yhteisistä kustannuksista. Post Danmarkia koskevassa tuomiossa omaksuttua edellä mainittua lähestymistapaa voidaan perustella sillä, että Post Danmark on käyttänyt pääasiallisesti samaa infrastruktuuria ja henkilöstöä sekä osoitteettomassa jakelussa että tietyissä yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvissa toiminnoissa.
97. Arvioidessaan sitä, onko ltella nyt käsillä olevassa tapauksessa syyllistynyt saalistushinnoitteluun, virasto on ottanut lähtökohdaksi EU:n oikeuskäytännön mukaisesti keskimääräiset muuttuvat kustannukset ja keskimääräiset kokonaiskustannukset ja tarkastellut näiden kustannusten kattamista. Lisäksi virasto on arvioinut ltellan hinnoittelua myös komission tiedonannon, komission Deutsche Post –päätöksessä ja unionin tuomioistuimen Post Danmark -päätöksessä esittämien linjausten pohjalta.

-yrityksen yhteisten kiinteiden kustannusten osuutta verrattuna yrityksiin, joilla ei ole palvelutehtävää. Toisin kuin niille yrityksille, jotka voivat vapaasti määrätä palveluvalikoimastaan, carrier of last resort -yritykselle syntyy ylläpitokustannuksia myös silloin, kun yleisöpalvelun ulkopuolisista pakettipalveluista luovutaan. Näin ollen ylläpitokustannukset eivät ole palvelukohtaisia kustannuksia ja luokitellaan DPAG:n yhteisiksi kiinteiksi kustannuksiksi. Yhteiset kiinteät kustannukset jäävät pois ainoastaan silloin, kun julkisen palvelun tehtävä jää kokonaan pois. Sitä vastoin palvelukohtaisia lisäkustannuksia syntyy ainoastaan suoritettaessa yleisöpalvelun ulkopuolista palvelua. Nämä määrästä riippuvat lisäkustannukset, joita syntyy pelkästään tietystä palvelusta, jäävät pois kyseisestä palvelusta luovuttaessa. Välttääkseen postimyyntiyrityksille tarjottavien pakettipalvelujen tukemisen varatulta alalta ... DPAG:n toiminnassa postimyyntiyrityksille tarjottavien pakettipalvelujen alalla edellytetään ainoastaan palvelukohtaisten lisäkustannusten kattamista, jotta verkoston ylläpitokustannukset voitaisiin käsitellä erityisinä lisäkustannuksina. Näin tätä toimintaa ei rasiteta yleisillä verkoston ylläpitokustannuksilla, joita DPAG:lle aiheutuu julkisen palvelun tehtävästä.”

7.4.1.1 Yhteenveto Itellan hinnoista 2007–2012

98. KKV on Itellan virastolle toimittamista tiedoista¹⁵⁴ selvittänyt muun muassa Itellan alimmat asiakashinnat ja Itellan kaikkien asiakashintojen keskiarvot vuosilta 2007–2012. KKV toteaa Itellan hinnoittelusta selvittämiensä tietojen perusteella, että Itellan osoitteettoman suoramainonnan jakelun painotettu keskiarvohinta per jaettava kappale kaikista asiakkaista on ollut [REDACTED] euroa vuonna 2007, [REDACTED] euroa vuonna 2008, [REDACTED] euroa vuonna 2009, [REDACTED] euroa vuonna 2010, [REDACTED] euroa vuonna 2011 ja [REDACTED] euroa vuonna 2012.¹⁵⁵ Suurasiakkaiden osalta Itellan perimä hinta on Itellan sisäisen asiakirjan mukaan ollut [REDACTED] euroa/kpl vuonna 2012.¹⁵⁶ Vuosina 2007–2012 suurasiakkaiden hinnoista viraston haarukoima alin asiakaskohtainen keskihinta on ollut [REDACTED] euroa vuonna 2007, [REDACTED] euroa vuonna 2008, [REDACTED] euroa vuonna 2009, [REDACTED] euroa vuonna 2010, [REDACTED] euroa vuonna 2011 ja [REDACTED] euroa vuonna 2012.

7.4.1.2 Yhteenveto Itellan kustannuksista 2007–2012

99. Itellan sisäisen asiakirjan mukaan vuonna 2012 Itellalle aiheutuva osoitteettoman jakelun keskimääräinen muuttuva kustannus (AVC) on ollut [REDACTED] euroa/kpl ja Itellalle osoitteettomasta jakelusta aiheutuva kokonaiskustannus (ATC) on ollut [REDACTED] euroa/kpl.¹⁵⁷ Lisäksi Itella on sisäisessä asiakirjassaan arvioinut Post Danmark -asiassa vastaavalla tavalla osoitteettoman palvelukohtaisen lisäyksikkökustannuksen olevan noin [REDACTED] euroa. Itella kuitenkin arvioi, että toisin kuin Tanskassa, Suomessa ei osoitteettoman suoramainonnan jakelulla ole merkittävää vaikutusta Itellan jakelukustannuksiin, ja tosiasiallisesti Itella ei saisi jakelukustannuksista (kiinteät palkkakustannukset) olennaista säästöä yhteisissä kustannuksissa, vaikka Itella lopettaisi osoitteettomat jakelut. Tämän vuoksi Itella arvioi lisäkustannuksensa vastaavan suuruudeltaan muuttuvia kustannuksiaan.¹⁵⁸
100. Keskimääräisten vältettävissä olevien kustannusten laskemiseksi KKV on lähtökohdaisesti soveltanut SSM:n virastolle toimittamia laskentaperiaatteita¹⁵⁹ sekä Itellan virastolle toimittamia kustannustietoja ja -arvioita¹⁶⁰. Viraston laskelmien mukaan Itellan keskimääräiset vältettävissä olevat kustannukset ovat olleet noin [REDACTED] euroa vuosina 2007–2009. Itellan mukaan viraston edellä mainituin lähtökohdin laskema kustannussuure on korkeampi kuin Itellan itsensä alustavasti laskema vältettävissä oleva kustannus. Itellan alustavan laskelman mukaan keskimääräinen vältettävissä oleva kustannus on ollut noin [REDACTED] euroa edellä mainittuina vuosina.¹⁶¹

¹⁵⁴ Itella on KKV:n pyynnöstä toimittanut KKV:lle excel-tiedostona ('SAPBW_DOWNLOAD') tiedot Itellan kaikista myyntipahtumista osoitteettoman suoramainonnan jakelussa vuodesta 2007 alkaen.

¹⁵⁵ Keskiarvoluvut on laskettu siten, että kunkin vuoden osalta on laskettu yhteen Itellan Kotisuora-mainosten volyymi ja liikevaihto, joiden perusteella on laskettu keskiarvohinta kullekin vuodelle.

¹⁵⁶ [REDACTED], sivu 35.

¹⁵⁷ Itellan tiedosto 13.2.2013 [REDACTED] sivu 12 ja [REDACTED], sivu 35.

¹⁵⁸ *Ibid*, sivu 35.

¹⁵⁹ SSM:n selvitys 22.4.2010 - Copenhagen Economic'sin laatima muistio AAC-laskelmista.

¹⁶⁰ Itellan selvitys Kilpailuvirastolle 7.2.2011.

¹⁶¹ Itellan selvitys KKV:lle 23.4.2014

101. Alla olevassa taulukossa on yhteenveto asiassa saaduista tiedoista koskien Itellan hinnoittelua ja kustannuksia.

Suure	Lähde, viittaukset	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Itellan Kotisuora-aslakkaiden keskihinta*	KKV:n laskelmat Itellan toimittamista selvityksistä	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Itellan alin keskihinta vuositasolla suurimmille asiakkailleen	Itellan toimittamat selvitykset	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Itellan sisäisesti laskema AVC	Itellan sisäinen asiakirja, AKZO, Tetra Pak II, France Télécom	na	na	na	na	na	[...]
Itellan sisäisesti laskema arvio palvelukohtaisesta lisäyksikkökustannuksesta AIC (25 % kiinteistä kustannuksista)**	Itellan sisäinen asiakirja, Post Danmark, Deutsche Post (komission päätös)	na	na	na	na	na	[...]
Itellan sisäisesti laskema arvio palvelukohtaisesta lisäyksikkökustannuksesta (0 % kiinteistä kustannuksista)**	Itellan sisäinen asiakirja, Post Danmark, Deutsche Post (komission päätös)	na	na	na	na	na	[...]
Itellan sisäisesti laskema arvio palvelukohtaisesta kokonaiskustannuksesta (muuttuva + kiinteä = ATC)	Itellan sisäinen asiakirja, Post Danmark, Deutsche Post (komission päätös)	na	na	na	na	na	[...]
Itellan alustava laskelma vältettävissä olevasta yksikkökustannuksesta AAC	Itellan toimittama selvitys, Komission tiedonanto 2009/C45/02, kohdat 26-27	[...]	[...]	[...]	na	na	na
KKV:n Itellan kustannustiedoista laskema arvio vältettävissä olevasta yksikkökustannuksesta AAC	Itellan toimittamat selvitykset ja KKV:n niistä tekemät laskelmat, Komission tiedonanto 2009/C45/02, kohdat 26-27	[...]	[...]	[...]	na	na	na

* Taulukossa oleviin keskiarvohintoihin ei ole laskettu mukaan ilmaisjakelulehtiä, vaan ainoastaan Kotisuora-mainokset.

**

7.4.1.3 Itellan hinnat suhteessa kustannuksiin 2007–2012 sekä arvio epäilyistä saalistushinnoittelusta

102. Itellan suurasiaakkailtaan perimät osoitteettoman jakelun hinnat ovat vuosina 2007–2009 olleet alemmat kuin viraston koko asiakasmassasta aiheutuneista kustannuksista laskemat keskimääräiset vältettävissä olevat kustannukset.¹⁶² Suurasiaakkailta perityt hinnat ovat kuitenkin olleet korkeampia kuin Itellan alustavan laskelman mukainen vastaava kustannussuure.¹⁶³ Vuoden 2012 osalta suurasiaakkailta perityt hinnat ovat olleet alemmat kuin Itellan laskema palvelukohtainen lisäyksikkökustannus [REDACTED] euroa, joka perustuu Itellan sisäisessä asiakirjassa tehtyyn arvioon huomioiden 25 prosenttia kiinteistä kustannuksista Post Danmark -asiassa vastaavalla tavalla. Edellä esitetystä Itella on kuitenkin arvioinut, että Itellan liiketoiminnassa lisäkustannus olisi tosiasiallisesti muuttuvan kustannuksen suuruinen. Siten suurasiaakkailta pe-

¹⁶² KKV:n käytössä olleilla tiedoilla ei ole ollut mahdollista laskea erikseen suurasiaakkaiden osalta keskimääräisiä vältettävissä olevia kustannuksia.

¹⁶³ Itellan selvitys KKV:lle 23.4.2014

rityt hinnat eivät ole olleet alle Itellan omaa arviota keskimääräisistä palvelukohtaisista lisäkustannuksistaan tai muuttuvista kustannuksistaan vuosina 2007–2009 ja 2012 ja Itellan hinnat ovat kuitenkin suurasiakkaidenkin osalta kattaneet myös osan kiinteistä kustannuksista muuttuvien tai lisäkustannusten lisäksi. Vuosilta 2010–2011 ei ole yksityiskohtaisia kustannustietoja. Verrattaessa asiassa saatuja selvityksiä vuosilta 2007–2009 ja 2012 ei kuitenkaan ole todennäköistä, että vuosina 2010 ja 2011 hintojen ja kustannusten välinen suhde olisi poikennut merkittävästi edellä esitetystä.

103. Kaikkien asiakkaiden osalta Itellan keskihinta on vuonna 2012 ollut suunnilleen samansuuruinen kuin Itellan sisäisesti laskema arvio palvelukohtaisesta lisäyksikkökustannuksesta, jossa on huomioitu 25 prosenttia kiinteistä kustannuksista Post Danmark -asiaa vastaavalla tavalla. Keskihinta on vuonna 2012 ollut kuitenkin selvästi korkeampi kuin Itellan arvio muuttuvista kustannuksistaan. Vuosina 2007–2009 kaikista asiakkaista laskettu keskihinta on ollut selvästi korkeampi kuin keskimääräiset vältettävissä olevat kustannukset riippumatta siitä verrataanko hintoja KKV:n vai Itellan tekemiin kustannuslaskelmin.
104. Edellä esitettyjen kustannuslaskelmien osalta virasto korostaa, että se on vältettävissä olevia kustannuksia laskeessaan käyttänyt Itellan virastolle toimittamien kustannustietojen ja -arvioiden lisäksi useita olettamia, jotka ovat osin perustuneet SSM:n virastolle toimittamiin arvioihin, ja viraston laatimat laskelmat on esitetty tässä vertailtavuuden vuoksi. Itellalta saadut tiedot ja arviot perustuvat puolestaan viraston Itellalta tarkastukselta saatuihin sisäisiin asiakirjoihin sekä Itellan virastolle toimittamiin selvityksiin, joissa Itella on tehnyt osoitteettoman suorajakelun liiketoiminnastaan sisäisiä kustannuslaskelmia sekä tarkentanut ja täsmentänyt osoitteettomaan suorajakeleluun kohdistuvia kustannuseriä. Virastolla ei ole aihetta kyseenalaistaa Itellan sisäisiä kustannuslaskelmia eikä Itellan selvityksiä kustannusten kohdentamisesta.
105. Yhteenvetona Itellan hinnoista suhteessa kustannuksiin voidaan todeta, että Itellan kaikkien asiakkaiden keskiarvohinta sekä Itellan suurimpien asiakkaiden hinnat per jaettava kappale ovat olleet yli keskimääräisten muuttuvien kustannusten ja keskimääräisten lisäkustannusten vuonna 2012 sekä korkeammat kuin keskimääräiset vältettävissä olevat yksikkökustannukset vuosina 2007–2009. Itellan kaikista asiakkaista laskettu keskiarvohinta [REDACTED] on vuonna 2012 ollut alle Itellan laskeman keskimääräisen kokonaiskustannuksen [REDACTED] euroa. KKV ei ole kuitenkaan tarkastuksellaan löytänyt viitteitä siitä, että Itellan tavoitteena olisi SSM:n syrjäyttäminen markkinoilta. KKV:n tarkastuksellaan ja muilla selvityksillään saama näyttö viittaa pikemmin siihen, että Itella on katsonut olevansa pakotettu vastaamaan SSM:n taholta tulevaan hintakilpailuun, mutta Itella ei ole kuitenkaan hinnoittelullaan alittanut saalistushinnoittelussa arvioinnin kohteena olevia kustannusten vertailuarvoja eikä Itellalla ole ollut poissuljentatarkoitusta.^{164 165 166 167} Siten Itellan hinnoittelu ei viittaa todennäköisiin poissuljentavaikutuksiin.

¹⁶⁴ Itellan tiedosto [REDACTED], sivu 2 / Liitetiedostona sähköpostissa "Emalling: [REDACTED] to 16.8.2012 14:55.

¹⁶⁵ Itellan sisäinen sähköpostiviesti su 27.1.2013 13:15: [REDACTED].

¹⁶⁶ Itellan tiedosto 18.1.2012: [REDACTED]

[REDACTED], sivu 13.

¹⁶⁷ [REDACTED],

106. Poissuljenta-arvioinnissa on huomioitava, että KKV:n asiassa tekemien selvitysten mukaan useat merkittävät osoitteettoman suoramainonnan asiakkaat ovat siirtyneet vuoroin Itellan ja vuoroin SSM:n asiakkaiksi, ja SSM on vuosina 2007–2013 pystynyt hankkimaan itselleen useita merkittäviä asiakkaita kokonaan tai osin Itellalta.^{168 169} Asiakkaiden valintapäätökseen vaikuttavat hinnan lisäksi laatutekijät, minkä vuoksi Itella on säilyttänyt osuuttaan markkinoilla SSM:n tuomasta hintakilpailusta huolimatta.¹⁷⁰ KKV:n asiassa tekemät selvitykset viittaavat myös siihen, että SSM ja Janton-konserni ovat vuosina 2007–2012 pystyneet toimimaan kannattavasti¹⁷¹ osoitteettoman suoramainonnan jakelun markkinoilla, vaikka SSM:n hinnat ovat olleet Itellaa alemmalla tasolla. SSM on myös pystynyt pitämään jakeluverkkonsa ja osin laajentamaan sitä vuosina 2007–2012 sekä toimimaan samaan aikaan kokonaisuudessaan kannattavana yrityksenä. Kaiken kaikkiaan asiassa saadun näytön perusteella ei ole viitteitä siitä, että asiaa kilpailuoikeuskäytännössä (edellä viitatu Akzo, Tetra Pak, France Telecom, Post Danmark) esitettyjen arviointikriteerien perusteella arviotuna, Itellan hinnoittelun vaikutuksena olisi kilpailijoiden tosiasiallinen tai todennäköinen syrjäytyminen markkinoilta kilpailun haitaksi.
107. Johtopäätöksensä KKV toteaa, ettei asiassa saatujen selvitysten perusteella ole saatu sellaista näyttöä, että Itellan hinnoittelua ja menettelyä markkinoilla olisi perusteltua selvittää enempää tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin kilpailulain tarkoittaman epäillyn saalistushinnoittelun osalta vuosina 2007–2013.

7.4.2 Hintasyrjintä

108. Erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppanien samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla voi olla määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Hintasyrjinnällä voi olla kilpailun kannalta haitallisia vaikutuksia markkinoilta sulkemista koskevien väärinkäyttötilanteiden lisäksi silloin, kun hintasyrjintä vääristää kilpailua toisilla markkinoilla.¹⁷² On kuitenkin huomattava, että hintasyrjintä voi myös lisätä yritysten välistä kilpailua ja hintasyrjinnän avulla yrityksillä voi olla mahdollisuus vastata suurempaan osaan kysynnästä.¹⁷³ Käsillä olevassa asiassa toimenpidepyynnö koskee nimenomaisesti sitä, miten Itellan hinnoittelu vaikuttaa Itellan ja SSM:n väliseen kilpailutilanteeseen. Siten asiaa on perusteltua tarkastella nimenomaan poissulkevan hintasyrjinnän näkökulmasta.
109. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella arvioinnin lähtökohtana on, että myös määräävässä markkina-asemassa olevalla yrityksellä on oikeus myöntää asiakkailleen määräalennuksia, jotka perustuvat yksinomaan siltä suoritettujen ostojen määrään (asia 322/81, Nederlandsche Banden Industrie Michelin v. komissio, tuomio 9.11.1983, Kok., s. 3461, 71 kohta). Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan pelkästään se, että suurasiakkaat saa-

¹⁶⁸ Itellan virastolle antamat selvitykset 7.9.2007, 30.1.2008, 18.9.2008, 19.12.2008, 4.2.2011, 25.6.2013, 28.8.2013 ja 25.10.2013.

¹⁶⁹ Itellan virastolle toimittamat excel-taulukot, joista ilmenee Itellan myyntitapahtumat osoitteettoman suoramainonnan jake-
lussa vuosina 2007-12 sekä SSM:n virastolle toimittamat SSM:n myyntitapahtumat vuosina 2010-12.

¹⁷⁰ Ks. edellä kappale 76 sekä esimerkiksi Itellan tiedote 2.3.2009 "Lidl valitsi Itellan mainostensa jakajaksi eettisin perustein"
http://www.itella.fi/group/tiedotteet/2009/20090302_asma_lidl.html.

¹⁷¹ Lähde: Asiakastieto.

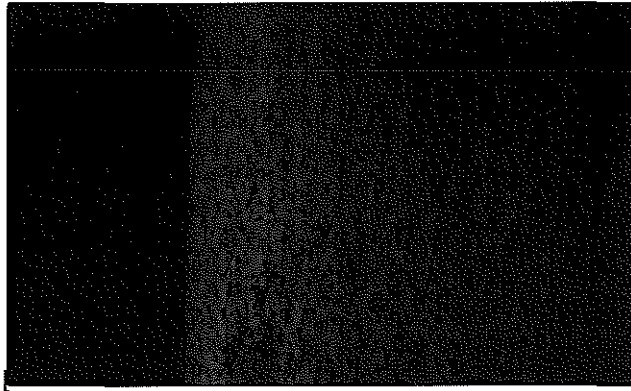
¹⁷² Leivo et. al. (2012), sivu 757.

¹⁷³ Leivo et. al. (2012), sivut 755-756.

vat suuremman alennuksen kuin pienasiakkaat ei sellaisenaan ole riittävä peruste todeta järjestelmä syrjiväksi (asia T-203/01, Michelin v. komissio, tuomio 30.9.2003, Kok., s. II-4071, 73 kohta). Myös kilpailuneuvosto on Neste Oy:n määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevassa päätöksessään 16.6.1994 (dnro 16/359/93) todennut, että hyväksyttävänä alennuksina voidaan pitää ostomääriin perustuvia määrälennuksia ja muita myyjälle syntyviin kustannussäästöihin perustuvia alennuksia. Alennuksilla ei kuitenkaan saa pyrkiä keinotekoisesti vääristämään erisuuruisten asiakkaiden välistä kilpailua. Siten myös syrjivät määrälennukset voivat olla määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä

110. Nyt käsillä olevaa asiaa vastaavasti edellä mainitussa Post Danmark -asiassa (C-209/10) pääasian taustalla oleva toimenpidepyyntö koski sitä, että Post Danmark olisi sen kilpailijalle tärkeisiin tiettyihin asiakkaisiin soveltamiensa alhaisten hintojen avulla voinut poistaa tämän kilpailijan kyseisiltä markkinoilta. Kyseisessä asiassa unionin tuomioistuimen antaman tuomion mukaan pelkästään se seikka, että yksikköhinta on alle keskimääräisten kokonaiskustannusten ja yli keskimääräisten lisäkustannusten ei yksinomaan osoita, että määräävässä markkina-asemassa oleva yritys olisi syyllistynyt hintasyrjintään. Toisaalta se, että poissulkemistarkoituksesta ei ole saatu näyttöä, ei välttämättä tarkoita sitä, että määräävässä markkina-asemassa oleva yritys ei ole syyllistynyt hintasyrjintään. Kilpailua rajoittavien vaikutusten arvioimiseksi on selvitetävä, seuraako määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen hinnoittelusta ilman objektiivista perustelua se, että edellä mainitun yrityksen kilpailija tosiasiallisesti tai todennäköisesti syrjäytyy markkinoilta kilpailun haitaksi ja tämän seurauksena vastoin kuluttajien etua. Mikäli määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen toiminnalla katsottaisiin olevan kilpailua rajoittavia vaikutuksia, on muistettava, että määräävässä asemassa oleva yritys voi esittää perusteluja toimilleen, jotka saattavat kuulua SEUT 102 artiklassa määrätyn kiellon piiriin.
111. Myös markkinaoikeus on 6.7.2010 antamassaan Oulun Puhelin Oyj:n (MAO:312/10, 6.7.2010) syrjiviä ja kilpailijoita poissulkevia määrälennuksia koskevassa päätöksessään todennut, ettei määräävän markkina-aseman väärinkäytön toteamiseksi tarvitse esittää selvitystä tosiasiallisesta kilpailun rajoittumisesta. Kyseisen päätöksen mukaan KKV:n on kuitenkin kyettävä osoittamaan, että tarkasteltavana oleva alennusjärjestelmä on omiaan johtamaan kilpailun vääristymiseen. EY:n ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on asiassa T-203/01 Michelin v. komissio (tuomio 30.9.2003) todennut, että EY 82 artiklan (nykyisin SEUT 102 artiklan) rikkomisen toteen näyttämiseksi riittää, että osoitetaan, että yrityksen määräävän aseman väärinkäytöllä pyritään rajoittamaan kilpailua, ts. menettelytapa on omiaan vaikuttamaan sillä tavoin. Myös EY:n tuomioistuin on asiassa C-95/04 P, British Airways v. komissio (tuomio 15.3.2007) todennut, että kilpailusuhteessa olevien kauppakumppaneiden syrjintää voidaan pitää määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä heti siitä hetkestä alkaen, kun määräävässä asemassa olevan yrityksen käyttäytyminen on omiaan johtamaan kilpailun vääristymiseen kyseisten kauppakumppaneiden välillä. Tällaisessa tilanteessa ei voida edellyttää lisäksi näyttöä yksittäisten kauppakumppaneiden kilpailuaseman tosiasiallisesta heikentymisestä.
112. KKV on selvittänyt usealta vuodelta Itellan asiakkailtaan veloittamia hintoja osoitteetoman suoramainonnan jakelusta. Tehtyjen selvitysten mukaan Itellalla on vuodesta 2010 alkaen ollut käytössä eritasoisille jakelupalveluille perushinnastot, joissa jakelun

perushinta on määräytynyt jaettavan materiaalin yksikköpainon ja jakelualueen (A, B ja C) perusteella. Näistä perushinnastoistaan Itella on myöntänyt asiakkailleen alennuksia vuositoistuvuuden, vuosivolyymin, tuotannon esikäsittelyn ja ennakkotietojen perusteella (katso edellä kappale 31).



Kuva: KKV:n Itellan vuoden 2012 volyymialennustaulukosta laatima kaavio. SSM:n saama volyymialennus on ollut [REDACTED].

113. KKV on laatinut yllä olevan graafisen esityksen siitä, miten asiakkaan vuosivolyymin suuruus vaikuttaa asiakkaalle myönnettävän volyymialennuksen suuruuteen. Graafisesta esityksestä havaitaan, että vuosivolyymin kasvaessa [REDACTED] miljoonasta [REDACTED] miljoonaan kappaleeseen, alennusprosentti kasvaa varsin jyrkästi [REDACTED] prosentista [REDACTED] prosenttiin. Vuosivolyymin kasvaessa edelleen [REDACTED] miljoonasta suuremmaksi, muuttuu alennusprosentin kasvu loivemmaksi. SSM:n vuosivolyymi vuonna 2012 on ollut noin [REDACTED] miljoonaa kappaletta ja vuosivolyymialennusprosentiksi on tullut tällöin [REDACTED] prosenttia. Ottaen huomioon SSM:n vuosivolyymin, ei Itellan laatimaa vuosivolyymialennusportaikkoa voida pitää erityisesti SSM:ää syrjivänä ja poissulkevana, sillä SSM saavuttaa volyymillaan merkittävän alennuksen. Itella on lisäksi tuonut esiin, että SSM voi hyödyntää tätä kokonaisvolyyymiaan tarjotessaan jakelupalveluaan loppuasiakkaille, koska SSM voi tarjota alempaa hintaa volyymiltään pienille asiakkaille, koska SSM saa kuitenkin alennuksen koko volyyminsa perusteella.
114. KKV:n tekemät Itellan hinnoitteluaineistoa koskevat selvitykset ja KKV:n tarkastuksellaan saamat tiedot viittaavat siihen, että Itella on kilpaillessaan SSM:n kanssa antanut useille asiakkailleen edellä mainittujen alennusten lisäksi ylimääräisiä alennuksia voittaakseen tai pitääkseen asiakkaan itsellään.^{174 175 176} Ylimääräisten alennusten antamisen Itella on toteuttanut muun muassa [REDACTED]
[REDACTED] Tätä menettelyä Itella on omissa sisäisissä asiakirjoissaan perustellut kilpailuun vastaamisella ja asiakkaiden erilaisuudella.

¹⁷⁴ Itellan sisäinen sähköpostiviesti [REDACTED] ti 21.8.2012 14:39.

¹⁷⁵ Itellan sisäinen sähköpostiviesti "RE: [REDACTED]" pe 1.6.2012 9:12.

¹⁷⁶ Itellan 13.9.2010 päivätyssä tiedostossa [REDACTED]

115. Ernst&Young (E&Y) on toiminut uskottuna miehenä vuonna 2003 toteutuneen Leijonajakelu-yrityskaupan ehtojen valvonnassa (katso edellä kappale 9). E&Y on marraskuun 2012 ja helmikuun 2013 välisenä aikana pistokokeellisesti selvittänyt Itellan hinnoittelua [REDACTED] ja SSM:lle vuonna 2012. E&Y:n tarkastuslaskelmista on ilmennyt, että Itellan SSM:lle tarjoama hinta osoitteettoman suoramainonnan jakelusta C-alueella on ollut Itellan perushinnaston ja alennustaulukoiden mukainen. Sen sijaan E&Y:n tarkastuslaskelmista on ilmennyt, että Itellan [REDACTED] perimä hinta A-, B- ja C-alueilla on ollut enintään [REDACTED] prosenttia alempi kuin mitä ko. hinnan olisi pitänyt olla perushinnaston ja alennustaulukoiden perusteella. Itella on selvittänyt E&Y:lle, että Itellan [REDACTED] tarjoama hinta on ollut edellä tarkoitetulla tavalla alemmalla tasolla sen vuoksi, että Itella on tarjonnut [REDACTED] ja perustellut menettelyään kilpailuun vastaamisella.^{177 178 179} Myöhemmin Itella on kuitenkin tarkistanut hinnoitteluperusteensa ja toimittanut KKV:lle selvityksen, jonka mukaan hintaero johtuukin siitä, että [REDACTED], joka myönnettäisiin myös muille vastaavia volyymejä tarvitseville asiakkaille.¹⁸⁰
116. Itellan hinnaston mukaan jakelun hinta on painoväliportaiden mukaisesti sitä kalliimpi mitä painavampi jaeltava mainoslehti on. Edellä mainitusta (kappale 61) hinnoitteluesimerkin tiedoista tulee kuitenkin esille, että Itellan hinnaston mukaan [REDACTED] tarjottua vastaavasta jakelusta hinta tulisi olla noin [REDACTED] prosenttia korkeampi. Ero hinnastohinnan ja [REDACTED] saaman hinnan välillä johtuu [REDACTED]. Toisin sanoen Itella on myöntänyt [REDACTED]. Itellan hinnoittelu vaikutti viraston arvion mukaan siten suosivan muita asiakkaita SSM:n vahingoksi.¹⁸¹
117. Edellä esitettyjen esimerkkien perusteella Itellan hinnoittelu ei ainakaan tiettyjen suurasiakkaiden osalta noudata hinnaston mukaista hinnoittelua, vaan hintoja on annettu räätälöidysti asiakaskohtaisesti. SSM:n osalta hinnat ovat kuitenkin noudattaneet kaavamaisesti Itellan hinnastoa ja sen mukaisesti myönnettäviä alennuksia. Itella on siten myöntänyt muille asiakkaille lisäalennuksia SSM:ään nähden.
118. Kuten edellä (kappale 105) saalistushinnoittelun arvioinnin kohdalla tuotiin esille, kaiken kaikkiaan asiassa saadun näytön perusteella ei kuitenkaan ole viitteitä siitä, että Itellan hinnoittelu tosiasiallisesti tai todennäköisesti syrjäyttäisi kilpailijoitaan markkinoilta kilpailun haitaksi. Itellan hinnat eivät ole edellä todetusti olleet keskimääräisiä muuttuvia kustannuksia tai keskimääräisiä vältettävissä olevia yksikkökustannuksia alempia eikä asiassa ole saatu näyttöä, että Itellan tavoitteena olisi ollut sulkea SSM markkinoilta hintasyrjinnän avulla. KKV:n tekemät Itellan ja SSM:n hinnoittelu- ja asiakkuusaineistoa koskevat selvitykset viittaavat pikemminkin siihen, että vuosina 2010–2013 on suurten asiakkaiden osalta tapahtunut asiakassiirtymiä kummankin suuntaisesti Itellan ja SSM:n välillä, mikä osaltaan on osoitus kilpailun toimivuudesta

¹⁷⁷ Ernst&Young: Itella Oyj:n käyttäytymissitoumusten valvontaraportti 9/2012, s. 6.

¹⁷⁸ Ernst&Young: Itella Oyj:n käyttäytymissitoumusten valvontaraportin 9/2012 lisäselvitykset, s. 3.

¹⁷⁹ Itellan sisäinen sähköpostiviesti [REDACTED]

¹⁸⁰ Itellan selvitys 28.8.2013, sivu 7.

¹⁸¹ Itellan tiedostot [REDACTED].

edellä mainitun kahden toimijan välillä.^{182 183 184} Suuret asiakkaat ovat myös alkaneet ostaa osoitteettoman suoramainonnan jakelun palveluita samanaikaisesti kummaltakin toimijalta.

119. Johtopäätöksensä virasto toteaa, että vaikka asiassa saadun näytön perusteella Itellan hinnoittelu ei ole ollut täysin yhdenmukaista kaikille asiakkaille ja hinnoittelu voi siten muodoltaan vaikuttaa syrjivältä, ei asiassa saatujen selvitysten perusteella ole kuitenkaan saatu sellaista näyttöä tosiasiallisista tai todennäköisistä poissulkevista vaikutuksista, että Itellan hinnoittelua ja menettelyä markkinoilla olisi perusteltua selvittää enempää tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin kilpailulain tarkoittaman epäillyn syrjivän ja poissulkevan hinnoittelun osalta vuosina 2007–2013. Lisäksi Itella on ilmoittanut¹⁸⁵ suunnittelevansa [REDACTED] poistamista ja maksimivolyymialennusprosentin palauttamista [REDACTED] prosenttiin vuodesta 2014 lähtien.

7.4.3 Hintaruuvi

120. Hintaruuvilla tarkoitetaan sitä, että määräävässä markkina-asemassa oleva vertikaalisesti integroitunut yritys, joka toimii useammalla tuotantoportaalla heikentää kilpailijansa asemaa lopputuotteen markkinoilla soveltamalla sellaista hinnoittelua, jossa tukku- ja vähittäishintojen välinen marginaali ei riitä kattamaan tuotekohtaisia kustannuksia. Käyttämällä hintaruuvia yritys heikentää kilpailijoiden asemaa tai estää niiden markkinoille tulon omaa liiketoimintayksikköänsä suosimalla. Unionin tuomioistuin on asiassa C-52/09 Konkurrensverket vs. TeliaSonera todennut hintaruuvista, että arvioitaessa sitä, voidaanko tällaista hinnoittelukäytäntöä pitää väärinkäyttönä, on otettava huomioon kunkin yksittäistapauksen kaikki olosuhteet. Erityisesti on muun ohella osoitettava, että kun otetaan huomioon tukkuuotteen välttämättömyys, kyseisellä hinnoittelukäytännöllä on ainakin mahdollisesti kilpailua rajoittava vaikutus vähittäismarkkinoilla ilman, että tämä olisi millään tavalla taloudellisesti perusteltua.
121. Nyt käsillä olevassa tapauksessa SSM on väittänyt Itellan syyllistyneen hintaruuvien käyttöön siten, että Itella on perinyt haja-asutusalueilla SSM:ltä korkeita hintoja verrattuna Itellan muihin asiakkaisiin.
122. KKV kiinnittää kuitenkin ensin huomiota siihen, ettei Itella ole edellä mainitussa TeliaSonera -asiassa vastaavalla tavalla vertikaalisesti integroitunut yritys: Itellalla ei ole erikseen hintoja eri myyntiportaille, vaan se soveltaa samaa perushinnastoa kaikkiin osoitteettoman suorajakelun asiakkaisiinsa mukaan luettuna SSM. Hintaruuvivaikutus muodostuu käsillä olevassa asiassa lähtökohtaisesti Itellan edellä kuvatusa aluehinnoittelusta (hinnaston A-, B- ja C-alueet). SSM ostaa Itellalta jakelua pääsääntöisesti haja-asutusalueilla, joilla B- ja C-alueiden hinnoittelu on A-aluetta korkeampi. Useat Itellan asiakkaat, kuten [REDACTED], ostavat jakelua usealta eri alueelta, jolloin keskimää-

¹⁸² Itellan tiedosto 3.12.2012: [REDACTED], ma 3.12.2012 12:32.

¹⁸³ Itellan selvitykset Kilpailuvirastolle ja KKV:lle 7.9.2007, 30.1.2008, 18.9.2008, 19.12.2008, 4.2.2011, 25.6.2013, 28.8.2013 ja 25.10.2013.

¹⁸⁴ Itellan virastolle toimittamat excel-taulukot, joista ilmenee Itellan myyntitapahtumat osoitteettoman suoramainonnan jake-
lussa vuosina 2007–12 sekä SSM:n virastolle toimittamat SSM:n myyntitapahtumat vuosina 2010–12.

¹⁸⁵ Itellan selvitys 24.10.2013.

räinen hinta muodostuu alemmaksi kuin pelkän C-alueen hinta ja voi aluejakaumasta riippuen olla alempi kuin B-alueenkin hinta. Lisäksi Itella edellä todetusti myöntää suurasiakkaille asiakaskohtaisia räätälöityjä alennuksia, jotka entisestään kasvattavat eroa pelkän C-alueen hintaan.

123. Itellan virastolle toimittamien selvitysten mukaan Itellan jakelukustannukset ovat korkeammat haja-asutusalueilla kuin taajama-alueilla. Itella perii siten kaikilta asiakkailta korkeamman hinnan haja-asutusalueiden jakelusta. Tämä käy osaltaan ilmi myös edellä (kappaleet 61 ja 116) esitetyssä esimerkissä, jossa Itellan [REDACTED] perimä hinta nousi merkittävästi, kun vuonna 2013 [REDACTED] vaihtoi Itellalta tilaamansa jakelun kaikkien alueiden sijaan vain B- ja C-alueille.¹⁸⁶
124. Saman edellä mainitun hinnoitteluesimerkin (kappaleet 61 ja 116) perusteella [REDACTED] saamien [REDACTED] alennusten vuoksi SSM maksaisi kuitenkin noin [REDACTED] prosenttia enemmän vastaavasta jakelupalvelusta. Itellan menettely hinnoittelussa nostaa siten kilpailijansa hintaa suhteessa loppuasiakkaisiin. KKV:n arvion mukaan Itellan menettelyssä voi käsillä olevassa asiassa olla vaikutukseltaan vastaavia piirteitä kuin niin kutsutun hintaruuvien soveltamisessa, vaikka Itella ei edellä todetusti ole vertikaalisesti integroitunut ja sillä ei ole erillistä hinnastoa eri myyntiportaille.
125. Edellä mainitussa TeliaSonera -asiassa vahvistettujen arviointikriteerien mukaan hintaruuviarvioinnissa tulee hintojen välisen marginaalin lisäksi osoittaa, että kun otetaan huomioon tukkutuotteen välttämättömyys, kyseisellä hinnoittelukäytännöllä on ainakin mahdollisesti kilpailua rajoittava vaikutus vähittäismarkkinoilla ilman, että tämä olisi millään tavalla taloudellisesti perusteltua.
126. Käsillä olevassa asiassa SSM:llä on jatkuvasti ollut oma laajasti kattava jakeluverkko ja SSM on ollut riippuvainen Itellan jakeluverkosta ainoastaan haja-asutusalueilla. Kuten edellä esitetyssä epäiltyä saalistushinnoittelua ja syrjintää koskevissa vaikutusarvioinneissa (kappaleet 105 ja 118) on tuotu esille, asiassa saatu näyttö ei anna viitteitä siitä, että SSM olisi Itellan hinnoittelun johdosta sulkeutumassa tosiasiallisesti tai todennäköisesti pois osoitteettoman suoramainonnan jakelun markkinoilta.
127. Johtopäätöksensä epäillyn hintaruuvien osalta KKV toteaa, ettei asiassa saatujen selvitysten perusteella ole saatu sellaista näyttöä, että Itellan hinnoittelua ja menettelyä markkinoilla olisi perusteltua selvittää enempää tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

7.4.4 Sidonta

128. SSM on tuonut esille, että Itella, jolla SSM:n mukaan on monopoli osoitteellisessa suorajakelussa, myöntäisi osoitteellisen suorajakelun asiakkailleen erilaisia hintoja sen mukaan, ostavatko nämä osoitteettoman suorajakelun palveluita Itellalta vai SSM:ltä. Itella on SSM:n mukaan myös mahdollisesti tehnyt niin sanottuja sateenvarjosopimuksia, joissa Itella olisi pyrkinyt linkittämään yhteen sekä osoitteettoman että osoitteellisen suoramarkkinoinnin jakelun. Lisäksi SSM on 14.9.2012 virastolle toimit-

¹⁸⁶ SSM on tuonut myös esiin, että Itella soveltaa yhtäältä aluehinnoittelua joihinkin asiakkaisiin, mutta toisaalta joihinkin mielivaltaisesti valittuihin asiakkaisiin yhtenäishinnoittelua, eli tarjoaa viimeksi mainitussa tapauksessa jakelupalvelua samaan hintaan kaikilla jakelualueilla. Asiassa saatujen selvitysten perusteella tässä on kuitenkin ilmeisesti kyse siitä, että Itella laskee asiakkailleen yhden asiakkaalle esitettävän keskiarvohinnan, vaikka sen tekijöinä on eri aluehintoja.

tamassaan selvityksessä tuonut esille, että Itella tekee osoitteettomassa jakelussa oletettavasti pitkiä 2–3 vuoden sopimuksia, minkä vuoksi SSM ei ole saanut antaa joillekin asiakkaille tarjousta vuosina 2011 ja 2012. SSM:n mukaan osaltaan pitkien, sitovien sopimusehtojen vuoksi asiakkailta ei ole ollut kiinnostusta tai mahdollisuutta käyttää SSM:n palveluita.

129. Sitovilla alennuksilla tarkoitetaan alennuksia, joilla asiakkaalle luodaan kannustimet hankkia eri tuotemarkkinoille kuuluvia tuotteita ainoastaan määräävässä markkina-asemassa olevalta yritykseltä. Tyypillisessä määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä pidettävässä sitomistapauksessa yritys tarjoaa sitovaa määräävän markkina-aseman alaista hyödykettään alhaisempaan hintaan, mikäli asiakas hankkii yritykseltä myös muun (sidotun) hyödykkeen. Tämä rajoittaa keinotekoisesti asiakkaan mahdollisuuksia hankkia edellä mainitun sidotun hyödykkeen kanssa vaihtoehtoisia hyödykkeitä muilta tarjoajilta.¹⁸⁷
130. Itellan osoitteettoman suorajakelun hinnoittelu- ja alennusperusteet on esitetty edellä jaksossa 6.3.2 Itellan hinnaston mukainen hinnoittelu ei sisällä alennuksia, jotka perustuisivat siihen, että asiakas ostaisi myös muita palveluja Itellalta. Itella on edellä esitetysti (kappaleet 114 - 117) myöntänyt asiakaskohtaisia alennuksia. Asiassa saadun näytön perusteella ei ole kuitenkaan viitteitä siitä, että näiden alennusten saamisen perusteena olisi ollut se, että asiakas ostaisi myös muita palveluja Itellalta.
131. Komissio on eräissä tapauksissa katsonut määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen solmimien ylipitkien sopimusten ja/tai irtisanomisaikojen olevan kilpailijoita poissulkevia ja asiakkaita sitovia ja siten määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Tällaisiin sopimuksiin on voinut sisältyä minimiostovelvoitteita tai ehdollisia alennuksia. Tapauksessa Soda Ash (komission päätös COMP/33.133-C, annettu 13.12.2000, kappale 176) komissio katsoi, että toistaiseksi voimassa olevien sopimusten 24 kuukauden irtisanomisaika oli liian pitkä, sillä se esti asiakasta reagoimasta markkinaolosuhteiden muutoksiin. Tapauksessa Frankfurt Airport (komission päätös IV/34.801, annettu 14.1.1998) komissio katsoi, että kyseinen lentokenttäyhtiö oli rikkonut yhteisön oikeutta estämällä kilpailun syntymistä tekemällä 3–10 vuoden mittaisia maahuolintapalvelujen ostosopimuksia parhaiden asiakkaidensa kanssa. Komission vaatimuksesta lentokenttäyhtiö muutti sopimuksiaan siten, että em. palvelujen ostajilla oli oikeus vuosittain päättää sopimus.¹⁸⁸
132. Itellan virastolle 26.11.2012 toimittamien jakelusopimusten mukaan sopimusten voimassaoloaika on ollut [] vuotta, jonka jälkeen sopimukset ovat olleet irtisanottavissa molemmin puolin [] irtisanomisajalla. Asiassa saadun näytön perusteella ei siten ole viitteitä siitä, että Itella olisi soveltanut pitkäaikaisia sopimuksia asiakkaiden sitomiseksi.
133. Asiassa saatujen selvitysten perusteella KKV ei ole selvitystyössään saanut näyttöä menettelystä, jotka viittaisivat sitoviin alennuksiin tai pitkäaikaisiin sopimuksiin asiak-

¹⁸⁷ Ks. niin sanottu Valio III –tapaus Kilpailuneuvoston päätös (dnro 6/359/96, 24.10.1997) ja korkeimman hallinto-oikeuden päätös (11.11.1998, taltio 2498), EY:n ensimmäisen asteen tuomioistuimen Hiltiä koskenut tuomio (T-30/89), sekä EY:n ensimmäisen asteen tuomioistuimen Tetra Pakia koskenut tuomio (T-83/91, Tetra Pak II –tapaus).

¹⁸⁸ Ks. Komission 28. kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus (1998), kohta 72. Komission 14.1.1998 antamassa päätöksessä ei käsitellä pitkäaikaisia sopimuksia.

kaiden sitomiseksi. Asiaa ei siten tältä osin ole perusteltua selvittää enempää tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

7.4.5 Kieltäytyminen tarjoamasta osapostinumeroalueiden jakelua

134. Elinkeinonharjoittajat saavat lähtökohtaisesti sopimusvapauden perusteella valita vapaasti sopimuskumppaninsa. Liikesuhteesta pidättäytymisen voidaan kuitenkin tietämissä olosuhteissa katsoa olevan määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä.
135. EY:n tuomioistuin totesi Commercial Solventsia koskevassa tuomiossaan (yhdistetyt asiat 6/73 ja 7/73), ettei yritys, jolla oli määräävä markkina-asema raaka-aineen tuotannossa, voinut kieltäytyä toimittamasta raaka-ainetta vakiintuneelle asiakkaalleen, joka valmisti raaka-aineen johdannaistuotetta pelkästään sillä perusteella, että se oli päättänyt aloittaa itse johdannaistuotteiden valmistamisen ja halusi sulkea vanhan asiakkaansa markkinoiden ulkopuolelle.
136. EY:n tuomioistuin katsoi Oscar Bronneria koskevassa tuomiossaan (C-7/97), ettei Mediaprintin kieltäytyminen ottamasta Oscar Bronnerin lehteä kotiinkantojärjestelmäänsä ollut SEUT 102 artiklassa kiellettyä määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Mediaprint-konserni julkaisi Oscar Bronnerin kanssa kilpailevia päivälehtiä, joita varten Mediaprint oli perustanut valtakunnallisen kotiinkantojärjestelmän. Tuomioistuin ei pitänyt mahdollisena sitä, että muut päivälehtien kustantajat perustaisivat yksin tai yhteistyössä oman valtakunnallisen kotiinkantojärjestelmänsä. EY:n tuomioistuimen mukaan määräävässä markkina-asemassa olevan elinkeinonharjoittajan liikesuhteesta pidättäytymisen pitäminen EY 82 artiklan (nyk. SEUT 102 artiklan) vastaisena menettelynä edellyttää, että sen seurauksena kilpailu estyy, ja ettei toimenpide ole objektiivisesti perusteltavissa, eikä liikesuhteesta pidättäytymisen kohteeksi joutuneella ole vaihtoehtoja, korvaavaa toimituslähdettä tai kauppakumppania. Kaikkien edellä mainittujen kriteerien täytyessä menettelyyn voidaan puuttua kilpailuoikeuden keinoin. Näin ollen puuttuminen jopa määräävässä markkina-asemassa olevan elinkeinonharjoittajan sopimusvapauteen edellyttää vahvoja ja perusteltuja syitä ja on selvästi poikkeus pääsäännöstä. Tapauksessa IMS Health v. NDC Health (C-418/01, IMS Health GmbH & Co OHG Health GmbH & Co. KG) EY:n tuomioistuin päätyi Oscar Bronner -tapauksessa antamaansa ratkaisuun nähden hyvin samanlaiseen arvioon asiassa, joka koski tekijänoikeussuojan ja määräävän markkina-aseman kilpailuoikeudellista suhdetta.
137. SSM:n mukaan Itella on pidättäytynyt tarjoamasta osapostinumerojakelua SSM:lle. Itella on vuonna 2009 ilmoittanut lopettaneensa osapostinumerojakelun tarjoamisen ja myös kieltäytynyt tarjoamasta SSM:lle osapostinumerojakelua toukokuusta 2009 eteenpäin. Itella on kuitenkin nyttemmin vuosina 2011–2012 tarjonnut [REDACTED] osapostinumerojakelua tietyillä paikkakunnilla lähialuejakelu-nimisenä palveluna. Lisäksi SSM:n mukaan Itella tekee jatkuvasti muutoksia postinumeroalueisiinsa. Postinumeroalueuutoksissa taajama-alue ja laaja haja-asutusalue niputetaan yhdeksi postinumeroalueeksi. Tämän jälkeen Itella tarjoaa jakelua edellä mainitulla postinumeroalueella vain "kaikki tai ei mitään" -periaatteella.
138. KKV:n tarkastuksellaan saamat tiedot viittaavat kuitenkin siihen, että [REDACTED] tarjottu osapostinumerojakelupalvelu on ollut vain yksittäistapaus.

KKV:n tarkastuksellaan saamasta materiaalista myös ilmenee, että Itellan omassa sisäisessä sähköpostikirjeenvaihdossa on kiinnitetty huomiota siihen, että [REDACTED] on Itellan omien sisäisten ohjeiden vastaisesti tarjottu osapostinumerojakelua. Ottaen huomioon [REDACTED] tarjotun osapostinumerojakelupalvelun luonteen Itellan sisäisistä määräyksistä poikkeavana yksittäistapauksena, KKV ei käsillä olevassa asiassa pidä tarkoituksenmukaisena tarkastella edellä mainittua toimintaa määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä pidettävänä liikesuhteesta pidättäytymisenä tai syrjintänä. Lisäksi Bronner-asiaan verrattuna on huomattava, että osapostinumerojakelussa kyse on ollut vain koko jakelupalveluun liittyvästä lisäpalvelusta ja Itella on kuitenkin sinänsä jatkuvasti tarjonnut jakelupalveluaan SSM:lle kaikilla hinta-alueillaan A, B ja C.

139. KKV ei ole Itellan toimitiloissa tekemässään tarkastuksessa saanut myöskään näyttöä siitä, että Itella olisi postinumeroalueisiin tekemillään muutoksilla pyrkinyt vaikeuttamaan SSM:n toimintaa. KKV ei ole myöskään saanut näyttöä siitä, että Itella muuttaisi jatkuvasti postinumeroalueidensa kuulumista A-, B- ja C-alueisiin ja näin pyrkisi vaikeuttamaan SSM:n toimintaa.
140. Johtopäätöksensä KKV toteaa, ettei asiassa saatujen selvitysten perusteella ole saatu sellaista näyttöä, että Itellan menettelyä markkinoilla olisi perusteltua selvittää enempää tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin kilpailulain tarkoittaman epäillyn tarjoamisesta kieltäytymisen tai syrjinnän osalta vuosina 2007–2013.

7.4.6 Asiakkaita hyväksikäyttävä määräävän markkina-aseman väärinkäyttö

141. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö jaetaan oikeuskirjallisuudessa asiakkaita ja tavarantoimittajia hyväksikäyttäviin (*exploitative abuses*) ja kilpailijoita poissulkeviin (*exclusionary abuses*) väärinkäyttömuotoihin. Asiakkaita hyväksikäyttävä määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on tyypillisesti sellaista väärinkäyttöä, jossa yritys käyttää markkinavoimaansa nostamalla hintoja korkeiden voittojen saavuttamiseksi. Kohtuuttoman korkeat hinnat johtavat ainakin lyhyellä aikavälillä hyvinvointitappioihin, mikä puolustaa kilpailusääntelyn tarvetta. Toisaalta korkeat hinnat saattavat kannustaa uusia yrityksiä tulemaan markkinoille ja siten dynaamisessa tarkastelussa palauttamaan kilpailullisen markkinarakenteen.
142. KKV on selvittänyt SSM:n toimenpidepyynnön perusteella Itellan toiminnan mahdollisia kilpailijoita poissulkevia vaikutuksia. SSM on 14.9.2012 KKV:lle toimittamassaan selvityksessä viitannut siihen, että Itella olisi syyllistynyt myös asiakkaita hyväksikäyttävään määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. SSM on tässä yhteydessä todennut, että Itella tarjoaa kilpailijalleen jakelupalveluita merkittävästi kalliimmalla hinnalla kuin omille loppuasiakkailleen.
143. SSM:n väitettä Itellan SSM:ltä perimistä kalliimmista jakeluhinnoista Itellan omiin asiakkaisiin verrattuna KKV on selvittänyt osana epäiltyä syrjintää ja hintaruuvia, joita on käsillä olevassa tapauksessa tarkasteltava kilpailijoita poissulkevana eikä niinkään asiakkaita hyväksikäyttävänä määräävän markkina-aseman väärinkäytön muotona. Kuten hintaruuvien osalta on tuotu esille, SSM ostaa Itellalta jakelua pääsääntöisesti haja-asutusalueilla, joilla B- ja C-alueiden hinnoittelu on A-aluetta korkeampi. Useat Itellan asiakkaat, kuten [REDACTED], ostavat jakelua usealta eri alueelta, jolloin keskimää-

räinen hinta muodostuu alemmaksi kuin pelkän C-alueen hinta ja voi aluejakaumasta riippuen olla alempi kuin B-alueenkin hinta. Itellan virastolle toimittamien selvitysten mukaan Itellan jakelukustannukset ovat korkeammat haja-asutusalueilla kuin taajama-alueilla. Itella perii siten kaikilta asiakkailta korkeamman hinnan haja-asutusalueiden jakelusta.¹⁸⁹

144. Asiassa saatujen hinta- ja kustannustietojen sekä muiden markkinatietojen perusteella ei ole viitteitä siitä, että Itellan hinnoittelua olisi perusteltua selvittää enempää tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin myöskään asiakkaita hyväksikäyttävän kilpailulain tarkoittaman kohtuuttoman korkean hinnoittelun näkökulmasta.

7.4.7 Hinnoittelun läpinäkyvyyttä

145. Kilpailuneuvosto on todennut Teosto ry:tä koskevassa päätöksessään (dno 22/359/96, päätös 1.6.1998), jonka korkein hallinto-oikeus on vahvistanut (taltio 1540, päätös 9.6.1999), että pelkästään hinnoittelun läpinäkyvyyttä voidaan pitää määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä. Läpinäkyvyysperiaate edellyttää, että määräävässä asemassa olevan yrityksen asiakas voi perehtymällä hinnoittelun periaatteisiin selvittää, mistä tekijöistä sen maksama hinta muodostuu. Läpinäkyvyysperiaate osaltaan edesauttaa sitä, että määräävässä asemassa olevan yrityksen hinnoittelu on objektiivista ja tasapuolista.
146. Edelliseen korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen liittyen KKV kiinnittää huomiota siihen, että kyseisen vuonna 1999 annetun päätöksen jälkeen viimeaikaisessa kilpailuoikeuskäytännössä (esimerkiksi edellä mainittu Post Danmark -asia) on painotettu menettelyn tosiasiallisten tai todennäköisten kilpailua poissulkevien vaikutusten arviointia. Viraston arvion mukaan yksin hinnoittelun läpinäkyvyydellä ei nyt käsillä olevassa asiassa ole lähtökohtaisesti nähtävissä tällaisia vaikutuksia, ellei menettelyyn samalla liity esimerkiksi poissulkevaa saalistusta, syrjintää tai hintaruuvia.
147. SSM on 30.5.2007 Kilpailuvirastolle toimittamassaan toimenpidepyynnössä sekä 31.10.2008 Kilpailuvirastolle toimittamassaan vastineessa todennut, että Itellan hinnoittelu omille asiakkailleen ei ole läpinäkyvää. KKV kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että Itella on vuoden 2010 alusta ottanut käyttöön hinnoittelujärjestelmän, johon liittyy postinumeroalueiden jakaminen A-, B- ja C-alueisiin, perushinnastot eri palvelutasoille sekä toistuvuuteen, vuosivolyymiin, ennakkotietoon ja tuotannon esikäsittelytietoon perustuvat alennukset. SSM:n 19.4.2012 Helsingin käräjäoikeudelle toimittamasta, Itellan hinnoittelua koskevasta haastehakemuksesta¹⁹⁰ sekä esimerkiksi Itellan ja SSM:n välisen jakelusopimuksen 3.2.2012 päivätystä hintaliitteestä¹⁹¹ ilmenevät tiedot viittaavat siihen, että SSM:lle on selvää, miten SSM:n Itellalle maksama hinta muodostuu. Lisäksi edellä mainitusta E&Y:n laatimasta raportista ilmenee (kat-

¹⁸⁹ Ks. myös edellä alaviite 186.

¹⁹⁰ SSM Oy:n haastehakemus Helsingin käräjäoikeudelle, s. 7: "Itellan ja SSM:n välisen hintaliitteen (kirjallinen todiste K6) mukaan Itella on myöntänyt SSM:lle alennusta [] % vuonna 2010. Alennus on koostunut volyymialennuksesta ([] %) ja toistuvuuslennuksesta ([] %). Kirjallisen sopimuksen lisäksi Itellan on myöntänyt SSM:lle [] %:n lisäalennuksen helmikuusta 2010 lähtien, kun SSM on ryhtynyt antamaan Itellalle ennakkotietoja lähetyksistä. Vuonna 2011 Itella on myöntänyt SSM:lle kasvaneen volyymien perusteella aiempaa suurempaa volyymialennusta [] % (kirjallinen todiste K7) ja toistuvuuslennus ([] %) ja ennakkotietolennus ([] %) ovat pysyneet samana kuin vuonna 2010. SSM:n kokonaisalennus vuonna 2011 on siten ollut [] %.

¹⁹¹ Itellan selvitys 27.11.2012 – sopimukset ja hintaliitteet, osa 3.

so edellä kappale 115), että Itellan SSM:ltä perimä hinta noudattaa selkeästi Itellan hinnastoa. KKV katsoo, että edellä mainitut seikat viittaavat siihen, että Itellan hinnoittelu on ainakin vuonna 2010 käyttöön otetun hinnoittelujärjestelmän jälkeen ollut selkeä ja läpinäkyvä SSM:lle. Ottaen huomioon SSM:n kilpailutilanteen Itellan kanssa KKV katsoo, ettei SSM:n kuulukaan saada tietää Itellan hinnoittelun yksityiskohtia ja mahdollisen kilpailuun vastaamisalennuksen suuruutta Itellan omille asiakkaille. Toisin sanoen käsillä olevan asian olosuhteissa Itellan täysin läpinäkyvä ja asiakaskohteisesti yhdenmukainen hinnoittelu olisi todennäköisesti kilpailulle vahingollista, kun Itellan kilpailijat tietäisivät tarkasti sen hinnoitteluperusteet ja hintatason, jolloin markkinoiden hintataso voisi muodostua jopa nykyistä korkeammalle tasolle asiakkaiden vahingoksi.

148. Joka tapauksessa käsillä olevassa asiassa saatujen selvitysten perusteella ei ole viitteitä siitä, että Itellan hinnoittelu tosiasiallisesti tai todennäköisesti syrjäyttäisi kilpailijoitaan markkinoilta kilpailun haitaksi (katso edellä kappale 105). Johtopäätöksensä KKV toteaa, ettei asiassa saatujen selvitysten perusteella ole saatu sellaista näyttöä, että Itellan hinnoittelua ja menettelyä olisi perusteltua selvittää enempää tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin epäillyn hinnoittelun läpinäkyvättömyyden osalta vuosina 2007–2013. Vaikka Itellan hinnoitteluun olisikin sisällynyt piirteitä läpinäkyvättömyydestä ennen vuotta 2010, KKV toteaa tältä osin, että virasto voi olla ryhtymättä toimenpiteisiin tapauksissa, joissa kiellon vastaisesta toiminnasta on jo luovuttu ja joissa asian selvittämisellä ei olisi kilpailun turvaamisen kannalta tai rikkomuksen periaatteellisen hylättävyyden vuoksi merkitystä.¹⁹²
149. Lisäksi Itella on ilmoittanut suunnittelevansa muuttaa hinnoittelumenettelyään läpinäkyvyysongelmien ja kilpailun poissuljentaepäilyjen poistamiseksi vuoden 2014 alussa muun muassa siten, että 1) [REDACTED] lopetetaan, 2) ennakkotietoalennusten myöntämisen perusteita täsmennetään ja seurataan nykyistä tarkemmin vuoden aikana, 3) maksimivolyymialennusprosentti palautetaan [REDACTED] prosenttiin ja vuosivolyymin toteutumisesta seurataan kvartaaleittain, 4) lisäpalvelut (esikäsittely, taittaminen) laskutetaan erikseen, 5) asiakaskohteaiset alennukset eritellään yksityiskohtaisesti siten, että hinta ja alennukset ovat tarkastettavissa helposti, 6) mahdolliset kilpailuunvastaamisalennukset kirjataan sisäiseen hinnoittelutyökaluun. Itellan mukaan edellä esitettyjen muutosten seurauksena asiakaskohteisten hintojen määräytymisperusteista tulee aiempaa selkeämmät ja läpinäkyvämmät ja volyyymialennusten, painoportaiden ja ennakkotietojen toteutumisen tehokas seuranta mahdollistavat hinnoittelun täsmentämisen ja korjaamisen tarvittaessa.

7.5 Yrityskauppapäätöksen ehtojen rikkominen

150. SSM:n mukaan Itella on rikkonut sille Leijonajakelu-yrityskauppapäätöksessä asetettuja sitoumuksia 1 ja 12. Leijonajakelu-päätöksessä asetetun sitoumuksen 1 mukaan

¹⁹² Kilpailuvirasto on 19.5.2009 antamassaan laajakaistamarkkinoita koskevassa päätöksessään (Dnro:t 529/61/03, 896/61/03, 233/61/04, 934/61/04, 291/61/05, 528/61/05 ja 470/61/06) todennut seuraavaa: "Kilpailunrajoituslain 12 §:ssä todetaan, että Kilpailuvirasto voi olla ryhtymättä toimenpiteisiin, jos kilpailunrajoituksesta huolimatta kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan kokonaisuudessaan pitää toimivana. Hallituksen esityksessä (243/1997) tätä pykälää on täsmennetty seuraavalla tavalla: Kilpailuvirasto voi olla ryhtymättä toimenpiteisiin esimerkiksi tapauksissa, joissa kiellon vastaisesta toiminnasta on jo luovuttu ja joissa asian selvittämisellä ei olisi kilpailun turvaamisen kannalta tai rikkomuksen periaatteellisen hylättävyyden vuoksi merkitystä."

silloisen Postin tuli muuttaa aikakauslehti-, sanomalehti- ja suorajakelusopimustensa lähtökohtaista enimmäisvoimassaoloaikaa. Lisäksi Postin tuli ilmoittaa yrityskaupan hyväksymisen jälkeen asiakkaille näiden mahdollisuudesta irtautua Postin kanssa solmimistaan jakelusopimuksista halutessaan 6 kuukauden irtisanomisajalla. Postin tuli myös tehdä uudet sanomalehti-, aikakauslehti- ja suorajakelusopimukset vastavien irtisanomisehdoin. Sitoumuksen 12 mukaan Posti sitoutui noudattamaan jakelupalveluiden tarjoamisessa tasapuolista ja kustannusvastaavaa hinnoittelua sekä muutoinkin syrjimättömiä ehtoja. Päätöksen sitoumukset olivat voimassa 10 vuoden ajan niiden antamisen jälkeen, ja niiden voimassaolo päättyi syksyllä 2013.

151. Leijonajakelu-yrityskauppapäätöksessä todetaan sitoumusten arviointia koskevassa jaksossa, että Postia sitovat myös kilpailunrajoituslain (myöhemmin kilpailulain) velvoitteet määräävässä markkina-asemassa olevana yrityksenä ja Postin tuli siten noudattaa esimerkiksi sitoumusta 12 jo lain perusteella. Kyseisen sitoumuksen sisällyttämisellä päätökseen haluttiin kuitenkin vielä korostaa kilpailunrajoituslain velvoitteiden merkitystä Postin toiminnassa. Sitoumuksella 12 ei ole siten pyritty asettamaan Postille kilpailulain määräävän markkina-aseman väärinkäyttökieltoa pidemmälle meneviä velvoitteita. Sitoumuksen 12 valvonta tarkoittaa käytännössä samaa asiaa kuin epäillyn määräävän markkina-aseman väärinkäytön arviointi kilpailulain nojalla.
152. KKV ei ole havainnut, että Itella olisi rikkonut Leijonajakelu-päätöksessä sille asetettuja ehtoja niiden ollessa voimassa. Sitoumusten noudattamisen valvontaa hoitavaksi riippumattomaksi asiantuntijaksi nimitettiin tilintarkastusyhtiö Ernst & Young Oy päätöksen antamisen jälkeen vuonna 2003. Riippumaton asiantuntija teki tarkastuksia Itellaa koko ehtojen voimassaoloajan ja raportoi KKV:lle ehtojen noudattamisesta säännöllisesti. Riippumattoman asiantuntijan tarkastustoiminta ei osoittanut Itellan rikkoneen sille asetettuja sitoumuksia.
153. SSM:n toimenpidepyyntö koskien Itellan väitettyä määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä ratkaistaan nyt käsillä olevalla päätöksellä, eikä myöskään tässä yhteydessä tehtyjen selvitysten perusteella ole ilmennyt, että Itellan hinnoittelua ja menettelyä markkinoilla olisi pidettävä sille asetettujen sitoumusten 1 ja 12 rikkomisena. Kuten edellä on todettu
 - a) Itellan hinnat ovat jatkuvasti olleet sen muuttuvia tai vältettävissä olevia kustannuksia korkeammat (edellä kappale 105),
 - b) vaikka Itella on soveltanut erilaisia alennusperusteita eri asiakkaisiin, ei kilpailuoikeudellisen arvioinnin perusteella ole kuitenkaan viitteitä siitä, että Itellan menettelyllä olisi todennäköisiä tai tosiasiallisia poissulkevia vaikutuksia (kappaleet 105 ja 119)
 - c) osapostinumeroaluejakelun osalta kyse on ollut yksittäisestä tapauksesta eikä siltäkään osin ole viitteitä kilpailulain tarkoittamista poissuljentavaikutuksista (kappale 138)
 - d) asiassa ei ole saatu näyttöä siitä, että Itella olisi soveltanut jakelusopimuksiinsa pitkäaikaisia sitovia ehtoja (kappale 132).

8 Yhteenveto ja johtopäätös epäilyistä väärinkäytöstä

154. SSM on tehnyt toimenpidepyynnön Itellan menettelyistä osoitteettoman suoramainonnan jakelumarkkinoilla. SSM on katsonut, että Itellan hinnoittelu olisi saalistavaa, syrjivää sekä sitovaa ja että Itellan hinnoittelu ei olisi läpinäkyvää. SSM:n mukaan Itella olisi soveltanut myös niin kutsuttua hintaruuvia ja Itella olisi kieltäytynyt tarjoamasta osapostinumerojakelua SSM:lle. SSM on katsonut, että Itellan menettelyt rajoittavat kilpailua sulkemalla SSM:n pois markkinoilta. Samalla Itella on SSM:n mukaan rikkonut Itellalle Leijonajakelu-yrityskauppapäätöksessä asetettuja sitoumuksia 1 ja 12. Lisäksi SSM on tuonut esille, että Itella toisaalta syyllistyy asemansa hyväksikäyttävään väärinkäyttöön.
155. Kilpailulain (948/2011) 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 kilpailulain 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.
156. Kilpailunrajoituslain (480/1992, muut. 318/2004) 12 §:n ensimmäisen momentin (ennen 1.11.2011) mukaan KKV selvittää kilpailunrajoituksia ja niiden vaikutuksia. Jos KKV katsoo elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän rajoittavan kilpailua kilpailunrajoituslain 4 tai 6 §:ssä taikka EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklassa (nyk. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa) tarkoitetulla tavalla, sen on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin kilpailunrajoituksen tai sen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi. KKV voi kuitenkin olla ryhtymättä toimenpiteisiin, jos kilpailunrajoituksesta huolimatta kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan kokonaisuudessaan pitää toimivana.
157. KKV on selvittänyt Itellan hinnoittelua ja menettelyjä osoitteettoman suorajakelun markkinoilla vuosien 2007–2013 aikana. KKV:n asiassa saamien selvitysten perusteella ei ole saatu sellaista näyttöä, että Itellan hinnoittelua ja menettelyä markkinoilla olisi perusteltua selvittää enempää tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin epäiltyjen kilpailulain 7 §:ssä (ennen 1.11.2011 kilpailunrajoituslain 6 §) kiellettyjen saalistushinnoittelun, syrjinnän, sidonnan, hintaruuvien, ilman asiallista syytä toteutetun liikesuhteesta pidättäytymisen, hinnoittelun läpinäkyvättömyyden tai asiakkaita hyväksikäyttävän määräävän markkina-aseman väärinkäytön osalta vuosina 2007–2013, kun otetaan huomioon osoitteettoman suoramainonnan jakelun liiketoiminnan olosuhteet. KKV ei ole selvitystyössään saanut viitteitä SSM:n tosiasiallisesta tai todennäköisestä sulkeutumisesta pois osoitteettoman suoramainonnan jakelun markkinoilta.
158. Lisäksi KKV on ottanut ratkaisussaan huomioon, että Itella on ilmoittanut suunnittelewansa muuttaa hinnoittelumenettelyään läpinäkyvyysongelmien ja kilpailun poissuljentaepäilyjen poistamiseksi vuoden 2014 alussa siten, että 1) [REDACTED] lopetetaan, 2) ennakotietoalennusten myöntämisen perusteita täsmennetään ja seurataan nykyistä tarkemmin vuoden aikana, 3) maksimivolyymialennusprosentti palautetaan [REDACTED] prosenttiin ja vuosivolyymin toteutumista seurataan kvartaaleittain, 4) lisäpalvelut (esikäsittely, taittaminen) laskutetaan erikseen, 5) asiakaskohtaiset alennukset eritellään yksityiskohtaisesti siten, että hinta ja alennuk-

set ovat tarkastettavissa helposti ja 6) mahdolliset kilpailuunvastaamisalennukset kirjataan sisäiseen hinnoittelutyökaluun. Itellan mukaan edellä esitettyjen muutosten seurauksena asiakaskohtaisten hintojen määräytymisperusteista tulee aiempaa selkeämmät ja läpinäkyvämmät ja volyymialennusten, painoportaiden ja ennakkotietojen toteutumisen tehokas seuranta mahdollistavat Itellan mukaan hinnoittelun täsmentämisen ja korjaamisen tarvittaessa. Edellä esitetyn ja asiaa kokonaisuutena arvioituna KKV ei pidä edellä mainittujen epäiltyjen kilpailulain 7 §:n ja kilpailunrajoituslain 6 §:n vastaisten menettelyjen osalta perusteltuna ryhtyä enempiin toimenpiteisiin tai selvittää asiaa enempää terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.

159. Asiassa ei ole myöskään ilmennyt, että Itellan hinnoittelua ja menettelyä markkinoilla olisi pidettävä sille Leijonajakelu-yrityskauppapäätöksessä asetettujen sitoumusten 1 ja 12 rikkomisena.
160. Mikäli virasto saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä Itella Oyj:n toiminnan kilpailulain vastaisuutta, KKV voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi.
161. Asia poistetaan käsittelystä.

9 Sovelletut säännökset

162. Laki kilpailunrajoituksista (480/1992, ml. muutossäädös 318/2004) 6 §, 11 d ja g § ja 12 § sekä kilpailulaki (948/2011) 7 §, 25 §, 28 §, 31 § ja 50 §.

10 Muutoksenhaku

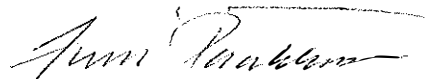
163. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n mukaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

11 Lisätiedot

164. Lisätietoja päätöksestä antavat erikoistutkija Jussi Pääkkönen, puh. 029 505 3391, jussi.paakkonen@kkv.fi ja tutkimuspäällikkö Henrikki Oravainen, puh. 029 505 3366, henrikki.oravainen@kkv.fi.



Valtteri Virtanen
Apulaisjohtaja



Jussi Pääkkönen
Erikoistutkija

Jakelu Itella Oyj
 Suomen Suoramainonta Oy

Liite Valitusosoitus