

19.6.2013

Epäilty kilpailunrajoitus ulkomainonnan ja mainosmateriaalin painatuksen markkinoilla

1 Asia

Epäily kilpailulainsäädännön vastaisesta kielletystä yhteistyöstä sekä määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä ulkomainosmarkkinoilla ja mainosmateriaalin painatuksen markkinoilla

2 Osapuolet

Clear Channel Suomi Oy, Helsinki

JCDecaux Finland Oy, Helsinki

Outdoor Finland - Suomen Ulkomainosliitto ry, Helsinki

Toimenpidepyynnön tekijä:

Silkkipaino Mäkisalo Oy, Tampere

3 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto poistaa asian käsittelystä

4 Asian vireilletulo

Kilpailuvirasto vastaanotti 16.8.2010 Silkkipaino Mäkisalo Oy:n toimenpidepyynnön, jossa Silkkipaino Mäkisalo Oy on pyytänyt, että Kilpailuvirasto selvittää ovatko JCDecaux Finland Oy (JCD), Clear Channel Suomi Oy (CC) ja Outdoor Finland - Suomen Ulkomainosliitto ry syyllistyneet kilpailunrajoituslain vastaiseen tietojenvaihtoon ja muuhun kiellettyyn yhteistyöhön sekä määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Mikäli väärinkäyttöä havaitaan, Silkkipaino Mäkisalo Oy pyysi Kilpailuvirastoa ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin kilpailunrajoitusten ja niiden vahingollisten vaikutusten poistamiseksi sekä määräämään asianmukaiset seuraamukset. Toimenpidepyynnön mukaan tietojenvaihtoa toteutetaan muun muassa TNS Gallup Oy:n kautta.

19.6.2013

5 Asian selvittäminen

Kilpailuvirasto selvitti asiaa JCD:lle ja CC:lle osoitetuilla vastine- ja selvityspyynnöillä 9.9.2010. Virasto on tutustunut TNS Gallup Oy:n toimintaan 5.6.2012 järjestetyssä tapaamisessa.¹

Toimenpidepyynnön mukaan JCD:llä ja CC:llä on yhteistä markkinavoimaa niin paljon, että asiakkaat eivät ole voineet vapaasti kilpailuttaa ulkomainosten vuokraamista ja painatusta vaan ovat olleet pakotettuja ostamaan nämä pakettina ylihintaan jommaltakummalta.

Silkkipaino Mäkisalo Oy on jo aiemmin tehnyt Kilpailuvirastolle toimenpidepyynnön koskien JCD:n määräävän markkina-aseman väärinkäyttöepäilyä (dnro 314/61/2006). Kilpailuvirasto antoi tässä asiassa päätöksen 23.6.2011.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto kuuli osapuolia päätösluonnoksesta vastinepyynnöllä 30.4.2013. Silkkipaino Mäkisalo Oy antoi vastineensa 31.5.2013.

6 Osapuolten toiminta markkinoilla

JCD on ulkomainosyhtiö, joka on osa ranskalaista JCDecaux Groupia. Sen toimiala on "suora- ja ulkomainonta"² ja pääliiketoiminta on ulkomainosmedian myyminen. JCD:n liikevaihto Suomessa vuonna 2011 oli noin 30 miljoonaa euroa.

CC on ulkomainosyhtiö, joka on osa kansainvälistä Clear Channel Communications -konsernia. Sen toimiala on "suora- ja ulkomainonta" ja pääliiketoiminta on ulkomainosmedian myyminen. CC:n liikevaihto Suomessa vuonna 2011 oli noin 20 miljoonaa euroa.

Outdoor Finland - Suomen Ulkomainosliitto ry toimii kodin ulkopuolisen mainonnan alan edustajana, edunvalvojana ja kehittäjänä Suomessa. Järjestön varsinaiset jäsenet ovat JCD, CC, Masanttimedia Oy, MT Mediateko Oy, Taksimainos Oy, O2 media/Suomen Kaupunkiautot Oy ja Jet-Lane Finland Oy.

Silkkipaino Mäkisalo Oy:n toimiala on "muu painaminen". Yritys painaa mainosmateriaaleja. Sen liikevaihto vuonna 2012 oli noin 2 miljoonaa euroa.

Ulkomainosmarkkinoilla tarkoitetaan markkinoita, joilla tapahtuvia liiketoimia ovat esimerkiksi ulkomainosmediatilan myynti ja hallinnointi. JCD ja CC toimivat ulkomainosmarkkinoilla. Ulkomainoksella tarkoitetaan näkyvä-

¹ TNS on kyselytutkimuksiin perustuvan markkinainformaation tuottaja ja osa WPP:n Kantar Groupia. Suomessa TNS-konserniin kuuluvat yritykset: TNS Gallup Oy, Suomen Gallup Elintarviketieto Oy, Finnpanel Oy.

² Patenti ja rekisterihallituksen yritystietojärjestelmän mukainen toimiala

19.6.2013

lä julkisella paikalla mainostamista usein lähellä ostopaikkoja tai liikkumisreittien varsilla. Ulkomainonta ei edellytä kuluttajalta minkään välineen hallintaa (toisin kuin esimerkiksi sanomalehti tai televisio).

Ulkomainosmarkkinat ja ulkomainosten **painatuksen markkinat** eivät Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan kuulu todennäköisesti samoille relevanteille markkinoille. Ulkomainoksia painavia yrityksiä on Suomessa runsaasti. Viraston arvion mukaan ulkomainosten painatuksen markkinat saattavat olla kotimaisia markkinoita laajemmat. JCD:n ja CC:n selvityksien mukaan jotkut niiden asiakkaista painattavat painotuotteensa Suomen ulkopuolisissa painotaloissa. Viraston arvion mukaan markkinoita ei todennäköisesti voida myöskään rajata vain ulkomainosten painatukseen vaan on mahdollista, että markkinat ovat tätä laajemmat (esimerkiksi mainosmateriaalin painatuksen markkinat). Laajapintaisia painotuotteita myydään myös muuhun kuin ulkomainoskäyttöön esimerkiksi messukäyttöön.

Asian lopputulos huomioiden ei relevanttien tuote- ja maantieteellisten markkinoiden täsmällinen määrittely ole tarpeen vaan määrittely voidaan jättää avoimeksi.

8 Päätöksen perustelut

Silkkipaino Mäkisalo on toimenpidepyynnössään esittänyt useita väitteitä JCD:n ja CC:n toiminnasta ulkomainosmarkkinoilla. Siltä osin kun toimenpidepyynnössä esitettyjä väitteitä on käsitelty Kilpailuviraston 23.6.2011 antamassa päätöksessä (dnro 314/61/06), virasto toteaa, ettei Silkkipaino Mäkisalo ole esittänyt väitteidensä tueksi sellaista näyttöä tai perusteita, jotka antaisivat aiheen tarkastella asiaa viraston aiemmasta päätöksestä poikkeavin tavoin.

Siltä osin kun toimenpidepyynnössä on esitetty väitteitä JCD:n ja CC:n yhteisen määräävän aseman väärinkäytöstä Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa seuraavan. Viraston alustavissa selvityksissä ei ole tullut esiin seikkoja tai konkreettista näyttöä, jotka viittaisivat siihen, että Silkkipaino Mäkisalon toimenpidepyynnössään esiin tuomassa asiassa olisi kyse kilpailulain 7 §:n vastaisesta määräävän aseman väärinkäytöstä, joka olisi omiaan sulkemaan markkinat kilpailun vastaisesti.

Kilpailuvirastolle toimittamissaan selvityksissä JCD ja CC ovat todenneet, että huolimatta siitä, että yritykset tekevät yhteistyötä tiettyjen painotalojen kanssa, ulkomainostilaa ostava asiakas voi halutessaan valita painotalokseen minkä tahansa markkinoilla toimivan yrityksen, mukaan lukien Silkkipaino Mäkisalo Oy:n. Viraston selvityksissä ei myöskään ole tullut esiin seikkoja, jotka viittaisivat siihen, että tehokas kilpailu mainosmateriaalin painamisen markkinoilta tosiasiallisesti poistuisi siitä syystä, että tietty markkinoilla toimiva yritys ei saisi yhteistyöpainon asemaa JCD:n tai CC:n kanssa.

19.6.2013

Siltä osin kun toimenpidepyynnössä on esitetty väitteitä JCD:n ja CC:n välisestä tietojenvaihdosta, virasto toteaa, ettei sen selvityksissä ole tullut esiin seikkoja, jotka viittaisivat siihen, että ulkomainonnan markkinoilla toimivien yritysten harjoittama tietojenvaihto TNS Gallup Oy:n kautta vaikuttaisi Silkkipaino Mäkisalo Oy:n toimintaedellytyksiin tai muutoin kilpailun toimivuuteen mainosmateriaalin painatuksen markkinoilla.

Elinkeinonharjoittajien väliset kielletyt kilpailunrajoitukset on määritelty kilpailulain (948/2011) 5 §:ssä ja määrävän aseman väärinkäyttö 7 §:ssä. Jos Kilpailuvirasto katsoo elinkeinonharjoittajien rajoittavan kilpailua mainitussa lainkohdassa tarkoitetulla tavalla, se ryhtyy kilpailulain 31 §:n nojalla toimenpiteisiin kilpailunrajoituksen tai sen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi.³

Hallituksen esityksen 88/2010 mukaan kilpailulain 31 §:ää tulee tulkita kilpailulain 1 §:ssä ilmaistun lain tavoitteen mukaisesti, eli Kilpailuviraston tulee suunnata voimavaransa yleisen edun kannalta merkittävien kilpailunrajoitusten selvittämiseen. Mahdollisuus viraston voimavarojen tarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen on huomioitu jo aiemmin voimassa olleen kilpailunrajoituslain (480/1992) 12 §:ssä ja asiaa on sittemmin täsmennetty kilpailulain 31 §:ssä. Lainkohdan esitöissä Kilpailuviraston tehtävät ja toimintavelvollisuus liitetään edellä todetulla tavoin aiempaa selvemmin lain 1 §:ssä tarkoitettuun lain tavoitteeseen.

Edellä todettu huomioon ottaen toimenpidepyynnön kohteena olevassa asiassa ei näytä olevan kyse menettelystä, joka kilpailulain 1 §:n tarkoittamalla tavalla vaikuttaisi vahingollisesti terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun edellytyksiin mainosmateriaalin painatuksen markkinoilla. Asiassa esitettyjen väitteiden perusteella vaikuttaa siltä, että kyse on ensisijaisesti elinkeinonharjoittajien välisestä riita-asiasta. Kilpailulain tarkoituksena ei ole tarjota oikeussuojakeinoja tällaisiin tilanteisiin ellei kyse ole samalla tilanteesta, jonka tutkiminen on tarpeen terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaamiseksi markkinoilla (HE 88/2010).

Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ole saanut asiassa sellaista kilpailulain 7 §:n tai 5 §:n tunnusmerkistöön kytkeytyvää näyttöä, jonka perusteella jatkotoimenpiteitä voitaisiin pitää perusteltuina. Näin ollen virasto poistaa asian käsittelystä. Mikäli virasto saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä JCD:n, CC:n ja/tai Outdoor Finland - Suomen Ulkomainosliitto ry:n toiminnan kilpailulain vastaisuutta, virasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi.

³ Kilpailulaki tuli voimaan 1.11.2011. Koska esillä olevassa asiassa kilpailunrajoitusepäily ja sen selvittäminen kohdistuvat myös kilpailulain voimaantuloa edeltävään aikaan, tulee asiaa tältä osin arvioida kilpailunrajoituslain (480/1992, ml muutossäännös 318/2004) säännösten mukaan. Kilpailulain hallituksen esityksen (HE 88/2010) mukaan kilpailulain 5 § on sama kuin kilpailunrajoituslain 4 §, kilpailulain 7 § on sama kuin kilpailunrajoituslain 6 § ja kilpailulain 31 § vastaa pääosin kilpailunrajoituslain 12 §:ää.

19.6.2013

9 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki (948/2011) 1, 5, 7, 31, 50 § ja kilpailunrajoituslaki (480/1992, ml muutossäännös 318/2004) 4, 7 ja 12 §.

10 Muutoksenhaku

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

11 Lisätiedot

Lisätietoja antaa erikoistutkija Anne Rämö-Tervonen, puh. 029 505 3326 sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Johtaja

Kirsi Leivo

Erikoistutkija

Anne Rämö-Tervonen