

Epäilty määrävän markkina-aseman väärinkäyttö maakuntalentoasemien maa- huolinta- ja eräiden matkustajapalveluiden markkinoilla sekä näiden palveluiden tarjoamiseen tarvittavien toimitilojen vuokraamisessa

1 Asia

Epäilty määrävän markkina-aseman väärinkäyttö maakuntalentoasemien maa-
huolinta- ja eräiden matkustajapalveluiden markkinoilla sekä näiden
palveluiden tarjoamiseen tarvittavien toimitilojen vuokraamisessa

2 Osapuolet

Toimenpidepyynnön kohde:

Finavia Oyj, Vantaa

Toimenpidepyynnön tekijä:

Oy Lappeenranta International Airport Ltd, Lappeenranta

3 Ratkaisu

Toimenpidepyyntö ei anna aiheutta enempään toimenpiteisiin ja se poistetaan
käsittelystä.

4 Asian vireilletulo ja selvittäminen

Oy Lappeenranta International Airport Ltd ("LIA") on toimittanut 9.3.2012 vi-
raston toimenpidepyynnön. Toimenpidepyyntö koskee Finavia Oyj:n ("Fi-
navia") ja sen konserniyhtiöiden toimintaa maa-
huolintapalveluiden sekä eräiden matkustajapalveluiden markkinoilla Lappeenrannassa. LIA:n mu-
kaan Finavia on irtisanonut kaikki yhtiöiden väliset sopimukset Lappeen-
rannan lentoasemalla ja ottanut kyseiset kaupalliset toiminnot itselleen. LIA
katsoo, että näin toimiessaan Finavia on pyrkinyt poissulkemaan kilpailua ja
heikentämään sen kilpailijoiden mahdollisuuksia toimia markkinoilla. Näin
ollen Finavian toimintaa on LIA:n mukaan pidettävä kilpailunrajoituslain 6
§:n ja kilpailulain 7 §:n mukaisesti määrävän markkina-aseman väärin-
käyttönä.

Virasto toimitti 21.3.–26.3.2012 ja 5.6.2012 Finavian ja Airpro Oy:n ("Airp-
ro") Vantaan ja Lappeenrannan toimitiloissa kilpailulain (948/2011) 35 §:ssä
tarkoitettut tarkastukset. Lisäksi Finavia ja toimenpidepyynnön tekijä ovat
toimittaneet virastolle muita selvityksiä ja asiakirjoja tutkinnan aikana tehty-
jen selvityspyyntöjen perusteella ja virastossa järjestettyjen tapaamisten yh-
teydessä.

5 Asiaselostus

5.1 Yritykset

Finavia ylläpitää Suomen lentoasemaverkostoa ja muun muassa lennonvarmistusjärjestelmää. Finavian hallinnassa on 25 lentoasemaa Suomen 27 lentoasemasta. Ainoastaan Mikkelin ja Seinäjoen lentoasemat eivät ole Finavian hallinnassa. Finavia toimii lisäksi lentoasemilla tarjottavien maahuolintapalveluiden palvelutuotannossa kahden tytäryhtiönsä, Airpron ja RTG Ground Handling Oy:n ("RTG"), kautta. Airpron liikevaihto oli vuonna 2011 noin 40,5 miljoonaa euroa ja siitä noin [...] ¹ % kertyi maahuolinnasta.

LIA perustettiin vuonna 2010 Fly Lappeenrannan seuraajaksi kehittämään ja markkinoimaan Lappeenrannan lentoaseman palveluja. Lentoaseman ja asemaan liittyvät toimitilat omistaa Finavia, jonka kanssa LIA:lla on vuokrasopimus tilojen käytöstä. LIA on kaupallistanut lentoaseman parkkiliiketoiminnan ja mainonnan sekä harjoittaa lentoasemalla ravintolatoimintaa. Lisäksi LIA tarjoaa alihankkijana maahuolintapalveluita. LIA:n liikevaihto ajalla 2.9.2010–31.12.2012 oli noin 577 000 euroa.

5.2 Finavian menettelytavat

LIA on esittänyt toimenpidepyynnössään, että syksyllä 2009 LIA:n edeltäjä, silloinen Fly Lappeenranta investoi Lappeenrannan lentoaseman sisätiloihin, kuten lähtöselvitysalueeseen, baarituloihin ja matkatoimistoon sekä parkkialueen rakentamiseen. Koska Finavia omistaa lentoaseman tilat, se sai vuokratuloina [...] % parkkiliiketoiminnan tuotoista. Lokakuussa 2010 Finavia kuitenkin nosti vuokran [...] %:iin ja lopulta kesäkuussa 2011 [...] %:iin parkkiliiketoiminnan tuotoista eli käytännössä Finavia otti parkkiliiketoiminnan hallintaansa. Keväällä 2011 Finavia puolestaan ilmoitti, että Lappeenrannan lentoaseman mainosmyynti on siirtynyt Fresh Outdoor Oy:n hoidettavaksi, joten LIA joutui luopumaan myös mainosliiketoiminnastaan.

LIA:n mukaan maahuolintapalveluiden osalta Airpro painosti LIA:n vuoden 2011 lopulla ehdoiltaan tiukkaan sopimukseen, jotta Ryanairin lennot Lappeenrannan asemalle saatiin turvattua. Tammikuun lopussa 2012 Finavia kuitenkin irtisanoi huolintapalvelusopimuksen 60 vuorokauden irtisanomisajalla. Lisäksi Finavia irtisanoi helmikuussa kuukauden irtisanomisajalla LIA:n vuokrasopimuksen koskien Lappeenrannan lentoaseman lähtöselvitysalueen toimitilaa. Irtisanominen ulotettiin koskemaan kaikkia LIA:n vuokraamia toimitiloja lentoasemalla. Keväällä 2012 Finavia irtisanoi myös LIA:n baaritilan, mutta neuvottelujen jälkeen irtisanominen peruttiin ja LIA on saanut jatkaa ravintolatoimintaansa.

Virastolle on lisäksi esitetty, että Finavian toimet Lappeenrannassa ovat osa Finavian strategiaa, jonka mukaan se aikoo ottaa kaikkien maakunta-

¹ Hakasulkeisiin merkityissä kohdissa tarkka tieto on poistettu liikesalaisuutena.

lento-asemien maahuolintaliiketoiminnat haltuunsa siten, ettei maakuntakentillä toimisi jatkossa enää muita kuin Airpro.

Finavialla on ollut LIA:n kanssa erilliset sopimukset koskien lentoaseman tiloja, mainosmyyntiä, pysäköintiä ja ravintolatoimintaa. Lisäksi Airprolla on ollut LIA:n kanssa alihankintasopimus lähtöselvityspalveluiden hoitamisesta. Finavian mukaan Finavian, Airpron ja LIA:n välisten sopimusten irtisanomisille on olemassa hyväksyttävät perusteet. Lähtöselvitystoiminnan alihankintasopimuksen irtisanomista Finavia perustelee Airpron toiminnan aloittamisella. LIA on toiminut maahuolinnassa Lappeenrannan lentoasemalla ensin ISS Aviationin ja myöhemmin Airpron alihankkijana huolehtien lähtöselvityksestä. LIA ei ole missään vaiheessa ollut varsinainen maahuolintayhtiö, jolla olisi ollut sopimus jonkin lentoyhtiön kanssa maahuolinnan järjestämisestä Lappeenrannassa. Finavian selvityksen mukaan ISS Aviationin luovuttua maahuolintapalvelujen tarjoamisesta Lappeenrannassa, Airpro jäi ainoaksi vaihtoehdoksi Lappeenrantaan liikennöiville lentoyhtiöille.

Mainosmyyntisopimuksen irtisanomista Finavia on perustellut valtakunnallisella strategialla. Finavia siirtyi valtakunnalliseen mainosmyyntiin 1.1.2011 alkaen, jolloin Fresh Outdoor Oy aloitti Finavian 24 lentoaseman mainosmyynnin yhteistyökumppanina. Lisäksi viraston selvitysten mukaan Finavia ja LIA ovat alun perinkin sopineet mainosmyynnin osalta määräaikaisen sopimuksen ajalle 1.3.2010–30.6.2011. Näin ollen LIA:n mainosmyyntitoiminnan lopettamisessa kesällä 2011 ei ollut kyse sopimuksen irtisanomisesta vaan sopimus päättyi alkuperäisen sopimuksen mukaisesti.

Pysäköintiliiketoiminta on Finavian mukaan irtisanottu, sillä LIA:n viimeisetkin työtehtävät, joista se on saanut Finavialta korvausta, ovat loppuneet. Finavian mukaan LIA päätti yksipuolisesti lopettaa kesällä 2011 käteisparkkimaksujen kassatoiminnot lähtöselvityksensä. [...]

[...]

Virasto ei ole tutkinnan aikana saanut näyttöä myöskään siitä, että Finavia pyrki jatkossa ottamaan kaikkien maakuntalentoasemien maahuolintaliiketoiminnat haltuunsa siten, että maakuntakentillä toimisi jatkossa ainoastaan Airpro.

6 Kilpailuoikeudellinen arviointi

6.1 Relevantit markkinat ja kilpailutilanne

Viraston tutkinta on keskittynyt lentoasemalla matkustajalle tarjottaviin palveluihin, maahuolintapalveluihin sekä näiden palveluiden tarjoamiseen tarvittavien toimitilojen vuokraukseen. Lentoasemalla tarjottavat palvelut käsittävät mm. pysäköintipalvelut, kahvila- ja ravintolatoiminnan sekä mainon-

nan. Maahuolintapalveluilla puolestaan tarkoitetaan lentoasemien ilmailua tukevia kenttäpalveluita lentoyhtiöille.

Mikäli yritys haluaa aloittaa esimerkiksi maahuolinta- tai ravintolatoiminnan tietyllä lentoasemalla, sen tulee solmia Finavian kanssa sopimus toiminnan järjestelyistä. Koska Finavian hallinnassa on 25 lentoasemaa Suomen 27 lentoasemasta, Finavian toimintaa on siten perusteltua tarkastella lähtökohteisesti kilpailulain 7 §:n ja mahdollisen määräävän markkina-aseman väärinkäytön näkökulmasta. Asian lopputuloksen kannalta relevanttien markkinoiden ja Finavian markkina-aseman tarkka määrittäminen voidaan kuitenkin jättää avoimeksi.

Maahuolintamarkkinoiden kokonaisarvo vuonna 2011 oli Airpron arvion mukaan [noin 100] miljoonaa euroa.² Tästä noin [70-85] miljoonaa euroa (70-85 %) kertyi Helsinki-Vantaan lentoasemalta ja loput noin [15-30] miljoonaa euroa (15-30 %) kertyi maakuntalentoasemilta. Lappeenrannan lentoaseman huolintapalveluiden osuus kokonaismarkkinoista on [alle 5] %. Virastolle toimitetun selvityksen mukaan matkustajapalveluiden osalta markkinajohtaja Finavian liikevaihto pysäköinti- ja ravintolapalveluista sekä mainosmyynnistä on koko Suomen tasolla [alle 60] miljoonaa euroa. Lappeenrannan kaupallisten palveluiden arvo on alle yhden miljoonan.

Helsinki-Vantaan lentoasemalla toimii useita maahuolintapalveluiden tarjoajia. Maakuntalentoasemista ns. liikematkustusasemilla palveluita tarjoavat Airpro, RTG ja ISS Aviation Oulun, Vaasan, Kuopion, Turun ja Tampereen asemilla sekä Swissport Finland Oy³ Turussa ja Tampereella. Muilla maakuntalentoasemilla palveluita tarjoavat ainoastaan Airpro ja RTG.⁴

6.2 Sovellettava lainsäädäntö ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttö

Kilpailulain (948/2011) 7 §:ssä kielletään määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Kilpailulain 4 §:n 2 kohta sisältää määräävän markkina-aseman määritelmän. Kilpailulaki tuli nyky muodossaan voimaan 1.11.2011. Koska tässä tapauksessa käsiteltävänä olevan asian tarkastelu kohdistuu myös kilpailulain voimaantuloa edeltävään aikaan, tulee sitä tarkastella 1.11.2011 edeltäneen ajan osalta kilpailunrajoituslain (480/1992, muut. 318/2004) säännösten mukaan⁵. Hallituksen esityksen (HE 88/2010) mu-

² Maahuolintamarkkinan koko ei sisällä cargo-, fueling- ja catering-toimintoja.

³ Lentoliikenteen maapalveluiden toimittaja Swissport International osti elokuussa 2012 Inter Handling Oy:n sekä sen sisaryhtiön Inter Handling Turku Oy:n. Kauppaan eivät sisällyneet Porin lentokentän maapalvelut.

⁴ Poikkeuksena Pori, jossa toimii ainoastaan Inter Handling Pori Oy.

⁵ Voimaantulo- ja siirtymäsäännös, kilpailulaki (948/2011) 50 §.

kaan kilpailulain 4 §:n 2 kohta sekä 7 § vastaavat sisällöltään aiemman kilpailunrajoituslain 3 §:n 2 momenttia sekä 6 §:ä.⁶

Määrävä markkina-asema katsotaan kilpailulain 4 §:n 2 kohdan perusteella olevan yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla taikka elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä, jolla koko maassa tai tietyllä alueella on yksinoikeus tai muu sellainen määrävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla, että se voi tai ne voivat merkittävästi ohjata hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla.

Kilpailulain 7 §:n nojalla määrävän markkina-aseman väärinkäytöksi katsotaan erityisesti sellaiset menettelytavat, joilla kyseisessä asemassa oleva elinkeinonharjoittaja pyrkii keinotekoisesti sulkemaan pois sen kanssa kilpailevia elinkeinonharjoittajia taikka heikentämään merkittävästi niiden mahdollisuuksia kilpailla markkinoilla.

7 Ratkaisu ja sen perustelut

Kilpailulain 31 §:n mukaan virasto ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajoituksen tai sen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi, jos se katsoo elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän rajoittavan kilpailua ja toimenpiteisiin ryhtyminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla. Kilpailulain 31 § vastaa pääosin aiemman kilpailunrajoituslain 12 §:n 1 momenttia.

Kilpailunrajoituslain 12 §:ssä on huomioitu mahdollisuus viraston voimavarojen tarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen. Asiaa on sittemmin täsmennetty kilpailulain 31 §:ssä, jonka hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa aiempaa selvemmin liitetään Kilpailuviraston tehtävät ja toimintavelvollisuus lain 1 §:ssä tarkoitettuun lain tavoitteeseen. Kilpailulain 1 §:n perusteluissa todetaan, ettei lain tarkoituksena ole tarjota oikeussuojakeinoja yksittäisten sopimusriitojen ratkaisuun tai suojata elinkeinonharjoittajaa kilpailijan tai kauppakumppanin kohtuuttomilta tai mielivaltaisilta menettelytavoilta, ellei kysymys samalla ole menettelystä, jonka tutkiminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.

Virasto on tarkastellut lentoasemilla matkustajille tarjottavien palveluiden ja maahuolintapalveluiden markkinoita Suomessa sekä selvittänyt näiden palveluiden tarjoamiseen tarvittavien toimitilojen vuokrausta. Tutkinta on keskittynyt erityisesti niin sanottujen maakuntalentoasemien palveluihin. Virasto ei ole selvityksissään saanut näyttöä siitä, että Finavia olisi omaksunut kilpailijoihinsa kohdistuvan poissuljentastrategian.

⁶ Kilpailulain kieltoäännökset vastaavat sisällöltään myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101 ja 102 artiklaa ja niitä tulkitaan yhdenmukaisesti SEUT 101 ja 102 artiklan soveltamiskäytännön kanssa.

Virasto on tutkinnassaan huomionnut, että joissakin tapauksissa myös määrävässä markkina-asemassa olevalla yrityksellä voi olla liikesuhteista pidättäytymiseen objektiivisesti perusteltavissa oleva ja muutoinkin kilpailu- oikeudellisesti hyväksyttävä syy. Hyväksyttäviksi syiksi on oikeuskäytännössä katsottu esimerkiksi asiakkaan maksukyvyttömyys ja sopimusosapuolen vaikeudet hoitaa sille sopimuksen perusteella kuuluvat velvoitteet.

Lisäksi virasto on asiaa ja sen vaikuttavuutta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota markkinoiden suhteellisen pieneen kokoon, Lappeenrannan lentoaseman pieneen osuuteen markkinoiden kokonaisarvoista sekä toimenpidepyynnön tekijän vähäiseen liikevaihtoon. Maakuntalentoasemien maa- huolintamarkkinoiden arvo vuonna 2011 oli noin [15-30] miljoonaa euroa. Lappeenrannan lentoaseman osuus markkinoiden kokonaisarvosta on viraston selvitysten mukaan [alle 5] %. Kaupallisten matkustajapalveluiden, kuten pysäköinnin ja ravintolatoiminnan, tuotot ovat puolestaan vahvasti riippuvaisia kokonaismatkustajamäärästä. Koska Lappeenrannan lento- asema on liikennemäärillä⁷ mitattuna Suomen noin yhdenneksitoista suurin lentoasema, ei siellä tuotettujen kaupallisten palvelujen tuottoja voida pitää merkittävänä. Tästä osoituksena on myös LIA:n liikevaihto, jota kertyi ensimmäisen 16 kuukauden tilikauden aikana 577 000 euroa.

Edellä esitetyillä perusteilla virasto poistaa käsittelystä LIA:n 9.3.2012 tekemän toimenpidepyynnön. Virasto ei ole selvityksissään saanut sellaista kilpailunrajoituslain 6 §:n ja kilpailulain 7 §:n tunnusmerkistöön kytkeytyvää näyttöä, jonka perusteella asian selvittämistä tulisi jatkaa. Asia ei lain 31 §:n nojalla anna aihetta enempiin toimenpiteisiin ja näin ollen virasto poistaa asian käsittelystä.

Viraston päätös asian poistamisesta käsittelystä ei sisällä arviota epäillyn kilpailunrajoituksen lainmukaisuudesta tai Finavian määrävästä markkina- asemasta. Mikäli virasto saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä asiassa käsitellyn toiminnan olevan kilpailulain vastaista, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi.

8 Sovelletut säännökset

Kilpailunrajoituslaki (480/1992, ml muutossäädös 318/2004) 6 § ja 12 §.

Kilpailulaki (948/2011) 4 §:n 2 momentti, 7 §, 31 § ja 50 §.

9 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.

⁷ Finavian matkustajatilaston mukaan Lappeenrannan lentoasemalla oli 93 762 matkustajaa vuonna 2012.

10 Lisätiedot

Lisätietoja antavat apulaisjohtaja Valtteri Virtanen (puh. 029 505 3621, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi) ja tutkija Kaisa Kokko (puh. 029 505 3384, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi).

Apulaisjohtaja Valtteri Virtanen

Tutkija Kaisa Kokko