

19.8.2025
JULKINEN

1 Asia

Posti Group Oyj:n väitetty määräävän markkina-aseman väärinkäyttö Postikuori-tuotteen hinnoittelussa

2 Osapuolet

Toimenpidepyynnön kohde:

Posti Group Oyj ("Posti")

Toimenpidepyynnön tekijä:

Suomen Uusiokuori Oy ("Suomen Uusiokuori")

3 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta.

4 Asian vireilletulo

1. Suomen Uusiokuori teki Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ("KKV" tai "virasto") toimenpidepyynnön 6.6.2023. Toimenpidepyynnön mukaan Posti on syylistynyt kilpailulain (948/2011) 7 §:n ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ("SEUT") 102 artiklan vastaiseen menettelyyn Postikuori-nimisen ("Postikuori") tuotteen hinnoittelussa. Toimenpidepyynnön mukaan Postikuoren hinnoittelun seurauksena toimenpidepyynnön tekijä ja muut painamattomia ja painettuja kirjekuoria myyvät toimijat menettävät asiakkaansa.
2. Virasto on hankkinut asiassa suullisia ja kirjallisia selvityksiä Postilta ja Suomen Uusiokuorelta.
3. Viraston asiassa laatima päätösluonnos on toimitettu tiedoksi toimenpidepyynnön tekijälle 20.5.2025. Toimenpidepyynnön tekijälle on varattu mahdollisuus lausua luonnoksesta KKV:lle. Toimenpidepyynnön tekijä on toimittanut KKV:lle lausuntonsa päätösluonnokseen 18.6.2025. Päätösluonnoksesta annettu lausunto on otettu huomioon päätöksessä ja päätösharkinnassa. Virasto on toimittanut 19.6.2025 päätösluonnoksen tiedoksi myös Postille, joka ei lausunut päätösluonnoksesta.

4.1 Osapuolet ja markkinat

4. Suomen Uusiokuori myy asiakkailleen painamattomia ja painettuja kirjekuoria suu-
rissa erissä.¹ Suomen Uusiokuoren kirjekuoria ja niiden painatusta hankkivia asiakkaita

¹ Kirjekuorten lisäksi Suomen Uusiokuori tarjoaa myös muita painotuotteita sekä postituspalveluita, ks.
<https://www.uusiokuori.fi/>

19.8.2025
JULKINEN

ovat muun muassa kunnat, seurakunnat, järjestöt ja liitot sekä toiset painotalot, jotka alihankkivat kirjekuorten painatusta Suomen Uusiokuorelta.

5. Postin liiketoiminta muodostuu laajasti erilaisista postitoiminnan, logistiikan ja taloushallinnon palveluista.² Kirjeitä lähettävälle sopimusasiakkaille, kuten yrityksille, Posti tarjoaa useita erilaisia lähetystapoja. Näistä lähetystavoista osa (kuten vakiokirje ja sähköinen lähetyslista) on tarkoitettu asiakkaille, jotka lähettävät paljon kirjeitä. Vastavasti osa lähetystavoista (kuten postimerkki, postimaksukone sekä Postikuori) on tarkoitettu pienemmille lähetysmäärille ja asiakkaille, joilla ei ole kirjeitä lähetettävänä suuressa mittakaavassa. Postikuoren hintaan sisältyy kirjekuoren ja kuoren päälle tehdyn yksilöllisen painatuksen lisäksi valmiiksi maksettu postimaksu. Asiakkaan tehtäväksi jää viestin tulostaminen ja kirjekuoreen asettaminen sekä Postikuoren toimittaminen Postin jaeltavaksi. Postikuoret voi jättää esimerkiksi Postin kirjelaatikoihin. Yhdellä kertaa lähetettävien Postikuorien määrä (eli lähetyskerän koko) ei vaikuta asiakkaan maksamaan Postikuoren hintaan. Postikuoria on saatavilla useissa koko- ja painoluokissa sekä erikseen Economy ja Priority- postituksille. Postikuoreen sisältyvän kirjekuoren ja siihen tehtävän painatuksen Posti hankkii alihankkijaltaan. Eli toisin kuin Suomen Uusiokuori, Posti ei tee itse painatuksia kirjekuoriin, joita se myy.

4.2 Suomen Uusiokuoren toimenpidepyyntö ja Postin vastaus toimenpidepyynnössä esitettyihin väitteisiin

4.2.1. Toimenpidepyynnössä esitetyt väitteet

6. Toimenpidepyynnön mukaan Postikuoren hinta on niin matala, ettei asiakkaiden ole enää kannattavaa käyttää muita kirjeiden lähetystapoja, joissa kirjekuori ja painatus ostetaan postimaksusta (eli jakelusta) erikseen esimerkiksi toimenpidepyynnön tekijältä. Toimenpidepyynnön mukaan Postikuori on jo pienissä lähetyskerissä selvästi halvempi kuin muut lähetyslajit samalla nimellispainolla, ja että näin on siitä huolimatta, että Postikuoren hintaan sisältyy postimaksun lisäksi kirjekuori ja kirjekuoren painatus. Postikuoren hinnoittelun seurauksena painettuja ja painamattomia kirjekuoria myyvät toimijat menettävät asiakkaansa.
7. Toimenpidepyynnön mukaan Posti on pyrkinyt ohjaamaan asiakkaita Postikuoren käyttöön hinnoittelun lisäksi myös lakkauttamalla sen aiemmin tarjoaman Hinnoittelupalvelun 31.12.2023. Hinnoittelupalvelua käytettäessä kuoret toimitetaan sopimusnumerolla Postille, joka hinnoittelee kirjeet ja ottaa tästä palvelusta maksun asiakkaalta. Toimenpidepyynnön mukaan hinnoittelupalvelu on ollut sen asiakkaiden suosiossa ja palvelun lakkauttaminen aiheuttaa asiakkaiden siirtymisen Postikuoren käyttäjiksi, jolloin he eivät enää osta kirjekuoria Suomen Uusiokuorelta.

4.2.2. Postin vastaus toimenpidepyynnössä esitettyihin väitteisiin

8. Postin mukaan Suomen Uusiokuoren väitteet Postikuoren kilpailua rajoittavasta hinnoittelusta ovat perusteettomia. Ensinnäkin hinnoittelu on Postin mukaan kustannusperusteista ja Postikuori on Postille kannattava tuote. Toiseksi toimenpidepyynnön tekijän esittämät hintavertailut Postikuoren ja lähetyslistalla lähetettävien kirjeiden välillä ovat virheellisiä. Posti korostaa, että Postikuoren ja muiden lähetyslajien, mukaan lukien lähetyslistalla lähetettävien kirjeiden, hinnoittelumallit ovat perustelluista syistä erilaisia, koska kysymys on eri jakelutuotteista, minkä vuoksi suora hintavertailu

² <https://www.posti.com/corporate/posti-yrityksena/palvelumme>

19.8.2025
JULKINEN

toimenpidepyynnössä esitetyllä tavalla ei ole mahdollista. Posti myös huomauttaa, että toimenpidepyynnön tekijän Postikuoren nimellispainolla tekemä hintavertailu ei vastaa todellisuutta, sillä kyseisen koon kirjekuoria ei tyypillisesti täytetä nimellispainoon asti ja käytettäessä lähetystapana lähetyslistaa hinta määräytyy lähetysten todellisen painon mukaan.

9. Postin mukaan se ei toimenpidepyynnössä esitetyllä tavalla ohjaa asiakkaita käyttämään Postikuorta muiden lähetyslajien sijaan, eikä se myöskään pyri vaikuttamaan esimerkiksi kirjekuoritoimittajien toimintaedellytyksiin.
10. Postin mukaan hinnoittelupalvelun lopettamisen syynä on ollut palveluun liittyneen teknologian vanhentuminen, eivätkä palvelun lopettamisen syyt näin ollen liity Postikuoreen.

5 Oikeudellinen arvio

5.1 KKV:n tehtävien tärkeysjärjestykseen asettaminen ja asian tutkimatta jättäminen

11. Kilpailulain 1 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on terveen ja toimivan kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Kilpailulakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan lain 1 §:stä muun muassa: "[l]ain tarkoitus ei sen sijaan ole tarjota oikeussuojakeinoja yksittäisten sopimusriitojen ratkaisuun tai suojata elinkeinonharjoittajaa kilpailijan tai kauppakumppanin kohduttomilta tai mielivaltaisilta menettelytavoilta, ellei kysymys samalla ole menettelystä, jonka tutkiminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla. Elinkeinonharjoittamisen vapauden suojaaminen kuuluu ensisijaisesti muun lainsäädännön toteutettavaksi, ja vain välillisesti kilpailulain alaan, jos menettelyllä on suora kytkentä kilpailun toimivuuteen yleensä".³
12. Kilpailulain 31 §:ssä säädetään viraston velvollisuudesta ryhtyä toimenpiteisiin, jos se katsoo elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän rajoittavan kilpailua 5 tai 7 §:ssä taikka SEUT 101 tai 102 artiklassa tarkoitetulla tavalla ja toimenpiteisiin ryhtyminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.
13. Kilpailulain 32 §:n 1 momentin mukaan virasto asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen ja pykälän 2 momentissa säädetään perusteista, joiden nojalla virasto voi jättää asian tutkimatta. Kyseessä on menettelysääntö, jonka tavoitteena on varmistaa, että virasto käyttää toimivaltaansa siten, että lain 1 §:ssä ilmaistu tavoite toteutuu mahdollisimman hyvin. Lain esitöiden mukaan päätös tutkimatta jättämisestä ei sisällä arviota epäillyn kilpailunrajoituksen lainmukaisuudesta.⁴
14. Asianosaisella ei näin ollen ole subjektiivista oikeutta saada asiaansa viraston tutkittavaksi, vaan kilpailulain esitöiden mukaan harkintavalta tapausten priorisoinnista on virastolla.⁵ Virastolla tulee olla mahdollisuus keskittyä ja suunnata voimavaransa kilpailun toimivuuden, kansantalouden ja yleisen edun kannalta merkittävien

³ HE 88/2010 vp, s. 54.

⁴ HE 88/2010 vp, s. 42–43 ja 85.

⁵ HE 68/2018 vp, s. 56. Kilpailuviranomaisen priorisointimahdollisuutta on korostettu myös EU-säätelyssä. Ks. Jäsenvaltioiden kilpailuviranoimaisten täytäntöönpanovaltuuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1, 4 artiklan 5 kohta sekä johdanto-osan kappale 23.

19.8.2025
JULKINEN

kilpailunrajoitusten sekä kaikkein vakavimpien kilpailunrajoitusten tutkintaan ja niihin puuttumiseen.⁶

15. Kilpailulain tavoitteiden kannalta merkitykselliset asiat pitää voida tunnistaa jo käsittelyn alkuvaiheessa. Ei olisi tarkoituksenmukaista, että virasto ensin selvittäisi yksityiskohtaisesti menettelyn luonteen ja markkinavaikutukset voidakseen sitten jättää asian tutkimatta, koska tällöin vähämerkityksellistenkin asioiden selvittämiseen jouduttaisiin kohdentamaan merkittävässä määrin resursseja.⁷
16. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan virasto voi jättää asian tutkimatta, jos ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on 5 tai 7 §:ssä tai SEUT 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus. Säännöstä koskevien kilpailulain esitöiden mukaan asia jätetään tutkimatta 2 momentin 1 kohdan mukaan, jos voidaan kohtuudella olettaa, että menettely ei kuulu kilpailulain tai SEUT:n kilpailusääntöjen soveltamisalaan.⁸
17. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 1 kohdassa viitataan kilpailulain 7 §:ään ja SEUT 102 artiklaan, joissa kielletään määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Tällä tarkoitetaan käyttäytymistä, joka estää markkinoilla, joilla kilpailu on juuri määräävässä asemassa olevan yrityksen olemassaolon vuoksi jo vähentynyt, vielä olemassa olevan kilpailun säilymisen tai kehittymisen muiden kuin sellaisten keinojen käyttämisen vuoksi, joita yritysten ansioihin perustuvassa kilpailussa käytetään.⁹ Tällaista käyttäytymistä kutsutaan kilpailunvastaiseksi kilpailijoiden poissulkemiseksi. Poissulkemisella tarkoitetaan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti kaikkia toimintatapoja, jotka haittaavat nykyisten tai potentiaalisten kilpailijoiden kykyä tai kannustinta aiheuttaa kilpailupainetta määräävässä asemassa olevalle yritykselle.¹⁰

5.2 Asian tutkimatta jättämisen arviointi

18. Viraston asiassa tekemän esiselvityksen perusteella ei voida pitää todennäköisenä, että toimenpidepyynnössä esitetystä menettelyssä olisi kilpailulain 32 §:n 2 momentin 1 kohdan tarkoittamalla tavalla kyse kilpailulain 5 tai 7 §:ssä tai SEUT 101 tai 102 artiklassa tarkoitetusta kielletystä kilpailunrajoituksesta.
19. Viraston tekemässä esiselvityksessä ei ole saatu viitteitä siitä, että Postin menettely vahvistaisi tai suojelisi Postin asemaa jakelumarkkinoilla tai muutoinkaan vähentäisi Postin kohtaamaa kilpailupainetta. Väitetty Postin kilpailua rajoittava menettely ei kohdistu Postin kilpailijoihin tai ylipäätään kilpailuun markkinoilla, joilla Posti itse toimii. Posti hankkii Postikuori-tuotteeseen sisältyvän kirjekuoren ja sen painatuksen markkinoilta, joilla se ei itse kilpaile.

⁶ HE 88/2010 vp, s. 42–43.

⁷ HE 88/2010 vp, s. 33 ja HE 40/2013 vp, s. 29.

⁸ HE 88/2010 vp, s. 75.

⁹ Asia C-52/09 *TeliaSonera Sverige*, kohta 27 oikeuskäytäntöviittauksineen; asia C-280/08 P *Deutsche Telekom v. komissio*, kohta 174 oikeuskäytäntöviittauksineen; asia C-377/20 *SEN*, kohta 44 oikeuskäytäntöviittauksineen; asia C-48/22 P *Google ja Alphabet v. komissio (Google Shopping)*, kohta 88 oikeuskäytäntöviittauksineen.

¹⁰ Kilpailunvastainen poissulkeminen tarkoittaa siten kilpailijoiden täydellisen poissulkemisen lisäksi esimerkiksi kilpailijoiden marginalisointia, markkinoille pääsyn tai laajentumisen esteiden lisääntymistä, markkinoille tai niiden osalle pääsyn vaikeutumista tai estymistä tai kilpailijoiden potentiaalisen kasvun rajoittamista. Ks. asia C-457/19 *Astra-Zeneca v. komissio*, kohdat 117 ja 154; asia T-604/18 *Google ja Alphabet v. komissio (Google Android)*, kohta 281 ja asia C-333/21 *European Superleague Company*, kohta 131.

19.8.2025
JULKINEN

20. Posti toimii kaikkien asiassa tarkasteltujen kirjeiden jakelijana riippumatta siitä, valitseeko asiakas Postikuoren vai jonkin muun lähetystavan. Esiselvityksen perusteella ei ole saatu viitteitä siitä, että Postilla olisi kannustimia ohjata asiakkaita käyttämään nimenomaan Postikuorta muiden lähetystapojen sijaan.
21. Arvioidessaan kielletyn kilpailunrajoituksen todennäköisyyttä ja asian tutkimisen tarpeellisuutta virasto on esiselvityksessään tehnyt myös Postikuoren hinnoitteluun liittyviä tarkasteluja.
22. Ensinnäkin virasto on tarkastellut, onko Posti myynyt Postikuorta kustannukset alittavaan hintaan. Tällainen hinnoittelustrategia voi joissain olosuhteissa viitata kilpailijoiden poissulkemiseen tähtäävän hinnoittelustrategiaan (ns. saalistushinnoittelu). Tässä tarkastelussa virasto ei ole saanut viitteitä siitä, että Postikuoren myynti olisi Postille tappiollista.
23. Toiseksi virasto on tarkastellut, myykö Posti Postikuorta niin edullisesti, ettei Posti itsensä pystyisi kannattavasti kilpailemaan Postikuorta vastaan, mikäli joutuisi ostamaan erikseen sekä painetun kirjekuoren että jakelun. Tämän tarkastelun perusteella valtaosa Postikuori-tuotteista, eli erilaisten painoluokkien, eräkokojen ja värien yhdistelmistä, on hinnoiteltu siten, ettei yksikköhinta ole edullisempi kuin hankittaessa kirjekuori ja jakelu erikseen.¹¹ Tämän vuoksi voidaan pitää todennäköisenä, että merkittävälle osalle asiakkaista kirjekuoren ja postimaksun hankkiminen erikseen on hinnan osalta varteenotettava vaihtoehto eikä Postikuoren hinnoittelu siten merkittävästi poistaisi alan toimijoiden mahdollisuuksia myydä painamattomia ja painettuja kirjekuoria yritysasiakkaille.
24. Edellä kohdissa 18–19 todetusti toimenpidepyynnössä kuvatulla Postin menettelyllä ei todennäköisesti ole vaikutusta Postin asemaan tai sen kohtaamaan kilpailupaineeseen. Tämän vuoksi on epätodennäköistä, että menettelyssä olisi kyse kilpailulain 7 §:ssä tai SEUT 102 artiklassa kielletystä kilpailunvastaisesta kilpailijoiden poissulkemisestä. Lisäksi edellä kohdissa 21–22 kuvatut Postikuoren hinnoitteluun kohdistuneet tarkastelut vahvistavat osaltaan käsitystä siitä, ettei asiassa ole todennäköisesti kyse kielletystä kilpailunrajoituksesta. Näistä syistä virasto ei pidä todennäköisenä, että toimenpidepyynnössä kuvatussa Postin menettelyssä olisi kyse kilpailulain 32 §:n 2 momentin 1 kohdan tarkoittamalla tavalla kyse kilpailulain 5 tai 7 §:ssä tai SEUT 101 tai 102 artiklassa tarkoitettua kielletystä kilpailunrajoituksesta.

6 Johtopäätökset

25. Edellä esitetyillä perusteilla KKV jättää asian tutkimatta.
26. Viraston päätös tutkimatta jättämisestä ei sisällä arviota epäillyn kilpailunrajoituksen lainmukaisuudesta. Mikäli KKV saa uutta tietoa, jonka perusteella tutkimatta jättämisen edellytyksiä on syytä arvioida uudelleen, virasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi.

¹¹ Toisin sanoen vain pieni osa Postikuori-tuotteista on hinnoiteltu niin, että hinta selkeästi alittaa Postin painetusta kirjekuoresta maksaman hinnan ja vaihtoehtoisen jakelukustannuksen summan. Vaihtoehtoisen jakelukustannuksen laskennassa virasto on käyttänyt Postin kirjahinnastoja lähetystavalla sähköinen lähetyslista, jolloin kirjeen paino vaikuttaa hintaan. Mikäli vaihtoehtoisen jakelukustannuksen laskennassa käytetty kirjeen paino on yhtä suuri kuin Postikuoren nimellispaino (esimerkiksi 100 g), merkittävä osa Postikuori-tuotteiden hinnoista alittaa kirjekuoren ja vaihtoehtoisen jakelukustannuksen summan. Virasto on kuitenkin ottanut tarkastelussaan huomioon esiselvityksessä saadut tiedot siitä, ettei Postikuoria tyypillisesti lähetetä lähellekään niiden nimellispainon painoisina.

19.8.2025
JULKINEN

7 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki (948/2011) 1 ja 32 §.

8 Muutoksenhaku

KKV:n tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 49 a §:n mukaan siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

9 Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antaa tutkimuspäällikkö Hannu Raatikainen, p. 029 505 3357. Sähköposti on muotoa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Johtaja

Juuli Broms

Tutkimuspäällikkö

Hannu Raatikainen