

1 Asia

Hakemus yrityskauppaa koskevien ehtojen muuttamiseksi

2 Hakija

Caverion Industria Oy

3 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto hyväksyy Caverion Industria Oy:n hakemuksen KKV:n päätöksessä 22.11.2019 (dnro KKV/322/14.00.10/2019) asetettujen ehtojen muuttamiseksi.

4 Asian vireilletulo

1. **Caverion Industria Oy** (jäljempänä "Caverion") on 25.1.2021 jättämällänsä hakemuksella hakenut lievennystä Kilpailu- ja kuluttajaviraston (jäljempänä "KKV" tai "virasto") Caverion / Maintpartner Group Oy -yrityskauppapäätöksessä (jäljempänä "yrityskauppapäätös") asetettuihin ehtoihin.
2. Caverion on hakemuksessaan pyytänyt virastoa alentamaan yrityskauppapäätöksen kokonaisulkoistuksia koskevaa divestointivelvoitetta siltä osin, kuin virasto katsoo, ettei Caverionin ja Elcoline Oy:n välillä 30.9.2020 toteutettu divestointi täytä kyseistä volyymiedellytystä.

5 Asiaselostus

5.1 KKV:n yrityskauppapäätös

3. KKV hyväksyi 22.11.2019 ehdollisena yrityskaupan, jossa Caverion hankki yksinomaisen määräysvallan Maintpartner Group Oy:ssä. Virasto määräsi noudatettavaksi ehdot, joiden mukaan Caverion sitoutui divestoitamaan teollisuuden kunnossapitopalveluiden liiketoimintaa vähintään [19–21] miljoonaa euroa vastaavan volyymin edestä. Ehtojen mukaan divestoitavasta liiketoiminnasta vähintään [] miljoonaa euroa tuli kertyä keskittymän teollisuuden kunnossapitopalveluiden kokonaisulkoistusasiakkuuksien tuottamasta liikevaihdosta. Jäljelle jäävä osa divestointivelvoitteesta sai kertyä ulkoistussopimusten lisätöistä tai muusta teollisuuden kunnossapidon liiketoiminnasta.
4. Divestoitavaan liiketoimintaan sai sitoumusten kohdan 5 mukaan sisältyä []
[]
[]

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
5. Päätöksen kilpailuvaikutusten arviointi kohdistui yrityskaupan vaikutuksiin teollisuuden kunnossapitopalveluissa ja erityisesti sen sisältämällä kokonaisulkoistusten markkinalla. Viraston selvitysten¹ perusteella teollisuuden kunnossapitopalveluita tuotti suuri joukko toimijoita, mutta kokonaisulkoistuksia sen sijaan pieni joukko kooltaan merkittäviä palveluntarjoajia. Yrityskaupan osapuolet olivat myös toistensa läheisiä kilpailijoita, jotka kilpailivat usein samoista, taloudelliselta arvoltaan merkittävistä sopimuksista.
 6. Viraston selvitysten mukaan yrityskauppa johtaisi tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen teollisuuden ulkoistettujen kunnossapitopalveluiden sekä teollisuuden kunnossapitopalveluiden kokonaisulkoistusten markkinoilla. Selvitykset osoittivat, että jo ennestään erittäin keskittynyt markkina keskittyisi yrityskaupan myötä entisestään. Erityisesti kokonaisulkoistuksissa markkinaosuuksien havaittiin olevan korkeita ja pysyneen vakaina vuodesta toiseen.² Viraston arvion mukaan yrityskauppa poistaisi kaupan osapuolten toisilleen luoman merkittävän kilpailupaineen.³
 7. Selvitykset osoittivat alalle pääsyn esteet korkeiksi erityisesti kokonaisulkoistuksissa: asiakkaiden vaatimukset aikaisemmasta kokemuksesta, referensseistä ja riskinkantokyvystä rajasivat potentiaaliset palveluntarjoajat käytännössä vakiintuneisiin toimijoihin.⁴ Viraston selvitykset viittasivat siihen, että asiakkaiden mahdollisuus tuottaa kunnossapitopalvelut itse ei ole kyllin tehokas ja laajasti asiakkaiden hyödynnettävissä oleva vaihtoehto, jotta se riittäisi kumoamaan yrityskaupan kielteiset kilpailuvaikutukset.⁵
 8. KKV katsoi, että yrityskaupalla olisi kilpailua rajoittavia vaikutuksia eikä sitä voitu hyväksyä ilman ehtoja. Vastauksena tunnistettuihin kilpailuongelmiin, Caverion tarjosi edellä kohdissa 6 ja 7 kuvattuja sitoumuksia. Arvioidessaan Caverionin tarjoamia ehtoja KKV piti keskeisenä, että divestoitava kokonaisuus mahdollistaisi sen ostajan kasvun varten otettavaksi toimijaksi suurten asiakkaiden markkinalle ja korvaisi siten keskittymästä aiheutuvan kilpailun paineen poistumisen. Virasto piti divestoitavan liiketoiminnan kokoa riittävänä, kun otettiin huomioon, että divestoitavan kokonaisuuden liikevaihdon

¹ Caverionin markkinoiden koosta esittämien arvioiden lisäksi KKV keräsi tietoja teollisuuden kunnossapitopalvelusopimusten jakautumisesta eri toimijoiden kesken sekä palveluntarjoajilta että asiakkailta. Ks. tarkemmin yrityskauppapäätös, jakso 5.

² Yrityskauppapäätös, jakso 7.4.

³ Yrityskauppapäätös, jakso 7.5.

⁴ Yrityskauppa päätös, jakso 7.6.2.

⁵ Yrityskauppapäätös, jakso 7.6.3.

tuli kertyä pääasiassa kokonaisulkoistusasiakkuuksista. Divestointiin tuli sisältyä myös ostajan tarpeet huomioituna kaikki divestoitavien asiakkuuksien hoitamiseen tarvittava käyttöomaisuus sekä [REDACTED].⁶

9. KKV:n arvion mukaan sille esitetty sitoumuskokonaisuus oli riittävä poistamaan yrityskaupasta muutoin aiheutuvan tehokkaan kilpailun olennaisen estymisen, ja yrityskaupan hyväksymiselle asetetuilla ehdoilla varmistettiin edellytykset kilpailullisen rakenteen säilyttämiselle markkinoilla.

5.2 Ehtojen täytäntöönpano

10. Divestointikokonaisuuteen kuuluvien kokonaisulkoistuspalvelusopimusten siirtäminen ostajalle edellytti yksittäisten asiakkaiden nimenomaista hyväksyntää. Vuoden 2020 aikana koko yhteiskuntaan vaikuttanut COVID-19-pandemian aiheuttama poikkeustilanne hidasti divestointiprosessia, eikä täytäntöönpano toteutunut yrityskauppapäätöksessä asetetussa aikataulussa.⁷
11. Caverion sopi [REDACTED] allekirjoitetulla kauppakirjalla yrityskauppapäätöksen ehtojen mukaisesti myyvänsä osia teollisuuden kunnossapidon liiketoiminnostaan Elcoline Oy:lle (jäljempänä "Elcoline"). Divestoitava liiketoiminta vastasi volyymiltään noin [20–23] miljoonaa euroa ja sisälsi teollisuuden kunnossapitopalveluiden kokonaisulkoistusasiakkuuksia [15–18] miljoonan euron edestä. Liiketoimintojen myynti Elcolinelle toteutettiin 30.9.2020.
12. Divestoitavaan liiketoimintaan kuuluvissa asiakkuuksissa tapahtui kuitenkin muutoksia siirtoa koskevan sopimuksen allekirjoittamisen ja toteuttamisen välisenä aikana⁸, joiden seurauksena asiakkuudet eivät viraston arvion mukaan täyttäneet edellä jaksossa 5.1 mainittua sitoumusten kohdan 5 mukaista ehtoa.⁹ Muutosten seurauksena Elcolinelle divestoidut, ehtojen mukaiset kokonaisulkoistusasiakkuudet muodostivat tarkasteluvuodesta riippuen [6–11] miljoonan euron kokonaisuuden.¹⁰
13. Uskotun miehen johdolla laaditun suunnitelman mukaisesti Caverion oli marraskuussa 2020 volyymitavoitteen täyttämiseksi yhteydessä sellaisiin koko-

⁶ Yrityskauppapäätös, jakso 8.

⁷ Caverion on hakenut KKV:n yrityskauppapäätöksen ehtojen muuttamista divestoinnin toteuttamiselle asetetun määräajan osalta 1.7.2020, 23.9.2020, 22.10.2020, 16.11.2020 ja 17.12.2020. KKV on hyväksynyt Caverionin hakemukset 2.7.2020, 29.9.2020, 28.10.2020, 18.11.2020 ja 22.12.2020 antamallaan päätöksillä, joilla määräaika asetettujen ehtojen toteuttamiselle on pidennetty muiden yrityskauppapäätöksessä asetettujen ehtojen pysyessä ennallaan.

⁸ [REDACTED]

⁹ Tarkemmat perustelut on kirjattu viraston 28.10.2020 antamaan päätökseen yrityskauppaa koskevien ehtojen muuttamisesta (KKV/1277/14.00.10/2019).

¹⁰ Tuotantolaitosten käyttöasteen muutoksiin ja lisätöiden tarpeeseen liittyvä vuosittainen vaihtelu kunnossapitopalveluiden liikevaihdossa on tavanomaista.

naisulkoistusasiakkaisiin, joiden sopimukset voisivat potentiaalisesti tulla divestoitavaksi. Asiakkaat eivät Caverionin mukaan olleet kuitenkaan halukkaita siirtymään. Viraston arvion mukaan kokonaisulkoistuksille asetettu miljoonan euron volyymivaatimus ei siten ole täyttynyt.

6 Caverionin perustelut ehtojen muuttamiselle

14. Caverionin mukaan arvioitaessa yrityskaupan ehtojen ja niiden tavoitteen toteutumista tulisi ottaa huomioon muutokset sen kokonaisulkoistusasiakkuuksien määrässä kokonaisuutena. Edellä mainittujen Elcoline-divestointien ohella Caverion on syksystä 2019 lähtien [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED].
15. Tämän lisäksi Elcolinesta on kasvanut yrityskauppapäätöksen edellyttämä varteenotettava kilpailija teollisuuden kunnossapitopalveluiden kokonaisulkoistuksissa, joka on korvannut keskittymästä aiheutuneen kilpailupaineen poistumisen. Kunnossapidon kokonaisulkoistusten markkinalle on Caverionin mukaan myös tullut uusia toimijoita.¹¹
16. Tämän lisäksi Caverion on hakemuksessaan viitannut markkinoilla tapahtuneisiin siirtymiin ulkoisesta palveluntarjoajasta in-house-tuotantoon sekä COVID-19-pandemian vaikutuksiin katsoessaan kilpailuhaittojen poistuneen.
17. Markkinaolosuhteissa tapahtuneiden muutosten lisäksi arvioinnissa tulisi Caverionin mukaan ottaa huomioon, ettei se voi itsestään riippumattomista syistä ja kolmansien hyväksynnän puuttuessa toteuttaa sitomusehtojen täyttämiseksi vaadittavia lisädivestointeja. Caverionin mukaan viraston indikoimaa lisävolyymia ei enää ole mahdollista divestoida [REDACTED]
[REDACTED].

7 Kilpailuoikeudellinen arviointi

7.1 Yrityskaupan ehtojen muuttamista koskeva kilpailulain säännös

18. Kilpailulain (948/2011) 30 §:n 1 momentin mukaan KKV voi hakemuksesta poistaa yrityskaupan toteuttamiselle asetetun ehdon tai lieventää sitä markkinaolosuhteiden olennaisen muutoksen tai muun painavan syyn johdosta. Ehtojen muuttaminen on lähtökohtaisesti poikkeuksellinen toimenpide.

¹¹ Viafin-konserni on hiljattain voittanut Ravintoraisio Oy:n tuotantolaitosta koskevan kunnossapidon kokonaisulkoistussopimuksen ja Notra Oy on syksyllä 2019 voittanut HKScanin Rauman tehtaan kunnossapitoa koskevan kokonaisulkoistussopimuksen.

Säännöstä voidaan soveltaa esimerkiksi, jos kilpailutilanne on olennaisesti muuttunut uuden merkittävän yrityksen alalle tulon seurauksena.¹²

19. Oikeuskäytännössä on katsottu, että kilpailulain 30 §:n 1 momentin sanamuodosta ja sitä koskevista hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteluista on pääteltävissä, että säännöksen yhtenä tarkoituksena on mahdollistaa yrityskaupalle asetetun ehdon poistaminen tai lieventäminen sen johdosta, että ehdon asettamisen jälkeen olosuhteet ovat muuttuneet. Muuttuneiden olosuhteiden valossa on arvioitava, onko poistettavaksi haettu ehto alkuperäisessä muodossaan vielä tarpeellinen alun perin todetun kilpailuhaitan välttämiseksi. Arvioitaessa markkinaolosuhteissa mahdollisesti tapahtunutta olennaista muutosta tai muuta painavaa syytä, on tarkasteltava ehtomuutoshakemuksen tueksi esitettyjä perusteita suhteessa niihin perusteisiin, jotka viraston yrityskauppapäätöksen mukaan ovat olleet syynä ehtojen asettamiselle. Vallitsevia markkinaolosuhteita verrataan siten ehtojen asettamisen aikaisiin olosuhteisiin.¹³

7.2 KKV:n asiassa tekemät selvitykset

20. KKV on selvittänyt markkinaolosuhteiden olennaista muutosta erityisesti teollisuuden kunnossapitopalveluiden kokonaisulkoistusten markkinalla. Virasto lähetti tammikuussa 2021 uuden selvityspyynnön toimijoille, jotka olivat ilmoittaneet tuottavansa teollisuuden kunnossapitopalveluiden kokonaisulkoistuksia. Selvityspyyntö lähetettiin myös Caverionin hakemuksessaan tunnistamille markkinalle tulleille uusille toimijoille ja mahdollisille alalle tulijoille.¹⁴ Selvityksen tarkoituksena oli arvioida kokonaisulkoistusten markkinaosuuksia ja niiden kehitystä yrityskauppapäätöksen antamisen jälkeen.
21. Viimeisimmän, marraskuussa 2020 käydyn divestointikierroksen osoittauttua tuloksettomaksi, virasto oli myös yhteydessä osaan Caverionin jäljellä olevista sitoumusehdoista täyttävistä kokonaisulkoistusasiakkaista ja selvitti näiden halukkuutta vaihtaa palveluntarjoajaa. Yhteydenotoin selvitettiin Caverionin mahdollisuuksia divestointivolyymien täydentämiseen. Virastolla on lisäksi ollut käytössään uskotun miehen esittämät arviot sitoumusten täytännönpanosta.

¹² HE 243/1997 vp, s. 29.

¹³ Korkein hallinto-oikeus on Carlsberg A/S:n tekemää ehtomuutoshakemusta koskeneessa ratkaisussaan ottanut kantaa seikkoihin, joita ehtomuutoshakemusta arvioitaessa tulee ottaa huomioon. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO:2005:59, annettu 9.9.2005, dnro 1011/2/03. Tapauksessa sovellettiin kilpailunrajoituslain 11 i §:n (nykyisin kilpailulain 30 §). Kilpailulakia koskevan hallituksen esityksen mukaan kilpailulain 30 § vastaa kuitenkin kilpailunrajoituslain 11 i §:ää. HE 88/2010 vp, s. 74.

¹⁴ Viraston 20.1.2021 päivätty selvityspyyntö lähetettiin yhteensä 20:lle kokonaisulkoistussegmentissä mahdollisesti toimivalle yritykselle, joista 18 vastasi selvityspyyntöön. Selvityspyyntöön vastasi Algol Technics Oy, Bilfinger Industrial Services Finland Oy, Elcoline Oy, Eltel Networks Oy, Enersense International Oyj, ETH Group Oy, Gravelon Oy, Insta Automation Oy, Konecranes Finland Oy, KPA Unicon Oy, KP-ServicePartner Oy, Notra Oy, Quant Finland Oy, Simsotec Oy, SSG Sahala Oy, Sumitomo SHI FW Energia Oy, Viafin Service Oyj ja VRX Kunnossapito Oy.

7.3 KKV:n arvio Caverionin esittämistä perusteista

22. Viraston selvitykset osoittivat teollisuuden kunnossapitopalveluiden kokonaisulkoistusten markkinan supistuneen 261 miljoonasta eurosta 214 miljoonaan euroon yrityskauppapäätöksen antamisen jälkeen.¹⁵ Keskittymän markkinaosuus on pienentynyt [REDACTED].
[REDACTED]. Selvitys osoittaa keskittymän markkinaosuuden laske-
neen [50–60] prosentista [40–50] prosenttiin ja muiden palveluntarjoajien
markkinaosuuksien kasvaneen.
23. Virasto katsoi yrityskauppapäätöksessään, että in-house-tuotanto ei kuulu-
nut samalle relevantille hyödykemarkkinalle ulkoistuspalveluiden kanssa. Vi-
raston mukaan mahdollisuudessa in-house-tuotantoon on kyse normaalista
yritystoimintaan liittyvästä valinnasta järjestää tietty toiminto yrityksen sisäi-
sesti markkinoilta ostamisen sijaan.¹⁶ Mahdollisuus in-house-tuotantoon tuli
sitien arvioitavaksi keskittymän haitallisia kilpailuvaikutuksia tasapainotta-
vana ostajavoimana sen sijaan, että sitä olisi arvioitu kysynnän korvaavuu-
tena. Teollisuuden kokonaisulkoistusmarkkinan supistuminen kertoo kuiten-
kin siitä, että aiempaa suurempi osuus teollisista toimijoista on pitänyt in-
house-tuotantoon parempana vaihtoehtona palvelujen ulkoistamiselle.
24. Suurin osa in-house-tuotantoon siirtyneestä, ulkoistusmarkkinalta poistu-
neesta myynnistä on peräisin keskittymältä. Selvitys osoittaa, että asiakkai-
den kyky ja halukkuus tuottaa tarvitsemansa teollisuuden kunnossapitopal-
velut itse on kasvanut yrityskauppapäätöksen jälkeen, ja tämä on osaltaan
tehnyt divestointien toteuttamisen ennakoitua vaikeammaksi divestoinnin
kohteena olleiden asiakkuuksien siirryttyä in-house-tuotantoon.
25. Yrityskauppapäätöksessä virasto katsoi in-house-tuotannon mahdollisuuden
tasapainottavan yrityskaupan haitallisia kilpailuvaikutuksia tehokkaasti sel-
laisten asiakkaiden kohdalla, jolle siirtyminen in-house-tuotantoon on melko
vaivatonta. Asiakkaiden mahdollisuudet siirtyä in-house-tuotantoon kuitenkin
vaihtelevat. Hintojen perustuessa kahdenvälisiin neuvotteluihin keskittymä
pystyy tunnistamaan sellaiset asiakkaat, joille in-house-tuotanto ei ole todell-
inen vaihtoehto ja kohdentamaan hinnankorotukset näille. Virasto katsoi,
että mahdollisuus in-house-tuotantoon ei näin ollen tasapainottanut yritys-
kaupan haitallisia kilpailuvaikutuksia kaikkien asiakkaiden kohdalla yhtä te-
hokkaasti. Arvioitua suuremman asiakasmäärän siirtyminen in-house-tuo-
tantoon merkitsee kuitenkin sitä, että yrityskaupan haitalliset kilpailuvaikutuk-
set koskevat aiempaa arviota pienempää osaa teollisista toimijoista.

¹⁵ Markkinan supistuminen on ollut seurausta pääasiassa asiakkaiden siirtymisestä in-house-tuotantoon, mutta siihen on vaikuttanut myös kahden asiakkaan lakkauttamat tuotantolaitokset.

¹⁶ Viraston mukaan teolliset toimijat, jotka tuottavat itse tarvitsemansa kunnossapidon, kuuluivat samoille markki-
noille muiden palveluntarjoajien kanssa vain siltä osin, kuin ne tarjoavat palveluita myös ulkopuolisille asiakkaille.

26. Viraston selvitys osoittaa, että kokonaismarkkinan pienentymisestä huolimatta yksikään markkinalla yrityskauppapäätöksen aikaan toiminut kilpailija ei ole poistunut markkinalta. Markkinalle on sen sijaan tullut neljä uutta toimijaa: Elcoline, Gravelon Oy, Notra Oy ja Viafin Service Oyj. Näistä Elcolinen alalle tulo perustuu edellä kuvatusti yrityskauppapäätöksen ehtojen täytännönpanoon. Uusien toimijoiden alalle tulo on tosin rajoittunut vain osaan markkinasta.
27. Uusien toimijoiden alalle tulon lisäksi Algol Technics Oy on onnistunut vahvistamaan markkina-asemaansa voittamalla merkittävän asiakkuuden Caverionilta. Näiden yritysten yhdessä tuottaman kilpailupaineen lisäyksen voidaan siten katsoa tasapainottavan ainakin osaa yrityskaupan myötä menetetyistä kilpailupaineista.
28. Edellä käsiteltyjen markkinaolosuhteiden muutosten perusteella virasto ei pidä divestoinnille alun perin asetettujen ehtojen täysimääräistä toteutumista välttämättömänä tehokkaan kilpailun turvaamiseksi teollisuuden kunnossapitopalveluiden markkinalla. Yrityskauppapäätöksessä asetettuja ehtoja voidaan siten lieventää ehtomuutoshakemuksessa esitetyllä tavalla kilpailulain 30 §:n 1 momentin mukaisen markkinaolosuhteiden olennaisen muutoksen seurauksena.

7.4 Johtopäätös

29. KKV on arvioinut Caverionin hakemuksessaan esittämiä perusteita muuttuneista markkinaolosuhteista. KKV:n arvion mukaan Caverionin hakemus ehtojen muuttamisesta siten, että divestoinnin volyyminvähennyksestä alennetaan niin, että divestointivelvoitteen katsotaan täytyneen 30.9.2020 toteutettujen Elcoline-divestointien myötä, on perusteltu.
30. KKV:n yrityskauppapäätöksessään asettamat ehdot eivät ole alkuperäisessä muodossaan enää tarpeellisia havaittujen kilpailuongelmien poistamiseksi. Yrityskaupan ehtojen tarkoitus huomioiden virasto katsoo, että volyyminvähennyksen voidaan kilpailulain 30 §:n 1 momentin nojalla muuttuneiden markkinaolosuhteiden johdosta katsoa täytyneen Elcoline-divestointien myötä.

8 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki (948/2011) 30 §

9 Muutoksenhaku

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n mukaan siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

10 Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antaa ekonomisti Aapo Aaltio, puhelin 029 505 3003, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Pääjohtajan sijainen,
johtaja

Rainer Lindberg

Ekonomisti

Aapo Aaltio