

24.6.2015

ESITYS MARKKINAOIKEUDELLE SEURAAMUSMAKSUN MÄÄRÄÄMISEKSI

SISÄLTÖ

1	Asia.....	3
2	Asianosainen	3
3	Vaatimukset.....	3
4	Tiivistelmä vaatimusten perusteista.....	3
5	Asian vireille tulo ja selvittäminen.....	4
6	Asian tausta	5
6.1	Markkinat	5
6.2	Leipuriliiton toiminta	5
6.3	Leipuriliiton organisaatio	6
7	Tapahtumakuvaus	7
7.1	Vuosi 2007.....	7
7.2	Vuosi 2008.....	11
7.3	Vuosi 2009.....	13
7.4	Vuosi 2010.....	14
7.5	Vuosi 2011.....	18
8	Oikeudellinen arvio	19
8.1	Menettelyyn soveltuvat oikeudellisen arvion lähtökohdat	19
8.1.1	Sovellettava laki.....	19
8.1.2	Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan	19
8.1.3	Kilpailunrajoituslain 4 § ja SEUT 101 (1) artikla.....	20
8.1.4	Kilpailunrajoituslain 5 § ja SEUT 101 (3) artikla.....	22
8.1.5	Hintasuositusten kilpailunrajoituslain 4 §:n ja SEUT 101 (1) artiklan vastaisuus.....	23
8.2	Tarkasteltavana olevan menettelyn arviointi.....	24
8.2.1	Yhteenliittymän päätös.....	24
8.2.2	Kilpailunrajoituksen luonne ja kilpailua rajoittava tarkoitus	26
8.2.3	Kilpailunrajoituksen merkittävyys	31
8.2.4	Rikkomuksen kesto.....	33
9	Seuraamusmaksu	35
10	Sovelletut säännökset	38
	LIITELUETTELO.....	39

1 Asia

1. Suomen Leipuriliitto ry:n kielletyt hintasuositukset

2 Asianosainen

2. Suomen Leipuriliitto ry (jäljempänä "Leipuriliitto" tai "liitto")

3 Vaatimukset

3. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä "KKV" tai "virasto") esittää, että markkinaoikeus määrää Suomen Leipuriliitto ry:lle kilpailunrajoituslain (480/1992, muut. 318/2004) 7 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun. KKV esittää seuraamusmaksun suuruudeksi 55.000 euroa kuitenkin siten, ettei seuraamusmaksun määrä ylitä 10 prosenttia markkinaoikeuden päätöksen ajankohdan mukaan määräytyvästä Leipuriliiton relevantista liikevaihdosta.

4 Tiivistelmä vaatimusten perusteista

4. Leipuriliitto on rikkonut kilpailunrajoituslain 4 §:ää sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä "SEUT") 101 (1) artiklaa vuosina 2007–2011 antamalla kiellettyjä hintasuosituksia.
5. Hintasuositukset sisältyivät lehdistötiedotteisiin, jäsenkirjeisiin, Leipuri-lehden pääkirjoituksiin ja vuosikokouspuheisiin. Leipuriliitto julkaisi vuosina 2007, 2008 ja 2010 liiton vuosikokousten yhteydessä tiedotteet, jotka sisälsivät tietoja kohonneista kustannuksista sekä kehotuksen siirtää kohonneet kustannukset leipomotuotteiden hintoihin. Asia nostettiin esille myös vuosikokouspuheissa. Hintasuosituksia käsiteltiin lisäksi vuosina 2007–2010 toistuvasti Leipuri-lehden pääkirjoituksissa sekä liiton jäsenkirjeissä.
6. Hintasuosituksissa hinnankorotustarvetta perusteltiin esimerkiksi prosenttiluvuin kuvatulla kustannusten nousulla. Tulevaisuuteen ajoittuvien hinnankorotusten määrä ilmaistiin niin ikään prosenttiluvuin, esimerkiksi käyttäen prosenttiluvuin ilmaistua vaihteluväliä tai tuomalla julki yksittäisten jäsenyri-tysten liitolle ilmoittamia hinnankorotusten määriä.
7. Tiedotteet, pääkirjoitukset ja jäsenkirjeet laati Leipuriliiton edustaja A. Tämä toimitti lehdistötiedotteiden luonnokset ennen niiden julkaisemista

kommentoitaviksi Leipuriliiton niin kutsutulle puheenjohtajistolle eli hallituksen puheenjohtajalle ja varapuheenjohtajalle sekä valtuuskunnan puheenjohtajalle ja varapuheenjohtajalle.¹

8. Viraston tutkinnassa on ilmennyt viitteitä siitä, että liiton jäseninä olleiden yksittäisten elinkeinonharjoittajien edustajat olivat mukana keskustelemissa ja muodostamassa suosituksia tai vähintään vaikuttamassa Leipuriliiton hintasuositusten laatimiseen. Virasto kuitenkin kohdistaa seuraamusmaksuesityksen yksinomaan Leipuriliittoon, koska viraston hallussa oleva näyttö liiton jäsenten osallistumisesta kilpailunrikkomukseen on vähäistä ja hajanista.

5 Asian vireille tulo ja selvittäminen

9. Leipuriliitto julkaisi 12.8.2010 vuosikokouksensa yhteydessä lehdistötiedotteen, jossa muun muassa todettiin leipomoteollisuuden huonoon kannattavuuteen viitaten, että paineet leipomotuotteiden hintojen nostoon ovat suuret. KKV käynnisti lehdistötiedotteen perusteella oma-aloitteiset tutkimukset ja kuuli Leipuriliiton edustajaa A 19.8.2010. Leipuriliitto toimitti virastolle sen kilpailunrajoituslain 10 §:n perusteella pyytämiä asiakirjoja 23.8.2010 ja 28.1.2011 sekä kilpailulain (948/2011) 33 §:n perusteella pyytämiä asiakirjoja 23.4., 24.4, 9.5. ja 2.9.2014. KKV toimitti kilpailulain 35 §:ssä tarkoitettua tarkastuksen Leipuriliiton tiloissa 21.9.2012–23.10.2012. Asiaa selvitettiin kilpailulain 33 §:n perusteella tapaamisessa Leipuriliiton edustaja A:n kanssa viraston tiloissa 26.3.2014.
10. Leipuriliiton lisäksi virasto toimitti kilpailulain (948/2011) 35 §:ssä tarkoitetut tarkastukset Oy Karl Fazer Ab:ssa ja sen määräysvaltaan kuuluvassa Fazer Leipomot Oy:ssä (jäljempänä "Fazer Leipomot") 3.9.–27.11.2012 välisenä aikana sekä Vaasan Oy:ssä (jäljempänä "Vaasan") 3.9.–19.9.2012 välisenä aikana. Virasto on 17.3.2015 ilmoittanut Fazerille ja Vaasanille, etteivät ne enää ole tutkinnan kohteina asiassa.
11. KKV lähetti seuraamusmaksuesitysluonnoksen Leipuriliitolle 2.4.2015, ja Leipuriliitto toimitti vastineensa luonnokseen 13.5.2015. Virasto on ottanut Leipuriliiton vastineessa esille tuomat seikat huomioon seuraamusmaksuesitystä tehdessään. Vastine ei antanut aihetta arvioida asiaa esitysluonnoksesta poikkeavalla tavalla.
12. Virasto on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota Leipuriliiton antamiin hinnoittelusuosituksiin. Viraston 25.3.1993 antamassa päätöksessä todettiin kilpailunrajoituksen lakaneen Leipuriliiton ilmoitettua luopuneensa leipomotuotteiden hinnoittelu- tai muiden myyntiehtosuositusten antamisesta. Leipuriliitto oli julkaissut leipomotuotteiden myyntiehtosuosituksia liiton yrityskansi-

¹ LIITE 1 Muistio tapaamisesta Leipuriliiton kanssa 26.3.2014.

ossa, joka ei ollut julkisessa jakelussa, mutta jota oli myyty jäsenistölle vuosittain noin 130 kappaletta. Liitto oli myös keväällä 1991 muistuttanut jäseniään kannattavuuden säilyttämisestä ja kehottanut jäseniä tuote- ja yritys-kohtaisesti tarkistamaan mahdolliset hinnankorotustarpeet sekä aikataulut.²

6 Asian tausta

6.1 Markkinat

13. Leipuriliiton jäljempänä kuvattavat hintasuositukset ovat kohdistuneet leipomoalan tuotteiden myyntihintoihin.
14. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaiseman Leipomoteollisuuden toimialaraportin mukaan leipomoteollisuuden tuotannon bruttoarvo oli vuonna 2010 1049 miljoonaa euroa ja jalostusarvo 408 miljoonaa euroa.³ Alalla toimii valtakunnallisia leipomoita, alueellisia leipomoita ja paikallisia pienleipomoita. Leipomosektoria on hallinnut kaksi valtakunnallista, Itämeren ympärille etabloitunutta suuryritystä, Fazer Leipomot Oy ja Vaasan Oy.
15. Niin sanottujen teollisten leipomoiden osuus markkinoista on ollut vuonna 2010 noin 80 prosenttia. Tuonnin on arvioitu olleen hieman yli 5 prosenttia⁴, ja loput markkinoista on jakautunut noin 700 leipomolle. Viennin arvo oli vuonna 2010 56,5 miljoonaa euroa.⁵ Vuonna 2010 teollisia viljatuotteita puolestaan tuotiin Suomeen 260 miljoonan euron arvosta. Leipomoteollisuus on viime vuosina laajentanut markkina-alueitaan ulkomaille.⁶
16. Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisterin mukaan Suomessa toimi vuoden 2007 lopussa 770, vuoden 2010 lopussa 718 ja vuoden 2013 lopussa 696 leipomoyritystä. Valtaosa leipomoista on pieniä, alle 5 henkilöä työllistäviä yrityksiä. Yli 1000 työntekijää työllistäviä leipomoyrityksiä on vain kaksi.

6.2 Leipuriliiton toiminta

17. Suomen Leipuriliitto ry on vuonna 1900 perustettu leipomoalan ammattinharjoittajien, yritysten ja henkilöiden toimialajärjestö.
18. Leipuriliitto muun muassa seuraa leipomoalan kehitystä Suomessa ja muualla, valvoo jäsentensä yhteisiä etuja, edustaa jäseniään suhteessa viran-

² Kilpailuviraston päätös 25.3.1993, dnro 93/61/93.

³ LIITE 2 Työ- ja elinkeinoministeriön leipomoteollisuutta koskeva toimialaraportti 5/2011, s. 9

⁴ Leipuriliiton mukaan tämä arvio on voinut olla alhainen, ja joka tapauksessa tuonti on lisääntynyt huomattavasti. Vuonna 2014 Leipuriliitto on arvioinut tuonnin osuudeksi lähes 20 %.

⁵ Lukuun ei sisälly ulkomaille etabloituneiden yritysten kohdemaassa tapahtunutta valmistusta ja myyntiä.

⁶ LIITE 2 Työ- ja elinkeinoministeriön leipomoteollisuutta koskeva toimialaraportti 5/2011, s. 20, 30–31.

omaisiin ja muihin yhteisöihin sekä tekee jäsentensä asemaa edistäviä aloitteita ja esityksiä. Liiton tehtäviin kuuluu myös tiedottaa yleisesti leipomoalasta sekä jäsenilleen leipomotoimintaa koskevista tärkeistä asioista muun muassa harjoittamalla julkaisutoimintaa.⁷

19. Liiton varsinaiseksi jäseneksi voidaan hyväksyä leipomoalan liikkeenharjoittajat ja leipomotoimintaa harjoittavat oikeuskelpoiset yhteisöt. Liitolla on myös henkilöjäseniä sekä kunniajäseniä.⁸
20. Leipuriliittoon kuului vuoden 2011 lopussa 292, vuoden 2010 lopussa 300, vuoden 2009 lopussa 301, vuoden 2008 lopussa 304 ja vuoden 2007 lopussa 310 jäsenyritystä.⁹ Leipuriliiton oman arvion mukaan sen jäsenyritysten markkinaosuus on vuosina 2007–2010 ollut noin kaksi kolmasosaa Suomen leipomoalan markkinoista.¹⁰
21. Leipuriliitto julkaisee Leipuri-lehteä, joka ilmestyy kahdeksan kertaa vuodessa. Lisäksi Leipuriliitto lähettää jäsentiedotteita jäsenistölleen. Vuosina 2007 ja 2008 liitto on lähettänyt 13 jäsenkirjettä, vuonna 2009 12 jäsenkirjettä ja vuonna 2010 11 jäsenkirjettä jäsenistölleen joko postitse tai sähköpostitse.¹¹

6.3 Leipuriliiton organisaatio

22. Päätösvalta Leipuriliitossa on liittokokouksella, joita ovat liiton vuosikokous sekä mahdolliset ylimääräiset kokoukset. Vuosikokous pidetään hallituksen kutsusta vuosittain.¹² Liiton asioita hoitaa hallitus, johon kuuluu puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi seitsemän jäsentä. Hallituksen tehtävänä on muun muassa valvoa liiton toimiston toimintaa, valita liitolle toimitusjohtaja sekä laatia toimintasuunnitelma, tulo- ja menoarvio, vuosikertomus ja tilinpäätös.¹³
23. Leipuriliitolla on valtuuskunta, jonka tehtävänä on muun muassa valvoa liiton hoitoa, seurata leipomoalan kehitystä, asettaa liiton toiminnan suunta-
viivat sekä valita liiton hallituksen jäsenet puheenjohtajia lukuun ottamatta. Valtuuskuntaan kuuluu puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi vähintään kymmenen ja enintään kolmekymmentä jäsentä.

⁷ LIITE 3 Suomen Leipuriliitto ry:n säännöt, 2 §.

⁸ LIITE 3 Suomen Leipuriliitto ry:n säännöt, 3 §.

⁹ Vuoden 2013 lopussa liittoon kuului 290 jäsenyritystä. Liitolla on lisäksi joitakin kymmeniä henkilö- ja kunniajäseniä. LIITTEET 4-9 Leipuriliiton vuosikertomukset 2007–2011 ja 2013.

¹⁰ LIITE 61 Leipuriliiton vastaus KKV:n selvityspyyntöön 23.4.2014.

¹¹ LIITTEET 10–12 Leipuriliiton vastaukset KKV:n selvityspyyntöön 23.4.2014, LIITE 13 Leipuriliiton vastaus 23.8.2010 Kilpailuviraston selvityspyyntöön 23.8.2010 ja LIITE 14 Leipuriliiton vastaus KKV:n selvityspyyntöön 2.9.2014 liitteineen.

¹² LIITE 3 Suomen Leipuriliitto ry:n säännöt, 6 §.

¹³ LIITE 3 Suomen Leipuriliitto ry:n säännöt, 9 §.

24. Leipuriliiton käytännön toiminnasta ja taloudesta vastaa liiton toimiston henkilökunta, johon kuuluvat toimitusjohtaja, toimituspäällikkö sekä talous- ja toimistos sihteeri.
25. Leipuriliiton vuosien 2007-2011 puheenjohtajistot ja hallitukset on esitetty liitteessä 62.

7 Tapahtumakuvaus

26. Viraston jäljempänä esittämä tapahtumakuvaus perustuu asiassa saatuun näyttöön, joka muodostuu asiakirjanäytöstä ja Leipuriliiton edustaja A:n kuulemisista.¹⁴

7.1 Vuosi 2007

27. Leipuriliitto piti vuoden 2007 vuosikokouksen Vaasassa 10.8.–12.8.2007 ja julkaisi 9.8.2007 pitämänsä lehdistötilaisuuden yhteydessä lehdistötiedotteen otsikolla *"Halvan leivän aika on ohi – hintojen nousu väistämätöntä!"*. Tiedotteessa todettiin muun muassa, että *"Leipomotuotteiden hintojen nostaminen on välttämätön ja myös väistämätön toimenpide. Leivän ja muiden leipomotuotteiden hintoja on nostettava näillä näkymin muutaman vuoden sisällä 10–20 %"*.¹⁵
28. Noin kuukausi ennen vuosikokousta Leipuriliiton toimitusjohtaja nosti kustannusten nousun ja siitä aiheutuvat hinnankorotuspaineet esille Leipuri-lehden 5/2007 pääkirjoituksessa kirjoittaen hinnoittelusta seuraavasti: *"Ihmisten ostovoima kasvaa, mutta elintarvikkeiden hinnat eivät juuri nouse siitä huolimatta, vaikka kaikki tietävät, että yritysten kustannukset kasvavat palkankorotusten, raaka-aineiden ja energian hinnan nousun myötä. --- On vähintäänkin ihmeellistä, jos valmistava teollisuus ja kauppa eivät ota itselleen siivua nyt tehdystä ja tulevista palkankorotuksista ja niihin liittyvästä ostovoiman kasvusta."*¹⁶
29. Noin viikkoa ennen vuosikokouksen alkua, 4.8.2007, Fazer Myllyn työntekijä lähetti Leipuriliiton edustaja B:lle, Elonen Oy Leipomon edustajalle viestin, jossa hän kertoi Fazer Leipomoiden ylimmän johdon kanssa käymästään keskustelusta Leipuriliiton tulevaan lehdistötiedotte-

¹⁴ Seuraamusmaksuesitysluonnokseen antamassaan vastineessa Leipuriliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että viraston esittämässä tapahtumakuvaus selostetaan tapahtumia, jotka eivät sen näkemyksen mukaan itsessään ole kilpailunrajoituslain vastaisia ja joiden vaikutus asiakokonaisuuteen vaikuttaa epäselvältä. Virasto toteaa, että tapahtumakuvaus tarkoituksena on muodostaa kokonaiskuva vuosina 2007–2010 annettuihin hintasuositukseen liittyvistä tapahtumista viraston hallussa olevan ja tähän esitykseen liitetyn näytön pohjalta. Näytön oikeudellinen arviointi ja johtopäätökset esitetään jäljempänä luvussa 8 ("Oikeudellinen arviointi"). LIITE 64, Leipuriliiton vastine seuraamusmaksuesitysluonnokseen 13.5.2015, s. 15–17.

¹⁵ LIITE 15 Lehdistötiedote 9.8.2007.

¹⁶ LIITE 16 Leipuri-lehden pääkirjoitus 5/2007.

seen liittyen. Ylin johto oli viestin mukaan lähtenyt siitä, että Fazer Leipomot tulee korottamaan hintoja seuraavana vuonna kustannusnousuja vastaavasti, ehkä kahdessa osassa. Fazer Myllyn edustaja kirjoitti myös, että *"pakko on niin tehdä koska tulee kaksi vuotta edellisestä, eikä kukaan sellaista kestä. Siinä tiedotteessa kannattaa ottaa esille alan matala tulostaso..suuri työllisyysvaikutus..mutta kustannusnousujen takia voisi olla viisasta käyttää voimakastakin ilmaisu..ala on tällä menolla suistumassa kovaan kriisiin josta ei nousta muuta kuin hintoja korottamalla sillä kaikki löysät on jo syöty..ollaan erikoistuttu jne jne mutta rajansa on kaikella...kun nousevat viljan hinnat leikkaavat leipomalan tuloksesta liki neljänneksen ja nouseva energia ja palkat vieläkin enemmän ollaan totisen paikan edessä..pitää valita".* Leipuriliiton edustaja B lähetti 6.8.2007 Leipuriliiton edustaja A:lle edellä mainitun viestin todeten seuraavasti: *"Tässä on jotain asioita josta oli viime viikolla puhetta ! Mielestäni näistä voisi tehdä useammankin lehdistötiedotteen.(toi korotusjuttu alussa on luonnollisesti luottamuksellinen ja varauksellinen)."*¹⁷ Korotusjutulla viitattiin edellä mainittuihin hinnankorotusaikeisiin.

30. Vuosikokouksen yhteydessä julkaistun lehdistötiedotteen aiheista käytiin keskustelua jäsenistössä jo ennen tiedotteen laatimista, kun liiton puheenjohtajistolta kysyttiin mielipidettä tiedotteen muodosta sekä sisällöstä etukäteen. Leipuriliiton edustaja A lähetti viestin liiton puheenjohtajistolle 7.8.2007, kolme päivää ennen vuosikokouksen alkua. Viestin liitteenä oli luonnos lehdistötiedotteeksi Vaasassa pidettävän vuosikokouksen lehdistötilaisuuteen. Itse viestissä liiton edustaja A pyysi kommentoimaan tiedotetta muun muassa seuraavasti: *"Jauhon tulevaa hinnannousua ei liene järkevää kirjoittaa lehdistötiedotteeseen ulos, kun sitä ei tarkkaan edes tiedetä, silloin on myös turha kirjoittaa ulos palkkaprosentteja tai energian hinnan nousua. Näistä voi sitten itse lehdistötilaisuudessa puhua ja spekuloida? – Onko leivän hinnan nousu välttämätöntä vai väistämätöntä vai sekä että? - Paljonko leivän hinta nousee muutaman vuoden sisällä, uskalletaanko provosoida, että 10–20 %."*¹⁸
31. Leipuriliiton edustaja C, Oy Primula Ab:n edustaja vastasi viestiin todeten tiedotteen olevan napakka ja siitä saatavan selkänöjää leipureille seuraavan kuukauden aikana hinnoitteluun. Puheenjohtajistoon niin ikään kuuluva Leipuriliiton edustaja B, Elonen Oy Leipomon edustaja vastasi tähän muun muassa seuraavasti: *"-- Napakkana viesti on annettavakin, jotta se aiheuttaa vähän tutinaa !"*¹⁹
32. Vuosikokouksen avajaispuheessaan Leipuriliiton edustaja D, Oy Ecce-Re Ab:n edustaja puhui hinnoittelusta muun muassa seuraavasti: *"Löysin hintakeskustelun syyn selatessani vanhoja asiakirjoja. Raaka-aineiden ja työvoimakustannusten nousu 1980-luvulla oli sen verran*

¹⁷ LIITE 17 Sähköpostikirjeenvaihtoa 4.-6.8.2007.

¹⁸ LIITE 18 Sähköposti liiton edustaja A:lta puheenjohtajistolle 7.8.2007. ¹⁹

LIITE 19 Sähköpostikirjeenvaihtoa 7.8.2007.

raju, että leipurit joutuivat nostamaan hintoja vähintään kaksi kertaa vuodessa (vuonna 1989 jopa 4 kertaa). Siihen aikaan oli vielä mahdollista, että Leipuriliitto laski ”yleisen hinnankorotustarpeen” jäsenilleen, joten leipurit eivät itse juuri laskeneet tarpeitaan omista lähtökohdistaan. Maailma on siis muuttunut todella rajusti kahdenkymmenen vuoden takaisesta. Vai toisaalta, onko sittenkään?”²⁰

33. Keskustelu hinnankorotustarpeista jatkui vuosikokouksen jälkeen. Liiton edustaja A lähetti viestin liitteenä muille puheenjohtajiston jäsenille Etelä-Saimaassa 14.8.2007 julkaistun artikkelin, jossa viitattiin Leipuriliiton edellisen viikon lehdistötiedotteessa kerrottuun hinnankorotustarpeeseen muun muassa seuraavasti: *”Leipomoalalla ollaan yksimielisiä siitä, että leivän hintaa on nostettava. Leipomotuotteiden hinnat nousevat Suomen Leipuriliiton mukaan muutaman vuoden sisällä 10–20 prosenttia. Liitto perustelee korotuksia kustannusten nousulla.”* “[Leipuriliiton edustaja A] sanoo ettei toiminnan tehostaminen enää auta. Alaa uhkaa konkurssiaalto, mikäli hinnat eivät nouse.” Lehtijutussa siteerattu pienleipomon edustaja totesi hinnankorotustarpeisiin viitaten, että *”hinnat nousevat varmasti. On eri asia, tehdäänkö niiden suhteen alalla jokin yhteinen aikataulu.”*²¹ Liiton edustaja A lähetti aiempaan viestiinsä viitaten vielä uuden viestin ja totesi, että *”hinnankorotusten suhteen pitää olla varovainen mitä sanoo, koska toimittaja voi ymmärtää sanomisen väärin ja siteerata sitä väärin.”*²²
34. Liiton edustaja A kirjoitti kuukausi vuosikokouksen jälkeen Leipuri-lehden 6/2007 pääkirjoituksessa Kilpailuviraston Suomen Hiusyrittäjät ry:lle esittämästä seuraamusmaksusta. Edustaja A totesi muun muassa, että on hyvä, että tämäntapainen asia perataan markkinaoikeudessa, jotta jatkossa erilaisissa järjestöissä tiedettäisiin, mitä ja miten jäsenistölle voidaan tiedottaa kohoavista kustannuksista aiheutuvista hinnankorotuspaineista. Edustaja A kuitenkin ihmetteli *”miten Kilpailuvirastolla on aikaa, halua ja mahdollisuus puuttua tällaisiin ns. ”lillukanvarsiin”. --- Tämäntapaisella seuraamusmaksuesityksellä Kilpailuvirasto tosiasiallisesti pyrkii joko tahtoen tai tahtomattaan vain vaikeuttamaan yritysten toimintaedellytyksiä.”*²³
35. Yksittäiset leipomot informoivat liiton edustaja A:ta hinnankorotuksistaan ja niiden suuruudesta. Esimerkiksi noin kuukausi liiton julkaiseman lehdistötiedotteen jälkeen Elonen Oy Leipomon edustaja lähetti 24.9.2007 liiton toimitusjohtajalle viestin liitteenä oman leipomonsa hinnankorotuskirjeen, jonka otsikkona oli *”Historiallisen suuren kustannusnousun perusteita”*. Kirjeessä kerrottiin eri raaka-aineisiin kohdistuneista hinnankorotuksista sekä eri energiamuotojen hinnankorotusten ja palkankorotusten vaikutuksista tarpeisiin korottaa hintoja. Kirjeessä todettiin lopuksi, että *”korotustar-*

²⁰ LIITE 20 Vuosikokouspuhe Vaasa 2007.

²¹ LIITE 21 Sähköposti liiton edustaja A:lta puheenjohtajistolle liitteineen 15.8.2007. ²²

LIITE 22 Sähköposti liiton edustaja A:lta puheenjohtajistolle 15.8.2007.

²³ LIITE 23 Leipuri-lehden pääkirjoitus 6/2007.

peet vaihtelevatkin ollen pienemmillään 6 % ja suuremmillaan 14 % asettuen keskimääräisesti noin 9,2 % tietämiin.²⁴

36. Leipuriliiton 25.9.2007 lähetetyssä jäsenkirjeessä 11/2007 käsiteltiin kustannusten nousua ja hinnankorotustarpeita sekä kehoitettiin ratkaisujen tekemiseen otsikolla ”Kustannukset nousevat – Yritysten toimittava”. Hinnankorotuksiin kannustamisen yhteydessä jäsenkirjeessä välitettiin eteenpäin yksittäisten leipomoiden Leipuriliitolle kertomia hinnankorotustarpeita tietojen antajaa yksilöimättä. Lisäksi jäsenkirjeessä kerrottiin markkinaoikeudessa vireillä olleesta Suomen Hiusyrittäjät ry:n hinnankorotussuosituksia koskevasta asiasta ja todettiin, ettei Leipuriliitto voi antaa suosituksia hinnankorotuksista. Liiton edustaja totesi, että edellä mainitun tapauksen takia hän joutui kirjoittamaan jäsenkirjeen siten kuin viestistä ilmenee, todeten kuitenkin tosiasian olevan, ”*että yritysten kustannukset, niin palkat, raaka-aineet, energia ja kuljetuskustannukset, ovat nousseet huimasti ja tulevat nousemaan myös tulevaisuudessa*”. Jäsenkirjeessä kerrottiin muun muassa, että ”*palkankorotusten kustannusvaikutus tulee olemaan ensi vuonna vähintään 4,6 %, todennäköisesti jopa yli 5 %*.” Jäsenkirjeessä todettiin myös raaka-aineiden hintojen noususta muun muassa seuraavasti: ”*Muutamien tuoteryhmien osalta hinnankorotukset ovat olleet esimerkiksi seuraavanlaisia: vehnä 50-60 %, ruis 50-80 %, ohra 50-80 %*.” Jäsenkirjeen mukaan myös energiakustannukset olivat nousseet paljon ja kuljetuskustannusten noususta aiheutui lisäkustannuksia. ”*Jokaisen yrityksen tulee omalta osaltaan laskea palkankorotusten, raaka-aineiden, energian, kuljetuskustannusten ym. hinnannoususta aiheutuva kustannusvaikutus ja tehdä tarvittavat ratkaisut ja toimenpiteet, jotta yritys pystyy jatkamaan kannattavaa toimintaa myös tulevaisuudessa.--- Oma käsitykseni kuitenkin on, että ilman merkittäviä hinnankorotuksia toiminnan jatkaminen tulevaisuudessa mielekkäällä tavalla ei ole mahdollista, ei ainakaan pidemmällä aikavälillä. Veikkaanpa, että ne yritykset, jotka ajattelevat, että pitämällä hinnat alhaalla ja sitä kautta volyyymiä mahdollisesti kasvattamalla pärjäisi tässä kilpailussa, tulevat katumaan valitsemaansa ratkaisua. --- Muutama jäsenyritys on kertonut Leipuriliittoon omalta osaltaan hinnankorotustarpeistaan, toisessa jäsenyrityksessä hinnankorotustarve vaihteli tuotekohtaisesti 9-14 prosentin ja toisessa 8-16 prosentin välillä. Toivotan teille rohkeutta ja asennetta, kun teette ratkaisuja mahdollisten hinnankorotusten suhteen.*”²⁵
37. Uotilan Leipomo Oy:n eustaja lähetti 25.9.2007 viestin liiton edustaja A:lle ja kiitti hyvin tehdystä jäsenkirjeestä ja totesi yrittävänsä kantaa oman kortensa kekoon ja tarkistaa hintoja laskemiensa kustannusten suhteessa, niin että voisi jatkossakin toimittaa tuotteita kuluttajille.²⁶

²⁴ LIITE 24 Sähköposti Elonen Oy Leipomon edustajalta liiton edustaja A:lle liitteineen 24.9.2007.

²⁵ LIITE 25 Jäsenkirje 11/2007

²⁶ LIITE 26 Sähköposti Uotilan Leipomo Oy:n edustajalta liiton edustaja A:lle 25.9.2007.

7.2 Vuosi 2008

38. Vuonna 2008 keskustelua kustannusten noususta ja hinnankorotuspaineista jatkettiin Leipuriliitossa toimielimissä.
39. Leipuriliiton edustaja A lähetti kesäkuussa 2008 viestin usealle Leipuriliiton hallituksen ja puheenjohtajiston jäsenelle sekä paikallisyhdistysten puheenjohtajille ja kertoi toimittajilta tulleista puheluista liittyen leivän hintaan. Eräs toimittaja oli ihmetelty, *"miksi leivän kuluttajahinta ei ole nousut, vaikka niin paljon on ollut puhetta leivän hinnan nousemisesta"*, mihin edustaja A kertoi vastanneensa, että *"jos kyseessä on kaupan katteen pieneneminen niin se on ok, mutta jos kyseessä ei ole, niin tilanne on huolestuttava, kun tiedetään, että hinnankorotuspaineet ovat kovat."* Tähän viestiin Leipuriliiton edustaja B, Elonen Oy Leipomon edustaja vastasi liiton edustaja A:lle seuraavasti: *"Kyllä perk... leipurit on tyhmiä. ja ei ne ainakaan viisastu mitä isompia niistä tulee ! Kaikki tyrkyttää että nostakaa hintoja niin me saata... tupeksitaan tämäkin juttu !!!!"*²⁷
40. Vuoden 2008 vuosikokous pidettiin Lappeenrannassa 8.8.–10.8.2008. Vuosikokouksen yhteydessä julkaistun lehdistötiedotteen laadinnasta käytiin etukäteen keskustelua liiton puheenjohtajistossa.
41. Liiton edustaja A lähetti heinäkuun lopussa kutsun Leipuripäiville ja lehdistötiedotteen kommentoitavaksi Leipuriliiton puheenjohtajistolle. Leipuriliiton edustaja C, Oy Primula Ab:n edustaja vastasi seuraavana päivänä samoille vastaanottajille ja totesi, että *"hinnan nousu jatkuu on hyvä otsikko"* ja ehdotti lisäksi, että *"perusteluihin voisi todeta sen, että edellisen hinnankorotuksen jälkeen (2007/2008 vuodenvaihde) mikään leipomotoiminnan kustannustekijä ei ole ollut laskussa vaan kevään aikana kaikkiin on tullut voimakasta nousua"*. Elonen Oy Leipomon edustaja vastasi vielä samana päivänä tiedotteen olevan ok.²⁸
42. Leipuriliitto julkaisi vuosikokouksensa yhteydessä 7.8.2008 lehdistötiedotteen otsikolla *"Suomen Leipuriliitto ry:n vuosikokous Lappeenrannassa 8.8.–10.8.2008 – Leivän hinnannousu jatkuu!"*. Tiedotteessa toistettiin jo vuotta aiemmin Vaasan vuosikokouksen yhteydessä todettu: *"-- leivän ja muiden leipomotuotteiden hintoja on nostettava näillä näkymin muutaman vuoden sisällä 10–20 %"*. Lisäksi tiedotteessa todettiin, että *"leipomotuotteiden hintojen nostaminen jatkuu"* ja että *"se on välttämätöntä ja myös väistämätön toimenpide. --- Tilastokeskuksen mukaan leivän ja muiden leipomotuotteiden hinnat ovat vuodenvaihteen jälkeen nousseet noin 7 %. Kun huomioidaan mm. energian ja viljan nykyinen korkea hintataso, kuljetuskustannusten nousu, keväällä tehtyjen palkankorotusten aiheuttama työvoimakustannusten nousu sekä yleinen inflaation kiihtyminen, on itses-*

²⁷ LIITE 27 Sähköpostikirjeenvaihtoa 12.6.2008.

²⁸ LIITE 28 Sähköpostikirjeenvaihtoa 30.-31.7.2008.

tään selvää, että em. hinnankorotukset eivät ole leipomoalalla olleet mitenkään riittäviä.” Viimeiseksi tiedotteessa tuotiin vielä esiin se, että ”leivän ja muiden leipomotuotteiden hinnannousu on myös kuluttajan etu.”²⁹

43. Lappeenrannassa pidetyssä vuosikokouksessa Leipuriliiton hallituksen edustaja D, Oy Ecce-Re Ab:n edustaja piti avajaispuheen, jossa hän nosti esiin edellisvuoden vuosikokouksen aiheena olleet hinnankorotustarpeet seuraavasti: *”Viime vuonna Vaasan kokouksen yhteydessä järjeste-tyssä lehdistötilaisuudessa kerroimme ensimmäisenä alana tuotantopanos-ten hintojen noususta ja sitä kautta alan hintojen korotustarpeista. Silloin ei vielä voitu arvata, että panimme alulle keskustelun, jota vieläkin mediassa käydään päivittäin, ja mitä suurimmalla syyllä. Raaka-aineiden ja energian hinnat nousevat miltei kuukausittain ja sen lisäksi palkkoja korotetaan työvaltaisella alallamme pääsääntöisesti kaksi kertaa vuodessa. Vaikeudet saada siirrettyä korotustarpeet tuotteiden hintoihin lienevätkin osasyynä siihen, että leipomoiden määrä väheni viime vuonna ---.”³⁰*
44. Leipuriliiton elokuun lopussa 2008 lähettämässä jäsenkirjeessä 9/2008 kerrottiin palkkakustannusten noususta ja hinnankorotustarpeista muun muassa seuraavasti: *”---kaupan puolella varmasti tiedetään, että leipomoalan yritykset eivät ole saaneet siirrettyä leipomotuotteiden hintoihin, ei edes lähimainkaan, vuoden 2007 keväällä alkanutta raaka-aineiden hinnannousua. Tosiasia on, että hinnankorotuspaineet leipomoalalla ovat kovat---.”* Lisäksi jäsenkirjeessä todettiin, että *”on selvää, että hinnankorotusten tekeminen alkuvuoden 2009 jälkeen vuoden 2010 kevääseen/syksyyn on äärimmäisen vaikeaa, koska media, viranomaiset ja kuluttajat seuraavat tarkasti alv-vähennyksen siirtämistä hintoihin.”* Jäsenkirjeen liitteenä oli vielä parin viikon takaisen vuosikokouksen yhteydessä julkaistu lehdistötiedote.³¹
45. Syyskuussa 2008 myös Leipuriliiton valtuuskunnan ja hallituksen kokouksessa keskusteltiin pöytäkirjan perusteella raaka-aineiden hinnoista ja palkkojen korottamisesta vuosina 2008 ja 2009. Raaka-aineiden hintojen todettiin olevan edelleen korkealla. Vaikka viljan hinnassa olikin ollut pientä hinnanalaskua, ei tämä ollut kuitenkaan näkynyt jauhojen hinnanalaskuna. Lisäksi keskusteltiin työntekijäpuolen kuukausiansioiden noususta.³²
46. Vuoden 2008 loppupuolella Leipurilehden (nro 7/2008) pääkirjoituksessa liiton edustaja kyseenalaisti vielä kertaalleen leivän hinnan ja antoi esimerkin hinnankorotuksen vaikutuksesta seuraavasti: *”Osalle kuluttajista leivän hinnalla ei ole myöskään mitään merkitystä. Kun näin on, niin miksi kaikkien leipien tulee kaupassa olla aina niin edullisia? Leivän hinnankoro-*

²⁹ LIITE 29 Lehdistötiedote 7.8.2008.

³⁰ LIITE 30 Vuosikokouspuhe Lappeenranta 2008.

³¹ LIITE 31 Jäsenkirje 9/2008.

³² LIITE 32 Leipuriliitto valtuuskunnan ja hallituksen kokouksen pöytäkirja 2/2008 ja 3/2008.

*tuksista puhuttaessa pitäisi myös muistaa, että esim. 10 % hinnankorotus tarkoittaa käytännössä noin 10-20 sentin korotusta tuotteen hintaan.*³³

7.3 Vuosi 2009

47. Vuonna 2009 liiton vuosikokouksen yhteydessä ei keskusteltu aikaisempien vuosien, ja myös seuraavan vuoden, tapaan hinnankorotuspaineista eikä niitä mainittu lehdistötiedotteessa.³⁴
48. Sen sijaan syyskuussa 2009 Leipuriliiton edustaja, Vaasanin työntekijä lähetti liiton edustaja A:lle viestin, jossa hän totesi seuraavasti: ” *Hin- takeskustelusta, kun lehdistössä osoitetaan nyt teollisuuden ja kaupan yh- teisen osuuden kasvaneen. Leipuriliitto voisi ottaa kantaa leipomotoiminnan tilastojen pohjalta: "Toiminnan kannattavuus Suomessa on alle eurooppa- laisen keskikannattavuuden, ja kehityssuunta on viime vuosina ollut edel- leen aleneva". Jos yllä olevaan löytyisi riittävät perustelut niin voisimme osaltamme kuitata ettei leipomoteollisuus ole pystynyt kannattavuuttaan tässä tilanteessa parantamaan. Samalla voisimme esittää huolestuttavaa, että toimialan kannalta on huolestuttavaa jos emme pääse kohti eurooppa- laista keskikannattavuustasoa.*”³⁵
49. Tämän jälkeen lokakuussa julkaistussa Leipuri-lehden (7/2009) pääkirjoi- tuksessa liiton edustaja A kiinnitti lukijoiden huomiota tuotteiden hinnoit- teluun muun muassa seuraavasti: ”...*olisi syytä pysähtyä useammin miet- timään tuotteiden hinnoittelua. Voi hyvin kysyä, kuka todellisuudessa arvos- taa sellaisia tuotteita, joita saa pilkkahintaan?*” Samassa kirjoituksessa edustaja A ihmetteli ns. ruispala-tyyppisten leipien hinnoittelua seuraavas- ti: ”*Kun katsoo tämänhetkisiä kuluttajahintoja päivittäistavara-kaupassa, ei tiedä pitäisikö itkeä vai nauraa, niin halvalla niitä myydään. Koko ruispala- tuoteryhmä on pian osa halpatuoteryhmää, jos jotain ei pian tehdä. --- Eri leipomoiden isompia ruisleipäpusseja myydään tällä hetkellä kaupossa alle 1,30 € pussi. Ja vielä halvemalla myydään kaupan omilla merkeillä varus- tettuja halpishintaisia ruispaloja. Samantyyppisiä tuotteita myytiin 1990- luvulla hintaan 2,30 € pussi. On selvää, että yhdelläkään leipomolla ei olisi tähän varaa. --- Ruisleipien kuluttajahinta on kuukaudessa laskenut 1,6 %. Ja kaiken lisäksi ko. leipien tämänhetkiset hinnat ovat huomattavasti alle heinäkuun 2009 hintojen. --- Eikö leipomoala arvosta omia ruispala- tyyppisiä tuotteitaan, kun niitä ollaan valmiita myymään niin halvalla?*”³⁶

³³ LIITE 33 Leipuri-lehden pääkirjoitus 7/2008.

³⁴ Liiton edustaja A:n mukaan tämä saattoi johtua mm. siitä, ettei aina voida käsitellä samoja aiheita. Toisaalta vuoden 2009 hinnankorotusvaikeuksia, jotka johtuivat alv-vähennyksistä, käsiteltiin vuoden 2008 lopussa julkaistussa jäsenkirjeessä. LIITE 25 Jäsenkirje 9/2008.

³⁵ LIITE 34 Sähköposti Vaasanin työntekijältä liiton edustaja A:lle 23.9.2009.

³⁶ LIITE 35 Leipuri-lehden pääkirjoitus 7/2009.

7.4 Vuosi 2010

50. Hintakeskustelu jatkui heti alkuvuodesta 2010, kun Leipuriliiton edustaja A kritisoi Leipuri-lehden 2/2010 pääkirjoituksessa sesonkituotteiden alehintoja seuraavasti: *"-- mietin, miten suomalaisilla leipureilla on tänä päivänä tähän varaa? – Sesonkituotteiden arvoa ei myöskään pidä pilata liian alhaisilla hinnoilla. -- yksi leipomo toimi tänäkin vuonna valtavirrasta poiketen. Toivottavasti ensi vuonna muutkin leipomot uskaltavat seurata perässä."*³⁷
51. Kustannus- ja hinnankorotuspaineet herättivät keskustelua liiton jäsenistön keskuudessa ennen vuoden 2010 vuosikokousta. Myös vuosikokouksen lehdistötilaisuuden yhteydessä julkaistavan lehdistötiedotteen sisällöstä käytiin keskustelua.
52. Liiton edustaja A lähetti 1.7.2010 sähköpostiviestin Fazer Leipomoiden edustajalle todeten, että *"hyvä haastattelu Kalevassa"*. Viestin liitteenä oli Kalevassa julkaistu artikkeli, jossa edellä mainittu edustaja muun muassa veikkasi leivän hinnan nousevan 2-5 prosenttia seuraavan vuoden alussa. Haastattelussa edustaja totesi leivän hintatason olleen jo pitkään kestävämmän alhaalla, mikä oli koetellut etenkin pienten leipomoiden kannattavuutta.³⁸
53. Eräs Vaasanin työntekijöistä, liiton edustaja, lähetti 9.8.2010 aamulla viestin oman organisaationsa sisällä ja kertoi, että *"Leipuriliitto pitää torstaina [12.8.2010] lehdistötilaisuuden (leipuripäivät, leipuriliiton historiikki, kustannuspaineet)"*. Hän totesi edelleen viestissään, että *"painotin [liiton edustaja A:lle] että teollisuuden hinnankorotuspaineita korostetaan, kuluttajahinnoistahan päättää kauppa."*³⁹
54. Vaasanin organisaatiossa tähän sisäiseen viestiin vastattiin kysymällä, *"voisimmeko ohjastaa korotustarpeen määrässä?"*. Alkuperäisen viestin lähettänyt Vaasanin työntekijä vastasi tähän viestiin seuraavasti: *"-- hankinta päivittää hinnankorotustarpeen tämän viikon aikana. -- käydään läpi mitä saadaan keskiviikkona koostettua."*⁴⁰
55. Vuosikokouksen lähestyessä liiton edustaja A pyysi 9.8.2010 hallituksen ja puheenjohtajiston jäseniä osallistumaan vuosikokouksen yhteydessä julkaistavan lehdistötiedotteen laadintaan lähettämällä näille tiedoksi tiedotustilaisuuskutsun sekä pyytämällä kertomaan asioista, joita pitäisi käsitellä tiedotustilaisuudessa. Liiton edustaja A ilmoitti laativansa myös lehdistötiedotteen saamiensa kommenttien pohjalta.⁴¹ Liiton toimitusjohtaja lähetti lisäksi kutsun tiedoksi myös pelkästään niin kutsutulle puheenjohtajistolle ja

³⁷ LIITE 36 Leipuri-lehden pääkirjoitus 2/2010.

³⁸ LIITE 37 Sähköposti liiton edustaja A:lta Fazer Leipomoiden edustajalle 1.7.2010.

³⁹ LIITE 38 Vaasanin sisäinen sähköposti 9.8.2010.

⁴⁰ LIITE 39 Vaasanin sisäistä sähköpostikirjeenvaihtoa 9.8.2010.

⁴¹ LIITE 40 Sähköposti liiton edustaja A:lta hallitukselle ja puheenjohtajistolle 9.8.2010.

kysyi viestissään, ”...olisiko kutsun pitänyt olla teidän mielestä räväkämpi?” ja jatkoi, ”itse lehdistötiedotteeseen liittyen, jos teillä on ideoita, niin ottaisin niitä mielelläni vastaan”.⁴²

56. Liiton edustaja A lähetti 9.8.2010 kutsun tiedoksi erikseen myös Fazerin palveluksessa työskentelevälle, Etelä-Suomen Leipomoyrittäjät ry:n edustajalle, joka lähetti samana päivänä liiton edustaja A:lle muutamaa liitteen, mukaan lukien viljan hintaa koskevia artikkeleita Fazerin uutiskoosteista, avuksi lehdistötilaisuuteen.⁴³
57. Edellä mainittu Vaasanin työntekijä ja liiton edustaja lähetti lisäksi 10.8.2010 liiton edustaja A:n lähettämän tiedotustilaisuuskutsun Vaasanin sisällä tiedoksi ja totesi olevansa yhteydessä liiton edustaja A:han varmistaakseen, että ”viesti hinnankorotuspaineesta on meidän intressimme mukainen”. Tämän viestin kyseinen työntekijä lähetti edelleen tiedoksi Vaasanin konsernin sisällä.⁴⁴
58. Päivää ennen lehdistötilaisuutta, 11.8.2010, liiton edustaja A lähetti liiton puheenjohtajistolle tiedoksi luonnoksen lehdistötiedotteesta ja pyysi kommentteja seuraavalla saatteella: ”Oheinen tiedote on tarkoitus huomenna laittaa julkisuuteen. --- Miltä näyttää? Jos on jotain kommentoitavaa/huomautettavaa, niin laittakaa viestiä.” Edustaja A pyysi viestissään, ettei viestiä välitetä eteenpäin.⁴⁵
59. Tiedoteluonnoksessa todettiin muun muassa seuraavaa: ”Leipomoteollisuuden kannattavuus on Suomessa edelleen huono, joten paineet leipomotuotteiden hintojen nostoon ovat suuret. Vuoden 2009 alusta lähtien leipomoalalla kustannukset ovat nousseet yli 10 %, mitä alalla toimivat yritykset eivät ole saaneet siirrettyä tuotteiden myyntihintoihin. Kustannukset ovat nousseet raaka-aineiden, kuljetuskustannusten sekä palkkojen kohoamisen myötä. Myös viljojen maailmanmarkkinahinnat ovat nousseet nopeasti jo muutaman kuukauden ajan ja on vaara, että viljan hinnasta tulee erilaisissa viljapörsseissä keinottelun kohde. Leipomoalan kustannuskehitys huomioiden on selvää, että myös mahdollisesta viljan hinnan noususta aiheutuu leipomoille lisää kustannuspaineita, jotka on siirrettävä leipomotuotteiden hintoihin, siis leipomoiden myyntihintoihin. Siitä, mikä vaikutus tulevilla hinnannousulla on kaupassa myytävien leipien ja muiden leipomotuotteiden kuluttajahintoihin, päättävät päivittäistavarakaupan toimijat hinnoitellessaan tuotteet kaupan hyllylle.”⁴⁶

⁴² LIITE 41 Sähköposti liiton edustaja A:lta puheenjohtajistolle 9.8.2010.

⁴³ LIITE 42 Sähköpostikirjeenvaihtoa 9.8.2010, LIITE 43 Kirje maailman viljamarkkinoista ja LIITE 44 Artikkeleita koskien viljan hintaa.

⁴⁴ LIITE 45 Sähköpostikirjeenvaihtoa 9.8.-10.8.2010.

⁴⁵ LIITE 46 Sähköposti liiton edustaja A:lta puheenjohtajistolle 11.8.2010.

⁴⁶ LIITE 46 Sähköposti liiton edustaja A:lta puheenjohtajistolle 11.8.2010.

60. Samana päivänä Leipuriliiton edustaja B, Elonen Oy Leipomon edustaja vastasi edustaja A:n viestiin todeten: *"mielestäni ok!"*.⁴⁷ Asiaa virastossa selvitettäessä Leipuriliiton edustaja A on kertonut, että myös Vaasanin eräs työntekijä ja liiton edustaja on kuitenkin saattanut kommentoida lehdistötiedoteluonnosta.⁴⁸
61. Vaasanissa koostettiin edellä todetun mukaisesti aineistoa Suomen hinnankorotuspaineista Leipuriliiton tiedotustilaisuutta varten ja aineisto lähetettiin 11.8.2010 sisäisesti saatteella *"-- pyynnöstä tehtiin Leipuriliiton torstaista esittelyä varten arvio Suomen hinnankorotuspaineista. Tältä pohjalta on koottu indeksimateriaali ja FB [fresh bakery] kustannusrakenteen mukainen korotuspaine. -- Työn alla miten omat kustannukset ovat kehittyneet vs. ulkoinen indeksikehitys, laitan tämän teille kun valmista."*⁴⁹ Sähköpostin liitteenä oli taulukko kustannustekijöiden indeksoiduista kehityksistä.⁵⁰ Tämän samaisen taulukon Vaasanin työntekijä, liiton edustaja, lähetti liiton edustaja A:lle noin tuntia ennen 12.8.2010 pidetyn Leipuriliiton tiedotustilaisuuden alkua.⁵¹
62. Samainen Vaasanin työntekijä ilmoitti myös Vaasanin sisällä toimittaneensa edellä mainitun indeksikaavion liiton edustaja A:lle taustatiedoksi, ei jaettavaksi materiaaliksi. Viestissä tämä kertoi myös, että *"sanallisesti [liiton toimitusjohtaja] perustelee teollisuuden edelleen heikentyneitä kannattavuutta ja yli 10 % hinnankorotustarvetta (raaka-aineet, työvoimakustannukset, energia, pakkausmateriaalit). [Liiton edustaja A:n] mukaan ainakin YLE uutisoi asian."*⁵²
63. Leipuriliitto piti tiedotustilaisuuden 12.8.2010 ennen Helsingissä 13.8.-15.8.2010 pidetyn vuosikokouksen alkamista ja julkaisi samassa yhteydessä lehdistötiedotteen otsikolla *"Tiedote: Leipomoalalla hinnankorotuspaineita"*.⁵³ Tiedote vastasi sisällöltään edellä mainittua luonnosta.
64. Vaasanin työntekijä kommentoi myöhemmin samana päivänä, lehdistötiedotteen jälkeen, samalle vastaanottajakunnalle Vaasanin sisällä, että *"(Leipuriliiton edustaja) indikoi tarpeeksi 5-10 %, YLE:n uutinen netissä"*.⁵⁴
65. Vuosikokouksen yhteydessä Leipuriliiton edustaja B, Elonen Oy Leipomon edustaja piti 14.8.2010 juhlapuheen, jossa hän totesi hinnankorotuspaineista seuraavasti: *"Vaikka mediassa jo jostain syystä ker-*

⁴⁷ LIITE 47 Sähköposti Elonen Oy Leipomon edustajalta liiton edustajalle A 11.8.2010.

⁴⁸ LIITE 1 Muistio tapaamisesta Leipuriliiton kanssa 26.3.2014.

⁴⁹ LIITE 48 Vaasanin sisäistä sähköpostikirjeenvaihtoa 11.8.2010.

⁵⁰ LIITE 49 Vaasanin laatima indeksikaavio.

⁵¹ LIITE 50 Sähköposti Vaasanin työntekijältä liiton edustaja A:lle 12.8.2010.

⁵² LIITE 51 Vaasanin sisäinen sähköposti 12.8.2010.

⁵³ LIITE 52 Lehdistötiedote 12.8.2010.

⁵⁴ LIITE 53 Vaasanin sisäistä sähköpostikirjeenvaihtoa 12.8.2010.

rottiinkin, että viljan hinnan nousulla ei ole vaikutusta leivän hintaan, niin jokainen meistä leipureista voi miettiä, mitä perusraaka-aineen hinnan suuri nousu tarkoittaisi leivän tukkuhintoihin. Tämän ja muiden kustannusnousujen lisäksi ovat korotuspaineet vuodenvaihteen paikkeilla viiden – kymmenen prosentin luokkaa tukkuhinnoissa, tuotteista ja tuoteryhmistä riippuen. – Muistetaan kuitenkin itse hinnoitella tuotteemme kustannustasoa vastavasti --” Liiton edustaja B jatkoi puheessaan vielä myöhemmin: ”Nyt on todella tärkeää olla ”skarpina”, pelata omat kortit oikein ja varmistaa, että toimintaedellytykset ovat jokaisella kunnossa myös tulevaisuudessa. Kaiken tämän keskellä meidän tulee vielä huolehtia yhteisestä haasteestamme, saada kokonaiskulutus kasvuun. Huolehditaan siis kilpailukyvyttämme tuotekehitystä unohtamatta. Tulijoita leivän korvaajiksi tuntuu riittävän.”⁵⁵

66. Hinnankorotuksia käsiteltiin Vaasanin sisällä pian vuosikokouksen yhteydessä julkaistun lehdistötiedotteen jälkeen elokuussa 2010.⁵⁶
67. Leipuriliiton edustaja A lähetti 27.8.2010 Elintarviketeollisuusliitto ry:n työntekijälle tiedoksi artikkeleita ja totesi samassa yhteydessä pitävänsä Päivittäistavara-kauppa ry:n entisen edustajan kommenttia hyvänä liittyen Kilpailuvirasto-keskusteluun. Viestissä edustaja referoi artikkeleita seuraavasti: ”-- mukaan nyt ennakoit korotukset eivät ole vain ilmoitusasia ja niille täytyy löytyä perusteita, kun kaupan hintaneuvottelut tulevat ajankohtaisiksi ennen vuodenvaihdetta. Ne käydään suoraan kaupan yksiköiden ja teollisuuden toimijoiden kesken, painottaa - -”. Liiton edustaja A totesi viestissään lisäksi, että ”toivottavasti kilpailuviraston väki myös lukee tuon -- kommentin. Ehkä sen pohjalta he osaavat päätellä, että toimialaliittojen yksittäisillä näkökannoilla ei ole suurta merkitystä.” Liiton edustaja A jatkoi vielä seuraavasti: ”Kysymyshän on lähinnä siitä, että toimialaliitto yrittää antaa vähän tukea siihen, että yksittäisillä tavarantoimittajilla olisi edes vähän itseluottamusta keskustella (yrityksen tarvitsemista) hintojen nostamisista, kun menevät keskittyneen kaupan kanssa neuvottelemaan.”⁵⁷
68. Vuosikokouksen jälkeen syyskuussa julkaistussa Leipuri-lehden 6/2010 pääkirjoituksessa liiton edustaja A jatkoi hinnankorotuspaineiden korostamista seuraavasti: ”--- paineet eri toimialoilla hintojen nostamiselle ovat suuret. Nyt jo tiedetään, että niin energia-, kuljetus-, kuin palkkakustannukset ovat nousseet ja puheet viljan hinnan mahdollisesta noususta jatkuvat kiivaina.” Liiton edustaja A jatkoi vielä toimialaliittojen tehtävistä ”Toimialaliittojen, kuten Suomen Leipuriliiton, tehtävänä on tuoda esille markkinoilla ja toimintaympäristössä tapahtuvia asioita ja muutoksia, jotka saattavat vaikuttaa toimialajärjestön jäsenten toimintaan ja niiden kannattavuuteen. Hinnankorotuspaineet ovat yksi tällainen tärkeä asia. Se, miten nämä paineet saadaan siirrettyä tuotteiden hintoihin, ei ole helppo tehtävä ---. Yritysten on

⁵⁵ LIITE 54 Vuosikokouspuhe 2010 .

⁵⁶ LIITE 55 Vaasanin sisäistä sähköpostikirjeenvaihtoa liitteineen 25.8.2010.

⁵⁷ LIITE 56 Sähköpostikirjeenvaihtoa 27.8.2010.

joka tapauksessa toimittava, kun kustannukset nousevat. On nostettava hintoja tai tehostettava edelleen yrityksen toimintaa tai laitettava "lappu luukulle". Myöhemmin pääkirjoituksessa todettiin vielä, että *"--- samanaikaisesti tuntuu siltä, että kustannusten nousun myötä kaikkien muiden tuoteryhmien hinnat voivat nousta, mutta ei leivän hinta."*⁵⁸

69. Liiton edustaja A lähetti muun muassa Leipuriliiton edustajille sekä puheenjohtajistolle 14.9.2010 viestin liitteenä Helsingin Myllyn edustajan Forssan lehteen kirjoittaman mielipidekirjoituksen "Viljan hinta vaikuttaa leivän hintaan" saatteella "Kannattaa perehtyä, hyvä mielipide."⁵⁹
70. Mielipidekirjoituksessa Helsingin Myllyn edustaja totesi muun muassa seuraavasti: "Viljan hinta lähti elokuussa jyrkkään nousuun, kun tiedot Euroopan heikosta sadosta yhdistyivät Venäjän vientikieltoihin. Leipuriliitto kertoi elokuussa, että tämän seurauksena leivän hinta tulee nousemaan. Viljelijät vastasivat leipureille MTK:n tiedotteessa 19.8. sekä yksittäisissä mielipidekirjoituksissa. Heidän mukaansa viljan hinnan osuus on leivän kuluttajahinnasta marginaalinen, eikä se voi juurikaan vaikuttaa leivän hintaan. Myös Kilpailuvirasto haastoi leipurien puheet, ja esitti peräti epäilyksiä hintakartellista." Artikkelin lopussa arvioidaan muun muassa leipäpaketin hinnan nousuksi 8 % ja todetaan, että "juuri tämän kokoisesta hinnannoususta Leipuriliitto elokuussa varoittelikin."⁶⁰

7.5 Vuosi 2011

71. Kustannus- ja hinnankorotuspaineista keskustelua jatkettiin taas alkuvuodesta 2011.
72. Leipuriliiton edustaja B, Elonen Oy Leipomon edustaja lähetti Leipuriliiton edustajille sekä puheenjohtajistolle 15.2.2011 viestin liittyen seuraavan päivän hallituksen kokoukseen ja kysyi viestissään vastaanottajien mielipidettä ja linjausta siihen, "kuinka tulemme esiin kun media joka tapauksessa tulee kohta kysymään viljan hinnannousun vaikutusta leivän hintaan. Kustannuspaineita kun on vaikea kieltääkään, jos kehitys jatkuu. Linjatkaa!"⁶¹

⁵⁸ LIITE 57 Leipuri-lehden pääkirjoitus 6/2010.

⁵⁹ LIITE 58 Sähköposti liiton edustaja A:lta hallitukselle, puheenjohtajistolle ja muille jäsenille 14.9.2010.

⁶⁰ LIITE 59 Artikkelin Forssan Lehti 14.9.2010.

⁶¹ LIITE 60 Sähköpostikirjeenvaihtoa 15.2.2011.

8 Oikeudellinen arvio

8.1 Menettelyyn soveltuvat oikeudellisen arvion lähtökohdat

8.1.1 Sovellettava laki

73. Kilpailulain 50 §:n 3 momentin mukaan ennen kilpailulain voimaantuloa tahtuneisiin kilpailurikkomuksiin sovelletaan kyseisen lain voimaan tullessa voimassa olleita eli kilpailunrajoituslain säännöksiä.
74. Leipuriliiton menettely on KKV:n hallussa olevan näytön perusteella alkanut elokuun alussa 2007 ja päättynyt alkuvuodesta 2011 eli ennen kilpailulain voimaantuloa, joten sitä arvioidaan tuolloin voimassa olleen kilpailunrajoituslain säännösten mukaan.

8.1.2 Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

75. Kilpailunrajoituslain 1 a §:n mukaan silloin, kun kilpailunrajoitus on omiaan vaikuttamaan Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sovelletaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan säännöksiä⁶².
76. Kilpailunrajoituslain esitöissä on unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntöön viitaten todettu, että kilpailunrajoitus voi olla omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, kun riittävällä todennäköisyydellä voidaan ennakoida, että kilpailunrajoituksella voi olla yhteismarkkinoiden kannalta merkityksellinen välitön tai välillinen, todellinen tai potentiaalinen vaikutus jäsenvaltioiden välisen kaupan rakenteeseen. Kaupan käsite on hyvin laaja.⁶³
77. Unionin kilpailusääntöjä ei sovelleta sellaisiin sopimuksiin ja menettelytapoihin, jotka eivät ole omiaan vaikuttamaan tuntuvasti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Vaikutuksen tuntuvuuden arvioinnissa on otettava huomioon kulloisenkin yksittäisen tapauksen olosuhteet ja etenkin sopimuksen ja menettelytavan luonne, niiden soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden luonne ja asianomaisten yritysten markkina-asema. Mitä suurempi on asianomaisten yritysten markkina-asema, sitä todennäköisemmin sopimus tai menettelytapa on omiaan vaikuttamaan tuntuvasti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.⁶⁴ Oikeuskäytännön perusteella vaikutuksen ei välttämättä tarvitse ol-

⁶² Nykyisin SEUT 101 ja 102 artiklat.

⁶³ HE 11/2004 vp., s. 29.

⁶⁴ Komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa tarkoitettua kauppaan kohdistuvan vaikutuksen käsitettä koskevista suuntaviivoista, EYVL C 101 /07, 27.4.2004, kohdat 12 ja 45.

la negatiivinen, vaan se voi olla myös jäsenvaltioiden välistä kauppaa lisäävä.⁶⁵

78. Viraston selvityksen kohteena ollut Leipuriliiton menettely on kohdistunut koko Suomen alueelle lehdistötiedotteiden, jäsenkirjeiden ja Leipuri-lehden pääkirjoitusten jakelun muodossa vuosien 2007-2010 aikana. Kyseisenä ajanjaksona liiton jäsenistä Fazer Leipomot ja Vaasan ovat hallinneet leipomomarkkinoita valtakunnallisesti, ja ne ovat toimineet myös muissa Itämeren maissa.⁶⁶ Edellä mainittujen kahden suuren leipomoyrityksen lisäksi Leipomoliittoon kuuluu noin puolet kaikista Suomen leipomoalan yrityksistä.
79. Leipomotuotteilla käydään valtioiden rajat ylittävää kauppaa. Vuonna 2010 teollisten viljatuotteiden viennin arvo oli 56,5 miljoonaa euroa.⁶⁷ Vuonna 2010 teollisia viljatuotteita puolestaan tuotiin Suomeen 260 miljoonan euron arvosta.⁶⁸ Leipuriliiton menettely on siten kohdistunut sellaisiin markkinoihin, joille kuuluvilla tuotteilla käydään kauppaa jäsenvaltioiden välillä.
80. KKV katsoo, että yllä esitetyillä perusteilla Leipuriliiton menettely on ollut omiaan vaikuttamaan tuntuvasti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja sen rakenteeseen. Näin ollen virasto soveltaa tapaukseen 1.11.2011 asti voimassa olleen kansallisen kilpailunrajoituslain 4 §:n lisäksi SEUT 101 artiklaa.

8.1.3 Kilpailunrajoituslain 4 § ja SEUT 101 (1) artikla

81. Kilpailunrajoituslain 4 §:n mukaan sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset sekä elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena on merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai joista seuraa, että kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy, ovat kiellettyjä.
82. Kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat:
- 1) joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja;
 - 2) joilla rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka investointeja;
 - 3) joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä;

⁶⁵ Yhdistetyt asiat 56/64 ja 58/64, *Établissements Consten S.à.R.L. and Grundig-Verkaufs-GmbH v. komissio*, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.7.1966.

⁶⁶ Fazer on Ruotsissa toiseksi suurin leipomoalan yritys. Yrityksen toiminta Ruotsissa käynnistyi vuonna 1982. Lisäksi Fazerilla on vahva markkina-asema leipämarkkinoilla Baltian maissa. Fazerin toiminta Baltiassa alkoi vuonna 1993 sen perustettua leipomoon Tallinnaan. Fazer on kolmanneksi suurin toimija Virossa sekä Liettuaissa. Vaasanin kotimarkkina-alueeseen kuuluvat Pohjoismaat ja Baltian maat. Liite 2, TEM:n leipomoteollisuutta koskeva toimialaraportti, s. 17.

⁶⁷ Tähän ei sisälly ulkomaille etabloituneiden Fazerin ja Vaasan kohdemaassa tapahtunutta valmistusta ja myyntiä.

⁶⁸ LIITE 2 Työ- ja elinkeinoministeriön leipomoteollisuutta koskeva toimialaraportti 5/2011, s. 30–31.

- 4) joiden mukaan eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin sovelletaan erilaisia ehtoja siten, että kauppakumppanit asetetaan epäedulliseen kilpailuasemaan; tai
- 5) joiden mukaan sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan se, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.
83. Kilpailunrajoituslain 4 § perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan 1 kohtaan⁶⁹ ja sitä on tulkittava 101 (1) artiklan soveltamiskäytännön mukaisesti.⁷⁰
84. Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä tarkoitetaan kilpailunrajoituslain esitöiden sekä oikeuskäytännön mukaan esimerkiksi toimialayhdistystä.⁷¹ Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöksen määritelmä on laaja ja se kattaa varsinaisten päätösten lisäksi esimerkiksi yhteenliittymän antaman suosituksen, jota voidaan sen oikeudellisesta luonteesta ja velvoittavuudesta riippumatta pitää todellisena ilmauksena yhteenliittymän tahdosta yhteensovittaa jäsentensä käyttäytyminen suosituksen mukaiseksi.⁷²
85. Sopimuksen, päätöksen tai yhdenmukaistetun menettelytavan tarkoituksena voidaan katsoa olevan merkittävästi rajoittaa kilpailua erityisesti silloin, kun kyse on kilpailijoiden välisistä rajoituksista, joilla vahvistetaan hintoja, rajoitetaan tuotantoa tai myyntiä taikka jaetaan markkinoita tai asiakkaita. Tämä ei edellytä, että kilpailunrajoituksen osapuolilla olisi ollut nimenomainen tarkoitus rajoittaa kilpailua, vaan ratkaisevaa on menettelyn objektiivisesti arvioitu tavoite. Näyttö osapuolten subjektiivisesta aikomuksesta rajoittaa kilpailua on arvioinnissa merkittävä tekijä, muttei välttämätön edellytys.⁷³ Unionin oikeuskäytännön mukaan kilpailunrajoituksen tulee olla itsessään riittävän vahingollinen, jotta sitä voitaisiin pitää tarkoitukseltaan kilpailua rajoittavana. Arvioinnissa on tarkasteltava muun muassa rajoituksen sisältöä, tavoitteita, sen taloudellista ja oikeudellista asiayhteyttä sekä otettava huomioon rajoituksen kohteena olevien hyödykkeiden luonne sekä kyseisten markkinoiden toimintaan ja rakenteeseen liittyvät tosiasialliset olosuhteet.⁷⁴

⁶⁹ Entinen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohta.

⁷⁰ HE 11/2004 vp., s. 31.

⁷¹ HE 11/2004 vp., s. 30, KHO 14.6.2013, dnro 277/2/10 taltio 1993, s. 15, asia C-309/99, Wouters, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.2.2002, kohta 64, asia 2005/8/EY Belgian Architects' Association, komission päätös 24.6.2004, kohdat 38 ja 44.

⁷² Asia 45/85, Verband der Sachversicherer e.V. v. komissio, 27.1.1987, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.1.1987, kohdat 26–32 ja KHO 14.6.2013, dnro 277/2/10 taltio 1993, s. 16–17.

⁷³ HE 11/2004 vp., s. 32 ja komission suuntaviivat 81 (nykyisin 101) artiklan 3 kohdan soveltamisesta, 2004/C 101/08, kohta 22.

⁷⁴ Asia C-671/13 P, Groupement des cartes bancaires (CB) v. komissio, unionin tuomioistuimen tuomio 11.9.2014, kohdat 52–53 ja asia C-32/11, Allianz Hungária Biztosító, unionin tuomioistuimen tuomio 14.3.2013, kohta 36.

86. Jos sopimuksen tarkoituksena katsotaan olevan kilpailun rajoittaminen, sen oletetaan vaikuttavan kielteisesti kilpailuun ja kuuluvan lähtökohtaisesti 101 artiklan kiellon piiriin. Oletus perustuu kilpailun rajoittamisen vakavaan luonteeseen ja kokemukseen siitä, että sopimuksilla, joiden tarkoituksena on rajoittaa kilpailua, on todennäköisesti kielteisiä vaikutuksia markkinoille ja ne vaarantavat yhteisön kilpailusääntöjen tavoitteet.⁷⁵ Tällaisissa tapauksissa kilpailua estävien, rajoittavien tai vääristävien vaikutusten osalta ei tarvitse esittää erillistä näyttöä.⁷⁶
87. Hintoja koskevat suositukset ja ohjeet ovat omiaan yhdenmukaistamaan yritysten hinnoittelua ja haittaavat markkinoiden itseohjautuvuutta. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että tavoite- ja suositusintoja koskevat järjestelyt sekä toimialajärjestöjen antamat hintasuositukset ovat samalla tavalla kiellettyjä kuin yhteisiä myyntihintoja koskevat järjestelyt, koska ne luovat osapuolille mahdollisuuden kohtuullisen varmasti ennakoitua kilpailijoidensa tulevan hinnoittelupolitiikan.⁷⁷

8.1.4 Kilpailunrajoituslain 5 § ja SEUT 101 (3) artikla

88. Kilpailunrajoituslain 5 §:n mukaan edellä mainittu, lain 4 §:ssä säädetty kieltö, ei kuitenkaan koske sellaista elinkeinonharjoittajien välistä sopimusta, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöstä tai elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistettua menettelytapaa, tai sellaista sopimusten, päätösten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmää, joka:
- 1) osaltaan tehostaa tuotantoa tai tuotteiden jakelua taikka edistää teknistä tai taloudellista kehitystä;
 - 2) jättää kuluttajille kohtuullisen osuuden näin saatavasta hyödystä;
 - 3) ei aseta asianomaisille elinkeinonharjoittajille rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi; ja
 - 4) ei anna näille elinkeinonharjoittajille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia hyödykkeitä.
89. Poikkeussäännös täydentää kilpailunrajoituslain sääntelyä siten, ettei 4 §:n kieltö koske sellaisia kilpailua merkittävästi rajoittavia menettelytapoja, joiden positiiviset vaikutukset ylittävät niistä aiheutuvat kilpailua rajoittavat

⁷⁵ Komission tiedonanto, Suuntaviivat perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta, EUVL 2004/C 101/08, 27.4.2004, kohta 21.

⁷⁶ Esimerkiksi asia 45/85, Verband der Sachversicherer e.V. v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.1.1987, kohta 39, asia C-49/92 P, komissio v. v. Anic Partecipazioni SpA, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 8.7.1999, kohta 123, HE 11/2004 vp., s. 32 ja komission tiedonanto, suuntaviivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan soveltamisesta horisontaalista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin, EUVL 2011/C 11/01, 14.1.2011, kohta 24

⁷⁷ Esimerkiksi asia 8/72, Vereeniging van Cementhandelaren v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.10.1972, kohdat 19-21, Asia 48/69 ICI v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.7.1972, kohta 118, asia 83/361/EEC, Vimpoltu, komission päätös 13.7.1983, kohta 38, asia 45/85, Verband der Sachversicherer e.V. v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.1.1987, kohdat 26-32, asia 96/438/EY, FENEX, komission päätös 5.6.1996, kohdat 49 ja 61.

vaikutukset. Pykälä perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan 3 kohtaan ja sitä on tulkittava 101 artiklan soveltamiskäytännön mukaisesti.⁷⁸ Tulkinta-apuna tulee käyttää lisäksi EU:n komission ja neuvoston ryhmäpoikkeusasetuksia ja suuntaviivoja.⁷⁹

90. Kilpailunrajoituslain 5 §:n ja SEUT 101 artiklan 3 kohdan poikkeus soveltuu vain, kun kaikki artiklassa määritellyt edellytykset täyttyvät samanaikaisesti.⁸⁰ Perustamissopimuksen 101 artiklan 3 kohdassa ei suljeta suoraan joi-takin sopimuksia sen soveltamisalan ulkopuolelle. On kuitenkin epätoden-näköistä, että vakavat kilpailunrajoitukset täyttäisivät 101 artiklan 3 kohdan edellytykset.⁸¹
91. Vakiintuneen oikeuskäytännön nojalla todistustaakka tehokkuuspuolustuk-sen soveltumisesta on kilpailunrajoitukseen osallistuvilla elinkeinonharjoitta-jilla tai näiden yhteenliittymällä itsellään.⁸²

8.1.5 Hintasuositusten kilpailunrajoituslain 4 §:n ja SEUT 101 (1) artiklan vastaisuus

92. Oikeuskäytännössä on katsottu, että toimialajärjestön hinnoittelusuositukset ovat omiaan yhdenmukaistamaan alalla toimivien elinkeinonharjoittajien hinnoittelua. Erityisen haitallisia ovat toimialajärjestön laatimat ja levittämät, yritysten omakustannushintojen rakenteesta riippumattomat hintasuosituk-set. Tällaiset suositukset ovat omiaan kannustamaan yrityksiä mukautta-maan hintojaan ottamatta huomioon omia kustannuksiaan.⁸³ Suositukset poistavat markkinakäyttäytymiseen liittyvää epävarmuutta, kun suositusten kohteina olevat yritykset tietävät, minkälaista toimintaa muilta jäseniltä eli niiden kilpailijoilta on odotettavissa.⁸⁴
93. Kotimaisessa oikeuskäytännössä on lisäksi todettu, että valtakunnalliselta toimialajärjestöltä säännöllisesti saatavat selkeät ja täsmälliset hinnankoro-tussuositukset ovat omiaan vaikuttamaan alan toimijoiden hinnoittelupää-töksiin kannustamalla heitä hintojensa nostamiseen omien kustannustensa kehityksestä riippumatta ja tietoisina siitä, että myös monet niiden kilpaili-

⁷⁸ HE 11/2004 vp., s. 33

⁷⁹ HE 11/2004 vp., s. 34.

⁸⁰ Esimerkiksi yhdistetyt asiat 43/82 ja 63/82, VBVB & VBBB, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.1.1984, kohta 61, asia T-86/95, Compagnie générale maritime ym. v. komissio, yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 28.2.2002, kohta 452, asia T-29/92, SPO ym. v. komissio, yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 21.2.1995, kohta 267.

⁸¹ Komission tiedonanto, Suuntaviivat perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta, EUVL 2004/C 101/08, 27.4.2004, kohta 46.

⁸² Esimerkiksi yhdistetyt asiat C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P ja C-519/06 P, GlaxoSmithKline Services Unlimited v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.10.2009, kohdat 82–83.

⁸³ Asia 96/438/EY, FENEX, komission päätös 5.6.1996, kohdat 60–62, asia 2005/8/EY, Belgian Architects' Association, komission päätös 24.6.2001, kohta 88.

⁸⁴ Asia 45/85, Verband der Sachversicherer e.V. v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.1.1987, kohta 39.

joista tulevat todennäköisesti noudattamaan toimialajärjestön hinnankorotussuosituksista.⁸⁵

94. Toimialajärjestön hinnoittelusuositukset ovat myös omiaan yhdenmukaistamaan hintoihin tehtävien muutosten ajankohtaa. Jos hinnankorotusten suuruudet ja ajankohdat yhdenmukaistuvat, poistuu asiakkailta normaaliin kilpailuun liittyvä mahdollisuus välttää hinnankorotus vaihtamalla palveluntarjoajaa.

8.2 Tarkasteltavana olevan menettelyn arviointi

8.2.1 Yhteenliittymän päätös

95. Leipuriliiton jäsenyritykset ovat pääasiassa samalla tuotanto- ja jakeluporalla toimivia leipomoalan elinkeinonharjoittajia. Liiton sääntöjen mukaan varsinaiseksi jäseneksi voidaan hyväksyä leipomoalan liikkeenharjoittajat ja leipomotoimintaa harjoittavat oikeuskelpoiset yhteisöt.⁸⁶ Liiton hallituksen ja valtuuskunnan jäsenet ovat leipomoalan liikkeenharjoittajia tai niiden edustajia. Liiton sääntöjen mukaan liiton hallitukseen tai valtuuskuntaan voidaan valita henkilö, joka on aktiivisesti mukana leipomotoiminnassa: leipomoliikkeen harjoittaja, leipomoyrityksen johtaja tai muu vastuullinen hoitaja.⁸⁷ Näin ollen KKV katsoo Leipuriliiton olevan kilpailunrajoituslain 4 §:ssä ja SEUT 101 artiklassa tarkoitettu elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä.
96. Suomen Leipuriliitto on viraston tutkinnan kohteena olevana ajanjaksona julkaissut vuosittain lehdistötiedotteen ja jäsenkirjeitä, joissa on käsitelty hinnankorotuspaineita ja -tarpeita.⁸⁸ Lisäksi Leipuriliiton jäsenille ja muille alan toimijoille suunnatun Leipuri-lehden pääkirjoituksissa on vuosina 2007–2010 tuotu esiin hinnankorotustarpeita ja suositeltu hintojen nostoa.⁸⁹

⁸⁵ KHO 14.6.2013, dnro 277/2/10, taltio 1993, s. 19. Ks. myös asia 96/438/EY, FENEX, komission päätös 5.6.1996, kohdat 60–62. Komissio katsoi, ettei toimialajärjestön antaman avun tule suoraan tai välillisesti vaikuttaa kilpailun vapauteen. Hinnoittelusuositusten levittäminen järjestön toimesta kannustaa yrityksiä mukauttamaan hintojaan ilman, että niiden tarvitsisi ottaa huomioon omia kustannuksiaan. Tällaista riskiä hintojen yhdenmukaistamisesta ei toisaalta liity sellaisten tietojen levittämiseen, jotka helpottavat yritysten omakustannushintojen rakenteen laskemista ja siten jättävät yrityksille omien myyntihintojensa vahvistamisen itsenäisesti.

⁸⁶ LIITE 3 Suomen Leipuriliitto ry:n säännöt, kohta 3 §.

⁸⁷ LIITE 3 Suomen Leipuriliitto ry:n säännöt, kohta 11 §.

⁸⁸ Vuoden 2009 lehdistötiedotteessa ei liiton edustaja A:n mukaan käsitelty hinnankorotuspaineita, koska "aina ei voida käsitellä samoja aiheita". LIITE 1, Muistio tapaamisesta Leipuriliiton kanssa 26.3.2014. Vuoden 2009 hinnankorotusvaikeuksista on kerrottu vuoden 2008 lopussa julkaistussa jäsenkirjeessä (9/2008), LIITE 31, jossa on todettu, että "on selvää, että hinnankorotusten tekeminen alkuvuoden 2009 jälkeen vuoden 2010 kevääseen/syksyyn on äärimmäisen vaikeaa, koska media, viranomaiset ja kuluttajat seuraavat tarkasti alvähennyksen siirtämistä hintoihin." Hinnankorotuspaineet on silti pidetty jäsenistön mielessä. Siten on ollut selvää, ettei korotuksien suosittelu ole ollut ajankohtaista, mutta korotustarve on kuitenkin tuotu ilmi.

⁸⁹ LIITE 14 Leipuriliiton vastaus KKV:n selvityspyyntöön 2.9.2014 liitteineen. Leipuri-lehti ilmestyy kahdeksan kertaa vuodessa ja kahta lehden numeroa jaetaan vuosittain myös päivittäistavarakauppoihin. Lehdellä on myös muita lukijoita Leipuriliiton jäsenyritysten lisäksi. Ks. myös LIITE 64, Leipuriliiton vastine seuraamusmaksuesitysluonnokseen 13.5.2015, s. 13.

Myös vuosikokousten 2007, 2008 ja 2010 yhteydessä pidetyissä vuosikokouspuheissa on käsitelty samoja aiheita. Virasto katsoo asiassa tulleen näytetyksi, että edellä kuvatut tiedotteet, jäsenkirjeet ja vuosikokouspuheet ovat sisältäneet suositukset korottaa leipomotuotteiden hintoja esimerkiksi vaihteluvälillä ilmaistulla prosenttimäärällä.

97. Leipuriliiton mukaan lehdistötiedotteiden, jäsenkirjeiden ja Leipuri-lehden pääkirjoitusten laatimisesta on vastannut Leipuriliiton edustaja A. Edustaja A on lähettänyt lehdistötiedoteluonnokset puheenjohtajistolle kommentoitaviksi ennen niiden julkaisemista. Lisäksi edustaja A on pyytänyt puheenjohtajiston jäseniltä, ja vuonna 2010 myös liiton edustajilta, ehdotuksia lehdistötiedotteissa esiin nostettaviksi asioiksi. Sen sijaan jäsenkirjeitä liiton edustaja A ei ole toimittanut etukäteen tiedoksi puheenjohtajistolle tai hallitukselle. Liiton sääntöjen mukaan tiedotettavia asioita ei käsitellä erikseen hallituksen tai valtuuskunnan kokouksissa. Liiton mukaan sen edustaja A vastaa asemansa perusteella liiton tiedottamisesta ja tiedotteiden sekä Leipuri-lehden pääkirjoitusten laatimisesta.⁹⁰
98. Leipuriliitto julkaisi viraston tarkastelemana ajanjaksona vuosittain ainakin yhden lehdistötiedotteen vuosikokouksensa yhteydessä. Vuosikokouksen avasi liiton edustaja pitämällä puheella. Jäsenkirjeitä lähetettiin jäsenille kuukausittain. Leipuri-lehti ilmestyi kahdeksan kertaa vuodessa.⁹¹
99. Vuosikokousten yhteydessä julkaistavien lehdistötiedotteiden sisältöä ei ole käsitelty hallituksen piirissä ennen niiden julkaisua. Liiton mukaan tiedotteita ei ole minään kyseessä olevana vuonna myöskään käsitelty hallituksen tai valtuuskunnan kokouksissa, vaan tiedottamisesta on vastannut liiton edustaja A, ja vuosikokousten yhteydessä julkaistavien lehdistötiedotteiden kommentoinnista on vastannut vakiintuneen tavan mukaisesti puheenjohtajisto.⁹²
100. Lehdistötiedotteiden, jäsenkirjeiden ja Leipuri-lehden pääkirjoitusten laatiminen on kuulunut vakiintuneesti liiton edustaja A:n toimenkuvaan useiden vuosien ajan. Liiton toimistohenkilökunta on tarvittaessa auttanut häntä niiden laadinnassa. Osa lehdistötiedotteista on puheenjohtajistoon kuuluvien liiton jäsenten nimenomaisesti hyväksymiä.
101. Kaikki Leipuriliiton julkaisemat lehdistötiedotteet on annettu jäsenille, lehdistölle ja yleisölle tiedoksi liiton virallisena kantana ja kyse on ollut jäsenistön tahdosta, vaikka muodollinen toimivalta niiden laatimisesta onkin ollut liiton edustaja A:lla. Myös jäsenkirjeet ja Leipuri-lehden pääkirjoitukset ovat kuvastaneet liiton ja sen jäsenten tahtotilaa vaikuttaa markkinaolosuhteisiin ja tuotteiden hintatasoon. Kuten edellä luvuissa 7.1–7.5 on esitetty,

⁹⁰ LIITE 1, Muistio tapaamisesta Leipuriliiton kanssa 26.3.2014.

⁹¹ Ks. luku 6.2.

⁹² LIITE 1, Muistio tapaamisesta Leipuriliiton kanssa 26.3.2014.

liiton jäsenistöön kuuluvat toimijat ovat olleet yhteydessä liittoon vaikuttaakseen liiton viestintään ja sen antamiin suosituksiin.⁹³ Vuosikokouspuheen on pitänyt liiton jäsenistöön ja toimieliimeen kuuluva edustaja, ja puheessa esitetty viesti ja suositus on annettu paikalla olleille jäsenille ja muille juhla vieraille tiedoksi liiton virallisena kantana.

102. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti asiassa ei ole tarpeen arvioida hintasuositusten sitovuutta.⁹⁴ Korkein hallinto-oikeus on katsonut *Hiusyrittäjät*-asiassa, että vaikka toimialajärjestön antamat hinnankorotussuositukset eivät olleet sen jäseniä velvoittavia eikä annettujen suositusten noudattamisesta oltu esitetty selvitystä, ne olivat todellinen ilmaus järjestön tahdosta yhteensovittaa jäsentensä käyttäytyminen suositusten mukaiseksi.⁹⁵ Leipuriliiton antamat suositukset ovat mahdollistaneet keskenään kilpaileville leipomoalan yrityksille mahdollisuuden ennustaa muiden yritysten tulevaa, suositusten jälkeistä markkinakäyttämistä, ja näin ollen poistanut normaaliin kilpailutilanteeseen kuuluvaa epävarmuutta.
103. Virasto katsoo, että asiassa on kyse Leipuriliiton usean vuoden ajan noudattamasta menettelystä, jota ei ole liiton piirissä kyseenalaistettu, vaan jonka jatkuminen on asiassa saadun selvityksen perusteella nähty tarpeelliseksi sekä jäsenistön että liiton toimitusjohtajan näkökulmasta. Tässä arvioissa virasto on ottanut erityisesti huomioon hinnankorotussuositusten toistamisen ja niiden kuvaamisen prosenttilukuina sekä jäsenistön yhteydenotot liittoon hinnankorotuspaineisiin liittyen sekä osallistumisen suositusten muotoiluun. Siten voidaan katsoa, että liiton julkaisemat hinnoittelusuosituksia sisältävät kannanotot ovat olleen jäsenten yhteisen edun ja tahdon mukaisia.
104. Näin ollen virasto arvio, että Leipuriliiton vuosina 2007–2010 antamat suositukset muodostaan, sitovuudestaan ja antamistavastaan riippumatta ovat olleet todellinen ilmaus elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän tahdosta sovitaa yhteen jäsentensä käyttäytyminen Suomen leipomomarkkinoilla antamiensa suositusten mukaiseksi. Euroopan yhteisön tuomioistuimen ja kotimaisen oikeuskäytännön perusteella virasto katsoo, että Leipuriliiton antamissa suosituksissa on kyse kilpailunrajoituslain 4 §:ssä tarkoitettu elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätös.⁹⁶

8.2.2 Kilpailunrajoituksen luonne ja kilpailua rajoittava tarkoitus

105. Kilpailunrajoituslain 4 § kieltää sellaiset elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset, joiden *tarkoituksena* on merkittävästi estää, rajoittaa tai

⁹³ Esim. liitteet 24, 28, 34, 38, 39, 50, 51 ja 60.

⁹⁴ Asia 96/438/EY, FENEX, komission päätös 5.6.1996, kohdat 45, 49 ja 73–74 ja asia 45/85, Verband der Sachversicherer e.V. v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.1.1987, kohdat 26–32.

⁹⁵ KHO 14.6.2013, dnro 277/2/10 taltio 1993, s. 16–17.

⁹⁶ Asia 45/85, Verband der Sachversicherer e.V. v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.1.1987, kohdat 29–32, KHO 14.6.2013, dnro 277/2/10 taltio 1993, s. 16–17.

vääristää kilpailua. Oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko yhteenliittymän päätöksen tarkoituksena rajoittaa kilpailua, on otettava huomioon ennen kaikkea suosituksen sisältö ja sanamuoto, suosituksen objektiivisesti arvioitu tavoite, olosuhteet, joissa suositus on annettu, suositukseen liittyvät taloudelliset ja oikeudelliset yhteydet sekä osapuolten tosiasiallinen toiminta ja käyttäytyminen markkinoilla. Oikeuskäytännöstä voidaan päätellä, ettei kilpailun tarkoituksellisen rajoittumisen voida katsoa koskevan pelkästään päätöksiä tai menettelyjä, joiden osalta kilpailunrajoittuminen olisi ilmeistä.⁹⁷

106. Unionin oikeuskäytännössä on katsottu, että toimialajärjestön hinnankorotussuositus voi sen sanamuodosta ja sitomattomuudesta huolimatta muodostaa menettelyn, jonka tarkoituksena on kilpailun rajoittaminen.⁹⁸
107. Belgian arkkitehtejä koskevassa tapauksessa komissio totesi, ettei toimialajärjestön jäsenyritystensä johdolle annetuilla suorilla tai epäsuorilla neuvoilla tai ohjeilla saada vaikuttaa vapaaseen kilpailuun markkinoilla. Neuvontatarkoituksessa annettujen ohjeiden tulisi sen sijaan ohjata yrityksiä ottamaan huomioon omat kustannuksensa määriteltessään niiden perimiä hintoja tai palkkioita. Ohjeet, jotka eivät ohjaa yrityksiä edellä mainitulla tavalla, ilmentävät kilpailua rajoittavaa tarkoitusta.⁹⁹
108. Kotimaisessa oikeuskäytännössä on lisäksi todettu, että antaessaan säännöllisesti hinnoittelusuosituksia toimialajärjestön on katsottu pyrkineen tiettyyn prosentuaaliseen korotukseen jäsentensä tarjoamien palveluiden hinnoissa jäsentensä perustelluksi katsotun ansiotason turvaamiseksi. Tämän menettelyn tarkoituksena on katsottu olevan kilpailun rajoittaminen kyseisellä toimialalla.¹⁰⁰
109. Leipuriliitto antoi vuosina 2007, 2008 ja 2010 sekä jäsenistölleen että lehdistölle tiedotteet tarpeesta korottaa leipomoalan tuotteiden hintoja. Leipuriliiton hintasuosituksissa hinnankorotustarve perusteltiin esimerkiksi prosenttiluvuin kuvatulla kustannusten nousulla. Tulevaisuuteen ajoittuvien hinnankorotusten määrä ilmaistiin niin ikään prosenttiluvuin, esimerkiksi käyttäen prosenttiluvuin ilmaistua vaihteluväliä. Viraston näkemyksen mukaan tiedotteiden laatiminen ja levittäminen jäsenistölle ja lehdistölle on ollut Leipuriliiton säännöllistä ja vakiintunutta toimintaa useiden vuosien ajan.

⁹⁷ Yhdistetyt asiat 29/83 ja 30/83, CRAM ja Rheinzink v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 28.3.1984, kohta 26, yhdistetyt asiat 96-102/82, 104/82, 105/82, 108/82 ja 110/82, IAZ International Belgium ym. v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 8.11.1983, kohdat 23-25, asia 2005/8/EY, Belgian Architects' Association, komission päätös 24.6.2004, kohta 80.

⁹⁸ Asia 45/85, Verband der Sachversicherer e.V. v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.1.1987, kohdat 26-32 ja 34-43.

⁹⁹ Asia 2005/8/EY, Belgian Architects' Association, komission päätös 24.6.2001, kohta 89.

¹⁰⁰ KHO 14.6.2013, dnro 277/2/10 taltio 1993, s. 19-20.

110. Lehdistötiedotteiden, jotka on toimitettu myös jäsenistölle, lisäksi laadittiin jäsenkirjeitä ja Leipuri-lehden pääkirjoituksia, joiden avulla hintasuositukset pidettiin jäsenistön mielessä vuosien 2007–2011 aikana. Näissä jäsenkirjeissä sekä pääkirjoituksissa korostettiin hinnankorotuspaineita, kehoitettiin yrityksiä siirtämään alan nousseet kustannukset hintoihin sekä uhattiin toiminnan jatkamisen vaarantumisella ilman tehtäviä hinnankorotuksia. Hinnankorotuspaineet ja hintojen nostaminen olivat myös vuosikokouksissa pidettyjen puheiden aiheina kyseisinä vuosina.
111. Lehdistötiedotteissa toistuvat sanamuodot, kuten *"leipomotuotteiden hintojen nostaminen on välttämätön ja myös väistämätön toimenpide"*¹⁰¹, *"leivän ja muiden leipomotuotteiden hintoja on nostettava näillä näkymin muutama vuoden sisällä 10-20 %"*¹⁰², *"leipomotuotteiden hintojen nostaminen jatkuu"*,¹⁰³ *se on välttämätöntä ja myös väistämätön toimenpide"*¹⁰⁴, *"kun huomioidaan mm. energian ja viljan nykyinen korkea hintataso, kuljetuskustannusten nousu sekä yleinen inflaation kiihtyminen, on itsestään selvää, että em. hinnankorotukset eivät ole leipomoalalla olleet mitenkään riittäviä"*¹⁰⁵, *"paineet leipomotuotteiden hintojen nostoon ovat suuret"*¹⁰⁶, *"kustannukset ovat nousseet yli 10 %, mitä alalla toimivat yritykset eivät ole saaneet siirrettyä tuotteiden myyntihintoihin"*¹⁰⁷ ja *"mahdollisesta viljan hinnan noususta aiheutuu leipomoille lisää kustannuspaineita, jotka on siirrettävä leipomotuotteiden hintoihin, siis leipomoiden myyntihintoihin"*¹⁰⁸ sisälsivät viraston arvion mukaan Leipuriliiton jäsenille sekä muille leipomoalan toimijoille kehotuksen tiedotteiden mukaisesti myyntihinnan korotuksiin. Tiedotteissa ei ohjata yrityksiä huomioimaan omia kustannuksiaan määrittäessään perimiään hintoja, vaan sen sijaan kehoitetaan nostamaan hintoja tiettyllä prosentilla.
112. Myös vuosikokousten yhteydessä pidetyissä puheissa hinnankorotustarpeisiin viittaavat ilmaisut, kuten *"kerroimme ensimmäisenä alana tuotantopanosten hintojen noususta ja sitä kautta alan hintojen korotustarpeista --- vaikeudet saada siirrettyä korotustarpeet tuotteiden hintoihin lienevätkin osasyynä siihen, että leipomoiden määrä väheni viime vuonna ---"*¹⁰⁹, *"vaikka mediassa jo jostain syystä kerrottiin, että viljan hinnan nousulla ei ole vaikutusta leivän hintaan, niin jokainen meistä leipureista voi miettiä, mitä perusraaka-aineen hinnan suuri nousu tarkoittaisi leivän tukkuhintoihin"*¹¹⁰, *"tämän ja muiden kustannusnousujen lisäksi ovat korotuspaineet vuoden-*

¹⁰¹ LIITE 15, Lehdistötiedote 9.8.2007.

¹⁰² LIITE 15, Lehdistötiedote 9.8.2007 ja LIITE 29, Lehdistötiedote 7.8.2008.

¹⁰³ LIITE 29, Lehdistötiedote 7.8.2008.

¹⁰⁴ LIITE 29, Lehdistötiedote 7.8.2008.

¹⁰⁵ LIITE 29, Lehdistötiedote 7.8.2008.

¹⁰⁶ LIITE 52, Lehdistötiedote 12.8.2010.

¹⁰⁷ LIITE 52, Lehdistötiedote 12.8.2010.

¹⁰⁸ LIITE 52, Lehdistötiedote 12.8.2010.

¹⁰⁹ LIITE 30, Vuosikokouspuhe Lappeenranta 2008.

¹¹⁰ LIITE 54, Vuosikokouspuhe 2010.

vaihteen paikkeilla viiden – kymmenen prosentin luokkaa tukkuhinnoissa, tuotteista ja tuoteryhmistä riippuen.”¹¹¹ ja ”nyt on todella tärkeää olla ”skarppina”, pelata omat kortit oikein ja varmistaa, että toimintaedellytykset ovat jokaisella kunnossa myös tulevaisuudessa”¹¹² korostivat ja painottivat liiton lehdistötiedotteissa jäsenistölle annettuja hinnankorotussuosituksia. Vaikka vuosikokouspuheissa käytetyt hinnankorotuspaineista kertovat ja hinnankorotuksiin kehottavat ilmaukset olivat lehdistötiedotteiden suoria kehotuksia hieman lievempiä, lukuun ottamatta vuoden 2010 puhetta, virasto katsoo hintasuositusten olleen yksi keskeinen teema vuosikokouksissa, ja puheiden ilmausten osaltaan osoittavan liiton tahtoa yhdenmukaistaa hinnankorotuksia ja poistaa normaalia hintakilpailua kilpailua rajoittavalla tavalla.

113. Jäsenkirjeissä käytetyt ilmaisut, kuten ”palkankorotusten kustannusvaikutus tulee olemaan ensi vuonna vähintään 4,6 %, todennäköisesti jopa yli 5 %”¹¹³, ”ilman merkittäviä hinnankorotuksia toiminnan jatkaminen tulevaisuudessa mielekkäällä tavalla ei ole mahdollista, ei ainakaan pidemmällä aikavälillä”¹¹⁴, ”muutama jäsenyrittäjä on kertonut Leipuriliittoon omalta osaltaan hinnankorotustarpeistaan, toisessa jäsenyrittäjässä hinnankorotustarve vaihteli tuotekohtaisesti 9-14 prosentin ja toisessa 8-16 prosentin välillä”¹¹⁵, ”hinnankorotuspaineet ovat kovat”¹¹⁶ ja ”on selvää, että hinnankorotusten tekeminen alkuvuoden 2009 jälkeen vuoden 2010 kevääseen/syksyyn on äärimmäisen vaikeaa”¹¹⁷ sisälsivät viraston näkemyksen mukaan lehdistötiedotteiden kaltaisen kehotuksen nostaa myyntihintoja. Jäsenyrittäjien ilmoittamien hinnankorotustarpeiden ilmoittaminen muun jäsenistön tietoon ohjaa muita jäseniä tekemään vastaavat korotukset omiin myyntihintoihinsa riippumatta kunkin omien kustannusten kehityksestä tai kustannusrakenteesta. Kyseisenlainen hinnankorotustarpeen ilmoittaminen on omiaan vaikuttamaan alan toimijoiden hinnoittelupäätöksiin kannustamalla jäsenyrittäjiä nostamaan hintoja tietoisina siitä, että myös monet niiden kilpailijat tulevat todennäköisesti tekemään vastaavan hintojen korotuksen.
114. Leipuri-lehden pääkirjoituksissa käytetyillä ilmaisuilla, kuten ”leivän hinnankorotuksista puhuttaessa pitäisi myös muistaa, että esim. 10 % hinnankorotus tarkoittaa käytännössä noin 10-20 sentin korotusta tuotteen hintaan”¹¹⁸, ”olisi syytä pysähtyä useammin miettimään tuotteiden hinnoittelua. Voi hyvin kysyä, kuka todellisuudessa arvostaa sellaisia tuotteita, joita saa pilkka-

¹¹¹ LIITE 54, Vuosikokouspuhe 2010.

¹¹² LIITE 54, Vuosikokouspuhe 2010.

¹¹³ LIITE 25, Jäsenkirje 11/2007.

¹¹⁴ LIITE 25, Jäsenkirje 11/2007.

¹¹⁵ LIITE 25, Jäsenkirje 11/2007.

¹¹⁶ LIITE 31, Jäsenkirje 9/2008.

¹¹⁷ LIITE 31, Jäsenkirje 9/2008.

¹¹⁸ LIITE 33, Leipurilehden pääkirjoitus 7/2008.

hintaan?”¹¹⁹, ”kun katsoo tämän hetkisiä kuluttajahintoja päivittäistavara-kaupassa, ei tiedä pitäisikö itkeä vai nauraa, niin halvalla niitä myydään --- on selvää, että yhdelläkään leipomolla ei olisi tähän varaa”¹²⁰, ”toivottavasti ensi vuonna muutkin leipomot uskaltavat seurata perässä”¹²¹, ”paineet eri toimialoilla hintojen nostamiselle ovat suuret”¹²², ”yritysten on joka tapauksessa toimittava, kun kustannukset nousevat”¹²³ ja ”on nostettava hintoja”¹²⁴ hinnankorotuspaineita toistettiin lehdistötiedotteissa annettuja suoria hinnankorotussuosituksia osittain lievemmin, mutta provokatiivisin, sanamuodoin. Viraston näkemyksen mukaan pääkirjoituksilla kehoitettiin liiton tiedotteiden, juhlapuheiden ja jäsenkirjeiden sanamuotojen mukaisiin korotuksiin ja siihen, että kustannusten nousu viedään yhtenäisesti hintoihin. Kyseiset sanamuodot osoittavat osaltaan niiden kilpailua rajoittavaa tarkoitusta. Leipuri-lehden osalta on lisäksi huomioitava lehden huomattavasti jäsenkirjeitä ja juhlapuheita laajempi jakelu. Lehteä on painettu tarkasteltavana olevina vuosina 1400–1500 kappaletta/lehden numero. Lisäksi vuosina 2008–2010 lehden numeroita 2 ja 7 on painettu noin 4500 kappaletta ja ne on toimitettu päivittäistavara kaupoihin.¹²⁵

115. Kotimaisessa oikeuskäytännössä on vahvistettu, että kilpailuasioissa näyttöä tulee arvioida kokonaisvaltaisesti, eikä sille aseteta yhtä korkeita vaatimuksia kuin rikosasioissa.¹²⁶ Virasto on sen hallussa olevaa näyttöä kokonaisuutena arvioituaan tullut siihen johtopäätökseen, että Leipuriliitto on lehdistötiedotteissaan, pääkirjoituksissaan, vuosikokouspuheissaan sekä jäsentiedotteissaan ylittänyt sen, mikä on toimialajärjestön tehtäviin tavanomaisesti kuuluvaa ja sallittua viestintää kustannuskehityksestä. Viestinnästä on puuttunut näkökulma, jolla jäseniä ohjattaisiin ottamaan huomioon omat yksilölliset kustannuksensa määriteltäessä kunkin yrityksen perimiä hintoja ja niiden mahdollisia muutoksia.¹²⁷ Silloinkin, kun yrityksiä on kehoitettu niiden omien kustannusten huomioimiseen, Leipuriliiton edustaja A on tuonut selkeästi esiin kantansa hinnankorotusten välttämättömyydestä¹²⁸, sekä antanut esimerkkejä yksittäisten yritysten Leipuriliitolle kertomista hinnankorotustarpeistaan¹²⁹.

¹¹⁹ LIITE 35, Leipurilehden pääkirjoitus 7/2009.

¹²⁰ LIITE 35, Leipurilehden pääkirjoitus 7/2009.

¹²¹ LIITE 36, Leipurilehden pääkirjoitus 2/2010.

¹²² LIITE 57, Leipurilehden pääkirjoitus 6/2010.

¹²³ LIITE 57, Leipurilehden pääkirjoitus 6/2010.

¹²⁴ LIITE 57, Leipurilehden pääkirjoitus 6/2010.

¹²⁵ LIITE 14, Leipuriliiton vastaus KKV:n selvityspyyntöön 2.9.2014 liitteineen. Leipuriliiton edustaja A:n roolista pääkirjoitusten kirjoittajana esittämä ei anna aihetta arvioida asiaa toisin. LIITE 64 Leipuriliiton vastine seuraamusmaksuesitysluonnokseen 13.5.2015, s. 13–14.

¹²⁶ KHO 2009:83, kohta 985.

¹²⁷ Leipuriliiton esittämät perusteet toimintansa oikeuttamiselle eivät anna aihetta arvioida asiaa toisin. LIITE 64, Leipuriliiton vastine seuraamusmaksuesitysluonnokseen 13.5.2015, s. 2–4.

¹²⁸ ”Oma käsitykseni kuitenkin on, että ilman merkittäviä hinnankorotuksia toiminnan jatkaminen tulevaisuudessa mielekkäällä tavalla ei ole mahdollista, ei ainakaan pidemmällä aikavälillä. Veikkaanpa, että ne yritykset, jotka

116. Olennaista kilpailua rajoittavan tarkoituksen arvioinnissa on menettelyn objektiivinen tavoite. Virasto katsoo, että Leipuriliiton antamien hintasuositusten tarkoituksena on ollut kannustaa leipomoyrityksiä hintojen korottamiseen, ja siten sillä on selkeästi pyritty kilpailun rajoittamiseen. Virasto katsoo myös yllä kuvattujen suositusten sisällön ja käytettyjen sanamuotojen osoittavan, että kilpailun rajoittaminen on ollut myös Leipuriliiton subjektiivinen tavoite. Näin ollen virasto katsoo, että liiton tarkoituksena on ollut leipomotuotteiden hintojen korottaminen sekä korotusten suuruuden ja ajankohdan yhdenmukaistaminen ja siten kilpailun rajoittaminen kilpailunrajoituslaissa kielletyllä tavalla. Kyse on siten ollut kilpailunrajoituslain 4 §:n ja SEUT 101 (1) artiklan mukaisesta tarkoitukseltaan kilpailua rajoittavasta menettelystä. Tällöin kilpailua rajoittavat vaikutukset ovat todennäköisiä, eikä niistä ole tarpeen esittää erillistä näyttöä.

8.2.3 Kilpailunrajoituksen merkittävyys

117. Kilpailunrajoituslain 4 §:ssä kielletään sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset sekä elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena on *merkittävästi* estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua. Tällainen edellytys ei sisälly 101 artiklan 1 kohdan sanamuotoon, mutta se on vahvistettu oikeuskäytännössä.¹³⁰
118. Tunnusmerkistöön kuuluu siten niin sanottu merkittävyyskriteeri. Virasto tulkitsee 4 §:n merkittävyyskriteeriä unionin tuomioistuinten ja komission oikeuskäytännön mukaisesti. Lainkohdan esitöissä viitataan merkityksellisyysarvioinnin osalta komission de minimis –tiedonantoon¹³¹ ja todetaan, että vakavimpia kilpailunrajoituksia ei voida pitää vähämerkityksellisinä siinä tapauksessa, että osapuolten markkinaosuudet eivät ylittäisi tiedonannossa määriteltyjä markkinaosuusrajoja.¹³²

ajattelevat, että pitämällä hinnat alhaalla ja sitä kautta volyyymia mahdollisesti kasvattamalla pärjäisi tässä kilpailussa, tulevat katumaan valitsemaansa ratkaisua.” LIITE 25 Jäsenkirje 11/2007.

¹²⁹ ”Muutama jäsenyritys on kertonut Leipuriliittoon omalta osaltaan hinnankorotustarpeistaan, toisessa yrityksessä hinnankorotustarve vaihteli 9–14 prosentin ja toisessa 8–16 prosentin välillä.” LIITE 25 Jäsenkirje 11/2007.

¹³⁰ Ks. esim. asia 5/96, Franz Völk v S.P.R.L. Ets J. Vervaecke, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9.7.1969, kohdat 5-7, asia C-7/95, John Deere Ltd. v komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 28.5.1998, kohta 77.

¹³¹ Komission de minimis –tiedonanto (2014/C 291/01) ja sen liitteenä olevat komission suuntaviivat tarkoitukseltaan kilpailua rajoittavista menettelyistä sen määrittelemiseksi, milloin sopimukset voivat saada de minimis –tiedonannon suoja (SWD(2014) 198 final). Suuntaviivojen mukaan de minimis –tiedonannon ns. safe harbour –suojan saamisen edellytyksenä on markkinaosuusrajojen alittumisen ohella se, ettei sopimuksen tai yhdenmukaistetun menettelytavan tarkoituksena ole kilpailun rajoittaminen (s. 3). Myös unionin oikeuskäytännössä on täsmennetty, että de minimis –sääntö voi soveltua vain sellaisiin kilpailunrajoituksiin, joiden vaikutuksena on kilpailun rajoittuminen. Asia T-44/00, Mannesmannröhren-Werke AG v komissio, yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 8.7.2004, kohta 196.

¹³² HE 318/2004 vp., s. 32.

119. Viraston arvion mukaan Leipuriliiton edellä kuvatun menettelyn tarkoituksena on ollut liiton jäsenten toiminnan yhdenmukaistaminen hinnankorotusten suuruuden ja ajankohdan osalta. Näin ollen liiton menettely kuuluu tällaisten vakavimpina pidettyjen kilpailunrajoitusten joukkoon ja sitä voidaan pitää edellä luvussa 8.2.2 kuvatulla tavalla tarkoitukseltaan kilpailua rajoittavana.
120. Virasto on kuitenkin lyhyesti tarkastellut Leipuriliiton hinnoittelua koskevia suosituksia myös merkittävyyskriteerin näkökulmasta. Tarkastelun lähtökohtana on arvio siitä, kuinka laajalle kilpailunrajoitus on markkinoilla ulottunut.
121. Kotimaisessa oikeuskäytännössä on otettu huomioon suositusten kohteena olleiden jäsenyritysten ohella ne järjestöön kuulumattomat alan yritykset, joiden hinnoitteluun suositukset ovat tosiasiallisesti voineet vaikuttaa. Tapauksessa *Hiusyrittäjät* toimialayhdistys oli osoittanut jäsentiedotteet vain jäsenistölleen, joka muodosti alan liikevaihdosta enintään 20 prosenttia, mutta myös muut alan toimijat kuin yhdistyksen jäsenet olivat saaneet tiedon suosituksista, kun jäsentiedotteisiin sisällytyistä hinnankorotussuosituksista oli tiedotettu lisäksi myös yleisissä tiedotusvälineissä.¹³³ Myös komissio on katsonut, että hinnoittelua koskevien suositusten pitkäaikaisella jakamisella on ollut väistämätön vaikutus sekä liiton jäsenten että liittoon kuulumattomien, alalla toimivien yritysten toimintaan. Suositusten sisältämät tiedot ovat mahdollistaneet myös liittoon kuulumattomille yrityksille mahdollisuuden ennustaa suhteellisen varmasti sen, minkälaista hinnoittelupolitiikkaa kilpailijat tulevat noudattamaan.¹³⁴
122. Leipuriliiton arvion mukaan sen jäsenyritysten markkinaosuus on noin 2/3 koko leipomotuotteiden markkinoista. Jäsenyritysten osuus saattaa olla myös hieman suurempi.¹³⁵ Leipuriliiton vuosikertomuksen mukaan vuoden 2010 lopussa Suomessa toimi 718 leipomoyritystä, joista liittoon kuului 300 jäsenyritystä, mukaan lukien kaksi alan suurinta toimijaa.¹³⁶
123. Leipuriliiton laatimat lehdistötiedotteet on lähetetty hallitukselle sekä jäsenistölle tiedoksi. Lisäksi lehdistötiedotteet on liiton selvityksen mukaan välitetty mahdollisimman laajasti eteenpäin eri medioihin.¹³⁷ Liiton jäsentiedot-

¹³³ KHO 14.6.2013, dnro 277/2/10 taltio 1993, s. 19–20.

¹³⁴ Asia96/438/EY, FENEX, komission päätös 5.6.1996, kohta 73. Tapauksessa toimialajärjestön jäsenten markkinaosuus oli suositusten antoaikaan vain noin 11 prosenttia.

¹³⁵ LIITE 61, Leipuriliiton vastaus KKV:n selvityspyyntöön 23.4.2014. ”Oikean arvion tekeminen jäsentemme yhteenlasketusta markkinaosuudesta on mahdotonta. Jos ns. ”hatusta pitää vetää” jokin arvio, niin arvioisin, että markkinaosuus on ollut jotakin 2/3. Teille lähettämässäni Leipuriliiton vuosikertomuksissa (2007–2009) olen todettu (itse olen sen sinne kirjoittanut), että ETL:n keräämässä myyntitilastossa on mukana leipomoalan volyyymistä 80%, mutta todellisuudessa tuokin luku on edellä mainituista syistä johtuen täysin hatusta vedetty luku, kun kunnollisia tilastoja leipomoalalla ei valitettavasti ole saatavilla.”

¹³⁶ LIITE 7, Leipuriliiton vuosikertomus 2010.

¹³⁷ LIITE 14, Leipuriliiton vastaus KKV:n selvityspyyntöön 2.9.2014.

teet on lähetetty kaikille jäsenille¹³⁸ postitse ja lisäksi osaan yrityksistä sähköpostitse. Liiton järjestämille Leipuripäiville, joiden yhteydessä on pidetty vuosikokous sekä vuosikokouspuhe, on osallistunut vuosittain 450–500 ihmistä, joihin lukeutuvat mukaan edustajat noin 60 jäsenyrityksestä. Leipuri-lehteä on painettu vuosittain 1400–1500 kappaletta ja lisäksi kahta numeroa vuosittain 4600–4700 kappaletta. Suuremmat painosnumerot on toimitettu jäsenien ja muiden tilaajien lisäksi päivittäistavarakauppoihin.¹³⁹

124. Leipuriliiton antaman selvityksen mukaan sen jäsenkunnan osuus alan kokonaisliikevaihdosta on korkea. Se myös ylittää selvästi edellä viitattujen KHO:n ja komission oikeustapausten kohteena olleiden toimialajärjestöjen markkinaosuuden. Virasto toteaa lisäksi, että laajalti levitetyillä ja sitä kautta julkisuudessa esillä olleilla lehdistötiedoilla voidaan perustellusti olettaa olleen jäsenyritysten lisäksi hyvin todennäköisesti vaikutusta myös liittoon kuulumattomien leipomoalan toimijoiden käsityksiin siitä, minkälaisia hinnankorotuksia leipomotuotteisiin olisi mahdollista tehdä, kuinka niiden kilpailijat todennäköisesti tulevat toimimaan ja miten hinnankorotukset tulisi ajoittaa. Sekä jäsentiedoiteisiin sisältyneen suositukset että Leipuri-lehden pääkirjoituksissa esiin nostetut hinnankorotustarpeet ja –suositukset ovat käytännössä tavoittaneet kaikki jäsenyritykset. Näin ollen Leipomoliiton suositukset ovat viraston arvion mukaan kohdistuneet merkittävään osaan leipomotuotteiden markkinoista Suomessa.¹⁴⁰

8.2.4 Rikkomuksen kesto

125. Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo sen hallussa olevan näytön osoittavan, että Leipuriliiton kilpailunrajoituslain vastaisessa menettelyssä on ollut kyse yhdestä jatkuvasta rikkomuksesta, joka on alkanut elokuussa 2007 ja päätynyt alkuvuodesta 2011.
126. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen mukaan 101 artiklan rikkominen voi perustua paitsi yksittäiseen toimenpiteeseen, myös useiden toimenpiteiden kokonaisuuteen tai jatkuvaan toimintaan. Menettelytavat, jotka ovat jatkuneet vuosia ja jotka perustuvat samoihin mekanismeihin ja joilla on yhteinen tavoite, on oikeuskäytännössä katsottu osoitukseksi yhdestä jatkuvasta rikkomuksesta toinen toistaan seuranneiden rikkomusten sijaan, vaikka kilpailunvastaiset toimenpiteet ja menettelyt olisivatkin sijoittuneet eri ajankohtiin.¹⁴¹

¹³⁸ Vuoden 2007 lopussa liittoon kuului 310 jäsenyritystä, vuoden 2008 lopussa 304 jäsenyritystä, vuoden 2009 lopussa 301 jäsenyritystä, vuoden 2010 lopussa 300 jäsenyritystä ja vuoden 2011 lopussa 292 jäsenyritystä. LIITTEET 4-8, Leipuriliiton vuosikertomukset 2007–2011.

¹³⁹ LIITE 14, Leipuriliiton vastaus viraston selvityspyyntöön 2.9.2014.

¹⁴⁰ Leipuriliiton vastineessaan esittämät näkemykset sen toiminnan vähämerkityksellisyydestä eivät anna aihetta arvioida asiaa toisin. LIITE 64 Leipuriliiton vastine seuraamusmaksuesitysluonnokseen 13.5.2015, s. 2.

¹⁴¹ Yhdistetyt asiat T-305/94, T-306/94, T-307/94, T-313/94, T-314/94, T-315/94, T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 ja T-335/94 PVC II, yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 20.4.1999,

127. EU-oikeuskäytännössä on katsottu, että olisi keinotekoista jakaa jatkuva käyttäytyminen, jolla on yksi päämäärä, osiin pitämällä sitä useina erillisinä kilpailusääntöjen rikkomisina. Tuomioistuimen mukaan kyseessä on sitä vastoin asteittain ilmenevä yksi kilpailusääntöjen rikkominen.¹⁴²
128. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan yksittäisten tapahtumien samankaltaisuudesta saattaa olla mahdollista päätellä tapahtumien välinen yhteys ja niiden muodostama kokonaisuus. Ajallisen keston osalta riittävänä on pidettävä sitä, että esitetyt todisteet liittyvät ajallisesti riittävän läheisiin toiseikkoihin, jotta voidaan kohtuudella todeta, että kyseinen kilpailusääntöjen rikkominen on jatkunut keskeytymättä väitetyin kielletyn kilpailusääntöjen rikkomisen alkamisajankohdan ja päättymisajankohdan välillä.¹⁴³
129. Korkein hallinto-oikeus on lisäksi parturi-kampaamoalaa koskeneessa ratkaisussaan katsonut, että hinnoittelusuosituksia koskeneiden vuosittaisten jäsen- ja lehdistötiedotteiden levittämisessä on ollut kyse samankaltaisten toimenpiteiden jatkumosta, jonka tavoitteena on ollut alan palveluhintojen korottaminen elinkeinotoiminnan kohoavien kustannusten perusteella. KHO piti menettelyä jatkuvana, asteittain ilmenneenä kilpailusääntöjen rikkomisena, joka oli alkanut ensimmäisen, hinnoittelusuosituksen sisältäneen, jäsentiedotteen julkaisuajankohtana.¹⁴⁴
130. Virasto katsoo, että lehdistö- ja jäsentiedotteiden sekä pääkirjoitusten julkaiseminen on ollut Leipuriliiton vakiintunutta, säännönmukaista ja jatkuvaa toimintaa koko tarkasteltavana olevan ajanjakson ajan. Kuten edellä on todettu, viraston näkemyksen mukaan Leipuriliiton menettelyn tarkoituksena ja päämääränä on ollut leipomotuotteiden hintojen ja niihin tehtävien korotusten yhdenmukaistaminen. Hinnoittelua koskevien suositusten laatimisesta ja julkaisemisesta on vastannut vuosikokousten avajais-/juhlapuheita lukuun ottamatta sama taho. Puheet on laatinut ja pitänyt Leipuriliiton edustaja. Lehdistötiedotteet ovat ajoittuneet vuosittain samaan ajankohtaan eli vuosikokousten yhteyteen. Jäsenkirjeiden ja Leipuri-lehden pääkirjoitusten avulla hintojen korotustarpeet ja -paineet on pidetty jäsenistön tietoisuudessa myös vuosikokousten välisen ajan. Suositusten toistamisella on viraston arvion mukaan pyritty siihen, että kustannusten nousu viedään hintoihin yhtenäisesti kautta jäsenistön.
131. Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo edellä Leipuriliiton eri tavoin julkaisemiin hinnoittelua koskeviin suosituksiin viitaten, että suositusten tavoitteena on ollut leipomoalan hintojen korottaminen ja hinnankorotusten määrän ja ajankohdan yhdenmukaistaminen keskeytymättä koko tarkasteltavana olevana ajanjaksona siten, että kyseessä on ollut samankaltaisten toimenpi-

kohta 730, asia T-7/89, SA Hercules Chemicals NV v. komissio, yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 17.12.1991, kohdat 262–264.

¹⁴² Asia C-49/92 Anic Participazioni SpA, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 8.7.1999, kohdat 81–83.

¹⁴³ KHO:2009:83, 29.9.2009, kohta 1092.

¹⁴⁴ KHO 14.6.2013, dnro 277/2/10 taltio 1993, s. 21–22.

teiden jatkumo korkeimman hallinto-oikeuden tarkoittamalla tavalla. Näin ollen virasto katsoo, että kyseessä on yksi yhtenäinen kilpailunrajoituslain 4 §:n ja SEUT 101 artiklan vastainen rikkomus.

9 Seuraamusmaksu

132. Kilpailunrajoituslain 7 §:n mukaan elinkeinonharjoittajalle tai näiden yhteenliittymälle, joka rikkoo 4 §:n tai SEUT 101 artiklan säännöksiä, määrätään seuraamusmaksu, jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin pidetä perusteettomana. Seuraamusmaksun määrää Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä markkinaoikeus, ja maksu määrätään maksettavaksi valtiolle.
133. Kilpailunrajoituslain soveltamiskäytännössä kilpailurikkomuksesta vastuullisena on rikkomuksen toimeenpanneen elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän lisäksi voitu pitää rikkomukseen aktiivisesti osallistuneita yrityksiä.¹⁴⁵ Myös unionin tuomioistuinten oikeuskäytännössä on noudatettu vastaavaa periaatetta.¹⁴⁶
134. Virasto katsoo kuitenkin, kuten edellä on jo todettu, että sen hallussa oleva näyttö liiton jäsenenä olevien yksittäisten elinkeinonharjoittajien osallisuudesta on hajanaista ja vähäistä. Näin ollen virasto esittää tapauskohtaisen arvioinnin lopputuloksena seuraamusmaksun määräämistä vain Leipuriliitolle.
135. Seuraamusmaksun määrääminen kielletyistä kilpailunrajoituksista on laissa omaksuttu pääsääntö. Tästä syystä virasto voi jättää seuraamusmaksuesityksen tekemättä lähinnä tapauksissa, joissa on lain aikaisemman soveltamiskäytännön perusteella ilmeisen selvää, ettei seuraamusmaksua tulisi määräämään.¹⁴⁷
136. Seuraamusmaksua määrättäessä on otettava huomioon kilpailunrajoituksen laatu ja laajuus sekä sen kestoaika. Maksu saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän edellisen vuoden liikevaihdosta.¹⁴⁸ Kun kyse on aatteelliselle yhteisölle, kuten toimialajärjestölle, määrättävästä seuraamus-

¹⁴⁵ KHO:2013:8, 22.1.2013, s. 34–35 ja 56.

¹⁴⁶ Asia 2000/117/EY, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied (FRG) ja Technische Unie (TU), komission päätös 26.10.1999, vahvistettu yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiolla 16.12.2003, yhdistetyt asiat T-5/00 ja T-6/00.

¹⁴⁷ HE 243/1997 vp., s. 30.

¹⁴⁸ Oikeuskäytännössä on kyseessä olevaa lainkohtaa edeltäneen ja tältä osin vastanneen kilpailunrajoituslain 7 §:n 2 momentin osalta katsottu, että seuraamusmaksun enimmäismäärään vaikuttavana edellisen vuoden liikevaihtona on ensisijaisesti pidettävä seuraamusmaksun ensi asteena määrävän markkinaoikeuden päätöstä edeltävän vuoden liikevaihtoa. KHO:2009:83, 29.9.2009, kohta 1167.

maksusta, enimmäismäärää arvioitaessa voidaan ottaa huomioon myös sen keräämät jäsenmaksutulot.¹⁴⁹

137. Seuraamusmaksun suuruuden arvioinnissa on kyse kokonaisharkinnasta kussakin yksittäistapauksessa. Laissa asetettu 10 prosentin enimmäismäärä ei siten muodosta asteikkoa, jonka sisällä arviointi laissa asetettujen kriteerien nojalla tehtäisiin, vaan se toimii ainoastaan maksun enimmäismäärää rajoittavana leikkurina. Tämän ylärajan tarkoituksena on estää se, ettei elinkeinonharjoittajille tai niiden yhteenliittymälle määrätä sellaisia seuraamusmaksuja, joita niiden ei voida olettaa pystyvän maksamaan. Liikevaihtoon perustuvalla enimmäismäärällä on siten erillinen ja kilpailunrajoituksen laatuun, laajuuteen ja kestoaikaan nähden itsenäinen tavoite.¹⁵⁰
138. Virasto katsoo, että Leipuriliiton antamien hintasuositusten nimenomaisena tarkoituksena on ollut kilpailun rajoittaminen yhdenmukaistamalla hinnankorotusten suuruutta sekä korotusten ajankohtaa, minkä vuoksi menettelyä ei erityis- ja yleisestäävyyden näkökulmasta voida pitää vähäisenä eikä seuraamusmaksun määräämistä perusteettomana.
139. Kilpailuvirasto esittää, että markkinaoikeus määräisi Leipuriliitolle 55.000 euron seuraamusmaksun kuitenkin siten, ettei seuraamusmaksun määrä ylitä 10 prosenttia markkinaoikeuden päätöksen ajankohdan mukaan määräytyvästä Leipuriliiton relevantista liikevaihdosta. Vuonna 2014 Leipuriliiton varsinaisen toiminnan tuotot ja jäsenmaksut olivat yhteensä 418.558 euroa.¹⁵¹
140. Leipuriliiton antamat suositukset hintojen korottamisesta kuuluvat luonteensa puolesta vakaviin kilpailunrajoituksiin. Suosituksilla liitto on pyrkinyt ensinnäkin hintatason kohottamiseen sekä toisaalta hinnankorotusten suuruuden ja ajankohdan yhdenmukaistamiseen leipomoalalla. Tällaisia suoraan hintoihin vaikuttamaan pyrkiviä toimia voidaan pitää toimivan kilpailun kannalta huomattavan vahingollisina rajoituksina.
141. Leipuriliitto on valtakunnallinen alueellisesti toimivien paikallisyhdistysten kattojärjestö, jonka jäsenistö kattaa koko Suomen alueen. Liiton antamat hintasuositukset ovat kohdistuneet leipomotuotteiden hintoihin koko Suomen alueella. Tarkasteltavana ajanjaksona leipomoalan toimijoista noin kaksi kolmasosaa on ollut liiton jäseniä. Suositukset on myös saatettu julkisuuteen, eikä niitä ole kohdistettu ainoastaan liiton jäsenyrityksiin. Ne ovat siten olleet omiaan vaikuttamaan koko Suomen alueella toimivien leipomo-

¹⁴⁹ KHO 14.6.2013, dnro 277/2/10 taltio 1993, s. 46.

¹⁵⁰ KHO 14.6.2013, dnro 277/2/10 taltio 1993, s. 46.

¹⁵¹ LIITE 64 Leipuriliiton vastine seuraamusmaksuesitykseen 13.5.2015 ja sen liitteenä oleva tilinpäätös vuodelta 2014. Lopullinen varsinaisen toiminnan tuottojen ja jäsenmaksujen yhteismäärä selviää vasta, kun markkinaoikeuden päätöstä edeltävän vuoden tilinpäätöstiedot julkaistaan. Tästä syystä virasto ei esitä tarkkaa prosenttisuutta 10 prosentin enimmäismäärän arviointia varten.

yri­ty­sten hinnoitteluun poistamalla epävarmuutta kilpailijoiden vastaavista hinnoittelutoimista.

142. Leipuriliiton hintojen korottamiseen pyrkivä menettely on kestänyt elokuusta 2007 alkuvuoteen 2011, eli yhteensä hieman yli 3,5 vuotta. Tänä aikana suositusten antaminen eri muodoissa on ollut liiton vakiintunutta toimintaa. Näin ollen menettelyä ei voida pitää lyhytaikaisena ja yksittäisistä toimista koostuvana kilpailunrajoituksena.
143. Yllä esitetyillä perusteilla virasto katsoo, että Leipuriliiton toiminnassa on ollut kyse vakavasta kilpailunrikkomuksesta. Menettelyllä on pyritty kilpailun rajoittamiseen, se on kattanut koko maan ja kestänyt yli 3,5 vuotta. Näin ollen Leipuriliitolle määrättävän seuraamusmaksun tulee olla lainsäädännön mahdollistamissa rajoissa tuntuva riittävän erityis- ja yleisestävän vaikutuksen aikaansaamiseksi. Virasto katsoo, että Leipuriliiton menettelyn laatu, laajuus ja kesto olisivat itse asiassa edellyttäneet esitettyä merkittävästi suurempaa seuraamusmaksua, mutta laissa asetettu 10 prosentin enimmäistaso ei tätä mahdollista.¹⁵²
144. Seuraamusmaksun määrää ja sen erityis- ja yleisestävää vaikutusta arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että virasto on jo vuonna 1993 kiinnittänyt huomiota Leipuriliiton antamiin hinnoittelusuosituksiin. Ottaen lisäksi huomioon sen, että liiton jäsenkirjeessä¹⁵³ on nimenomaisesti käsitelty Kilpailuviraston vastaavanlaisia hintasuosituksia koskevassa Hiusyrittäjätasiassa antamaa seuraamusmaksuesitystä, Leipuriliiton voidaan katsoa toimineen hyvin tietoisena hintasuositusten vakiintuneesta kilpailuoikeudellisesta arvioinnista.¹⁵⁴
145. Edellä esitetyillä perusteilla Leipuriliiton menettelyssä on ollut kyse yhteiskunnallisesti periaatteellisella tasolla vakavasta rikkomuksesta. Virasto on seuraamusmaksun määrän arvioinnissa ottanut huomioon sen, ettei sen tarkoitukseltaan kilpailua rajoittavaa menettelyä koskevan oikeuskäytännön nojalla ole ollut välttämätöntä hankkia selvitystä menettelyn tosiasiallisista kilpailuvaikutuksista eikä rajoituksen alalla toimiville mahdollisesti syntyneestä hyödystä. Tällaisen selvityksen hankkiminen ei myöskään ole ollut tarkoituksenmukaista ottaen huomioon sen, ettei voimassa oleva lainsäädä-

¹⁵² Toimialajärjestö, kuten Leipuriliitto, on olemassa ainoastaan toteuttaakseen jäsentensä tahtoa, eikä sitä tällaisessa asiassa voida tarkastella jäsenistään erillisenä. Toimialajärjestö ei toimi jäsentensä kanssa samoilla markkinoilla, joten kilpailunrajoituksesta todennäköisesti aiheutuneet hyödyt ovat syntyneet sen jäsenille. Vertailun vuoksi todettakoon, että EU-oikeuskäytännössä 10 prosentin enimmäismäärä lasketaan yhteenliittymän liikevaihdon ohella siihen kuuluvien ja rikkomuksen kohteena olevilla markkinoilla toimivien elinkeinonharjoittajien yhteenlasketusta liikevaihdosta. Neuvoston asetus 1/2003 perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta, 23 artikla.

¹⁵³ LIITE 25 Jäsenkirje 11/2007.

¹⁵⁴ Leipuriliiton edustaja A on lisäksi keskustellut Kilpailuviraston edustajien kanssa sähköpostitse keväällä 2009 ja saanut selkeän vastauksen, jonka mukaan hintojen korottamistarpeista viestiminen on kilpailuoikeudellisesti kiellettyä. LIITE 63 KKV:n ja Leipuriliiton välistä sähköpostikirjeenvaihtoa 5.-8.5.2009.

däntö mahdollista rikkomuksen vakavuutta vastaavan seuraamusmaksun määräämistä toimialayhdistykselle.

146. Yllä esitetyillä perusteilla virasto esittää, että markkinaoikeus määrää Leipuriiliitolle 55.000 euron seuraamusmaksun kappaleessa 139 esitetyn mukaisesti.

10 Sovelletut säännökset

Laki kilpailunrajoituksista (480/1992, ml. muutossäädös 318/2004) 1 a, 4 §, ja 7 §

Kilpailulaki (948/2011) 50 §

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, 101(1) artikla

Pääjohtaja

Juhani Jokinen

Erikoistutkija

Juuli Broms

LIITELUETTELO

- LIITE 1 Muistio tapaamisesta Leipuriliiton kanssa 26.3.2014
- LIITE 2 Työ- ja elinkeinoministeriön leipomoteollisuutta koskeva toimialaraportti 5/2011, julkaistu 15.11.2011
- LIITE 3 Leipuriliiton säännöt
- LIITE 4 Leipuriliiton vuosikertomus 2007
- LIITE 5 Leipuriliiton vuosikertomus 2008
- LIITE 6 Leipuriliiton vuosikertomus 2009
- LIITE 7 Leipuriliiton vuosikertomus 2010
- LIITE 8 Leipuriliiton vuosikertomus 2011
- LIITE 9 Leipuriliiton vuosikertomus 2013
- LIITE 10 Leipuriliiton vastaus KKV:n selvityspyyntöön 23.4.2014 (2007 jäsenkirjeet)
- LIITE 11 Leipuriliiton vastaus KKV:n selvityspyyntöön 23.4.2014 (2008 jäsenkirjeet)
- LIITE 12 Leipuriliiton vastaus KKV:n selvityspyyntöön 23.4.2014 (2009 jäsenkirjeet)
- LIITE 13 Leipuriliiton vastaus KKV:n selvityspyyntöön 23.8.2010 (2010 jäsenkirjeet)
- LIITE 14 Leipuriliiton vastaus KKV:n selvityspyyntöön 2.9.2014 ja liite Leipuri-lehden ilmestymispäivistä
- LIITE 15 Lehdistötiedote 9.8.2007
- LIITE 16 Leipuri-lehden pääkirjoitus 5/2007
- LIITE 17 Sähköpostikirjeenvaihtoa 4.-6.8.2007
- LIITE 18 Sähköposti liiton edustaja A:lta puheenjohtajistolle 7.8.2007
- LIITE 19 Sähköpostikirjeenvaihtoa 7.8.2007
- LIITE 20 Vuosikokouspuhe Vaasa 2007
- LIITE 21 Sähköposti liiton edustaja A:lta puheenjohtajistolle liitteineen 15.8.2007
- LIITE 22 Sähköposti liiton edustaja A:lta puheenjohtajistolle 15.8.2007
- LIITE 23 Leipuri-lehden pääkirjoitus 6/2007
- LIITE 24 Sähköposti Elonen Oy Leipomon edustajalta liiton edustaja A:lle liitteineen 24.9.2007
- LIITE 25 Jäsenkirje 11/2007
- LIITE 26 Sähköposti Uotilan Leipomo Oy:n edustajalta liiton edustaja A:lle 25.9.2007
- LIITE 27 Sähköpostikirjeenvaihtoa 12.6.2008
- LIITE 28 Sähköpostikirjeenvaihtoa 30.-31.7.2008
- LIITE 29 Lehdistötiedote 7.8.2008
- LIITE 30 Vuosikokouspuhe Lappeenranta 2008
- LIITE 31 Jäsenkirje 9/2008
- LIITE 32 Leipuriliiton valtuuskunnan ja hallituksen kokouksen pöytäkirja 2/2008 ja 3/2008
- LIITE 33 Leipuri-lehden pääkirjoitus 7/2008
- LIITE 34 Sähköposti Vaasanin työntekijältä liiton edustaja A:lle 23.9.2009

- LIITE 35 Leipuri-lehden pääkirjoitus 7/2009
- LIITE 36 Leipuri-lehden pääkirjoitus 2/2010
- LIITE 37 Sähköposti liiton edustaja A:lta Fazer Leipomoiden edustajalle 1.7.2010
- LIITE 38 Vaasanin sisäinen sähköposti 9.8.2010
- LIITE 39 Vaasanin sisäistä sähköpostikirjeenvaihtoa 9.8.2010
- LIITE 40 Sähköposti liiton edustaja A:lta hallitukselle ja puheenjohtajistolle 9.8.2010
- LIITE 41 Sähköposti liiton edustaja A:lta puheenjohtajistolle 9.8.2010
- LIITE 42 Sähköpostikirjeenvaihtoa 9.8.2010
- LIITE 43 Kirje maailman viljamarkkinoista
- LIITE 44 Artikkeleita koskien viljan hintaa
- LIITE 45 Sähköpostikirjeenvaihtoa 9.8.–10.8.2010
- LIITE 46 Sähköposti liiton edustaja A:lta puheenjohtajistolle 11.8.2010
- LIITE 47 Sähköposti Elonen Oy Leipomon edustajalta liiton edustaja A:lle 11.8.2010
- LIITE 48 Vaasanin sisäistä sähköpostikirjeenvaihtoa 11.8.2010
- LIITE 49 Vaasanin laatima indeksikaavio
- LIITE 50 Sähköposti Vaasanin työntekijältä liiton edustaja A:lle 12.8.2010
- LIITE 51 Vaasanin sisäinen sähköposti 12.8.2010
- LIITE 52 Lehdistötiedote 12.8.2010
- LIITE 53 Vaasanin sisäistä sähköpostikirjeenvaihtoa 12.8.2010
- LIITE 54 Vuosikokouspuhe 2010
- LIITE 55 Vaasanin sisäistä sähköpostikirjeenvaihtoa liitteineen 25.8.2010
- LIITE 56 Sähköpostikirjeenvaihtoa 27.8.2010
- LIITE 57 Leipuri-lehden pääkirjoitus 6/2010
- LIITE 58 Sähköposti liiton edustaja A:lta hallitukselle, puheenjohtajistolle ja muille jäsenille 14.9.2010
- LIITE 59 Artikkelin Forssan Lehti 14.9.2010
- LIITE 60 Sähköpostikirjeenvaihtoa 15.2.2011
- LIITE 61 Leipuriliiton vastaus KKV:n selvityspyyntöön 23.4.2014
- LIITE 62 Leipuriliiton vuosien 2007–2011 puheenjohtajistot ja hallitukset
- LIITE 63 KKV:n ja Leipuriliiton välistä sähköpostikirjeenvaihtoa 5.-8.5.2009
- LIITE 64 Leipuriliiton vastine seuraamusmaksuesitysluonnokseen 13.5.2015