



KILPAILUVIRASTO  
KONKURRENSVERKET

ESITYS  
Dnro 1108/61/01

1 (31)

14.2.2005

Markkinaoikeus  
PL 118  
00131 Helsinki

## **MARKKINAOIKEUDELLE**

Esitys kilpailunrajoituslain 4 §:n vastaisen menettelyn toteamisesta ja kilpailunrikkomusmaksun määräämisestä Kesko Oyj:lle

Esitys kilpailunrajoituslain 6 §:n vastaisen menettelyn toteamisesta ja kilpailunrikkomusmaksun määräämisestä K-ruokakauppiasyhistys ry:lle

14.2.2005

## SISÄLLYSLUETTELO

<i>ASIA</i> .....	4
<i>ASIANOSAISET</i> .....	4
<i>ASIAN VIREILLETULO</i> .....	4
<i>ASIAN SELVITTÄMINEN</i> .....	4
<i>TAPAHTUMAKUVAUS</i> .....	5
<i>YRITYKSET</i> .....	6
<b>Kesko Oyj ja sen päivittäistavarakaupan rakenne vuosina 1997-2000</b> .....	6
Selvityksen kohteena olevat K-päivittäistavarakaupan ketjut .....	6
<b>K-kauppiasliitto ry</b> .....	7
K-kauppiasliiton K-ruokakauppiasyhdistys ry .....	8
<i>KUVAUS MARKKINOISTA</i> .....	8
<i>K-KETJUJEN TOIMINTAAN LIITTYVÄT TAUSTATEKIJÄT</i> .....	9
<b>Lähikesko</b> .....	9
<b>Ketjujen päätöksentekojärjestelmä</b> .....	9
<i>POIKKEUSLUPAHAKEMUS DNRO 281/67/98</i> .....	10
<i>KILPAILUNRAJOITUSLAIN VASTAINEN TOIMINTA</i> .....	11
<b>Kilpailuviraston selvitykset</b> .....	12
Asiakirjanäyttö 1997-2000 .....	13
Tietoisuus rikkomuksesta .....	15
<b>Muu asiakirjanäyttö</b> .....	16
Keskon Kilpailuvirastolle toimittama muistio.....	16
Kesko Oyj / Mika Perälampi –kirjeenvaihto .....	17
K-kauppiasliitto ry:stä saatu asiakirjanäyttö.....	18
<b>Seuranta- ja sanktiojärjestelmä</b> .....	18
Varoituskirjeet.....	18
Henkilökuulemiset.....	19
<i>KILPAILUOIKEUDELLINEN ARVIOINTI</i> .....	20
<b>Päivittäistavaroiden vähittäiskaupan markkinat</b> .....	20
Relevantit tuotemarkkinat.....	20
Relevantit maantieteelliset markkinat.....	21
<b>Sovellettavat lainsäännökset</b> .....	22
30.4.2004 saakka voimassa olleet säännökset .....	22
1.5.2004 voimaan astuneet säännökset.....	22
<b>Kilpailuviraston johtopäätökset</b> .....	22
K-ruokakauppiasyhdistys ry sekä K-market, K-lähikauppa ja K-extra –ketjujen kauppiat .....	22
Kesko Oyj.....	24

14.2.2005

<i>SEURAAMUSMAKSU</i> .....	26
<i>ESITYS MARKKINAOIKEUDELLE</i> .....	28
<i>SOVELLETUT SÄÄNNÖKSET</i> .....	29
<i>LIITTEET</i> .....	30

14.2.2005

## ASIA

Kielletty hintayhteistyö K-market, K-lähikauppa ja K-extra –ketjuissa sekä Kesko Oyj:n harjoittama kielletty määrähinnoittelu

## ASIANOSAISET

Kesko Oyj (aiemmin Kesko Oy)

K-ruokakauppiasyhdistys ry (aiemmin K-päivittäistavarakauppiasyhdistys ry)<sup>1</sup>

## ASIAN VIREILLETULO

Kesko Oyj toimitti 21.11.2001 Kilpailuvirastolle muistion<sup>2</sup>, jonka mukaan Ruokakesko Oy oli irtisanonut K-lähikauppa-ketjuun kuuluneen Mika Perälampi Ky:n kauppiassopimukset päättyneeseen 30.9.2001. Kommandiittiyhtiön äänetön yhtiömies Riitta Perälampi oli 14.9.2001 Keskon kanssa käydyissä neuvotteluissa ilmoittanut muun muassa, että K-market ja K-lähikauppa –ketjuissa on harjoitettu Kilpailuviraston myöntämien poikkeuslupien vastaista hinnoittelua. Riitta Perälampi työskenteli Keskon lakiasianosastolla 6.7.2000 asti.

Muistion mukaan Keskon johto asetti välittömästi tämän jälkeen työryhmän selvittämään väitteiden todenperäisyyttä. Samalla Kesko päätti informoida asiasta Kilpailuvirastoa.

Keskon päivittäistavaraketjuissa tapahtunut mahdollinen kilpailunrajoituslain vastainen hinnoittelukäytäntö oli tuotu Kilpailuviraston tietoon jo aikaisemmin Mika Perälammen 22.1.2001 päivätyllä kirjeellä (Dnro 85/61/01)<sup>3</sup>.

## ASIAN SELVITTÄMINEN

Asian selvittämiseksi Kilpailuviraston edustajat keskustelivat 22.3.2002 Mika ja Riitta Perälammen kanssa. Viraston edustajat tekivät 11.-12., 19. sekä 24.5.2002 Keskossa asiakirjatarkastuksia. Lisäksi viraston edustajat keskustelivat 7.5.2002 K-kauppiasliitto ry:n (jäljempänä Liitto) edustajien kanssa ja kävivät myöhemmin läpi Liiton asiakirjoja. Viraston edustajat haastattelivat 4. ja 6.2.2003 K-market Passelin ja K-market Karahallin kauppiaita. Kesko toimitti 4.4.2003 virastolle asiaan liittyviä lisäselvityksiä.

Kilpailuvirasto pyysi 5.8.2004 Keskolta ja K-kauppiasliitolta / K-ruokakauppiasyhdistykseltä vastinetta markkinaoikeudelle tarkoitetusta esitysluonnoksesta. Vastineet toimitettiin virastolle 30.11.2004. K-kauppiasliitto ja K-ruokakauppiasyhdistys antoivat yhteisen vastineen.

<sup>1</sup> Esityksessä käytetään K-ruokakauppiasyhdistys ry –nimikettä.

<sup>2</sup> Liite 1.

<sup>3</sup> Liite 2.

14.2.2005

## TAPAHTUMAKUVAUS

Ainakin vuosina 1997-2000 K-market ja K-lähikauppa –ketjujen ja vuosina 1999-2000 K-extra-ketjun kauppiaista muodostuvissa toimielimissä säännöllisesti enimmäishinnoiteltiin ketjujen perusvalikoimiin kuuluvia tuotteita kilpailunrajoituslain vastaisesti.

Hinnoittelu tapahtui käytännössä siten, että kunkin ketjun valikoimaryhmän toimintaan osallistuva Keskon edustaja esitteli ketjun ketjujohtokunnalle perusvalikoimaan kuuluvien tuotteiden vähittäishintoja, joista ketjujohtokunta päätti kauppiaita sitovasti. Myös ketjujohtokunnan alaisena toimineet aluetoimikunnat saattoivat tehdä kauppiaita sitovia hinnoittelupäätöksiä. Kesko toimi hinnoittelupäätösten toimeenpanijana, sillä se toimitti enimmäishinnat hyväksymisen jälkeen keskitetysti kauppiaille joko listoina tai syötettyinä suoraan kassajärjestelmään.

Perusvalikoimalla tarkoitettiin ketjujohtokunnan tarkemmin määrittelemiä tuotteita, jotka jokaisen ketjun toimintaan osallistuvan kaupan tuli pitää myynnissään. Perusvalikoimasta päätettiin yleensä neljän kuukauden jaksoissa. Valtakunnallisen perusvalikoiman lisäksi valikoimiin saattoi kuulua myös alueellisesti määriteltyjä tuotteita.

K-ryhmällä oli ennestään poikkeuslupa Pirkka- ja kampanjatuotteiden yhteishinnoittelulle. Kesko ja K-kauppiaaliitto hakivat vuonna 1998 poikkeuslupaa myös nyt käsiteltävälle perusvalikoimatuotteiden yhteishinnoittelulle. Kilpailuvirasto ei kuitenkaan myöntänyt haettua lupaa. Kielteisen päätöksen johdosta kauppiaiden olisi pitänyt hinnoitella itsenäisesti kaikki ne tuotteet, jotka eivät täyttäneet Pirkka- ja kampanjapoikkeusluvuissa asetettuja ehtoja. Kampanjapoikkeuslupahakemustensa yhteydessä vuosina 1997 ja 1999 Kesko ja K-kauppiaaliitto ilmoittivat Kilpailuvirastolle, että perusvalikoimatuotteet ja sitä täydentävät tuotteet kukin K-market, K-lähikauppa ja K-extra –ketjun kauppias hinnoittelee itsenäisesti.

Kilpailuviraston kielteisestä päätöksestä huolimatta K-market, K-lähikauppa ja K-extra –ketjujen kauppiaille toimitettiin edelleen perusvalikoimatuotteiden vähittäishintoja, joista oli sovittu ketjujohtokunnissa.[.....] K-market, K-lähikauppa ja K-extra –ketjujen perusvalikoimalistan tuotteista oli kielletyllä tavalla yhteisesti enimmäishinnoiteltu.

Mikäli kauppias ei noudattanut yhteisesti päätettyjä enimmäishintoja, Kesko vaati häntä muuttamaan hinnoittelukäytäntöään. Eräissä tapauksissa ylemmällä portaalla toimiva Kesko tehosti vaatimustaan varoituskirjeellä, jonka mukaan kauppiaan sopimukset Keskon kanssa tarvittaessa lopetettaisiin.

14.2.2005

## YRITYKSET

### Kesko Oyj ja sen päivittäistavarakaupan rakenne vuosina 1997-2000

Kesko on osakeyhtiölain mukainen konserni, jonka emoyhtiö on Kesko Oyj. Emoyhtiö harjoittaa tukkukauppaa, tuottaa vähittäiskauppaa tukevia palveluja sekä investoi vähittäiskaupan liiketiloihin. K-ryhmän toiminta perustui vuoden 2000 loppuun saakka tukkukauppaa harjoittavan Keskon tuella tapahtuvaan vähittäiskauppioiden keskinäiseen horisontaaliseen yhteistyöhön. Vuoden 2001 alussa päivittäistavarakaupan ketjuissa siirryttiin vertikaalisesti ohjattuun järjestykseen.

Kesko-konsernin liikevaihto vuonna 2000 oli 37 503 milj. markkaa<sup>4</sup> (päivittäistavararyhmän osuuden ollessa 20 500 Mmk). Vuonna 1999 liikevaihto oli arviolta 36 333 milj. markkaa (päivittäistavararyhmä: noin 19 000 Mmk), vuonna 1998 liikevaihto oli noin 35 629 milj. markkaa (päivittäistavararyhmä: noin 18 600 Mmk) ja vuonna 1997 liikevaihto oli 34 902 milj. markkaa (päivittäistavararyhmä: noin 17 500 Mmk).<sup>5</sup>

Kesko-konsernin harjoittama vähittäiskauppa organisoitiin vuonna 2001 erillisiin tytäryhtiöihin. Päivittäistavarakauppoja koskevat toiminnot siirrettiin Ruokakesko Oy:lle ja käyttötavarakauppa keskitettiin Keswell Oy:lle.

K-ryhmän päivittäistavarakauppa kattaa maantieteellisesti koko Suomen. Ryhmässä toimi vuoden 2000 loppuun asti seitsemän päivittäistavarakaupan ketju: Citymarket, K-supermarket, K-market, K-lähikauppa, K-extra, Rimi ja Pikokolo. K-ryhmään kuului lisäksi ketjujen ulkopuolella toimivia päivittäistavarakauppoja.

Kunkin ketjun kaupat ja ketjun keskusyksikkö muodostivat ketjun. Vuoden 2000 loppuun asti vähittäiskauppaa palvelevia ketjuyksiköitä olivat Lähikesko, Supermarketkesko ja Citymarketkesko. Vuonna 1998 perustettu Lähikesko toimi K-market, K-lähikauppa ja K-extra -ketjujen sekä Rimin ketjuyksikkönä ja tukkukauppana.

Selvityksen kohteena olevat K-päivittäistavarakaupan ketjut

Tämän selvityksen kannalta relevantit K-päivittäistavarakaupan ketjut ovat K-market, K-lähikauppa ja K-extra -ketjut. Näin ollen seuraava esitys keskittyy Keskon lisäksi K-kauppiasliittoon kuuluvan K-ruokakauppiasyhdistyksen sekä K-market ja K-lähikauppa -ketjujen toimintaan vuosina 1997-2000 ja K-extra-ketjun toimintaan vuosina 1999-2000.

Nämä päivittäistavara-alan ketjut ovat samanlaisella liikeidealla toimivia yhteistyöjärjestelmiä, joilla on omat päätöksentekoelementtinsä. Ketjuja voidaan siten pitää organisaationa, jolla on määrätty toimiala, rakenne ja jäsenkunta. Ketju ei

<sup>4</sup> Vuosien 1997-2000 väliseltä ajalta luvut ilmoitetaan markkoina, koska se oli tuolloin vielä Suomessa virallisesti käytössä.

<sup>5</sup> Kesko-konsernin vuoden 2003 liikevaihto oli 7 070 milj. euroa (42 000 Mmk), Ruokakeskon osuuden ollessa 3 766 milj. euroa (22 500 Mmk).

14.2.2005

kuitenkaan ole oikeushenkilö eikä se siten ole oikeus- tai oikeustoimikelpoinen. Toisaalta yksittäinen K-kauppias harjoittaa vähittäiskauppaa itsenäisenä yrittäjänä.

Valtakunnallisiin K-market, K-lähikauppa ja K-extra -ketjuihin kuuluvat kaupat ovat elintarvikkeita ja muita päivittäistavaroita myyviä kauppiaita. Vuoden 2000 lopussa K-market-ketjuun kuului yhteensä 256 kauppiasta ketjun verollisen myynnin<sup>6</sup> ollessa noin [...] milj. markkaa. K-lähikauppa-ketjuun kuului vuoden 2000 lopussa 277 kauppiasta ketjun verollisen myynnin ollessa noin [...] milj. markkaa. K-extra-ketjuun kuului vuoden 2000 lopussa 356 kauppiasta ketjun verollisen myynnin ollessa noin [...] milj. markkaa.<sup>8</sup>

### K-kauppiasliitto ry

K-kauppiasliitto ry (jäljempänä Liitto) on rekisteröity aatteellinen yhdistys, jonka tarkoituksena on toimia K-kauppiasta koostuvan jäsenkuntansa ammatti- ja työnantajajärjestönä. Varsinaisia jäseniä ovat liiton toimialayhdistykset ja henkilöjäseninä K-kauppiat toimialayhdistystensä kautta.

Liiton toiminta tapahtuu merkittävältä osin rekisteröidyissä toimialayhdistyksissä: K-ruokakauppiasyhdistys ry (aiemmin K-päivittäistavarakauppiasyhdistys ry)<sup>9</sup>, K-erikoiskauppiasyhdistys ry sekä K-maatalous- ja rautakauppiasyhdistys ry. Liiton hallitus muodostuu toimialayhdistysten puheenjohtajista ja varapuheenjohtajista sekä Keskon hallintoneuvoston puheenjohtajasta. Liiton ja sen toimialayhdistysten hallitukset voivat käyttää tehtäviensä toteuttamisessa erityistoimikuntia.

Liitto huolehtii K-kauppioiden edunvalvonnasta. Tämän lisäksi se harjoittaa vähittäiskauppiaita tukevaa liiketoimintaa kokonaan tai osittain omistamiensa osakeyhtiöiden kautta. Harjoitettuun liiketoimintaan sisältyy kustannustoiminnan lisäksi muun muassa kokous- ja neuvottelutilojen vuokrausta sekä messujen, opinto- ja virkistysmatkojen, seminaarien ja koulutustilaisuuksien järjestämistä. Liiton varsinaisen toiminnan tuotot vuonna 2000 olivat noin [...] milj. markkaa ja jäsenmaksutuotot arviolta [...] milj. markkaa.

Liitto oli vuoden 2000 lopussa äänimääränsä perusteella Kesko Oyj:n kolmanneksi suurin osakkeenomistaja (6.72 %).

<sup>6</sup> Vuonna 2000 ALV oli 18,3 %. Kauppojen liikevaihtoista ei ole Keskon mukaan kattavaa tietoa vuosilta 1997-2003. Liite 3.

<sup>7</sup> Hakasulkeilla merkityt kohdat ovat liikesalaisuuksia.

<sup>8</sup> Myyniluvut perustuvat ACNielsenin myymälärekisteriin.

<sup>9</sup> Esityksessä käytetään K-ruokakauppiasyhdistys ry -nimikettä.

14.2.2005

#### K-kauppiasliiton K-ruokakauppiasyhdistys ry

Liiton osalta tämä esitys keskittyy siihen kuuluvan K-ruokakauppiasyhdistys ry:n piirissä toimineiden K-market, K-lähikauppa ja K-extra –ketjujen kauppiaiden toimintaan vuosina 1997-2000. Yhdistyksen sääntöjen mukaan sen varsinaisia jäseniä olivat kaikki ne K-kauppiat ja yhtiömuotoisen K-kaupan johtajat sekä muut K-ryhmän yhteistyöhön osallistuvat kauppiat, joiden päätoimialana oli päivittäistavarakauppa ja jotka yhdistyksen hallitus hyväksyi jäseniksi. Yhdistyksen jäsenet käyttivät kokouksissa puhevaltaansa ja äänioikeuttaan henkilökohtaisesti.

Yhdistyksen asioita hoiti sen hallitus, johon vuonna 1999 kuului muun muassa K-market, K-lähikauppa ja K-extra –ketjujen ketjujohtokuntien puheenjohtajat sekä kutsuttuina kaksi Keskon edustajaa. Hallituksen sihteerinä toimi Liiton edustaja. Hallituksen tehtäviin kuului muun muassa kutsua koolle yhdistyksen kokoukset ja valmistella niille esitettävät asiat sekä panna toimeen yhdistyksen kokousten tekemät päätökset. Vuonna 1999 yhdistyksessä päätettiin muun muassa ottaa käyttöön erityiset ketjuseurantalomakkeet, joilla seurattiin ketjuittain yhdessä sovittujen asioiden etenemisestä ketjun kaupoissa.

Hallitus nimesi päivittäistavara-alan K-ketjujen johtokunnat yhdistyksensä erityistoimikunniksi. Näin ollen K-market, K-lähikauppa ja K-extra –ketjujen ketjujohtokunnat olivat K-kauppiasliittoon kuuluvan K-ruokakauppiasyhdistyksen erityistoimikuntia.<sup>10</sup>

Vuosina 1997-2000 Yhdistyksen vuosittaiset jäsenmaksutuotot vaihtelivat [...] milj. markan välillä.<sup>11</sup> Yhdistyksellä ei ole merkittäviä muita varsinaisen toiminnan tuottoja.

#### KUVAUS MARKKINOISTA

Selvityksen kohteena olevat K-ryhmän ketjut toimivat päivittäistavarakaupan vähittäismyyntimarkkinoilla. Päivittäistavaroihin kuuluvat pääasiassa elintarvikkeet, juomat, tupakkatuotteet sekä kodin käyttötavarat, kuten siivoustuotteet, kosmetiikka, kertakäyttöpaperi- ja hygieniatuotteet. A.C. Nielsenin tilastojen mukaan koko Suomen päivittäistavaramarkkinat olivat esimerkiksi vuonna 1999 noin 106 mrd. markkaa, josta päivittäistavarakaupan vähittäismyyntin arvo oli yhteensä 57,1 mrd. markkaa.

Päivittäistavarakaupan markkinat olivat keskittyneet. Esimerkiksi vuonna 1999 kahden suurimman ryhmän yhteenlaskettu markkinaosuus oli 65.6 %, kolmen suurimman 77.9 % ja neljän suurimman 87.7 % (K-ryhmä, S-ryhmä, Tradeka/Elanto ja Spar-ryhmä). Kaupparyhmittymiin kuulumattomien myymälöiden osuus kokonaisuusmyynnistä oli vuonna 1999 noin 5 %.

---

<sup>10</sup> Liite 4.

<sup>11</sup> Yhdistyksen jäsenmaksutuotot vuonna 2004 olivat noin [...] euroa ([...] milj. markkaa) ja varsinaisen toiminnan tuotot noin [...] euroa ([...] markkaa).



14.2.2005

A.C. Nielsenin tilastojen mukaan esimerkiksi vuonna 1999 K-ryhmän päivittäistavaraketjujen yhteenlaskettu markkinaosuus päivittäistavaroiden vähittäiskaupassa oli 37.8 %. Keskon mukaan K-market-ketjun markkinaosuus päivittäistavarakaupan vähittäiskaupassa oli [...] % vuonna 1999. Vastaavasti K-lähikauppa-ketjun markkinaosuus oli [...] % vuonna 1999 ja K-extra-ketjun markkinaosuus [...] %. Markkinaosuuksia arvioitaessa ei ole huomioitu kioskien, huoltoasemien ja halpahintamyymälöiden päivittäistavaramyyntiä.

Alueellisella tasolla yksittäisten K-ryhmän päivittäistavarakauppojen markkinaosuudet vaihtelivat alueesta ja paikkakunnasta riippuen.

## **K-KETJUJEN TOIMINTAAN LIITTYVÄT TAUSTATEKIJÄT**

Vuosina 1997-2000 K-kauppiaista ja Keskon muodostuvan yhteistyöverkon perussopimus oli K-kauppiassopimus, jonka ohella K-kauppiaille ja Keskolle oli yhteistoimintasopimus sekä ketjukohtaiset ketjusopimukset.

K-market, K-lähikauppa ja K-extra –ketjusopimusten mukaan kauppias harjoitti vähittäiskauppaa itsenäisenä yrittäjänä. Kesko toimi K-ryhmän keskusliikkeenä ja K-kauppiasliitto K-kauppioiden ammatillisia etuja valvovana järjestönä. K-kauppiat olivat Keskon perusosakkaita ja K-kauppiasliiton jäseniä.

K-ryhmässä tapahtuva K-kauppioiden ja Keskon yhteistyö painottui ketjutoimintaan. Ketjujen toiminnassa Keskon palveluksessa toimineilla ketjusihteereillä ja asiantuntijoilla oli merkittävä rooli niin asioiden valmistelussa kuin päätösten toimeenpanossakin.

### **Lähikesko**

Ketjusopimusten mukaan Keskolle kuuluvia keskusyksikön tehtäviä hoiti ja koordinoi erikseen nimetty Keskon yksikkö. K-market, K-lähikauppa ja K-extra –ketjujen keskusyksikkönä toimi Lähikesko, joka kuului Keskon organisaatiossa päivittäistavararyhmään. Päivittäistavararyhmään kuuluvilla yksiköillä oli yhteinen johto, joka puolestaan oli vastuussa toiminnoistaan päivittäistavarakaupasta vastaavalle johdolle ja edelleen Keskon pääjohtajalle.

Lähikeskon tehtäviin kuului muun muassa olla mukana valmistelemassa ketjujen johtokunnille esiteltäviä asioita sekä täytäntöönpanemassa ketjujohtokunnan tekemät päätökset, mukaan lukien yhteishinnoittelua koskeneet päätökset.

### **Ketjujen päätöksentekojärjestelmä**

K-market, K-lähikauppa ja K-extra –ketjujen päätöksenteko määriteltiin vuosina 1997-2000 Keskon ja K-kauppiain välisessä ketjusopimuksessa. Sopimuksen mukaan ketjuun kuuluvia kauppiaita edusti ketjun hallinnossa ja ketjun kehittämisessä ketjujohtokunta.

Ketjujen johtokunnat kokoontuivat noin kerran kuukaudessa K-ruokakauppiasyhdistyksen tiloissa päättämään ketjun ajankohtaisista markki-

14.2.2005

nointi- ja tavarapeliasioista. Ketjusopimuksen mukaan ketjujohtokunnalla oli mahdollisuus tehdä kauppiaita sitovia päätöksiä muun muassa perusvalikoimaan kuuluvien tuotteiden vähittäishinnoista ja hankintapaikoista, "mikäli se oli kilpailunrajoituslain tai lain kiellosta saadun poikkeusluvan nojalla sallittua." Lisäksi ketjusopimuksessa oli määräyksiä kauppiaista muodostuvista aluetoimikunnista, jotka toimivat ketjujohtokunnan valvonnassa ja vastuulla. Aluetoimikunnat saattoivat tehdä oman alueensa kauppiaita sitovia päätöksiä kilpailunrajoituslain tai voimassa olevien poikkeuslupien sallimissa rajoissa muun muassa perusvalikoimaan kuuluvista tuotteista sekä kampanjatuotteista ja niiden vähittäishinnoista.

### **POIKKEUSLUPAHAKEMUS DNRO 281/67/98**

K-kauppiasliitto ry ja Kesko Oyj hakivat 27.3.1998 päivätyllä kirjeellään poikkeuslupaa (Dnro 281/67/98)<sup>12</sup>, joka sallisi muun muassa K-market ja K-lähikauppa -ketjujen toimintaan osallistuvien elinkeinonharjoittajien yhdenmuokaistaa kerrallaan enintään neljäksi kuukaudeksi kunkin ketjun perusvalikoimaan kuuluvien hyödykkeiden vähittäismyyntihinnat. Kaikilla hakemuksen kattamilla ketjuilla oli valtakunnallinen perusvalikoima, jolla tarkoitettiin kunkin ketjun johtokunnan tarkemmin määrittelemiä tuotteita, jotka jokaisen ketjun toimintaan osallistuvan kaupan tuli pitää myynnissään. Valtakunnallisen perusvalikoiman lisäksi valikoimiin saattoi kuulua myös alueellisesti määriteltyjä tuotteita.

Hakemuksessa esitettiin, että yhtenäisesti hinnoiteltavien perusvalikoimat tuotteiden määrä saattaisi vaihdella ketjusta, ajankohdasta ja ketjukauppojen kilpailutilanteesta riippuen yhteisesti mainostettavien tuotteiden hinnoittelusta lähes kaikkien ketjun perusvalikoimaan kuuluvien tuotteiden yhteishinnoitteluun. Tarkoituksena oli, että kunkin ketjun ketjujohtokunta tekisi hinnoittelupäätökset. Hinnat olisivat pääosin voimassa neljä kuukautta. Perusvalikoimien sisältö tarkistettaisiin ketjuissa neljän kuukauden välein ja myös markkinointikaudet jaettaisiin samalla jaksotuksella.

Hakijoiden mukaan ketjujohtokunnan perusvalikoimat tuotteita koskevien hintapäätösten alittaminen olisi ketjun kauppialle aina sallittua. Sen sijaan ketjujohtokuntien tekemien hintapäätösten ylittämistä koskeva kontrolli ja mahdolliset sanktiot saattaisivat hakemuksen mukaan eräissä tapauksissa olla ketjun jäsenten ja sen keskusyksikön kannalta välttämättömiä.

Kilpailuvirasto katsoi 4.12.1998 antamassa päätöksessään<sup>13</sup>, että hakijat eivät olleet esittäneet riittäviä perusteluja sille, että muun muassa K-market ja K-lähikauppa -ketjujen perusvalikoimiin kuuluvien tuotteiden vähittäishintojen ketjukohtainen yhteishinnoittelu laajemmassa muodossa kuin mitä virasto oli vuonna 1998 myöntämässään kampanjapoikkeusluvissa sallinut tehostaisi aiempaa enemmän tuotantoa tai jakelua taikka edistäisi teknistä tai taloudellista kehitystä ja että hyöty tulisi pääosaltaan asiakkaille tai kuluttajille.

---

<sup>12</sup> Liite 5.

<sup>13</sup> Liite 6.

14.2.2005

Virasto ei siis myöntänyt hakemuksessa tarkoitettua poikkeuslupaa, koska kilpailunrajoituslain (480/92) 19 §:n edellytykset eivät täyttyneet. Kesko ei valittanut viraston päätöksestä kilpailuneuvostoon. Pian tämän jälkeen Kesko aloitettiin projekti, jonka päämääränä oli siirtyä osittain horisontaalisesta liiketoimintamallista yksinomaan vertikaaliseen ohjausjärjestelmään.

K-market ja K-lähikauppa –ketjuilla oli vuosina 1997-2000 ja K-extra-ketjulla vuosina 1999-2000 voimassa Kilpailuviraston myöntämät yhteishinnoittelun sallivat poikkeusluvut lyhytaikaisten kampanjoiden (Dnrot 1052/67/97, 1053//67/97 ja 186/67/99)<sup>14</sup> ja Pirkka-tuotteiden (Dnrot 651/67/93 ja 1056/67/97)<sup>15</sup> osalta. Nämä poikkeukset eivät kuitenkaan kattaneet tässä esityksessä kyseessä olevaa perusvalikoiman hinnoittelua.

## KILPAILUNRAJOITUSLAIN VASTAINEN TOIMINTA

Tämä esitys kohdistuu K-market, K-lähikauppa ja K-extra –ketjuissa harjoitettuun kiellettyyn perusvalikoimatuotteiden yhteishinnoitteluun.

Kesko ja K-kauppiaaliitto ilmoittivat Kilpailuvirastolle vuonna 1997 hakiessaan poikkeusta K-market ja K-lähikauppa –ketjuille ja vuonna 1999 K-extra-ketjulle lyhytaikaisten kampanjatuotteiden yhteishinnoittelusta, että perusvalikoiman ja sitä täydentävät tuotteet kauppias hinnoittelee itsenäisesti, eivätkä ketjun toimielimet osallistu mitenkään vähittäishinnoitteluun. Asiakirja-aineisto osoittaa kuitenkin, että kauppiat eivät ole hinnoitelleet perusvalikoiman tuotteita itsenäisesti.

Perusvalikoiman laajuus, joka määritellään ketjusopimuksissa<sup>16</sup>, on ollut noin puolet kauppojen kokonaisvalikoimasta. Esimerkiksi K-market-ketjun perusvalikoima oli vuonna 1998 noin [...] tuotetta (kokonaisvalikoiman ollessa noin [...] tuotetta).<sup>17</sup> Vastaavana ajankohtana K-lähimarket-ketjun perusvalikoima oli noin [...] tuotetta (kokonaisvalikoima: arviolta [...] tuotetta).<sup>18</sup> K-extra-ketjun perusvalikoima oli vuonna 1999 noin [...] tuotetta (kokonaisvalikoima: [...] tuotetta).<sup>19</sup> Perusvalikoimatuotteiden osuus kokonaisvalikoimasta lisääntyi vuosittain.

---

<sup>14</sup> Dnrot 1052/67/97, 23.4.1998 (K-market-ketju); 1053/67/97, 23.4.1998 (K-lähikauppa-ketju) ja 186/67/99, 30.7.1999 (K-extra-ketju). Liitteet 7-9.

<sup>15</sup> K-ryhmälle oli myönnetty poikkeuslupa Pirkka-tuotteiden ylimpien hintojen yhtenäistämiseksi. Liite 10 (Dnro 1056/67/97).

<sup>16</sup> Liitteet 11-12 (K-extra-ketjulla ei ole ollut omaa ketjusopimusta, vaan se on ollut yhteneväinen K-lähikauppa-ketjun ketjusopimuksen kanssa).

<sup>17</sup> Liite 5.

<sup>18</sup> Liite 5.

<sup>19</sup> Liite 13.

14.2.2005

Perusvalikoiman yhteishinnoitteluun liittyy määritelmällisesti paitsi itse perusvalikoimatuotteita myös peruskori-, aktiivi-, superkori- ja kampanjatuotteita.<sup>20</sup> Jäljempänä esitetyissä esimerkeissä käytettävät termit peruskorista, superkorista<sup>21</sup> ja aktiivituotteista ovat kuitenkin olleet yhtä ja samaa kilpailunrajoituslain vastaista yhteishinnoittelua, joka ei ole kuulunut K-ryhmälle myönnettyjen Pirkka- ja kampanjapoikkeuslupien piiriin.

### Kilpailuviraston selvitykset

Kilpailuviraston selvitykset perustuvat ensisijaisesti tarkastusmateriaaliin ja Keskon toimittamaan muistioon, jonka mukaan K-market ja K-lähikauppa – ketjuissa harjoitettiin ainakin vuosina 1997-2000 ja K-extra-ketjussa vuosina 1999-2000 laajamittaista hintayhteistyötä.

Kilpailuvirasto on saanut Keskon ja K-kauppiaaliittoon tekemillään tarkastuksilla näyttöä siitä, että edellä mainituissa ketjuissa on samalla toimintamallilla harjoitettu kiellettyä perusvalikoimatuotteiden enimmäishinnoittelua tietoisesti ja järjestelmällisesti, kilpailunrajoitusta ja viranomaispäätöksistä välittämättä. Tämän lisäksi Kesko on enimmäishinnoittelun noudattamisen toteuttamiseksi ylläpitänyt seuranta- ja sanktiojärjestelmää.

Kilpailuviraston käsityksenä on, että [...] ketjujen perusvalikoimasta on ollut yhteisesti enimmäishinnoiteltu. Tätä tukee muun muassa Lähikeskon lokakuu 1999 valikoimien hintatarkkailu –raportti<sup>22</sup>, jonka mukaan K-market-ketjun yhteisesti hinnoiteltuun aktiivituotevalikoimaan kuului tällöin [...] tuotetta (perusvalikoima: [...] tuotetta). K-lähikauppa-ketjua koskevan vastaavanlaisen hintatarkkailuraportin<sup>23</sup> mukaan ketjun aktiivituotevalikoimaan kuului tällöin [...] tuotetta (perusvalikoima: [...] tuotetta). K-extra-ketjun syyskuuta 1999 koskevan kampanjaraportin<sup>24</sup> mukaan ketjulla oli tällöin noin [...] aktiivituotetta (perusvalikoima: [...] tuotetta).

Ketjujohtokuntien roolista päättäjänä virasto toteaa käsityksensä, ettei sillä ollut eroa, kävikö johtokunta yksitellen läpi jokaisen tuotteen hinnan vai suoritiko tehtävän sen päätösvallan alaisuudessa toiminut työryhmä, jonka esittämän työn tuloksen johtokunta viime kädessä hyväksyi. Ketjujohtokuntien hinnoittelupäätökset olivat kauppiaita sitovia.

---

<sup>20</sup> **Perusvalikoimalla** tarkoitetaan niitä tuotteita, jotka ketjujohtokunta päätti valita neljän kuukauden jaksoissa kuuluvaksi jokaisen K-marketin valikoimiin. **Peruskorilla** tarkoitetaan niitä varastokaupan tuotteita, jotka kuuluivat samanaikaisesti kaikkien päivittäistavara-ketjujen perusvalikoimiin ja jotka olivat voimassa neljän kuukauden jaksoissa. **Aktiivituotteilla** tarkoitetaan niitä tuotteita, jotka ketjujohtokunta vähittäishinnoitteli perusvalikoimajaksoittain (4 kk) jokaisessa ketjun kaupassa toteutettavaksi ja joista osaa markkinointiin valtakunnallisessa K-market-lehdessä. Aktiivituotteiden määrä oli suppeampi kuin perusvalikoiman, mutta laajempi kuin K-market-lehdessä esitettyjen tuotteiden. Aktiivituotteiden vähittäishintojen pääjulkistuspaikka oli hyllyn reuna. **Superkorilla (myös kampanjatuote)** tarkoitetaan niitä tuotteita, jotka valittiin pääasiassa perusvalikoima- ja aktiivituotteiden joukosta valtakunnalliseen ketjumarkkinointiin. Tuotteiden vähittäishinnat saattoivat olla voimassa 1-4 kuukautta. Liite 14.

<sup>21</sup> Pitkäkestoista superkorihinnoittelua, jossa vähittäishinta on pysynyt yhtäjaksoisesti samana yli kaksi kuukautta ei voida pitää kampanjapoikkeusluvan mukaisena.

<sup>22</sup> Liite 15.

<sup>23</sup> Liite 16.

<sup>24</sup> Liite 17.

14.2.2005

## Asiakirjanäyttö 1997-2000

Kilpailuvirasto esittää seuraavassa yksittäisiä lainauksia markkinaoikeudelle toimitettavasta asiakirja-aineistosta<sup>25</sup> osoituksena kilpailunrajoituslain vastaisesta menettelystä kunkin kyseessä olevan ketjun osalta.

Perusvalikoima- ja aktiivituotteista päättäessään ketjujohtokunta päätti samalla myös tuotteita koskevat enimmäishinnat. Pöytäkirjoissa todetuilla ilmaisuilla "vähittäishinnat" tarkoitetaan enimmäishinnoittelua.

- a) Vuosi 1997
- b) K-market-ketju K-market-ketjun alueellisen kauppiaskokouksen 3.10.1997 päivätyn pöytäkirjan<sup>26</sup> mukaan K-marketeille valittiin peruskorista noin 600 aktiivihintatuotetta, jotka hinnoiteltiin yhteisesti.
- c) K-lähikauppa-ketju Ketjujohtokunnan 1.12.1997 päivätyn kokousesityslistan<sup>27</sup> mukaan johtokunnan kokouksessa päätettiin helmikuu 1998 superkori. Esityslistan liitteenä olevasta tuotelistasta voidaan päätellä, että johtokunta päätti samalla myös superkorituotteiden vähittäishinnat. Verrattuna joulukuu 1997 superkorilistaan osa näistä helmikuun superkorin vähittäishinnoitelluista tuotteista jatkui hinnoiltansa muuttumattomina ainakin kolmatta kuukautta (12/97-2/98).
- d) Vuosi 1998
- e) K-market-ketju Aluetoimikunnan 27.3.1998 päivätyn kokouspöytäkirjan<sup>28</sup> mukaan kokouksessa valittiin ja hinnoiteltiin alueelliset perusvalikoimatuotteet ajalle 5-8/98.
- K-lähikauppa-ketju Ketjujohtokunnan 29.5.1998 päivätyn kokouspöytäkirjan<sup>29</sup> mukaan johtokunta päätti heinä- ja elokuu 1998 superkorin ja sen vähittäishinnat. Verrattuna helmikuu-toukokuu<sup>30</sup> 1998 superkorilistoihin osa näistä heinä- ja elokuun superkorin valmiiksi vähittäishinnoitelluista tuotteista jatkui hinnoiltansa muuttumattomina ainakin kahdeksatta kuukautta (1-8/98).
- Aluetoimikunnan 9.12.1998 päivätyn kokouspöytäkirjan<sup>31</sup> mukaan aluetoimikunnassa päätettiin aktiivituotteet tammi-helmikuulle 1999 sekä perusvalikoimasta jaksolle 1-4/99.

<sup>25</sup> Liitteet 48-55 (kansiot nro II-IX).

<sup>26</sup> Liite 18.

<sup>27</sup> Liite 19.

<sup>28</sup> Liite 20.

<sup>29</sup> Liite 21.

<sup>30</sup> Virastolla ei ole ollut käytettävissään tammikuun tai kesäkuun superkorilistoja, mutta eräiden tuotteiden vähittäishintojen jatkuvuus on päätettävissä siitä, että niiden kohdalle ei ole merkitty muutoskoodia.

<sup>31</sup> Liite 22.

14.2.2005

- f)
- g) Vuosi 1999
- h) K-market-ketju Pohjoisen alueen K-market-toimikunnan 24.3.1999 päivätyn kokospöytäkirjan<sup>32</sup> mukaan kokouksessa päätettiin aktiivituotteet 5-8/1999 väliselle ajalle. Asiakirjoista on pääteltävissä, että ketjujen toimitelimet päättivät aktiivituotevalikoiman lisäksi myös niiden enimmäishinnoista.
- Ketjujohtokunnan 25.11.1999 päivätyn kokospöytäkirjan<sup>33</sup> mukaan johtokunta keskusteli kampanjatuotteiden vähittäishintojen (aktiivihintojen) noudattamisesta. Pöytäkirjan mukaan Lähikeskossa ajettiin koontilista, josta nähtiin kaupakohtainen sitoutuminen päätettyihin aktiivihintoihin. Keskon edustaja esitteli johtokunnalle tiedoksi niiden kauppojen luettelon, joiden sitoutumattomuuden osalta Lähikesko aikoi ryhtyä "välittömiin toimenpiteisiin". Asia koski siis aktiivituotteiden (ei kampanjatuotteiden) hinnoittelua. Pöytäkirjassa edelleen todetaan, että "mahdollisiin rikkomuksiin tullaan jatkossa puuttumaan".
- K-lähikauppa-ketju Ketjujohtokunnan 18.2.1999 pöytäkirjan liitteen<sup>34</sup> mukaan perusvalikoima perustui aktiivituotteisiin ja vähittäishintoihin. Liitteessä todettiin lisäksi, että aktiivilista määräytyi siten, että perusvalikoimallista otettiin tuloste, jossa oli vähittäishintoja näkyvissä. Tämä toteutettiin valtakunnallisesti. Perusvalikoimallista täydennettiin jakson aikana merkittävillä uutuuksilla johtokunnan päätöksestä.
- i) K-extra-ketju Johtokunnan 20.1.1999 kokospöytäkirjan liitteen<sup>35</sup> mukaan aktiivituotteet olivat perusvalikoimasta valitut keskeiset tuotteet, joille sovittiin ketjun yhteiset vähittäishinnat. Aktiivituotteet olivat käytännössä voimassa neljä kuukautta kerrallaan ja niitä täydennettiin jakson aikana kuukausittain sesonkituotteilla ja uutuuksilla. Johtokunta päätti aktiivituotteiden vähittäishinnat. Tämä aktiivituotteiden yhteishinnoittelutoimintamalli vahvistettiin myös ketjujohtokunnan 14.12.1999 päivätystä kokospöytäkirjassa<sup>36</sup>.
- Ketjujohtokunnan 18.11.1999 kokospöytäkirjan<sup>37</sup> mukaan johtokunta hyväksyi tammikuu 2000 aktiivituotelista. Tämän kokouksen pohjalta kauppiaille toimitettiin tammikuun aktiivituotelista<sup>38</sup>, joka sisälsi noin 470 enimmäishinnoiteltua perusvalikoimatuotetta.
- j) Vuosi 2000
- k) K-market-ketju Ketjujohtokunnan 29.9.2000 päivätyn<sup>39</sup> kokospöytäkirjan mukaan johtokunta päätti Lähikeskon Petteri Forsblomin esityksestä aktiivituot-

<sup>32</sup> Liite 23.

<sup>33</sup> Liite 24.

<sup>34</sup> Liite 25.

<sup>35</sup> Liite 26.

<sup>36</sup> Liite 27.

<sup>37</sup> Liite 28.

<sup>38</sup> Liite 29.

<sup>39</sup> Liite 30.

14.2.2005

teet ajalle 11-12/2000. Asiakirjoista on pääteltävissä, että ketjujen toimielimet päättivät aktiivituotevalikoiman lisäksi myös niiden enimmäishinnoista.

#### K-lähikauppa-ketju

Kilpailuvirasto ei ole selvityksissään saanut käyttöönsä K-lähikauppa-ketjun toimielinten kokouspöytäkirjoja vuodelta 2000. Liiteaineistona olevista hinnoista on kuitenkin pääteltävissä, että vuosien 1997-1999 hinnoittelukäytäntö on jatkunut myös vuonna 2000.<sup>40</sup>

Lähikeskon 19.1.2000 päivätyn<sup>41</sup> K-market, K-lähikauppa ja K-extra -ketjuja koskevan valikoimaryhmäohjeen mukaan ketjujen valikoimaryhmä, joka toimi ketjujohtokunnan alaisuudessa ilman itsenäistä päätösvaltaa, kokoontui neljän kuukauden välein. Valikoimaryhmän kokouksissa käsiteltiin ketjun perusvalikoimat sekä niitä koskevat muutosehdotukset. Tuoretuotteiden valikoimaryhmissä linjattiin myös aktiivituotteiden vähittäishinnat. Lähikesko esitteli valikoimaesitykset valikoimaryhmälle.

- I) K-extra-ketju Ketjujohtokunnan 26.5.2000 päivätyn kokouspöytäkirjan<sup>42</sup> keskustelumui-  
stion mukaan ketjujohtokunta hyväksyi Keskon edustajan esittelystä muun muassa  
heinäkuun aktiivituotteet. Lisäksi päätöspöytäkirjan mukaan johtokunta hyväk-  
syi aktiivituotteiden hintamuutokset. Asiakirjoista on pääteltävissä, että ketju-  
jen toimielimet päättivät aktiivituotevalikoiman lisäksi myös niiden enimmäis-  
hinnoista.

#### Tietoisuus rikkomuksesta

Ketjusopimuksen sisältöä ja kauppiaiden velvollisuutta noudattaa sopimuksen määräyksiä on arvioitu Kilpailuviraston 19.11.1998 antamassa päätöksessä<sup>43</sup>. Virasto selvitti tuolloin Keskon ja K-kauppiaiden välisiin ketjusopimukseen liitettyjä ehtoja, jotka koskivat ketjujohtokuntien ja eräissä tapauksissa myös ketjujen muiden toimielinten oikeutta tehdä kauppiaita sitovia päätöksiä muun muassa tuotteiden vähittäishinnoista.

Kilpailuvirasto pyysi 22.8.1997 Keskolta selvitystä ketjusopimukseen liitetystä kilpailunrajoituksista, koska virasto katsoi niiden olevan ristiriidassa kilpailunrajoituslain kanssa.

Kesko totesi 26.9.1997 antamassaan vastineessa<sup>44</sup>, että ketjusopimuksella ketjuun liittyvät K-kauppiat valtuuttavat ketjusopimuksen mukaiset toimielimet tekemään ketjuun kuuluvia kauppiaita oikeudellisesti sitovia päätöksiä ketjusopimuksessa yksilöidyistä asioista. Ketjujohtokunnan päätöksentekoa koskevat ketjusopimuksen ehdot ovat valtuutuksen luontoisia ehtoja eikä niillä ole tosiasiallista vaikutusta ilman ketjujohtokunnan erillistä päätöstä. Myös kauppiaiden välistä hintayhteistoimintaa ja ostopaikkoja koskevat sopimusmääräykset on muotoiltu siten, että ilman uutta erillistä valtuutusta voitaisiin ketjun

<sup>40</sup> Liite 55 (kansio nro IX).

<sup>41</sup> Liite 31.

<sup>42</sup> Liite 32.

<sup>43</sup> Liite 33.

<sup>44</sup> Liite 34.

14.2.2005

toimielimien päätöksellä toteuttaa eri tasoista ketjuyhteistyötä. Edelleen vastineessa todetaan, että kilpailunrajoituslakiin ei sisälly kieltoa ottaa sopimuksiin ehtoja laissa kielletyistä kilpailunrajoituksista. Ainoastaan sellaisten ehtojen soveltaminen tai täytäntöönpano on kiellettyä. Koska hinnoittelua ja hankintapaikkoja koskevia määräyksiä ei ole pantu täytäntöön vastoin kilpailunrajoituslain määräyksiä muutoin kuin poikkeusluvan niin salliessa, ei kyseessä ole kilpailunrajoituslain vastainen menettely.

Kilpailuviraston ja Keskon välillä 22.10.1997 käydyissä neuvotteluissa sovittiin, että virastolle antamansa selvityksen lisäksi Kesko tiedottaa K-kauppiaille kauppiaassopimuksien määräysten kilpailunrajoituslain mukaisesta noudattamisesta (*vrt.* K-kauppiasliitto ry:stä saatu asiakirjanäyttö –osio, s. 18). Lisäksi 8.10.1998 viraston ja Keskon välillä käydyissä neuvotteluissa sovittiin, että Kesko täydentää ketjusopimuksia siten, että niistä ilmenevät kulloinkin voimassa olevat ko. ketjua koskevat poikkeusluvan ehdot ja ne yleiset periaatteet, joiden mukaan päätöksenteko muun muassa tavaroiden vähittäishinnoista kuuluu kauppiaille, jollei mahdollisissa poikkeusluvuissa ole muuta todettu.

Kesko ja K-kauppiasliitto julkaisivat 19.12.1997 asiasta tiedotteen kaikille K-ryhmän kauppiaille jaettavassa K-kaupan uutislehdessä numero 22-23/97.<sup>45</sup> Lisäksi Kesko ja K-kauppiasliitto toimittivat Kilpailuvirastolle 3.11.1998 päivätyn kirjeen<sup>46</sup>, jossa lähettäjät ilmoittivat, että ketjusopimuksia täydennetään seuraavilla lisäyksillä: "Ketjukonseptia toteutetaan lakien ja viranomaismääräysten puitteissa. Ketjun toimielimille tällä sopimuksella annettua valtuutusta tehdä kauppiasta sitovia päätöksiä kampanjatuotteiden ja perusvalikoimaan kuuluvien tuotteiden vähittäishinnoista ja hankintapaikoista sovelletaan vain kulloinkin voimassa olevien poikkeuslupien ehtojen mukaisesti."

## Muu asiakirjanäyttö

### Keskon Kilpailuvirastolle toimittama muistio

Keskon 19.11.2001 päivämäärän ja virastolle toimittaman muistion mukaan aktiivihinnoittelu otettiin K-market-ketjussa käyttöön viimeistään vuoden 1997 lopulla. Aktiivihinnoittelulla tarkoitettiin järjestelmää, jossa ketjujohtokunta päätti Keskon esityksestä suurehkon tuotejoukon enimmäishinnat, jotka ilmoitettiin kauppiaille, mutta joita kaikkia ei mainostettu yhteisesti, kuten Kilpailuviraston poikkeusluvut<sup>47</sup> edellyttivät. Muistion mukaan kysymyksessä oli perusvalikoiman osa, joka hinnoiteltiin yhteisesti myös pidempään kuin poikkeuslupien sallimat kaksi kuukautta.

Aktiivihinnat olivat enimmäishintoja. Aktiivihinnoittelun noudattamista valvottiin ja sovitut enimmäishinnat yllittäneille kauppiaille lähetettiin kirjallisia varoituksia.

---

<sup>45</sup> Liite 35.

<sup>46</sup> Liite 36.

<sup>47</sup> Liitteet 7-9.



14.2.2005

Aktiivihinnoittelun tultua Keskon lakiasianosaston tietoon, ongelmaa pyrittiin muistion mukaan korjaamaan toisaalta organisatorisin muutoksiin, toisaalta hakemalla poikkeuslupaa, joka olisi kattanut jo harjoitetun toiminnan<sup>48</sup>. Kilpailuvirasto ei myöntänyt haettua poikkeuslupaa. Tämän jälkeen Keskon hallitus edellytti, että ketjujen toiminta järjestetään voimassa olevien kampanjapoikkeuslupien pohjalta.

Aktiivihinnoittelu oli muistion mukaan laajinta K-market-ketjussa, jossa päätös aktiivihinnoittelusta tehtiin syksyllä 1997. Muistion mukaan aktiivituotteiden määrä oli [...-...]. Mikäli saman tuotteen makuvariantit ja vastaavat lasketaan erikseen, lukumäärä oli huomattavasti suurempi. Näistä tuotteista arviolta vain [...-...] % oli sellaisia, joita markkinoitiin kampanjapoikkeuslupien ehtojen vaatimalla tavalla.

Aktiivihinnoittelua esiintyi muistion mukaan K-lähikauppa-ketjussa vuosina 1998-2000. Aktiivituotteiden määrä oli muistion mukaan noin [...] (noin [...], jos makuvariantit lasketaan erikseen)<sup>49</sup>. Näistä tuotteista arviolta vain [...-...] % oli sellaisia, joita markkinoitiin kampanjapoikkeuslupien ehtojen vaatimalla tavalla.

Muistion mukaan aktiivihinnoittelua esiintyi K-extra-ketjussa vuosina 1998-2000. K-extra-ketjussa esiintynyt aktiivihinnoittelu oli suppeampaa kuin K-market ja K-lähikauppa -ketjuissa.

Muistion mukaan aktiivihinnoittelun kaltaista, mutta pienimuotoisempaa toimintaa saattoi esiintyä jo vuosina 1996-1997. Aktiivihinnoittelua ei muistion mukaan harjoitettu muissa päivittäistavaraketjuissa tai muissa tavararyhmissä. Aktiivihinnoittelusta luovuttiin vuonna 2001 vertikaaliseen liiketoimintamalliin siirryttäessä.

Keskon itsensä laatimassa muistiossa vahvistetaan, että aktiivihinnoittelu oli toisaalta poikkeuslupien ehtojen vastaista, sillä määräyksiä kampanjoiden enimmäispituudesta ja yhteismarkkinoinnista ei noudatettu. Toisaalta yhteishinnoittelu oli muistion mukaan myös laajempaa kuin minkä poikkeusluvut ovat sallineet.

Kesko Oyj / Mika Perälampi –kirjeenvaihto

Ruokakesko Oy irtisanoi K-lähikauppa-ketjuun kuuluneen Mika Perälampi Ky:n kauppiassopimukset päätymään 30.9.2001.<sup>50</sup> Perälampi neuvotteli 14.9.2001 asiasta Keskon edustajien kanssa. Asiaan liittyvä vahingonkorvausvaatimus esitettiin Keskolle uudelleen 19.11.2001 päivätyssä kirjeessä<sup>51</sup>, jossa Perälampi totesi muun muassa, että mikäli sopimukseen vahingonkorvauksesta ei päästä, hän vie korvausvaatimuksen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Lisäksi

---

<sup>48</sup> Liite 5.

<sup>49</sup> Lukumäärä vaihteli jossain määrin eri ajankohtina.

<sup>50</sup> Liite 37.

<sup>51</sup> Liite 38.

14.2.2005

kirjeessä todettiin, että kilpailuoikeusrikkomusten osalta tehdään tutkintapyyntö Kilpailuvirastolle.

Kirjeessään Perälampi totesi myös, että Kesko oli jatkuvasti vaatinut K-lähikauppa-ketjun kauppiaita noudattamaan huomattavasti laajempaa vähittäishinnoittelua kuin kampanjapoikkeusluvan ehdot sallivat. Perälammen oman arvon mukaan yli puolet ketjun määräämistä vähittäishinnoista olivat kilpailunrajoituslain vastaista.

Mika Perälampi oli lähestynyt Kilpailuvirastoa jo 22.1.2001 päivätyllä kirjeellä<sup>52</sup>, jonka mukaan Kesko vaati usean vuoden ajan K-lähikauppa-ketjun kauppiaita noudattamaan tiettyjä enimmäishintoja laajemmin kuin ketjulle myönnetty poikkeuslupa olisi sallinut. Virasto poisti asian käsittelystä, kun toimenpidepyynnötekijä ei toimittanut pyydettyjä lisäselvityksiä.

#### K-kauppiasliitto ry:stä saatu asiakirjanäyttö

K-kauppiasliittoon tehdyssä asiakirjatarkastuksessa löydettiin hallituksen pöytäkirjan liitteenä oleva luonnos K-kauppiaille osoitetusta ohjeesta. Tämän K-kauppiasliitto ry:n hallituksen 15.12.1997 kokouspöytäkirjan<sup>53</sup> liitteenä olleella ohjeella Liitto ilmoitti, että Kilpailuvirasto on pitänyt tarpeellisena korostaa, että K-kauppiat ovat tietoisia siitä, että heidän yhteistoimintansa on sallittua vain kulloinkin voimassa olevien poikkeuslupien asettamissa puitteissa. Ohjeessa todettiin lisäksi, että ketjusopimusten ehdot on muotoiltu siten, että kilpailunrajoituslain tai poikkeuslupien määräysten mahdollisesti väljentyessä sopimuksia ei tarvitsisi muuttaa. Sopimuksilla ei kuitenkaan voida ohittaa lakien tai viranomaismääräysten rajoituksia. Tästä johtuen ketjusopimusten määräyksiä perusvalikoimatuotteiden yhteishinnoittelusta ei ohjeen mukaan voitu soveltaa.

#### Seuranta- ja sanktiojärjestelmä

##### Varoituskirjeet

Kesko toimitti marraskuussa 1999 ainakin kahdeksalle K-market-ketjun<sup>54</sup> ja 11:lle K-lähikauppa-ketjun<sup>55</sup> kauppiaille varoituskirjeen ketjusopimukseen ja K-kauppiassopimukseen perustuvien velvollisuuksien laiminlyönnin johdosta. Varoituskirjeiden mukaan Kesko teki ketjun kampanjatuotteiden vähittäishintojen noudattamista koskevaa seurantaa<sup>56</sup>. Kirjeissä todettiin lisäksi, että kaupassa oli lokakuussa 1999 käytetty tietyissä kampanjatuotteissa johtokunnan päättämiä hintoja korkeampia hintoja.

---

<sup>52</sup> Liite 2.

<sup>53</sup> Liite 39.

<sup>54</sup> Liite 40.

<sup>55</sup> Liite 41.

<sup>56</sup> Kesko sai tietää kauppiaiden vähittäismyyntihinnat nk. Kesti-raportista.

14.2.2005

Varoituskirjeiden lähettämistä edelsi Lähikeskon myyntijohtaja Petteri Niemen 24.11.1999 päiväämä muistio jatkotoimista hintakontrollin varoitusten osalta<sup>57</sup>. Muistio perustui lokakuun 1999 seurantaan ja se oli osoitettu Lähikeskon neuvontapäälliköille.

Muistion mukaan, ennen varoituskirjeen toimittamista kauppiaille, oli jokaiseen kauppaan tullut olla yhteydessä ja kauppiaille oli toimitettava tuotekohtainen listaus virrehavainnoista. Lisäksi muistiossa todettiin, että joulukuun tulee olla kaikille varoituksen saaneille kauppiaille "puhdas" kuukausi. Muistiossa kehoitettiin myös tarvittaessa laittamaan neuvoja niihin kauppoihin dokumentoimaan kameralla, keitä epäillään rikkeiden jatkamisesta.

Marraskuun 1999 varoituskirjeet eivät koskeneet ainoastaan kampanjahintojen noudattamatta jättämistä, sillä niiden lähettäminen perustui aktiivituotteisiin ja niiden hintatarkkailuun<sup>58</sup>. Näissä hintatarkkailuraporteissa on lueteltu ne kauppiaat, jotka ylittivät yhteisesti enimmäishinnoiteltujen aktiivituotteiden hinnat sekä Lähikeskon käyttöönottamat toimenpiteet (varoituskirje tai huomautus).

Lähikesko toimitti marraskuussa 1999 varoituskirjeen esimerkiksi K-market Passelin kauppiaille. "Market-Aktiivit 10/99" –hintatarkkailuraportin mukaan K-market-ketjun aktiivituotevalikoimaan kuului tuolloin 1208 tuotetta ja näistä tuotteista K-market Passelin kauppias oli ylittänyt 470 tuotteen yhteisesti päätetyn enimmäishinnan.<sup>59</sup> Lisäksi K-market Passelia koskevaan lokakuun 1999 hintatarkkailuraporttiin on merkitty perusvalikoimatuotteiden enimmäishintojen ylityksiä.<sup>60</sup>

Myös Kesko on muistiossaan todennut, että "aktiivihinnoittelun noudattamista on valvottu ja sovitut enimmäishinnat ylittäneille kauppiaille on lähetetty kirjallisia varoituksia."

Varoituskirjeet olivat sanamuotoilustaan ("kampanjatuotteiden vähittäishintojen noudattamista") huolimatta tarkoitettu kattamaan myös kauppiaiden tekemät hintaylitykset ketjujohtokuntien yhteisesti hinnoitelemisissa perusvalikoimatuotteissa.

#### Henkilökuulemiset

Kilpailuvirasto kuuli kahta K-market-ketjun kauppiasta<sup>61</sup>, joille Kesko Oyj oli toimittanut kirjallisen varoituksen ketjusopimukseen ja K-kauppias-sopimukseen perustuvien velvollisuuksien laiminlyömisestä. Myös entinen kauppias Mika Pe-

<sup>57</sup> Liite 42.

<sup>58</sup> Market-Aktiivit 10/99 (liite 15) ja Lähikauppa-aktiivit 10/99 (liite 16).

<sup>59</sup> Liite 15.

<sup>60</sup> Liite 43.

<sup>61</sup> Liitteet 44-45.

14.2.2005

rälampi on antanut oman selvityksensä K-lähikauppa-ketjussa tapahtuneesta hinnoittelusta.

**Kauppias Matti Kallion**<sup>62</sup> mukaan hän sai varoituskirjeen ylitettyään ketjujohtokunnan päättämiä ketjun kampanjatuotevalikoiman ulkopuolelle jäävien tuotteiden vähittäishintoja. Varoituksen saatuaan hän lopetti välittömästi eri hinnastoissa annettujen vähittäishintojen ylittämisen. Toisin sanoen Kallio sai varoituskirjeen ketjujohtokunnan hinnoittelusta poikkeamisesta sellaisten tuotteiden hinnoittelun osalta, jotka eivät olleet poikkeuslupien piiriin kuluvia tuotteita.

**Kauppias Martti Paulamäen**<sup>63</sup> mukaan hän sai varoituskirjeen ylitettyään ketjujohtokunnan päättämiä vähittäismyyntihintoja tiettyjen tuotteiden osalta. Paulamäki ei oman kertomuksensa mukaan ollut tietoinen siitä, että hänen olisi pitänyt noudattaa (tai vaihtoehtoisesti alittaa) hänelle toimitettuihin listoihin merkittyjen tuotteiden vähittäismyyntihintoja. Varoituksen saatuaan hän lopetti välittömästi hinnastoihin merkittyjen vähittäishintojen ylittämisen.

**Kauppias Mika Perälammelle** toimitettiin myös varoituskirje. Perälammen mukaan kampanjapoikkeusluvan vastainen hinnoittelukäytäntö lisääntyi vuoden 2000 loppua kohden. Perälammen mukaan Lähikesko toimitti hänelle nk. kampanjahintapaketti (hinnasto) neljän kuukauden välein. Tämän lisäksi pakettia täydennettiin noin kuukauden välein "hintamuuttuneet" -osiolla. Kampanjahintapaketin sisältämät hinnat eivät Perälammen mukaan olleet ainoastaan tietyille lyhyelle ajanjaksolle tarkoitettuja kampanjahintoja vaan kuvastivat yleistä K-lähikauppa-ketjun hinnoittelua. Perälammen mukaan Lähikeskon johto oli K-lähikauppa-ketjun johtokunnan lisäksi tietoinen hinnoittelukäytännöstä.

## KILPAILUOIKEUDELLINEN ARVIOINTI

### Päivittäistavaroiden vähittäiskaupan markkinat

#### Relevantit tuotemarkkinat

Relevantteihin tuotemarkkinoihin kuuluvat kaikki tuotteet ja/tai palvelut, joita kuluttaja pitää keskenään vaihdettavissa tai korvattavissa olevina niiden ominaisuuksien, hinnan ja käyttötarkoituksen vuoksi.

Päivittäistavaroihin kuuluvat pääasiassa elintarvikkeet, juomat, tupakkatuotteet sekä kodin käyttötavarat. Tuotteet ovat osa sitä valikoimaa, jonka kuluttajat odottavat löytävänsä päivittäistavaramyymälöistä. Kilpailu käydään pääasiassa sellaisten kauppojen välillä, jotka pystyvät tarjoamaan niin laajan valikoiman, että kuluttaja voi ostaa suurimman osan päivittäin käyttämistään tavaroista samasta paikasta.

Tällaista valikoimaa eivät tarjoa erikoisliikkeet, joiden tarjonta keskittyy yleensä tiettyyn tuotteeseen tai tuoteryhmään. Erikoisliikkeet eivät ole myöskään lii-

<sup>62</sup> K-market Passelin kauppias. Liite 44.

<sup>63</sup> K-market Karahallin kauppias. Liite 45.

14.2.2005

keidean, myyntialan tai keskimääräisen hintatason suhteen suorassa kilpailuasemassa markettien tai muiden vastaavien liikkeiden kanssa.

Myöskään kioskit ja huoltoasemien myymälät eivät tarjoa sellaista palvelutasoa tai tuotevalikoimaa, joka suoraan kilpailisi varsinaisiin päivittäistavara-kauppoihin luettavien liikkeiden kanssa. Näitä palvelupisteitä käyttävä kuluttaja onkin valmis maksamaan korkeampia hintoja hyötyäkseen muun muassa joustavammista aukioloajoista ja sijainnista. Koska ostoksia huoltoasemilta ja kioskeista tehdään muilla perusteilla kuin elintarvikkeiden vähittäismyymälöissä, nämä jakelukanavat eivät ole lähtökohtaisesti kuluttajalle keskenään vaihtoehtoisia ostopaikkoja.

Relevanteiksi eli merkityksellisiksi tuotemarkkinoiksi voidaan näin ollen katsoa tuore- ja kuivaelintarvikkeita sekä taloudessa tarvittavia käyttötavaroita myyvät liikkeet, joista asiakkaalla on mahdollisuus hankkia kerralla taloudessaan tarvitsemansa päivittäistavarat. Nämä markkinat eivät sisällä myyntiä pienissä erikoismyymälöissä, kioskeissa ja huoltoasemilla, jotka täydentävät, mutta eivät korvaa varsinaisia päivittäistavara-kauppoja.

K-ryhmään vuosina 1997-2000 kuuluneet K-market, K-lähikauppa ja K-extra – ketjut täyttivät tuolloin päivittäistavara-kaupan tunnusmerkit (K-lähikaupat eivät enää toimi omana kauppaketjuna) ja toimivat valtakunnallisesti päivittäistavara-kaupan markkinoilla.

#### Relevantit maantieteelliset markkinat

Relevantit maantieteelliset markkinat muodostuvat alueesta, jolla yritykset kilpailevat keskenään, ja jolla kilpailuolosuhteet kyseessä olevan tuotteen osalta ovat riittävän yhtenäiset.

Yksittäisen kuluttajan kysynnän kannalta päivittäistavara-kaupan markkinat ovat monessa suhteessa paikalliset. Paikallisiin markkinoihin rajoittuva tarkastelu ei kuitenkaan anna oikeaa kuvaa päivittäistavara-kaupan kilpailuolosuhteista nyt tarkastelun kohteina olleina vuosina. Muihin ajankohtiin virasto ei tässä ota kantaa.

Tuolloin valtaosa suomalaisista päivittäistavaramyymäläketjuista toimi valtakunnallisesti. K-ryhmän ja sen merkittävimpien kilpailijoiden ketjujen myymälät sijaitsivat eri puolilla Suomea. Ketjussa ja saman ryhmittymän ketjujen välillä kilpailukeinoja, muun muassa myymälöiden sijoittelua, hankintaa, markkinointia, valikoimasuunnittelua ja hinnoittelua koordinoitiin, mikä oli omiaan yhtenäistämään niiden toimintaa. Näin myös K-ryhmään kuuluvien K-market, K-lähikauppa, K-extra –ketjujen ja muiden K-ketjujen kohdalla.

Kilpailuvirasto katsoo, että päivittäistavarojen vähittäiskaupan markkinat olivat selvityksen kohteena olevina vuosina Suomen laajuiset. Määritellyillä markkinoilla K-ryhmän markkinaosuus vuoden 2000 lopussa oli markkinatutkimusyhtiö A.C. Nielsen Finland Oy:n mukaan 37,5 prosenttia.

14.2.2005

## **Sovellettavat lainsäädännökset**

### **30.4.2004 saakka voimassa olleet säännökset**

Kilpailunrajoituslain (480/92) 4 §:n mukaan elinkeinotoiminnassa ei saa vaatia seuraavalta myyntiportaalta, että kotimaassa tarjottavien hyödykkeiden myynnissä tai vuokrauksessa ei ylitetä tai aliteta tiettyä hintaa, vastiketta tai sen määräytymisperustetta.

Kilpailunrajoituslain 6 §:n 1 kohdan mukaan samalla tuotanto- tai jakeluportaalilla toimivat elinkeinonharjoittajat tai näiden yhteenliittymät eivät saa sopimuksella, päätöksellä tai niihin rinnastettavalla menettelyllä määrätä tai suosittaa elinkeinotoiminnassa perittäviä tai maksettavia hintoja tai vastikkeitä.

### **1.5.2004 voimaan astuneet säännökset**

Kilpailunrajoituksista annetun lain muuttamista koskevat säännökset (318/2004) tulivat voimaan 1.5.2004. Uuden 4 §:n kieltosäännöksen 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. Kiellettyjä ovat muun muassa sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat, joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja ja rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka investointeja.

Tämän esityksen mukaiset rikkomukset ovat tapahtuneet vuosina 1997-2000. Tästä johtuen rikkomuksiin sovelletaan kilpailunrajoituslakia sellaisena, kuin se oli ennen 1.5.2004 voimaan tullutta muutossäädöstä (318/2004).

## **Kilpailuviraston johtopäätökset**

### **K-ruokakauppiasyhdistys ry sekä K-market, K-lähikauppa ja K-extra –ketjujen kauppiaat**

Ainakin vuosina 1997-2000 K-market ja K-lähikauppa –ketjujen ja vuosina 1999-2000 K-extra-ketjun kauppiaista muodostuvissa toimielimissä sovittiin säännöllisesti enimmäishinnoista muidenkin tuotteiden osalta kuin mitä kulloinkin voimassaolevat Kilpailuviraston myöntämät poikkeusluvut sallivat. Tälle toiminnalle ei ollut kilpailunrajoituslain 19 §:n mukaista poikkeuslupaa, toisin kuin Kesko on 30.11.2004 antamassaan vastineessa väittänyt.

Enimmäishinnoittelu oli ketjukohtaista. Kunkin ketjun valikoimaryhmän toimintaan osallistuva Keskon edustaja teki ketjun johtokunnalle esityksen yksikköhinnoiksi osalle tuotteista, jotka kuuluivat jokaisessa ketjun kaupassa pidettävään perusvalikoimaan. Ketjun kauppiaista muodostuvalla ketjujohtokunnalla oli mahdollisuus ketjuohjauksen asettamissa rajoissa hyväksyä tai muuttaa hintoja. Ketjujohtokuntien tekemän hinnoittelupäätöksen jälkeen Lähikesko toimitti hinnat keskitetysti kauppiaille listoina tai suoraan syötettynä kassajärjestel-

14.2.2005

mään. Tämän valtakunnallisen yhteishinnoittelun lisäksi myös johtokunnan valvonnan alaisina toimineet alueelliset toimikunnat sopivat oman alueensa kauppiaita sitovista enimmäishinnoista.

K-market, K-lähikauppa ja K-extra –ketjujen kauppiat olivat itsenäisiä elinkeinonharjoittajia, joiden olisi tullut itse päättää myynnissään pitamiensä tuotteiden vähittäishinnat lukuun ottamatta poikkeuslupien kattamia Pirkka- ja kampanjatuotteita.

Esitetyn kaltaisella enimmäishinnoittelulla on estetty kauppiasta hinnoittelusta yli ketjun johtokunnan antaman hinnan silloinkin, kun kauppiaan kustannus- ja kilpailutilanne olisi niin edellyttänyt tai sallinut. Hinnoittelujärjestelmä on jäykistänyt hintoja ja monelta osin johtanut käytännössä kiinteään hintatasoon.

Perusvalikoiman yhteishinnoittelu oli K-market ja K-lähikauppa –ketjuissa vuosina 1997-2000 sekä K-extra-ketjussa vuosina 1999-2000 laajamittaista ja tietoista toimintaa. Sitä myös jatkettiin vielä senkin jälkeen, kun Kilpailuvirasto oli 4.12.1998 hylännyt Keskon ja K-kauppiasliiton nyt käsiteltävää asiaa koskevan poikkeuslupahakemuksen.

Kauppiaiden lain vastaista menettelyä todentaa myös se, että K-kauppiasliitto toimitti vuonna 1997 kauppiaille ohjeen, jonka mukaan Kilpailuviraston poikkeuslupia laajempi hinnoitteluyhteistyö oli kiellettyä. Tältä osin on lisäksi todettava, että K-market, K-lähikauppa ja K-extra –ketjujen johtokunnat ja niiden valvonnan alaisena toimivat aluetoimikunnat ovat K-kauppiasliiton organisaatioon kuuluvan K-ruokakauppiasyhdistyksen erityistoimikuntia.

Myös Kesko on virastolle toimittamassaan muistiossa myöntänyt, että K-market, K-lähikauppa ja K-extra –ketjuissa tehtiin kilpailunrajoituslain 6 §:n 1 kohdan vastaista - samalla portaalla toimivien kauppiaiden välistä hintayhteistyötä esitettyinä ajankohtana.

#### **Kilpailunrajoituslain 6 §:n soveltuvuus**

Hallituksen esityksen (148/87) mukaan kilpailunrajoituslain 6 §:n toteamalla elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä tarkoitetaan esimerkiksi sellaista yhdistystä, joka valvoo tai järjestee jäsentensä käyttäytymistä markkinoilla (s. 17). Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymänä voidaan pitää myös vakiintunutta yhteistä toimintalinjaa noudattavaa elinkeinonharjoittajien ryhmää, jos niiden voidaan osoittaa toimivan yhteisessä tarkoituksessa ja yhdessä vahvistetuilla menettelymuodoilla.

Kilpailuvirasto katsoo, että ketjujohtokunnat ovat olleet mainitunlainen yhdistys. K-kauppiat, joita ketjujohtokunnat ovat edustaneet, ovat myös toimineet kilpailunrajoituslain 6 §:n tarkoittamalla tavalla samalla jakeluportaalla. Lisäksi ainakin osa ketjun kauppiaista on toiminut myös keskinäisessä kilpailutilanteessa paikallisilla tai alueellisilla markkinoilla taikka ainakin potentiaaliset voineet toimia toistensa kilpailijoina.

14.2.2005

Kauppiat ovat Kilpailuviraston oman ja myös Keskon antaman selvityksen mukaan sopineet ketjukohtaisista asiakkailta perittävistä vähittäishinnoista, joita tuli enimmäishintoina noudattaa. Toimintaan ei ollut Kilpailuviraston myöntämää poikkeuslupaa. Näin ollen kauppiat ovat rikkoneet vuosina 1997-2000 voimassa olleen kilpailunrajoituslain 6 §:n 1 kohdan säännöstä.

Kesko Oyj

Kesko oli vuosina 1997-2000 K-market, K-lähikauppa- ja K-extra –ketjujen kielletyssä hinnoittelutoiminnassa mukana. Keskon organisaatioon kuuluva Lähi-kesko esitteli kauppojen perusvalikoimassa tarjottavien tuotteiden vähittäishinnat ketjujen johtokunnille sekä pani täytäntöön ketjujohtokuntien hinnoittelupäätökset toimittamalla hinnat kauppiaille joko listoina tai syöttämällä ne suoraan kassajärjestelmiin. Lisäksi Lähikesko vaati kauppiaita noudattamaan ketjujohtokunnan tekemiä hintapäätöksiä.

Keskon määräysvalta perustui ketjusopimukseen. Ne mahdollistivat kauppiaiden hinnoittelua koskevan valvonnan sekä ketjukonseptin vastaisesta hinnoittelukäyttäytymisestä seuraavat sanktiot, kuten peruuttaa toiminta ketjun kauppianaan. Myös Kesko ja K-kauppiasliitto ovat 27.3.1998 hakemassaan poikkeusluvassa ilmoittaneet, että "ketjujohtokuntien tekemien hintapäätösten ylittämistä koskeva kontrolli ja mahdolliset sanktiot saattaisivat eräissä tapauksissa olla ketjun jäsenten ja sen keskusyksikön kannalta välttämättömiä." Lisäksi Kesko on Kilpailuvirastolle toimittamassaan muistiossa vahvistanut, että Lähikeskon edustajat valvoivat enimmäishintojen noudattamista ja lähettivät varoituskirjeitä niille kauppiaille, jotka poikkesivat annetuista hinnoista. Varoituskirjeissä uhattiin liikesuhteen lopettamisella. Täten Kilpailuvirasto katsoo, että kauppiaisiin nähden ylemmällä jakeluportaalla toimivalla Keskolla on ollut todellinen valta painostaa ja vaatia kauppiaita noudattamaan ketjutoimielimissä tehtyjä hintapäätöksiä.

Keskolla oli muutoinkin määräävä asema kauppiaisiinsa nähden, sillä yhtiöllä oli johtava rooli kaikessa, joka kosketti sen ja kauppiaiden välisiä suhteita. Kesko omisti joko suoraan tai vuokrauksen kautta lähes kaikki kauppapaikat. Kesko päätti siitä kenelle myönnettiin kauppiasoikeudet kuhunkin kauppapaikkaan. Kesko laati sopimukset, joissa määriteltiin kauppiaan oikeudet ja velvoitteet ketjussa ja ketjun oikeudet omistavaa yhtiötä kohtaan. Lisäksi Kesko ohjasi kauppiaiden toimintaa tavarahankinnoissa ja markkinoinnissa sekä myös edellä kerrotulla tavalla hinnoittelussa.

Vuonna 1998 Kesko ja K-kauppiasliitto hakivat poikkeuslupaa perusvalikoimaan kuuluvien tuotteiden yhteishinnoittelulle. Kilpailuvirasto ei kuitenkaan myöntänyt haettua lupaa. Viraston kielteisestä päätöksestä huolimatta K-market, K-lähikauppa ja K-extra –ketjuissa harjoitettiin tämänkin jälkeen perusvalikoimaan kuuluvien tuotteiden yhteishinnoittelua. Kilpailuvirasto painottaa myös sitä, että Kesko ja K-kauppiasliitto olivat erikseen vuosina 1997 ja 1999 ilmoittaneet Kilpailuvirastolle, että K-market, K-lähikauppa ja K-extra –ketjujen



14.2.2005

kauppiat hinnoittelevat itsenäisesti perusvalikoimatuotteensa ja sitä täydentävät tuotteet.<sup>64</sup>

Kilpailuvirasto toteaa vielä, että laissa selvästi kielletty toiminta oli pitkäaikais- ta ja hinnoittelutoimintaan osallistuneet tiesivät kilpailunrajoituslain kielloista. Lisäksi Kesko lähestyi virastoa rikkomusten johdosta vasta sen jälkeen kun Perälammet olivat ilmoittaneet Keskolle kääntyvänsä hinnoitteluasiassa Kilpailuviraston puoleen.

#### **Kilpailunrajoituslain 4 §:n soveltuvuus**

Kilpailuvirasto katsoo, että K-kauppioiden keskusliikkeenä ja ylempänä jakelu- portaana toimiva Kesko Oyj on vuosina 1997-2000 rikkonut kilpailunrajoitus- lain 4 §:ää sen vaatiessa Lähikeskon ominaisuudessa kauppiaita noudattamaan ketjujohtokunnan tekemiä hintapäätöksiä.

Kilpailunrajoituslain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä n:o 148/87 todetaan muun muassa seuraavasti:

”Nykyisen lain tapaan kiellettyjä kilpailunrajoituksia olisivat edelleen vertikaaliset määrehinnat ja tarjouskartellit. Kieltoperiatetta ei ehdoteta laissa laajennettavaksi. Määrähintakieltoa ja tarjouskar- tellikieltoa koskevia säännöksiä ehdotetaan osin tarkistettaviksi. Määrähintakielto koskisi ehdotuksen mukaan myös palveluksia ja säännös kirjoitettaisiin muutoinkin aiempaa selkeämpään muotoon. (s.9)

”Ehdotuksen ilmaisu ”vaatia” vastaa voimassa olevan lain ilmai- sua. Ilmaisulla tarkoitetaan ylemmän myyntiportaan nimenomaista tai hiljaista tahdonilmaisua tietyn alimman hinnan, vastikkeen tai sen määräytymisperusteen noudattamiseksi. Vaatimista tarkoitta- van tahdonilmaisun luonteeseen kuuluu, että sen kohde tuntee lii- kesuhteidensa syntymisen tai jatkumisen taikka elinkeinonharjoit- tamisen muutoin tulevan uhatuksi, jollei vaatimusta noudateta.

”Säännöksen soveltamisen edellytyksenä ei ole, että ehdotuksessa tarkoitettun tietyn hinnan, vastikkeen tai sen määräytymisperus- teen olisi asettanut vaatimuksen esittävä ylempi myyntiporras. Kielto ja rangaistusvastuu koskevat siten myös tilanteita, joissa hinnan tai hinnoitteluperusteen on asettanut esimerkiksi alemman kaupanportaan horisontaalinen hintakartelli, jonka päätöksiä ylempi myyntiporras täytäntöönpanee.” (s. 19).

Yhteenvetona Kilpailuvirasto toteaa, että Kesko on kilpailunrajoituslain 4 §:n vastaisella tavalla vaatinut kauppiaita noudattamaan ketjujohtokuntien yhtei- sesti sopimaa hinnoittelua. Keskolla on ollut kauppioiden kanssa tehtyjen ket- jusopimusten perusteella mahdollisuus irtisanoa kauppiiaan toiminta ketjussa, mikäli kauppiiaan hinnoittelu ei ole ollut ”ketjukonseptin” mukaista. Kesko on

<sup>64</sup> Liitteet 13 (K-extra) ja 46-47 (K-market ja K-lähikauppa).

14.2.2005

soveltanutkin ketjusopimuksen hinnoittelua koskevaa sopimusehtoa ja puuttunut hinnoittelupäätösten noudattamiseen. Tätä ilmentää eräille ketjujen kauppiaille toimitetut varoituskirjeet. Varoituskirjeiden saaneiden kauppiaiden on liikesuhteen lopettamisen uhalla tullut pysyä Keskon vaatimassa hinnoittelussa, millä on tarkoitettu ketjujohtokuntien päättämiä enimmäishintoja.

Se seikka, onko Kesko toimittanut kauppiaille varoituskirjeitä ja kuinka monelle tai kuinka usein se on tehnyt niin, ei vaikuta kilpailunrajoituslain 4 §:n soveltamisedellytyksiin, sillä Keskon mahdollisuus vaatia hintapäätösten noudattamista perustuu ketjusopimukseen. Sanktioiden käyttäminen vain vahvistaa Keskon roolia hintapäätösten noudattamisen valvojana.

Kesko on ollut ketjujen hinnoittelussa mukana valmistelemassa tuotteiden hintoja valikoimaryhmässä sekä esittelemässä ketjujohtokunnille hintoja, joista ketjujohtokunnat päättivät. Ketjusopimusten sisältö ja kauppiaille toimitetut varoituskirjeet huomioon ottaen, ketjujen jakelijana toimineen Keskon rooli myös ketjujohtokuntien kokouksissa on rinnastettava kilpailunrajoituslain 4 §:n tarkoittamaan vaatimiseen. Käytännössä kauppialla ei ollut muuta vaihtoehtoa kuin noudattaa yhteishinnoittelua.

## SEURAAMUSMAKSU

Kilpailuvirasto katsoo tässä esityksessä todetuilla perusteilla, että

**Kesko Oyj on rikkonut kilpailunrajoituslain 4 §:ää seuraavasti:**

- vaatimalla vuosina 1997-2000 K-market-ketjun kauppiaita pysymään perusvalikoimaan kuuluvien päivittäistavaroiden yhteishinnoittelussa ja toimimalla ketjun kauppiaiden horisontaalisesti aikaansaaman kielletyn hintayhteistyön valvojana
- vaatimalla vuosina 1997-2000 K-lähikauppa-ketjun kauppiaita pysymään perusvalikoimaan kuuluvien päivittäistavaroiden yhteishinnoittelussa ja toimimalla ketjun kauppiaiden horisontaalisesti aikaansaaman kielletyn hintayhteistyön valvojana
- vaatimalla vuosina 1999-2000 K-extra-ketjun kauppiaita pysymään perusvalikoimaan kuuluvien päivittäistavaroiden yhteishinnoittelussa ja toimimalla ketjun kauppiaiden horisontaalisesti aikaansaaman kielletyn hintayhteistyön valvojana

**K-ruokakauppiasyhdistys ry K-market, K-lähikauppa ja K-extra –ketjujen yhteenliittymänä on rikkonut kilpailunrajoituslain 6 §:n 1 kohtaa seuraavasti:**

- K-market-ketjun perusvalikoimaan kuuluvien päivittäistavaroiden yhteishinnoittelu vuosina 1997-2000,
- K-lähikauppa-ketjun perusvalikoimaan kuuluvien päivittäistavaroiden yhteishinnoittelu vuosina 1997-2000,

14.2.2005

- K-extra-ketjun perusvalikoimaan kuuluvien päivittäistavaroiden yhteishinnoittelu vuosina 1999-2000.

Koska kilpailunrajoituslain rikkomukset ovat koskeneet ajanjaksoa ennen kilpailunrajoituslain muuttumista 1.5.2004, rikkomuksiin tulee soveltaa kilpailunrajoituslain 8 §:ää sellaisena kuin se oli laissa ennen siihen 1.5.2004 tulleita lainmuutoksia.

Kilpailunrajoituslain (480/92) 8 §:n 1 momentin mukaan elinkeinonharjoittajalle tai näiden yhteenliittymälle, joka rikkoo 4-7 §:n säännöksiä, määrätään seuraamusmaksu (kilpailunrikkomismaksu), jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun kannalta muutoin pidetä perusteettomana. Seuraamusmaksun määrää Kilpailuviraston esityksestä markkinaoikeus.

Hallituksen esityksen (HE 162/1991) mukaan vähäisenä voitaisiin pitää esimerkiksi alueellisesti tai ajallisesti rajoittunutta toimintaa tai toimintaa, jonka taloudelliset vaikutukset ovat vähäisiä. Lain esitöissä todetaan edelleen, että menettelyä voitaisiin pitää vähäisenä myös, jos kielletystä menettelystä voitaisiin esimerkiksi myöntää poikkeus.

Kyseessä ei ole ollut alueellisesti rajoittunut toiminta. Kyseessä ei myöskään ole ollut ajallisesti rajoittunut toiminta.

Menettelyltä on aikanaan evätty poikkeuslupa, joten rikkomusta ei voida myöskään tässä suhteessa pitää kilpailunrajoituslain 8 §:n tarkoittamalla tavalla vähäisenä. Kielletyn kilpailunrajoituksen vahingollisuus on presumoitu lain tasolla.<sup>65</sup>

Menettelyn kilpailuoikeudellista vakavuutta lisää se, että kielletty toiminta on ollut pitkäaikaista ja sen ovat aikaansaaneet osapuolet, jotka ovat olleet tietoisia kilpailunrajoituslain sisällöstä ja markkinoilla hyväksyttävästä käyttäytymisestä.

Kilpailunrajoituksen rikkomiseen ei liity tulkinnanvaraisuutta. Asianosaiset ovat jatkaneet kiellettyä menettelyä sen jälkeenkin, kun Kilpailuvirasto 4.12.1998 antamallaan päätöksellä eväsi K-kauppialta ja Keskolta menettelyä koskevan poikkeusluvan. Kilpailuvirasto katsoo, että viraston kielteisen päätöksen jälkeen asianosaisten kielletty menettely jopa lisääntyi. Tästä osoituksena on viimeistään vuonna 1999 käyttöön otettu seurantajärjestelmä ja sitä tukevat sanktiot.

Kilpailuvirasto huomioi lieventävänä seikkana sen, että Kesko on toiminut yhteistyössä asian selvittämisessä.

---

<sup>65</sup> Esimerkiksi Kilpailuneuvosto totesi *Skanska/YIT/Hakoranta* -päätöksessään 16.2.2001 seuraavasti: "Kieltoperiatteen mukaan laki soveltavan viranomaisen ei ole tarpeen yksittäistapauksessa tutkia ja näyttää toteen kilpailunrajoituksen vahingollisuutta, koska laissa määrätty kilpailunrajoitus on suoraan kielletty seurannaisvaikutuksista riippumatta. Tällaisen kilpailunrajoituksen vahingollisuus on presumoitu lain tasolla."

14.2.2005

## ESITYS MARKKINAOIKEUDELLE

Kilpailuvirasto esittää, että markkinaoikeus toteaisi, että

- Kesko Oyj on vuosina 1997-2000 K-market ja K-lähikauppa -ketjuissa sekä vuosina 1999-2000 K-extra-ketjussa syyllistynyt kilpailunrajoituslain 4 §:n vastaiseen menettelyyn vaatiessaan päätettyjen hintojen noudattamista
- K-ruokakauppiasyhdistys ry ja K-market-ketjun kauppiaat ovat syyllistyneet kilpailunrajoituslain 6 §:n 1 kohdassa kiellettyyn samalla jakeluportaalla toimivien elinkeinonharjoittajien väliseen yhteistyöhön päättäessään perusvalikoimaan kuuluvien päivittäistavaroiden vähittäishinnoista vuosina 1997-2000.
- K-ruokakauppiasyhdistys ry ja K-lähikauppa-ketjun kauppiaat ovat syyllistyneet kilpailunrajoituslain 6 §:n 1 kohdassa kiellettyyn samalla jakeluportaalla toimivien elinkeinonharjoittajien väliseen yhteistyöhön päättäessään perusvalikoimaan kuuluvien päivittäistavaroiden vähittäishinnoista vuosina 1997-2000.
- K-ruokakauppiasyhdistys ry ja K-extra-ketjun kauppiaat ovat syyllistyneet kilpailunrajoituslain 6 §:n 1 kohdassa kiellettyyn samalla jakeluportaalla toimivien elinkeinonharjoittajien väliseen yhteistyöhön päättäessään perusvalikoimaan kuuluvien päivittäistavaroiden vähittäishinnoista vuosina 1999-2000.

Kilpailuvirasto esittää lisäksi, että markkinaoikeus määräisi kilpailunrajoituslain 8 §:n perusteella seuraamusmaksun Kesko Oyj:lle kilpailunrajoituslain 4 §:n rikkomisesta ja K-ruokakauppiasyhdistys ry:lle kilpailunrajoituslain 6 §:n 1 kohdan rikkomisesta.

Seuraamusmaksun suuruudeksi Kesko Oyj:lle Kilpailuvirasto esittää 100 000 euroa ja K-ruokakauppiasyhdistys ry:lle 10 000 euroa.

14.2.2005

## SOVELLETUT SÄÄNNÖKSET

Laki kilpailunrajoituksista (480/92) 4 §, 6 §:n 1 kohta ja 8 §  
Laki kilpailunrajoituksista (480/92), ml. muutossäädös 318/2004, 7 §

Tämän esityksen rikkomuksiin sovelletaan kilpailunrajoituslakia sellaisena, kuin se oli ennen 1.5.2004 voimaan tullutta muutossäädöstä (318/2004). Seuraamusmaksuesitys tehdään 1.5.2004 voimaan tulleen muutossäädöksen 7 §:n nojalla. Tosin seuraamusmaksua määrättäessä sovelletaan rikkomuksen ajankohtana voimassa ollutta kilpailunrajoituslain 8 §:ää.

Ylijohtaja

Juhani Jokinen

Tutkimuspäällikkö

Markku Tupamäki

Tiedoksi

Kauppa- ja teollisuusministeriö  
Kesko Oyj  
K-kauppiasliitto ry / K-ruokakauppiasyhdistys ry

14.2.2005

**LIITTEET (liitteet 6, 7, 8, 9, 10 ja 33 ovat julkisia, muut asiakirjat sisältävät liikesalaisuuksia)**

Kansio I / liitteet 1-47:

1. Kesko Oyj:n muistio, 19.11.2001 (saapunut Kilpailuvirastoon 21.11.2001), 4 s.
2. Toimenpidepyyntö Dnro 85/61/01, 25.1.2001, 2 s.
3. K-lähikauppaketjujen myynnit 1997-2003, 2 s.
4. K-kauppiasliitto: organisaatiokaavio 1999, 2 s.
5. Poikkeuslupahakemus Dnro 281/67/98, 27.3.1998, 17 s.
6. Poikkeuslupapäätös Dnro 281/67/98, 4.12.1998, 20 s.
7. Poikkeuslupapäätös Dnro 1052/67/97 (K-market), 23.4.1998, 13 s.
8. Poikkeuslupapäätös Dnro 1053/67/97 (K-lähikauppa), 23.4.1998, 13 s.
9. Poikkeuslupapäätös Dnro 186/67/99 (K-extra), 30.7.1999, 2 s.
10. Poikkeuslupapäätös Dnro 1056/67/97 (Pirkka-tuotteet), 24.8.1998, 12 s.
11. K-market –sopimus 1/1994, 7 s.
12. K-lähikauppa –sopimus 1/1994, 7 s.
13. Poikkeuslupahakemus Dnro 186/67/99, 26.2.1999, 25 s.
14. K-kauppiasliiton K-market-ketjujohtokunnan kokous, liite, 10/97 (10-11.9.1997), 4 s.
15. Lähikeskon 10/99 valikoimien hintatarkkailu –raportti (K-market), 17.11.1999, 3 s.
16. Lähikeskon 10/99 valikoimien hintatarkkailu –raportti (K-lähikauppa), 17.11.1999, 3 s.
17. Kampanjaraportti: K-extran 9/1999 Aktiivit (2.7.1999), 15 s.
18. Marketketjun alueellinen kauppiaskokous, pöytäkirja nro 2 (24.10.1997), 2 s.
19. Päivittäistavarakauppiasyhdistyksen K-lähikauppajohtokunnan kokousesityslista (11.12.1997), 33 s.
20. Läntisen markettoimikunnan kokous, pöytäkirja nro 3/1998 (24.3.1998), 2 s.
21. Päivittäistavarakauppiasyhdistyksen K-lähikauppajohtokunnan kokouspöytäkirja 5/98 (14.5.1998), 2 s.
22. K-kauppiasliiton päivittäistavarakauppiasyhdistyksen K-lähikauppaketjun itäisen alueen toimikunnan kokouspöytäkirja 7/98 (24.11.1998), 3 s.
23. Pohjoisen alueen K-market toimikunnan kokouspöytäkirja nro 3/99 (24.3.1999), 2 s.
24. Päivittäistavarakauppiasyhdistyksen K-marketjohtokunnan kokouspöytäkirja 10/99 (18.11.1999), 5 s.
25. Liite 1: Päivittäistavarakauppiasyhdistyksen K-lähikauppajohtokunnan kokouspöytäkirja 3/99 (18.2.1999), 7 s.
26. Liite: "mainonta 1.5.1999", K-kauppiasliiton K-extraketjun johtokunnan kokouspöytäkirja 1/99 (20.1.1999), 3 s.
27. Päivittäistavarakauppiasyhdistyksen K-extrajohtokunnan kokouspöytäkirja 11/99 (14.12.1999), 2 s.
28. Päivittäistavarakauppiasyhdistyksen K-extrajohtokunnan kokous, päätöspöytäkirja 10/99 (18.11.1999), 4 s.
29. Kampanjaraportti: K-extran 1/00 Aktiivit (24.11.1999), 20 s.
30. Päivittäistavarakauppiasyhdistyksen K-marketjohtokunnan kokouspöytäkirja 6/00 (14.9.2000), 2 s.
31. Lähikeskon valikoimaryhmäohje, 19.1.2000, 2 s.
32. K-kauppiasliiton K-extraketjun johtokunnan kokouspöytäkirja 3/00 (18.5.2000), 3 s.
33. Poikkeuslupapäätös Dnro 587/61/95 (K-ketjusopimukset), 19.11.1998, 5 s.
34. Kesko Oy:n vastaus Kilpailuviraston selvityspyyntöön (Dnro 587/61/95), 26.9.1997, 6 s.
35. Kesko Oy:n kirjeet (Dnro 587/61/95) 5.12.1997 ja 8.1.1998, 2 s.
36. Kesko Oy:n ilmoitus Kilpailuviraston selvityspyyntöön (Dnro 587/61/95), 3.11.1997, 4 s.
37. Kesko Oyj:n Mika Perälammelle osoittama irtisanomisolmoitus (20.3.2001), 3 s.
38. Mika Perälammen Kesko Oyj:lle esittämä vahingonkorvausvaadekirje (päivätty 19.11.2001), 6 s.
39. Liite: Luonnos 4.12.1997, K-kauppiasliitto ry:n hallituksen kokouspöytäkirja 6/97 (15.12.1997), 2 s.
40. Varoituskirjeitä (osoitettu 8 eri K-market-ketjun kauppiaille): Varoitus ketjusopimukseen ja K-kauppiassopimukseen perustuvien velvollisuuksien laiminlyönnin johdosta, 11/1999, 10 s.

14.2.2005

41. Varoituskirjeitä (osoitettu 11 eri K-lähikauppa-ketjun kauppiaille): Varoitus ketjusopimukseen ja K-kauppiassopimukseen perustuvien velvollisuuksien laiminlyönnin johdosta, 11/1999, 12 s.
42. Petteri Niemen 24.11.1999 päiväämä "jatkotoimet hintakontrollin varoitusten osalta" -muistio, 1 s.
43. Valikoimien hintatarkkailu 10/99 (K-market Passeli), 1 s.
44. Haastattelumuistio (Matti Kallio, K-market Passeli, 4.2.2003), 2 s.
45. Haastattelumuistio (Martti Paulamäki, K-market Karahalli, 6.2.2003), 2 s.
46. Poikkeuslupahakemus Dnro 1052/67/97, 22.12.1997, 32 s.
47. Poikkeuslupahakemus Dnro 1053/67/97, 22.12.1997, 33 s.

48. Kansio II
49. Kansio III
50. Kansio IV
51. Kansio V
52. Kansio VI
53. Kansio VII
54. Kansio VIII
55. Kansio IX