

1 Asia

1. Hakemus yrityskauppaa koskevien ehtojen poistamiseksi

2 Hakija

2. Valio Oy

3 Ratkaisu

3. Kilpailu- ja kuluttajavirasto hyväksyy Valion hakemuksen yritys-
kauppapäätöksessä (dnro 1151/81/99) asetettujen ehtojen poista-
miseksi ehdon 3 (vientiotot) ja ehdon 4 (tuotantolaitosten myynti)
osalta.
4. Ehdon 2 (tuotemerkkien myynti) osalta Kilpailu- ja kuluttajavirasto
toteaa, että ehto ei ole enää voimassa. Valio on ehdon mukaisesti
luopunut vähälaktoosisten maitotuotteiden Into-tuotemerkistä ja Kil-
pailuvirasto on poistanut Aito-tuotemerkin myyntivelvoitteen
28.1.2002.

4 Asian vireilletulo

5. Nyt käsiteltävänä oleva asia on tullut vireille Valion 18.2.2011¹ Kil-
pailuvirastolle² toimittamalla ehtomuutoshakemuksella. Valio pyysi
hakemuksessaan virastoa poistamaan kaikki sitoumukset, jotka se
on antanut virastolle vuosina 2000 ja 2004.
6. Valio toimitti 8.7.2011 Kilpailuvirastolle täydennyksen ehtomuutos-
hakemukseensa. Valio luopui täydennyksessään vaatimasta raa-
kamaitoa koskevan ehdon 1 poistamista kokonaan. Sen sijaan Valio
haki ehdon 1 lieventämistä siten, että [...]. Ehdon 7 (maitojauhe)
osalta Valio luopui hakemuksestaan 28.10.2011.

¹ Uusi kilpailulaki (948/2011) tuli voimaan 1.11.2011. Siirtymäsäännöksen mukaan ennen kilpailulain voimaantuloa tapahtuneisiin kilpailurikkomuksiin ja ennen lain voimaantuloa tehtyihin yrityskauppoihin sovelletaan kilpailulain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Ehtomuutoshakemuksia ei mainita erikseen siirtymäsäännöksessä. Valion hakemukseen sovelletaan siten kilpailulain 30 §:ää kilpailunrajoituslain 11 i §:n sijasta. Asiallisesti vanhan ja uuden lain säännökset yrityskauppaa koskevan päätöksen muuttamisesta ovat kuitenkin samansisältöisiä.

² Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto yhdistyivät 1.1.2013 alkaen Kilpailu- ja kuluttajavirastoksi (KKV). Tässä päätöksessä virastosta käytetään kumpaakin nimeä tarkastellusta ajankohdasta riippuen.

7. Kilpailu- ja kuluttajavirasto vastaanotti 12.8.2014 Valiolta ehtomuutoshakemuksen täydennyksen, jossa se palasi alkuperäiseen vaatimukseensa ja haki jälleen kaikkien ehtojen poistamista kokonaisuudessaan.
8. Virasto toimitti Valiolle 6.3.2015 asiassa päätösluonnoksen, josta ilmenevän KKV:n alustavan näkemyksen mukaan Valion hakemus voidaan hyväksyä ehtojen 2-4 osalta. Muiden ehtojen osalta KKV ei nähnyt kilpailulain 30 §:n mukaisia perusteita ehtojen poistamiselle. Päätösluonnoksen seurauksena Valio on 10.4.2015 ilmoittanut KKV:lle, että se rajaa hakemuksensa vain niihin ehtoihin (ehdot 2-4), joiden osalta KKV on ollut valmis hyväksymään haetut muutokset. Valio ilmoitti vetävänsä hakemuksensa pois käsittelystä niiden ehtojen osalta (ehdot 1 ja 5-7), joita KKV ei päätösluonnoksen perusteella ollut valmis poistamaan Valion hakemuksen mukaisesti.

5 Asiaselostus

5.1 Kilpailuviraston yrityskauppapäätökset

9. Valio hankki vuonna 2000 Osuuskunta Maito-Pirkan, Kainuun Osuusmeijerin ja Aito Maito Fin Oy:n (Aito Maito) liiketoimintoja.³ Järjestelyssä Valio hankki tosiasiallisen päättävällän Osuuskunta Maito-Pirkan ja Kainuun Osuusmeijerin keräämän raakamaidon jalostukseen sekä jalosteiden markkinointiin ja jakeluun.
10. Lisäksi kauppaan kuului Maito-Pirkan ja Kainuun Osuusmeijerin välisen yhteisyrityksen (Aito Maito) liiketoiminta. Yhteisyrityksen tehtävänä oli vastata emoyhtiöidensä valmistamien tuotteiden markkinointi-, myynti- ja jakelutoiminnoista. Aito Maito toimitti kyseisiä tuotteita lähinnä vähittäiskauppaan muun muassa Aito- ja Into-tuotemerkeillä.
11. Vuonna 2004 toteutetussa järjestelyssä Valio hankki Meijeriosuuskunta Milkan juustoliiketoiminnan Vöyrissä.⁴ Lisäksi Valio teki järjestelyyn liittyen Milkan kanssa hankintasopimuksen, jonka mukaan Milkan jäseniltään keräämä raakamaito myydään Valiolle.
12. Kilpailuvirasto on näitä kahta yrityskauppaa koskevissa päätöksissään määrännyt Valion noudatettaviksi sitoumukset, jotka Valio esitti Kilpailuvirastolle yrityskauppojen aiheuttamien kilpailuongelmien poistamiseksi.⁵ Kilpailuvirasto katsoi Valion vuonna 2000 tekemästä

³ Valio / Kainuun Osuusmeijerin, Osuuskunta Maito-Pirkan ja Aito Maito Fin Oy:n meijeri- ja markkinointiliiketoiminnat, 20.6.2000 (dnro 1151/81/99).

⁴ Valio / Meijeriosuuskunta Milkan Vöyrin juustoliiketoiminta, 8.10.2004 (dnro 619/81/04).

⁵ Vuonna 2004 annetussa päätöksessä lisättiin ehdon 1 mukaan toimitettavan raakamaidon määrää 35 miljoonalla litralla, muilta osin sitoumukset on määrätty noudatettaviksi vuonna 2000 annetussa päätöksessä.

Aito Maito -yrityskaupasta aiheutuvien kilpailuongelmien liittyvän mm. raakamaidon hankintaan, vakioidun ja kuoritun maidon sekä raakakerman kauppaan, nestemaitotuotteiden valmistukseen sekä kotimaisen maitojauheen kauppaan. Johtopäätöksensä järjestelyn kilpailuvaikutuksista virasto totesi vuonna 2000 seuraavaa: ”*Valio on vertikaalisesti integroitunut useille meijerialan tuotteiden markkinoille ja tuottaa laajaa valikoimaa erilaisia nestemaitotuotteita, juustoja, jogurtteja ja muita tuotteita. Valiolla on korkeat markkinaosuudet useilla maitojalosteiden markkinoilla. Valion markkinavoimaa lisää sen laaja tuotevalikoima sekä laaja ja hajautettu valmistuslaitosten verkosto, joiden avulla se voi ohjata raaka-ainevirtoja parhaan tuoton antaviin tuotteisiin tai laitoksiin. [...] Näin ollen keskittymässä syntyy tai vahvistuu sellainen määräävä markkina-asema, joka merkittävästi estää kilpailua useilla markkinoilla Suomessa.*”

13. Kilpailuviraston Aito Maito -päätöksen keskeisimmässä ehdossa Valio sitoutui myymään kotimaan markkinoiden kilpailijoilleen raakamaitoa tai sen komponentteja enintään 150 miljoonaa litraa vuodessa (ehto 1). Ehdon mukaisesti raakamaidon myyntihintana käytetään Valion oman meijerialan teollisuuden keskimääräistä ostohintaa. Vuonna 2004 tehdyssä Vöyrin juustoliiketoimintaa koskevassa järjestelyssä raakamaidon myyntikiintiötä kasvatettiin 35 miljoonalla litralla, jonka jälkeen kilpailijoiden käytössä on ollut yhteensä 185 miljoonan litran vuotuinen kiintiö.
14. Aito Maito -yrityskauppapäätöksessä Valiolle asetettiin raakamaidon myyntiehdon (ehto 1) lisäksi myös muita ehtokokonaisuutta täydentäviä ehtoja (ehdot 2-7). Valio sitoutui esimerkiksi myymään hallussaan olevia tuotemerkejä. Valio myös sitoutui mm. suljettavien tuotantolaitosten tai niiden koneiden ja laitteiden myyntiin sekä logistiikkapalveluiden tarjoamiseen kilpailijoilleen. Valion nyt poistettavaksi hakemat ehdot 2,3 ja 4 kuuluvat seuraavasti:

Tuotemerkit (ehto 2)

Valio sitoutuu myymään Aito Maito -ryhmän hallussa olevat ”Aito” ja ”Into” tuotemerkit yhdelle tai useammalle vartenotettavalle kilpailijalle 31.1.2001 mennessä.⁶

Valio voi itse käyttää tuotemerkejä voimassaolevien sitovien toimitussopimusten täyttämiseksi esimerkiksi solmimalla rinnakkaislienssin.

Jäljempänä kohdassa 8 mainittu asiantuntija antaa Kilpailuvirastolle selvityksen tuotemerkkien myymisestä. Selvitys annetaan kah-

⁶ Kilpailuvirasto on päätöksellään 28.1.2002 lieventänyt asettamaansa ehtokohtaa 2 (Tuotemerkit) ja poistanut myyntivelvoitteen ”Aito”-tuotemerkin osalta.

den (2) kuukauden kuluessa tuotemerkkien myymisestä, mutta kuitenkin viimeistään 31.3.2001.

Vienti (ehto 3)

Valio sitoutuu suorittamaan kohdassa 1 tarkoitetun raakamaidon tai siitä jalostettujen tuotteiden vientiä markkinahintojen ja kohtuullisten syrjimättömien vientikustannusten pohjalta.

Valio sitoutuu kohtelevaan kyseisiä asiakkaita syrjimättömästi (esimerkiksi vientiin sisältyvien palveluiden ja muiden tuotteiden toimitussopimusten ehtojen suhteen).

Valio sitoutuu tarjoamaan kyseisiä vientiä varten kohdan 1 tarkoittamien sopimusten solmimisesta.

Suljettavien tuotantolaitosten myynti (ehto 4)

Valio sitoutuu tarjoamaan suljettavat tuotantolaitoskokonaisuudet myyntiin ilman käyttörajoituksia. Valio sitoutuu myymään suljettavan tuotantolaitoksen ensisijaisesti kokonaisuutena vartenotettavalle kilpailijalle kohtuullisin ehdoin. Toissijaisena vaihtoehtona Valio sitoutuu tarjoamaan tuotantolaitoksen koneet ja laitteet myytäväksi yhdelle tai useammalle vartenotettavalle kilpailijalle markkinahintaan.

Valion nämä vaihtoehdot sisältävä tarjous tulee julkistaa viimeistään laitoksen sulkemisen yhteydessä ja tarjouksen tulee olla voimassa kuuden (6) kuukauden ajan tarjouksen julkistamisesta.

Jos Valio ei myy tuotantolaitosta tai sen koneita ja laitteita määräajassa, Valio antaa myynnin kohdassa 8 tarkoitetun asiamiehen tehtäväksi. Tämän tulee myydä tuotantolaitos tai sen koneet ja laitteet kuuden (6) kuukauden kuluessa vartenotettavalle kilpailijalle.

Valio sitoutuu ylläpitämään kyseistä omaisuutta sen arvon säilyttävällä tavalla.

5.2 Valion perustelut ehtokohtien 2-4 poistamiselle

15. Valio katsoo, että ehtojen 2-4 poistamiselle on kilpailulain 30 §:n tarkoittama muu painava syy sen vuoksi, että 1) ehtoja ei ole käytetty juuri lainkaan koko niiden voimassaoloaikana, 2) tarpeettomista ehdoista aiheutuu merkittävää hallinnollista rasitetta ja kuluja ja 3) ehdoilla ei ole ollut käytännössä mitään merkitystä markkinoiden toimivuuden kannalta.
16. Ehtojen 2-4 osalta keskeistä on Valion mukaan se, että ehtojen käyttö niiden voimassaoloaikana on ollut erittäin vähäistä; esimerkiksi ehdolle 3 (vientä) ei ole ollut lainkaan käyttöä. Se, että tällaisia käytännössä pitkään "testattuja" ja tarpeettomiksi osoittautuneita

ehtoja pidetään voimassa, aiheuttaa Valion näkemyksen mukaan paljon vaivaa ja kustannuksia Valiolle, riippumattomalle asiantuntijalle ja myös Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Valion mukaan ehoilla ei selvästikään ole ollut mitään vaikutusta kilpailun toimivuuteen.

17. Niin kauan kuin ehdot ovat voimassa, Valio joutuu ylläpitämään organisaatiossaan niitä koskevia valmiuksia ja kouluttamaan henkilökuntaansa ottamaan ehdot huomioon. Ehtojen ylläpitoon ja soveltumiseen liittyvät kysymykset aiheuttavat paljon työtä muun muassa Valion lakiasioille. Lisäksi riippumaton asiantuntija veloittaa Valiota kaikista Valion kiintiömaitoasiakkaiden hänelle tekemistä yhteydenotoista.
18. Lisäksi ehtojen tarpeettomuuden ja toimimattomuuden johdosta niihin on jouduttu hakemaan lukuisia poikkeuksia. Turhaksi osoittautuneiden ehtojen voimassapitämisestä aiheutuu Valion mukaan näin ollen työtä ja kustannuksia Valion lisäksi myös muun muassa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, riippumattomalle asiantuntijalle ja ehtomuu-toshakemuksiin lausuntonsa antaville markkinatoimijoille.
19. Tarpeettomaksi osoittautuneiden ja osin kilpailun kannalta haitallisten ehtojen voimassa pitäminen "varmuuden vuoksi" siltä varalta, että niitä ehkä voitaisiin tarvita joskus tulevaisuudessa, ei ole Valion mukaan myöskään hyvän hallinnon periaatteiden tai kilpailulain yrittyskauppalvonnin tavoitteiden mukaista. Valio katsoo, että myös näillä perusteilla ehtojen poistamiselle on olemassa kilpailulain mukaiset painavat syyt.
20. Valion mukaan ehdolla 2 (Tuotemerkit) ei ole enää sisältöä, sillä Valio on ehdon mukaisesti jo luopunut vähälaktoosisten maitotuotteiden Into-tuotemerkestä ja Kilpailuvirasto on poistanut Aito-tuotemerkin myyntivelvoitteen 28.1.2002. Ehtokohdan 2 poistamiselle on siten olemassa lain tarkoittama muu painava syy.
21. Ehdon 3 mukaista vientivelvoitetta ei ole Valion mukaan käytetty koskaan. Näin ollen ehtokohdan 3 poistamiselle on olemassa lain tarkoittama muu painava syy.
22. Ehdon 4 mukainen suljettavien tuotantolaitosten myyntivelvoite on osoittautunut käytännössä tarpeettomaksi. Yhtäkään suljettua tuotantolaitosta ei ole saatu myytyä kokonaisuutena kilpailijalle. Ehdon täytäntöönpanosta on myös jouduttu hakemaan lukuisia poikkeuksia.
23. Valiolla ei ole [...].

24. Kun ehto 4 on Valion mukaan ollut koko voimassaoloaikansa tarpeeton ja sen voimassaolosta aiheutuu haittaa ja kustannuksia, ehdon 4 poistamiselle on olemassa lain tarkoittama muu painava syy.

6 Kilpailuoikeudellinen arviointi

6.1 Kilpailulain asiaa koskevat säännökset

25. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi kilpailulain 30 §:n mukaan hakemuksesta poistaa yrityskaupan toteuttamiselle asetetun ehdon tai lieventää sitä markkinaolosuhteiden olennaisen muutoksen tai muun painavan syyn johdosta. Ehtojen muuttaminen on lähtökohtaisesti poikkeuksellinen toimenpide. Hallituksen esityksessä (243/1997 vp) mainitaan ainoana esimerkkinä se, että kilpailutilanne on olennaisesti muuttunut uuden merkittävän yrityksen alalle tulon seurauksena.
26. Ehtojen poistamista hakevan yrityksen tulee näin ollen kyetä näyttämään markkinaolosuhteiden olennaisesti muuttuneen tai muun painavan syyn olevan olemassa.

6.2 KKV:n arvio Valion esittämistä perusteista ehtojen 2-4 osalta

6.2.1 Tuotemerkit (ehto 2)

27. Ehdolla 2 ei ole enää sisältöä, sillä Valio on ehdon mukaisesti jo luopunut vähälaktoosisten maitotuotteiden Into-tuotemerkeistä ja Kilpailuvirasto on poistanut Aito-tuotemerkin myyntivelvoitteen 28.1.2002.
28. Ehdon 2 osalta virasto toteaa, että se ei ole enää voimassa.

6.2.2 Vienti (ehto 3)

29. Sitoumusta on perusteltu alkuperäisessä päätöksessä muun muassa sillä, että se tarjoaa ylimääräisen voim ja maitojauheen vientikanavan ja on raakamaidon hankkijoille keino hallita eräitä meijeritoiminnan riskejä. Vientiostoille ei ole viraston selvitysten perusteella kuitenkaan ollut tarvetta. Epäselväksi on jäänyt, minkä vuoksi ehto on ollut vailla käyttöä. Satamaito on toisaalta ilmoittanut, että se on myynyt jonkin verran itselleen ylimääräistä raakamaitoa ja kermaa Valiolle, vaikka kyse ei ole ollutkaan ehdon 3 mukaisesta myynnistä.

30. Vientiehto on ollut voimassa lähes 15 vuotta, eikä markkinatoimijoilla ole koko tänä aikana ollut tarvetta ehdon mukaisille vientiostoille. Vientiehdolle ei näyttäisi näin ollen olevan vahvaa tarvetta markkinoilla. KKV:n markkinaselvityksissä ei ole ilmennyt, että vientiehdolla olisi Valion kilpailijoiden liiketoimintariskejä alentavia tai ennaltaehkäiseviä vaikutuksia. Selvityksissä ei ole myöskään noussut esille muita syitä, jotka puoltaisivat ehdon säilyttämistä nykyisellään.
31. Viraston arvion mukaan ehdon käyttämättömyys muodostaa tässä tilanteessa kilpailulain 30 §:n mukaisen painavan syyn, jonka perusteella ehto voidaan poistaa.

6.2.3 Suljettavien tuotantolaitosten myynti (ehto 4)

32. Sitoumusta on alkuperäisessä päätöksessä perusteltu sillä, että se helpottaa Valion kilpailijoiden lisäkapasiteetin taikka meijerituotannon koneiden ja laitteiden hankintaa.
33. Viraston selvitysten mukaan markkinoilla vallitsevan ylikapasiteetin takia kilpailijoilla ei ole ollut tarvetta kokonaisille meijereille, sen sijaan ehdon puitteissa on myyty jonkin verran yksittäisiä koneita ja laitteita muun muassa Satamaidolle ja Kaslinkille.⁷ Ehto ei siten ole ollut täysin vailla käyttöä. Ehdon puitteissa myytyjen koneiden ja laitteiden myynti on kuitenkin ollut varsin vähäistä. Viraston selvityksissä ei ole myöskään ilmennyt, ettei vastaavia koneita ja laitteita olisi ollut saatavilla markkinoilta ilman ehtoakin. Valio on myös joutunut vähäisen kysynnän vuoksi hakemaan KKV:lta useaan otteeseen poikkeusta ehdon soveltamisesta.
34. Viraston arvion mukaan ehdon vähäinen käyttö kuluneiden vuosien aikana muodostaa kilpailulain 30 §:ssä tarkoitetun painavan syyn, jonka perusteella ehto voidaan poistaa.

6.2.4 Yhteenveto

35. Edellä todetusti ehto 2 (Tuotemerkit) ei ole enää voimassa, sillä ehdon mukaiset velvoitteet on joko täytetty tai poistettu.
36. Ehtojen 3 (Vienti) ja 4 (Suljettavien tuotantolaitosten myynti) osalta ehtojen vähäinen tai olematon käyttö kuluneiden vuosien aikana muodostaa kilpailulain 30 §:n mukaisen painavan syyn, jonka perusteella ehdot voidaan poistaa.

⁷ Ks. Kouvolan tuotantolaitoksen osalta Kilpailuviraston päätös yrityskauppaa koskevan ehdon poistamiseksi 10.1.2005: Valio ja Kaslink Foods Oy ovat sopineet tiettyjen tuotantolaitoksen laitteiden myynnistä Kaslink Foods Oy:lle.

7 Sovelletut säännökset

37. Kilpailulain (948/2011) 30 §

8 Muutoksenhaku

38. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n mukaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

9 Lisätiedot

39. Lisätietoja päätöksestä antaa tutkimuspäällikkö Maarit Taurula, puhelin 029 505 3381, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Pääjohtaja

Juhani Jokinen

Tutkimuspäällikkö

Maarit Taurula