

30.10.2024

Dnro 507/03.04.04.00.03/2023

Esityksen tekijä	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Vastaaja	Valio Oy
Asia	Seuraamusmaksuesitys kilpailuasiassa

Kilpailu- ja kuluttajaviraston seuraamusmaksuesitys**Vaativukset**

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä myös KKV) on vaatinut, että markkinaoikeus määrää Valio Oy:lle (jäljempänä myös Valio) kilpailulain 28 §:n nojalla 900.000 euron seuraamusmaksun yrityskaupan panemisesta täytäntöön kilpailulain 25 §:n vastaisesti.

Perusteet

Valio on menetellyt kilpailulain 25 §:n vastaisesti jättäessään noudattamatta sen ja Heinon Tukku Oy:n (jäljempänä myös Heinon Tukku) välisen yrityskaupan hyväksymiselle Kilpailu- ja kuluttajaviraston 30.6.2021 antamassa päätöksessä (dnro KKV/528/14.00.10/2021) määrättyä ehtoa 1.a, jonka perusteella se on sitoutunut suojaamaan Valion tuotteiden hinnoittelusta ja kannattavuudesta vastaavilta henkilöiltä Valion kanssa kilpailevien tuotteiden ostohintaa koskevat tiedot. Valio on syylistynyt ehdon rikkomiseen siltä osin kuin se ei ole suojannut kilpailijoidensa arkaluonteisia ostohintatietoja sellaisilla tietojärjestelmien käyttöoikeus- ja tietorajauksilla, joilla olisi estetty kyseisten työntekijöiden pääsy ostohintatietoihin. Valion menettely on tarkoittanut yrityskaupan täytäntöönpanoa ilman Kilpailu- ja kuluttajaviraston siihen antamaa lupaa.

Valiolla ennen yrityskauppaa työskennelleillä myyntipäälliköillä ja myyntijohtajalla on ollut pääsy kilpailijoiden ostohintatietoihin noin yhdeksästä kuukaudesta (24.1.2022–1.11.2022) hieman yli vuoteen (2.11.2021–10.11.2022) kestäneellä ajanjaksolla. Entisillä Heinon Tukun myyntipäälliköillä on ollut pääsy kilpailijoiden ostohintatietoihin sitoumusten voimaantulosta virheen havaitsemiseen asti kestäneellä ajanjaksolla noin 16 kuukauden ajan (30.6.2021–marraskuu 2022). Lisäksi osalla Valion foodservice- ja teollisuusasiakkaiden myyntitoiminnon myyntipalvelun henkilöistä, jotka ovat rajatussa määrin vastanneet Valion tuotteiden hinnoittelusta tai kannattavuudesta, on ollut pääsy kyseessä oleviin tietoihin.

Valion rikkomusta on pidettävä olennaisena ja seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta perusteltuna. Yrityskaupan ehdon rikkomisessa on kyse luonteeltaan vakavasta kilpailulain rikkomuksesta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi hyväksyä kilpailulle haitallisen yrityskaupan vain, jos kilpailun estyminen voidaan välttää kokonaisuudessaan ja tehokkaasti osapuolten antamalla sitoumuksilla. Ehtojen asettamisen tarve haitallisten kilpailuvaikutusten poistamiseksi on arvioitu yrityskauppapäätöksessä. Rikkomuksen markkinavaikutusten tarkastelu ei ole merkityksellinen tekijä arvioitaessa sitä, onko ehtoa rikottu. Ehdon rikkominen mahdollistaa suoraan sen kilpailuhaitan syntyminen, joka ehdolla on pyritty poistamaan.

Yrityskauppavalvonnan tehokkuus ja uskottavuus edellyttävät, että yrityskaupan hyväksymiselle asetettuja ehtoja noudatetaan. Ennaltaehkäisevän vaikutuksen saavuttamiseksi täytäntöönpanorikkomuksiin tulee puuttua tehokkaasti. Tehokkaan ehtovalvonnan rooli on erityisen korostunut yritysten käyttäytymistä säätelevissä sitoumuksissa, jotka edellyttävät yrityskaupan täytäntöönpanon jälkeistä jatkuvaa valvontaa.

Valion rikkomus on koskenut keskeisintä yrityskaupan ehtoa, jonka tarkoituksena on ollut estää havaittu kilpailuhaitta, joka aiheutuu kilpailijoiden arkaluonteisten ostohintatietojen välittymisestä Valion tuotteiden hinnoittelusta ja kannattavuudesta vastaaville henkilöille. Tietojärjestelmien käyttöoikeus- ja tietorajaukset ovat olleet ensisijainen tapa arkaluonteisen tiedon suojaamiseen. Salassapitositoumukset eivät estä tietojen pääytymistä sitoumuksen piirissä oleville myyjille, eivätkä tiedon hyödyntämistä tai vaikutusta hinnoitteluun. Rikkomus on koskenut kaikkia Valion foodservice-loppuasiakkaille suuntautuvia myyntejä. Foodservice-asiakkaat hankkivat Valiolta tuotteita sekä suora- että tukkumyynnin kautta. Valion menettely on aiheuttanut merkittävän riskin siitä, että yrityskauppapäätöksessä kuvattu kilpailuhaitta toteutuu. Rikkomuksen piiriin kuuluneiden henkilöiden tarkalla lukumäärällä ei ole merkitystä rikkomuksen olennaisuuden tai laajuuden arvioinnin kannalta.

Kilpailulain 25 ja 28 §:n perusteella seuraamusmaksua on mahdollista esittää määrättäväksi yrityskaupan täytäntöönpanotoimien jälkeen tapahtuneesta yrityskaupan ehdon rikkomisesta. Sillä hetkellä, kun yrityskaupan toteuttanut elinkeinonharjoittaja ei noudata yrityskaupan toteuttamiselle asetettuja ehtoja, se on pannut yrityskaupan täytäntöön kilpailulain 25 §:n nojalla annetun päätöksen ehtojen vastaisesti.

Yrityskauppavalvonnassa määrättävien seuraamusmaksujen suuruuden arvioinnissa sovelletaan kilpailulain 13 §:n mukaista kokonaisarviota. Lähtökohtana on riittävä yleis- ja erityisestävä vaikutus. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on rikkomuksen laadun ja laajuuden arvioinnissa ottanut huomioon, että Valio ei ole noudattanut yrityskaupan hyväksymisen keskeisintä ehtoa. Valion menettely on aiheuttanut merkittävän riskin kilpailuhaitan toteutumisesta ja menettelyn seurauksena kilpailijoiden ostohintatieto on ollut suojaamatta kaikilta ehdon piiriin kuuluvilta, Valion tuotteiden hinnoittelusta foodservice-asiakkaille vastaavilta myynnin henkilöiltä. Valion rikkomus on koskenut siten taloudelliselta ja maantieteelliseltä laajuudeltaan merkittävää liiketoimintaa. Rikkomus on kestänyt vähimmilläänkin noin yhdeksän kuukautta, eikä sitä voida pitää lyhytkestoisena. Osalla myyjistä on ollut käyttöoikeus ostohintatietoihin koko yrityskauppaehdon voimassaoloajan. Lisäksi rikkomus on tapahtunut välittömästi yrityskaupan hyväksymisen jälkeen, jolloin ehto on ollut erityisen olennainen.

Valion menettely osoittaa sen merkittävää huolimattomuutta ja välinpitämättömyyttä yrityskaupan ehtojen täytäntöönpanoon. Valio on itse esittänyt tietojärjestelmiensä käyttö- ja tietorajauksia kilpailijoidensa ostohintatietojen ensisijaisena suojauskeinona. Valio on sinänsä pyrkinyt itse lopettamaan rikkomuksen nopeasti ja ilmoittanut virheestä oma-aloitteisesti, joskin vasta noin kahden viikon päästä virheen havaitsemisesta. Rikkomuksen tahattomuus ja sen markkinavaikutusten tarkastelu eivät ole merkityksellisiä tekijöitä rikkomuksen arvioinnissa. Keskeisen yrityskaupan ehdon rikkominen on mahdollistanut suoraan sen kilpailuhaitan syntymisen, joka ehdolla on pyritty poistamaan.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on kiistänyt Valion oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen sekä perusteeltaan että määrältään.

Valio Oy:n vastaus

Vaatimukset

Valio on vaatinut, että markkinaoikeus ensisijaisesti jättää seuraamusmaksuesityksen tutkimatta, toissijaisesti hylkää seuraamusmaksuesityksen, kolmassijaisesti jättää seuraamusmaksun määräämättä ja viimesijaisesti alentaa olennaisesti esityksessä vaaditun seuraamusmaksun määrää. Lisäksi Valio on vaatinut, että markkinaoikeus velvoittaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston korvaamaan sen arvonlisäverottomat oikeudenkäyntikulut 147.903,75 eurolla viivästyskorkeineen.

Perusteet

Hallinnollisen sanktion osalta on noudatettava perustuslain lainalaisuus- ja laillisuusperiaatetta. Rangaistusluonteista hallinnollista sanktiota koskevasta säännöksestä tulee yksiselitteisesti käydä ilmi, mistä menettelystä sanktio voidaan määrätä. Lain tarkoituksena ei ole se, että seuraamusmaksu voisi koskea menettelyn luonteesta riippumatta mitä tahansa virhettä tai

laiminlyöntiä. Kilpailulain 28 §:n soveltaminen on sanamuotonsa mukaan rajattu yrityskaupan täytäntöönpanoon eli siihen oikeustoimeen, jolla yrityskauppa toteutetaan, ei sen jälkeiseen aikaan. Yrityskauppapäätöksessä asetettujen ehtojen noudattamatta jättäminen ei itsessään tarkoita yrityskaupan täytäntöönpanemista kilpailulain 25 §:n vastaisesti.

Koska kilpailulain 28 §:ssä ei ole täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säädetty seuraamusmaksun määräämisestä elinkeinonharjoittajalle yrityskaupan täytäntöönpanon jälkeen tapahtuneesta yrityskaupan ehdon rikkomisesta, lainalaisuus- ja laillisuusperiaatteiden mukaisesti Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole oikeutta esittää eikä markkinaoikeudella ole oikeutta määrätä seuraamusmaksua yrityskaupan täytäntöönpanon jälkeen tapahtuneesta ehtorikkomuksesta kyseisen säännöksen nojalla. Markkinaoikeuden tulee tämän vuoksi jättää Kilpailu- ja kuluttajaviraston seuraamusmaksuesitys tutkimatta ja joka tapauksessa hylätä se.

Mikäli markkinaoikeus ottaa seuraamusmaksuesityksen tutkittavaksi, esitys on hylättävä. Valion menettelyssä ei ole ollut kyse sellaisesta olennaisesta ehtorikkomuksesta, josta seuraamusmaksu olisi kilpailulain 28 §:n nojalla mahdollista määrätä. Kilpailijoiden ostohintoja koskeva suojausongelma on ollut olennaisesti viraston väittämää merkityksettömämpi. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esityksessään liioitellut Valion rikkomuksen merkittävyyttä, laajuutta ja kestoja. Kyse on ollut inhimillisestä erehdyksestä johtuvasta Valion rajallisesta epäonnistumisesta yhden sitoumuskohdan noudattamisessa kesken sitoumuskauden. Pitkäkestoisen käyttäytymissitoumuksen noudattamisen osittainen ja väliaikainen laiminlyönti kesken sitoumuskauden ei ole sellainen menettely, josta tulisi kilpailulain 28 §:n nojalla määrätä seuraamusmaksu.

Rikkomuksen olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon, että suojauksen epäonnistuminen on koskenut vain osaa sitoumuksen piiriin kuuluneista henkilöistä eikä se ole kohdistunut valmistajien välisen kilpailun kannalta keskeisimpään henkilöpiiriin. Foodservice-suoramyyntissä tuoteryhmät tekevät Valion tuotteiden hinnoittelua ja kannattavuutta koskevat strategiset päätökset. Myyntitoiminto ei pysty tehokkaasti hyödyntämään kilpailevien tuotteiden tukkuostohintaa koskevaa tietoa kilpailun kannalta haitallisella tavalla hinnoitellessaan Valion tuotteita foodservice-suoramyyntiasiakkaille, koska tuotteiden hinta muodostuu useassa vaiheessa ja lopulliseen ostohintaan vaikuttavat muun ohella jälkihyvitteet ja muut alennukset. Lisäksi sitoumuksissa on nimenomaisesti määriteltä suojausvelvoitteiden koskevan Valion työntekijöitä, joten entiset Heinon Tukun myyntipäälliköt ovat tulleet yrityskauppapäätöksen sitoumusten piiriin vasta siirryttyään tekemään Valiossa suoramyyntejä foodservice-asiakkaille Valion työntekijöinä. Heinon Tukun myyjät eivät ole olleet sitoumusten kohteena vielä yrityskaupan täytäntöönpanohetkellä 1.7.2021, kun heidän tehtävänsä ja toimivaltuutensa ovat koskeneet Heinon Tukun tukkuliiketoimintaa. Yrityskauppapäätöksessä ei ole identifioitu, että Valion kilpailijoiden arkaluonteisten tietojen välittymisestä aiheutuisi kilpailuhaittaa tukkumyyntissä foodservice-loppuasiakkaille.

Suojauksen epäonnistumisella ei ole myöskään ollut haitallisia vaikutuksia kilpailuun eikä Valio ole hyötynyt siitä. Asiassa ei ole osoitettu, että kilpailijoiden ostohintatiedot olisivat päätyneet sitoumuksissa määritellyille

myyntihenkilöille eikä sitä, että kyseiset henkilöt olisivat tienneet tietyissä toiminnallisuuksissa olevasta suojausongelmasta ja mahdollisuudesta löytää tietojärjestelmästä arkaluonteista tietoa. Kilpailijatietoja ei ole osoitettu tosiasiaassa käytetyn suojauksen puuttumisenkaan aikana kilpailun kannalta haitallisella tavalla.

Valio on toteuttanut mittavia toimenpiteitä sitoumusten noudattamiseksi yrityskaupan täytäntöönpanon yhteydessä ja myös sen jälkeen. Valio ei ole toiminut tahallisesti tai suunnitelmallisesti, vaan sen virhe on liittynyt IT-järjestelmään ja ollut seurausta inhimillisestä erehdyksestä, joka on sittemmin korjattu. Inhimillinen erehdys ei voi osoittaa Valion menetelleen merkittävän huolimattomasti tai välinpitämättömästi.

Rikkomuksen noin vuoden pituinen ajallinen kesto on ollut hyvin lyhyt suhteessa yrityskauppapäätöksessä sitoumukselle määrättyyn kymmenen vuoden kokonaisvoimassaoloaikaan. Valion noin vuoden kestänyttä menettelyä ei voida pitää yrityskaupan ehdon soveltamisen kontekstissa erityisen pitkänä aikana.

Seuraamusmaksun määrääminen ei ole myöskään kilpailun turvaamisen kannalta tarpeellista. Valio on oma-aloitteisesti korjannut käyttöoikeusongelman, informoinut Kilpailu- ja kuluttajavirastoa ja sitoumusehtojen noudattamista valvovaa riippumatonta asiantuntijaa sekä toimittanut näille pyydetyt lisäselvitykset. Valion menettelystä ei ole syntynyt kilpailuongelmaa tai vaikutuksia markkinoilla.

Jos Valiolle määrätään asiassa seuraamusmaksu, sen määrää on alennettava olennaisesti, koska esitetty maksu on määrältään ylimitoitettu, kohtuuton ja suhteellisuusperiaatteen vastainen. Valion rikkomus on ollut edellä todetuin tavoin laadultaan ja laajuudeltaan vähäinen eikä siihen ole liittynyt raskauttavia seikkoja.

Rikkomuksen moitittavuutta on arvioitava suhteellisuusperiaatteen valossa myös suhteessa muihin kilpailurikkomuksiin, joista yrityksille on mahdollista määrätä seuraamusmaksu. Yrityskauppavalvonnassa tapahtuneita menettelyvirheitä ei voida vakavuudeltaan rinnastaa salaisiin, tarkoitukseen perustuviin kartelleihin, joita on pidetty kilpailulle haitallisimpina kilpailunrajoituksina. Erehdyksessä tapahtunut lyhytaikainen ja väliaikainen yrityskauppapäätöksen yhden sitoumuskohdan laiminlyönti on laadultaan merkittävästi lievempi ja vähemmän moitittava rikkomus kuin tahallinen yrityskaupan täytäntöönpanokiellon rikkominen tai yrityskaupan ilmoittamatta jättäminen.

Nyt kysymyksessä olevissa olosuhteissa ei ole yleis- tai erityisestävyyteen liittyvää syytä, joka estäisi määräämästä esitettyä merkittävästi pienemmän seuraamusmaksun Valiolle.

Todistelu

Asiakirjatodistelu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

1. Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös yrityskaupan hyväksymisestä ehdollisena asiassa dnro KKV/528/14.00.10/2021, Valio Oy / Heimon Tukku Oy
2. Riippumattoman asiantuntijan määräaikaisraportti 16.2.2023
 - 2.a. Määräaikaisraportin liite 4
 - 2.b. Määräaikaisraportin liite 5
 - 2.c. Määräaikaisraportin liite 6
 - 2.d. Määräaikaisraportin liite 11.2.3
 - 2.e. Määräaikaisraportin liite 15
 - 2.f. Määräaikaisraportin liite 17
 - 2.g. Määräaikaisraportin liite 11.1
3. Valion vastaus KKV:n 24.5.2023 selvityspyyntöön
 - 3.a. Valion selvityspyyntövastauksen liite 1
4. Valio Aimon myynnin yhteystiedot
5. Riippumattoman asiantuntijan raportti alkutarkastuksesta 17.12.2021
 - 5.a. Alkutarkastusraportin liite 3
 - 5.b. Alkutarkastusraportin liite 5
6. Valion vastaus KKV:n 11.8.2023 selvityspyyntöön
7. Valion vastine KKV:n seuraamusmaksuesitysluonnokseen 16.10.2023
8. Valion tiedote 4.12.2023

Valio Oy

1. Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös yrityskaupan hyväksymisestä ehdollisena asiassa dnro KKV/528/14.00.10/2021, Valio Oy / Heimon Tukku Oy
2. Riippumattoman asiantuntijan 1. määräaikaisraportti 16.2.2023
3. Riippumattoman asiantuntijan 2. määräaikaisraportti 16.12.2023
4. Valion tiedote 27.4.2021 Heimon Tukku yrityskaupasta

Markkinaoikeuden ratkaisu

Perustelut

1 Kysymyksenasettelu

1. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on vaatinut, että markkinaoikeus määrää Valiolle 900.000 euron seuraamusmaksun, koska Valio on pannut täytäntöön Heimon Tukun määräysvallan hankintaa koskevan yrityskaupan kilpailulain vastaisesti. Esityksen mukaan Valio on laiminlyönyt sille yrityskauppapäätöksessä määrätyn keskeisen ehdon noudattamisen. Laiminlyönnin seurauksena Valion tuotteiden myyntiä ja hinnoittelua hoitavalla henkilöstöllä on ollut käytössään

olevan tietojärjestelmän kautta tilapäisesti pääsy Valion kilpailijoiden tuotteiden ostohintatietoihin, mikä on ollut Valiolle yrityskaupan ehdoksi määrätyn sitoumusvelvoitteen vastaista. Yrityskaupan ehdoksi määrätyn keskeisen sitoumusvelvoitteen noudattamisen laiminlyönti on ollut luonteeltaan vakava, olennainen kilpailurikkomus, josta tulee määrätä elinkeinonharjoittajalle seuraamusmaksu.

2. Asiassa on Valion esittämien väitteiden johdosta ensin arvioitava, onko perustuslain laillisuus- ja lainalaisuusperiaatteiden estämättä Kilpailu- ja kuluttajavirasto voinut esittää määrättäväksi ja voiko markkinaoikeus määrätä kilpailulain 28 §:n nojalla seuraamusmaksun esityksessä kuvatussa tilanteessa. Tämän jälkeen asiassa on tarvittaessa arvioitava, onko esityksessä kuvattu Valion menettely ollut kilpailulain säännösten vastaista. Mikäli näin on, asiassa on vielä kysymys kilpailulain 28 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun mahdollisesta määräämisestä.

2 Keskeiset tosiseikat

3. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 30.6.2021 antamallaan päätöksellä (KKV:n todiste 1, Valion todiste 1) hyväksynyt ehdollisena yrityskaupan, jolla Valio on hankkinut yksinomaisen määräysvallan Heimon Tukussa.

4. Yrityskauppapäätöksessä on muun ohella todettu, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan yrityskaupan seurauksena syntyy riski Valion kanssa kilpailevien valmistajien arkaluonteisten tietojen siirtymisestä Heimon Tukun kautta Valiolle, mikä voi vaikuttaa Valion kannustimiin hinnoittelussa sekä heikentää kilpailua tavalla, joka johtaa valmistajien välisen kilpailun olennaiseen estymiseen myynnissä foodservice-asiakkaille. Yrityskaupasta aiheutuvien kilpailuongelmien poistamiseksi Valio on esittänyt sitoumukset, joilla kilpailijatiedot suojataan, ja joiden se on katsonut poistavan tietoihin liittyvät mahdolliset kilpailuhuolet. Päätöksessä on arvioitu, että Valion sille esittämä sitoumuskokonaisuus riittää poistamaan yrityskaupasta muutoin aiheutuvan tehokkaan kilpailun olennaisen estymisen, ja yrityskaupan hyväksymiselle asetetuilla ehdoilla varmistetaan edellytykset kilpailullisen rakenteen säilymiselle markkinoilla. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on hyväksynyt yrityskaupan Valion esittämien sitoumusten mukaisesti ehdollisena ja määrännyt Valion noudattamaan sitoumuksia kymmenen vuoden ajan päätöksen hyväksymisestä.

5. Nyt käsiteltävän asian kannalta keskeisiä ovat sitoumusten kohdat 1 ja 1.a, joissa on todettu seuraavaa:

”1. Kilpailevia tuotteita koskevat sensitiiviset tiedot: Sitoumus koskee Heimon Tukun ostamia tuotteita, jotka kilpailevat sellaisten tuotteiden kanssa, joita Valio valmistaa seuraavissa tuoteryhmissä: meijerituotteet, kasvipohjaiset meijerituotteiden tapaan käytettävät tuotteet, mehut, marjakeitot, hillot ja marmeladit (jäljempänä ”Valion Tuotteet” ja ”Kilpailevat Tuotteet”).

a. Valio sitoutuu siihen, että Kilpailevien Tuotteiden ostohintaa koskevat tiedot eivät tule Valion Tuotteiden hinnoittelusta ja kannattavuudesta vastaavien henkilöiden tietoon (ks. alaviite 40). Tämä varmistetaan (i) toiminnan organisoinnilla, (ii) tietojärjestelmien käyttöoikeus- ja tietorajauksilla, (iii) yleisillä salassapito-ohjeilla ja (iv) Heimon Tukun nykyisten työntekijöiden mahdollisia roolinmuutostilanteita koskevilla menettelytavoilla siten, että:

i. Valion Tuotteita koskevat hinnoittelu- ja kannattavuuspäätökset tapahtuvat Ilmoitetun Järjestelyn hyväksymisen hetkellä eri osassa organisaatiota kuin missä Kilpailevien Tuotteiden hankinta sekä niitä koskevat hinnoittelu- ja kannattavuuspäätökset tehdään. Myös Valion Tuotteiden ja Kilpailevien Tuotteiden myyntitoiminto on organisatorisesti edellä mainituista organisaation osista erillinen toiminto.

ii. Tietojen suojaaminen toteutetaan edellä 1.a-kohdassa mainittujen työntekijöiden osalta relevanttien tietojärjestelmien käyttöoikeus- tai tietorajauksilla, joilla estetään kyseisten työntekijöiden pääsy Kilpailevien Tuotteiden tuotekohtaisiin ostohintatietoihin.

iii. Suojausta tehostetaan työntekijöitä sitovilla salassapito-ohjeilla.

iv. Mikäli Heimon Tukun palveluksessa olevia työntekijöitä, joilla on nykyisessä roolissaan pääsy Kilpailevien Tuotteiden ostohintaa koskeviin tietoihin, siirtyisi Ilmoitetun Järjestelyn toteuttamisen jälkeen Valion organisaatiossa tehtäviin, joissa nämä työntekijät vastaisivat Valion Tuotteiden hinnoittelusta ja kannattavuudesta, Kilpailevia Tuotteita koskevat tiedot olisi näidenkin henkilöiden osalta suojattu roolin muututtua edellä ii. kohdassa tarkoitetuilla käyttöoikeus- ja tietorajauksilla. Lisäksi näihin työntekijöihin sovellettaisiin sitovia salassapito-ohjeistuksia, joilla kiellettäisiin Kilpailevia Tuotteita koskevien aiemmassa roolissa saatujen tietojen hyödyntäminen uudessa tehtävässä.”

6. Sitoumuskohdan 1.a alaviitteessä 40 on todettu seuraavaa:

”Hinnoittelusta ja kannattavuudesta vastaavilla henkilöillä tarkoitetaan Valion työntekijöitä, jotka vastaavat Valion Tuotteiden hinnanmäärityksestä ja kannattavuudesta eri tuoteryhmissä, kuten liiketoimintapäälliköt sekä kategoriapäälliköt ja kategoriajohtajat. Myyntitoimintojen osalta pääsy Kilpailevien Tuotteiden ostohintaa koskevaan tietoon rajoitetaan lopullisia asiakashintapäätöksiä tekeviltä henkilöiltä, kuten avainasiakaspäälliköiltä sekä myyntipäälliköiltä ja myyntijohtajilta. Selvyyden vuoksi todetaan, että tehtävänimikkeet voivat sitoumuksen voimassaoloaikana muuttua.”

7. Yrityskauppa on pantu täytäntöön 1.7.2021. Heinon Tukku on sulautunut Valioon ja Valion foodservice- ja teollisuusasiakkaiden myyntitoimintaa harjoittavan Valio Aimon toiminta on käynnistynyt 1.2.2022. Ennen sulautumista ja Valio Aimon toiminnan käynnistymistä Valio ja Heinon Tukku ovat toimineet markkinoilla erillisinä organisaatioina.

8. Riippumattoman asiantuntijan ensimmäisen määräaikaisraportin (KKV:n todiste 2, Valion todiste 2) mukaan Valio on 16.11.2022 ilmoittanut yrityskaupan ehtojen noudattamista valvovalle riippumattomalle asiantuntijalle havainneensa noin kaksi viikkoa aiemmin, että Valio Aimo -myyntitoiminnon henkilöstöllä oli ollut käytössään olevassa tietojärjestelmässä käyttöoikeus toimintoihin, joista on ollut nähtävillä Valion kilpailijoiden tuotteiden tuotekohtaiset ostohintatiedot. Tiedot ovat olleet käytettävissä useilla kymmenillä Valio Aimon työntekijöillä, joista osa on toiminut myyntipäällikön tai myyntijohtajan tehtävissä. Asiasta on informoitu samaan aikaan myös Kilpailu- ja kuluttajavirastoa.

9. Ensimmäisen määräaikaisraportin mukaan Valio on epäonnistunut arkaluonteisen ostohintatiedon suojaamisessa tietojärjestelmissään sitoumuksessa edellytetyllä tavalla. Riippumattoman asiantuntijan näkemyksen mukaan Valion menettely on johtunut siitä, että sen myyjien käyttämän järjestelmän ei ole tunnistettu sisältävän arkaluonteista tietoa. Tältä osin Valio on riippumattoman asiantuntijan näkemyksen mukaan toiminut ainakin jossain määrin tuottamuksellisesti. Riippumattoman asiantuntijan selvitysten mukaan arkaluonteinen tieto on saattanut välittyä kymmenille Valion tuotteiden hinnoittelusta vastaaville henkilöille. Riippumaton asiantuntija on raportissaan todennut, että Valio ei ole lokitiedoin tai muutoinkaan osoittanut, ettei sen henkilöstö olisi katsonut saatavilla olleita arkaluonteisia tietoja. Valion toimittamien kirjautumistietojen perusteella henkilöstö on käynyt sellaisissa toiminnallisuuksissa, joista arkaluonteinen tieto on ollut löydettävissä.

10. Ensimmäisen määräaikaisraportin mukaan Valio on ryhtynyt korjaaviin toimenpiteisiin arkaluonteisen ostohintatiedon suojaamisessa tapahtuneen virheensä johdosta. Valion IT-osasto on poistanut 31.10.2022 tilapäisesti pääsyn rikkomuksen kohteena olleeseen tietojärjestelmään kaikilta myynnin henkilöiltä siihen saakka, kunnes arkaluonteinen tieto on poistettu. IT-järjestelmiin on tehty arkaluonteisten tietojen suojaamista edistäviä tarkennuksia. Rikkomuksen kohteena olevaa tietojärjestelmää on testattu ja menettelyä luvan myöntämiseksi henkilöstölle järjestelmään pääsyyn on tiukennettu ja tarkennettu. Niiden henkilöiden kanssa, joilla oli ollut mahdollisuus nähdä arkaluonteista tietoa, on tehty erillinen salassapitosopimus, jossa he ovat sitoutuneet olemaan hyödyntämättä tietoja. Valio on myös ottanut käyttöön ominaisuuden, jonka avulla lokitiedot järjestelmän ja sen toiminnallisuuksien käytöstä ja käyttäjistä tallentuvat aiempaa tarkemmin sekä ilmoittanut tekevänsä jatkossa säännöllisiä sisäisiä tarkastuksia.

11. Riippumaton asiantuntija on toisessa määräaikaisraportissaan (Valion todiste 3) vahvistanut, että Valio on korjattuaan edellä mainitun tietojen suojausvirheen noudattanut tämän jälkeen sitoumusvelvoitetta.

3 Sovellettavat säännökset

12. Kilpailulain 28 §:n mukaan elinkeinonharjoittajalle, joka panee yrityskaupan täytäntöön 25 tai 27 §:n vastaisesti, määrätään 12 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta perusteettomana.

13. Kilpailulain 25 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeus voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä kieltää tai määrätä purettavaksi yrityskaupan tai asettaa yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, jos yrityskauppa olennaisesti estää tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä markkina-asema tai vahvistetaan sitä. Pykälän 2 momentin mukaan jos 1 momentissa tarkoitettu kilpailun estyminen voidaan välttää asettamalla yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee esityksen tekemisen sijasta neuvotella ja määrätä tällaiset ehdot noudatettaviksi. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei voi määrätä yrityskaupalle ehtoja, joita yrityskaupan ilmoittaja ei hyväksy.

14. Kilpailulain 27 §:n 1 momentin mukaan osapuolet eivät saa ryhtyä toimenpiteisiin yrityskaupan toteuttamiseksi, ellei kilpailulaissa toisin säädetä tai asian käsittelyssä toisin määrätä, ennen kuin yrityskauppa on hyväksytty ilman ehtoja tai ehdollisena taikka kaupan on katsottava tulleen muutoin hyväksytyksi.

4 Seuraamusmaksun määräämisen peruste

15. Valio on perustanut Kilpailu- ja kuluttajaviraston seuraamusmaksuesityksen kiistämisen ensinnäkin siihen, että kilpailulain 28 §:ssä ei ole täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säädetty seuraamusmaksun määräämisestä elinkeinonharjoittajalle yrityskaupan täytäntöönpanon jälkeen tapahtuneesta yrityskaupan ehdon rikkomisesta.

16. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä seuraamusmaksuja on pidetty lainvastaisesta teosta tai laiminlyönnistä määrättävinä sanktioluonteisina hallinnollisina seuraamuksina. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Lausuntokäytännössä on katsottu, että vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa. Laissa on siten täsmällisesti ja selkeästi säädettävä muun ohella maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista. (Ks. esim. PeVL 12/2019 vp s. 7 ja 8.)

17. Perustuslakivaliokunta on kilpailulain säätämisen yhteydessä antamassaan lausunnossa (PeVL 40/2010 vp s. 4) kiinnittänyt huomiota ja esittänyt tarkennuksia säännösten tarkkarajaisuuden kannalta tiettyihin ehdotettuihin säännöksiin. Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan lausunut yrityskaupan täytäntöönpanokiellon rikkomisesta määrättävän seuraamusmaksun

tarkkarajaisuudesta tai täsmällisyydestä taikka tehnyt ehdotuksia tarvittavista tarkennuksista tältä osin.

18. Kilpailulain esitöissä todetulla tavalla määritellään lain 28 §:ssä ne yrityskauppavalvonnan tilanteet, joissa lain rikkomisesta voidaan määrätä seuraamusmaksu. Pykälässä viitatus kilpailulain 27 §:n 1 momentin mukaan yrityskaupan hyväksyvä päätös antaa luvan yrityskaupan toteuttamiseen sellaisena, kuin Kilpailu- ja kuluttajavirasto on sen hyväksynyt. (HE 88/2010 vp s. 73 ja 74.)

19. Kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä tulee arvioida kokonaisuutena. Sanamuodon lisäksi on otettava huomioon kunkin säännöksen sekä yleisesti yrityskauppavalvontamenettelyn tarkoitus ja tavoitteet. Markkinaoikeus toteaa, että kilpailulain 27 §:n 1 momentissa säädetään yksiselitteisesti yrityskaupan täytäntöönpanokiellosta ennen kuin kauppa on hyväksytty ilman ehtoja tai ehdollisena. Käsillä oleva tilanne, jossa yrityskauppa on hyväksytty ehdollisena, mutta ehtoja ei ole noudatettu, rinnastuu vaikutuksiltaan tilanteeseen, jossa yrityskauppa toteutetaan ennen Kilpailu- ja kuluttajaviraston hyväksyvää päätöstä. Kun otetaan huomioon, että yrityskaupan täytäntöönpanon hyväksyvä päätös ja päätöksessä määrätyt ehdot muodostavat kokonaisuuden ja että ilman asetettuja ehtoja yrityskaupan täytäntöönpanosta seuraavat ne kilpailuongelmat, joiden poistamiseksi ehdot alun perin on asetettu, elinkeinonharjoittaja on jättäessään noudattamatta yrityskauppapäätöksessä määrättyä ehtoa sen voimassaoloaikana toteuttanut yrityskaupan vastoin säännöksessä tarkoitettua täytäntöönpanokieltoa. Kilpailulain 27 §:n esitöissä (HE 88/2010 vp s. 73) onkin todettu, että jos toteutettu yrityskauppa ei vastaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätöksellään hyväksymää järjestelyä rikotaan pykälässä tarkoitettua täytäntöönpanokieltoa.

20. Markkinaoikeus katsoo, että kilpailulain 28 §:stä, jossa viitataan lain 27 §:ään, riittävällä täsmällisyydellä käy ilmi se lainvastainen menettely, jota koskevan kiellon rikkominen voi johtaa seuraamusmaksun määräämiseen. Sääntelyn perusteella Valiolle on ollut ennakoitavissa, minkälaisesta teosta tai laiminlyönnistä seuraamusmaksu voidaan määrätä ja millä perusteella maksu määräytyy. Edellä todettu huomioon ottaen markkinaoikeus katsoo, ettei kysymyksessä olevaa sääntelyä ole pidettävä Valion esittämien tavoin lainalaisuus- ja laillisuusperiaatteiden vastaisena.

21. Edellä lausutun perusteella Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitystä ei ole tällä perusteella jätettävä tutkimatta eikä hylättävä

5 Valio Oy:n esityksen kohteena olevan menettelyn arviointi

22. Edellä todetusti Kilpailu- ja kuluttajavirasto on määrännyt Valion ja Heimon Tukun välisen yrityskaupan täytäntöönpanon ehdoiksi Valion ehdottamat ja hyväksymät sitoumusveloitteet, jotka ovat olleet voimassa yrityskaupan hyväksymisestä 30.6.2021 alkaen kymmenen vuoden ajan. Asiassa on riidatonta, että Valio on tilapäisesti laiminlyönyt yrityskaupan täytäntöönpanon hyväksymisen ehdoksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston määräämän sitoumuskokonaisuuden kohdan 1.a noudattamisen ehtojen voimassaoloaikana.

Viitaten edellä luvussa 4 todettuun markkinaoikeus katsoo, että Valio on laiminlyödessään mainitun yrityskaupan täytäntöönpanon ehdoksi määrätyn sitoumusvelvoitteen noudattamisen pannut mainitun yrityskaupan täytäntöön kilpailulain vastaisesti sellaisella tavalla, johon se ei ole saanut kilpailulaissa edellytettyä Kilpailu- ja kuluttajaviraston lupaa.

23. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella sitoumusvelvoitteen mukaisesti suojattavat kilpailijoiden arkaluonteiset hintatiedot ovat olleet kymmenien Valion tuotteiden hinnoittelusta vastaavien henkilöiden saatavilla heidän käytössään olleesta tietojärjestelmästä. Markkinaoikeus katsoo, että rikkomuksen piiriin kuuluneiden henkilöiden tarkalla lukumäärällä ei ole merkitystä arvioitaessa sitä, onko Valio pannut mainitun yrityskaupan täytäntöön kilpailulain säännösten vastaisesti. Sen sijaan velvoitteiden kattaman henkilöpiirin laajuudella voidaan katsoa olevan merkitystä arvioitaessa rikkomuksen olennaisuutta ja kesto.

24. Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan sitoumusten piiriin ovat kuuluneet kaikki Valion tuotteiden hinnoittelusta ja kannattavuudesta vastaavat henkilöt riippumatta siitä, minkä organisaation palveluksessa he ovat työskennelleet ennen yrityskauppaa.

25. Valion mukaan rikkomuksen kohteena olevan sitoumusvelvoitteen piirissä ovat olleet yrityskaupan täytäntöönpanon 1.7.2021 jälkeen ainoastaan Valion tuotteiden myyntiä ja hinnoittelua hoitava Valion henkilöstö. Entisen Heinon Tukun palveluksessa olleet myyntipäälliköt ovat tulleet sitoumuksen mukaisen tietojen suojausvelvoitteen piiriin vasta 1.2.2022 yhtiöiden sulautumisen jälkeen. Valio on lisäksi esittänyt, että sille yrityskauppapäätöksellä määrätty velvoitteet ovat koskeneet vain myyntihenkilöstöä, joka on hoitanut Valion tuotteiden suoramyyntiä foodservice-asiakkaille, eikä foodservice-asiakkaiden tukkumyyntiä harjoittava myyntihenkilöstö ole ollut velvoitteen piirissä.

26. Markkinaoikeus toteaa, että ehdollisessa yrityskauppapäätöksessä elinkeinonharjoittajan noudatettavaksi määrätyn sitoumuksen tulkinnassa keskeistä on sen sanamuoto sekä tavoite ja tarkoitus. Yksittäisen sitoumusvelvoitteen tulkinnassa on otettava huomioon kaikkien sitoumusten yhdessä muodostama kokonaisuus sekä sitoumuksia koskevat perustelut.

27. Yrityskauppapäätöksessä sitoumuksella 1.a on pyritty estämään tietyissä tuoteryhmissä Valion ja sen kanssa kilpailevien elintarvikevalmistajien välisen kilpailun rajoittuminen, joka voisi syntyä siitä, että Valion valmistamien tuotteiden hinnoittelusta ja kannattavuudesta vastaavat henkilöt saisivat Heinon Tukun kautta tietoonsa kilpailijoidensa tuotteista arkaluonteisia tietoja, joita he voisivat käyttää hyödyksi omissa tehtävissään kilpailua rajoittavalla tavalla.

28. Sitoumuksen 1.a tavoitteen toteuttamiseksi on Valiolle määrätty neljä erilaista käyttäytymisvelvoitetta, joita ovat (i) toiminnan organisointi, (ii) tietojärjestelmien käyttöoikeus- ja tietorajaukset, (iii) yleiset salassapito-ohjeet ja (iv) Heinon Tukun palveluksessa yrityskauppapäätöksen antamisajankohtana olevien työntekijöiden mahdollisia roolinmuutostilanteita koskevat menettelytavat.

29. Yrityskauppapäätöksessä on lisäksi määritetty, että sitoumuksen kohdassa 1.a hinnoittelusta ja kannattavuudesta vastaavilla henkilöillä tarkoitetaan Valion työntekijöitä, jotka vastaavat Valion tuotteiden hinnanmäärittämisestä ja kannattavuudesta eri tuoteryhmissä, kuten liiketoimintapäälliköt sekä kategoriapäälliköt ja kategoriajohtajat. Lisäksi päätöksessä on todettu, että myyntitoimintojen osalta pääsy kilpailevien tuotteiden ostohintaa koskevaan tietoon rajoitetaan lopullisia asiakashintapäätöksiä tekevilta henkilöiltä, kuten avainasiakaspäälliköiltä sekä myyntipäälliköiltä ja myyntijohtajilta.

30. Yrityskauppapäätöksen sanamuodon perusteella sitoumuksen 1.a-kohdan ii velvoite suojata tietojärjestelmien käyttöoikeus- ja tietorajauksin Valion kilpailijoiden ostohintatietoja on nimenomaisesti kohdistettu Valion työntekijöihin. Kyseinen velvoite ei ole siten koskenut niitä Heinon Tukun palveluksessa olleita työntekijöitä, jotka ovat yrityskaupan täytäntöönpanohetkellä tai sen jälkeen myyneet ja hinnoitelleet Valion ja sen kilpailijoiden tuotteita Heinon Tukun foodservice-asiakkaille. Tätä tulkintaa tukee sitoumuksen 1.a-kohdan iv velvoitteen sanamuoto, jonka mukaan sitoumuksen 1.a-kohdan ii velvoite sitoo myös niitä Heinon Tukun palveluksessa olevia, jotka yrityskaupan toteuttamisen jälkeen siirtyvät Valion organisaatiossa yrityskauppapäätöksessä mainittuihin tehtäviin.

31. Markkinaoikeus katsoo edellä todetun perusteella, että sitoumuksen 1.a-kohdan ii velvoite on kohdistunut yrityskaupan täytäntöönpanohetkellä Valion palveluksessa oleviin, yrityskauppapäätöksessä määritellyissä tuoteryhmissä Valion tuotteiden hinnoittelusta ja kannattavuudesta vastaaviin ja niiden myyntitoiminnoissa lopullisia asiakashintapäätöksiä tekeviin Valion työntekijöihin sekä sellaisiin yrityskaupan täytäntöönpanoajankohtana tai sen jälkeen Heinon Tukun palveluksessa olleisiin työntekijöihin, jotka ovat sitoumusten voimassa ollessa myöhempänä ajankohtana siirtyneet Valion työntekijöiksi mainittuihin tehtäviin.

32. Asiassa on näin ollen sitoumusvelvoitteen ulottuvuutta arvioitaessa keskeistä, minä ajankohtana Heinon Tukun palveluksessa olleet, lopullisia asiakashintapäätöksiä tehneet henkilöt, kuten myyntipäälliköt, joilla on ollut pääsy kilpailevien tuotteiden ostohintatietoihin, ovat siirtyneet Valion palvelukseen vastaaviin tehtäviin.

33. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ole esittänyt näyttöä siitä, että Heinon Tukun palveluksessa yrityskaupan täytäntöönpanohetkellä olleet myyntipäälliköt tai muutkaan työntekijät, joilla on ollut pääsy Valion kilpailijoiden ostohintatietoihin, olisivat siirtyneet Valion palvelukseen hoitamaan sitoumuksen 1.a-kohdassa mainittuja tehtäviä ennen Valion ja Heinon Tukun foodservice-liiketoimintojen yhdistymistä. Näin ollen, markkinaoikeus katsoo, että yrityskauppapäätöksessä noudatettavaksi määrätyn sitoumuksen 1.a-kohdan ii velvoite on kohdistunut yrityskaupan täytäntöönpanosta 1.7.2021 alkaen vain Valion palveluksessa olleisiin, päätöksessä määritetyissä tuoteryhmissä Valion tuotteiden hinnoittelusta ja kannattavuudesta vastanneisiin ja Valion myyntitoiminnoissa lopullisia asiakashintapäätöksiä tekeviin työntekijöihin. Entisen Heinon Tukun palveluksessa olleet työntekijät ovat tulleet sitoumuksen 1.a-kohdan ii velvoitteen piiriin aikaisintaan 1.2.2022 alkaen, kun heistä on

Valion ja Heimon Tukun foodservice-liiketoimintojen sulautumisen ja Valio Aimon perustamisen myötä tullut Valion työntekijöitä.

34. Yrityskauppapäätökseen liitettyjen sitoumusvelvoitteiden sanamuodon tai velvoitteiden tarkoituksen tai tavoitteiden perusteella ei voida tehdä johtopäätöstä, että velvoitteet kohdistuisivat vain foodservice-asiakkaiden suoramyyntiä harjoittaviin Valion työntekijöihin, vaan Valion kilpailijoiden arkaluonteisten hintatietojen suojausvelvoitteet kohdistuvat päätöksessä määritetyissä tuoteryhmissä kaikentyyppistä Valion tuotteiden myyntitoimintaa, sekä suoramyyntiä että tukkumyyntiä foodservice-asiakkaille hoitavaan ja lopullisia asiakashintapäätöksiä tekevään Valion henkilöstöön.

35. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esittänyt, että Valiolla ennen yrityskauppaa työskennelleillä myyntipäälliköillä ja myyntijohtajalla on ollut, henkilöstä riippuen, pääsy Valion kilpailijoiden ostohintatietoihin vähintään 24.1.2022–1.11.2022 eli yhdeksän kuukautta ja yhdeksän päivää ja enintään 2.11.2021–10.11.2022 eli yhden vuoden ja kahdeksan päivää kestäneellä ajanjaksolla. Ajanjakso on vaihdellut riippuen siitä, milloin kullekin henkilölle on annettu lupa päästä mainittuja kilpailijatietoja sisältäneeseen tietojärjestelmään sekä milloin henkilöä on estetty saamasta järjestelmästä mainittuja tietoja. Valio ei ole kiistänyt edellä mainittuja seikkoja.

36. Markkinaoikeus katsoo edellä todetun perusteella Valion sitoumuksen 1.a-kohdan ii velvoitteen rikkomuksen keston näytetyksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston esittämän mukaisesti siltä osin kuin se koskee Valiolla ennen yrityskauppaa ja sen jälkeen työskennelleiden myyntipäälliköiden ja myyntijohtajan saatavilla olleiden kilpailijatietojen suojaamisen laiminlyöntiä.

37. Sitä vastoin, toisin kuin Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esittänyt, markkinaoikeus katsoo, että Valion kilpailijoiden hintatietojen suojausvelvoitteen laiminlyönti on kestänyt Heimon Tukun entisten myyntipäällikköjen osalta henkilöstä riippuen vähintään 1.2.2022–2.11.2022 eli yhdeksän kuukautta ja kaksi päivää ja enintään 1.2.2022–10.11.2022 eli yhdeksän kuukautta ja kymmenen päivää.

38. Edellä todetun perusteella markkinaoikeus katsoo, että Valio on laiminlyönyt sille määrätyn sitoumuksen 1.a-kohdan ii velvoitteen noudattamisen yhtäjaksoisesti vähimmillään noin yhdeksän kuukauden ja enimmillään noin yhden vuoden ajan.

39. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja Valio ovat esittäneet eriäviä näkemyksiä myös siitä, kuuluvatko jotkut yksittäiset Valion tuotteiden myynti- ja hinnoitteluprosessiin vain vähäisessä määrin osallistuneet työntekijät sitoumuksen 1.a piiriin.

40. Yrityskauppapäätöksessä määrätyn sitoumuksen 1.a sanamuodon mukaan 1.a-kohdan ii kilpailijatietojen suojausvelvoitteen piirissä olevat Valion työntekijät määräytyvät tosiasiallisten työtehtäviensä perusteella. Yrityskauppapäätöksessä ei ole todettu, että tietojen suojausvelvoitteen piirissä eivät olisi ne Valion työntekijät, jotka vastaavat vain osittain tai vähäisessä määrin sitoumuksen 1.a-kohdassa mainituista tehtävistä.

41. Markkinaoikeus katsoo näin ollen, että sitoumuksen 1.a-kohdan ii velvoitteen piirissä ovat myös ne Valion työntekijät, joille sitoumuksessa mainitut tehtävät tai vastuut kuuluvat vain osittain tai vähäisessä määrin. Asian lopputuloksen kannalta ei ole tarpeellista arvioida Valion yksittäisten työntekijöiden kuulumista sitoumuksen 1.a-kohdan velvoitteiden piiriin eikä määrittää velvoitteen piiriin kuuluvien työntekijöiden tarkkaa lukumäärää.

6 Seuraamusmaksun määräämisen edellytykset

42. Arvioitaessa sitä, onko Valiolle määrättävä sen kilpailulain vastaisesta menettelystä seuraamusmaksu, markkinaoikeus ottaa huomioon Valion rikkomuksen olennaisuuden, rikkomuksen keston ja laajuuden sekä rikkomuksen vakavuuden asteen.

6.1 Rikkomuksen olennaisuus

43. Yrityskauppapäätöksen ehtojen rikkomuksissa seuraamusmaksun määräämisen edellytyksiä on arvioitava tapauskohtaisesti, koska yrityskaupan täytäntöönpanon hyväksymiselle voidaan määrätä hyvin erityyppisiä ehtoja ja myös ehtorikkomusten luonteessa ja olennaisuuden asteessa voi olla merkittäviäkin eroja. Tässä asiassa Valiolle yrityskaupan ehtoina noudatettavaksi määrättyjä sitoumuksia ja niiden perusteluja on tarkasteltava kokonaisuutena sen arvioimiseksi, onko Valion ehtorikkomusta pidettävä havaittujen kilpailuongelmien poistamisen ja kilpailun turvaamisen kannalta olennaisena vai vähäisenä kilpailurikkomuksena.

44. Yrityskauppapäätöksen mukaan keskeisimmäksi kilpailuongelmaksi on havaittu se, että yrityskaupan jälkeen Heinon Tukun kautta Valiolle siirtyisi arkaluonteisia tietoja sen kilpailijoiden tuotteiden ostohinnoista, muista sopimusehdoista ja tuotelanseerauksista, mikä voisi johtaa elintarvikevalmistajien välisen kilpailun rajoittumiseen. Valiolle yrityskaupan ehdoiksi määrättyjen sitoumusvelvoitteiden noudattamisen on kokonaisuudessaan katsottu poistavan havaitun kilpailuongelman. Kaikki Valion noudatettavaksi määrättyt sitoumukset kuuluvat samaan sitoumuskokonaisuuteen ja niillä on sama tavoite, eikä yrityskauppapäätöksen sanamuodon perusteella ole eroja siinä, miten merkittävästi kunkin erillisen sitoumusvelvoitteen noudattaminen poistaa havaittua kilpailuongelmaa.

45. Markkinaoikeus katsoo tästä huolimatta asiaa kokonaisuutena arvioiden, että Valion rikkomuksen kohteena ollut sitoumuksen 1.a-kohdan ii velvoite on ollut vaikuttavuudeltaan keskeisin toimenpide havaittujen kilpailuongelmien poistamiseksi, koska kilpailijoiden tuotteiden arkaluonteisten ostohintatietojen välittymisestä yrityskauppapäätöksessä mainituille Valion työntekijöille Heinon Tukun tietojärjestelmien kautta saattaisi seurata haitallisia kilpailuvaikutuksia päätöksessä määritettyjen tuoteryhmien markkinoilla.

46. Markkinaoikeus katsoo, että arvioitaessa Valion ehtorikkomuksen olennaisuutta merkitystä ei ole annettava sille, että Valio ei ole laiminlyönyt sille yrityskauppapäätöksessä määrättyjä muita sitoumusvelvoitteitaan, joilla on

myös pyritty poistamaan havaitut kilpailuongelmat ja turvaamaan kilpailu elintarvikevalmistajien välillä. Esimerkiksi kilpailijatietojen käytön kieltämistä tai luovuttamista koskevien Valion työntekijöiden kanssa tehtyjen sopimusten ei voida katsoa poistavan riskiä kilpailun rajoittumisesta yhtä tehokkaasti kuin kilpailijatietojen saamisen estäminen kokonaan työntekijöiden käyttämistä tietojärjestelmistä. Näin ollen Valion rikkomusta ei voida pitää vähäisenä sillä perusteella, että se on noudattanut muita sitoumusvelvoitteitaan.

47. Asiassa on näytetty riippumattoman asiantuntijan ensimmäisen määräaikaisraportin 16.2.2023 (KKV:n todiste 2, Valion todiste 2) perusteella, että Valion henkilöstö on rikkomusjakson aikana käynyt Heinon Tukun tietojärjestelmän toiminnallisuuksissa melko laajamittaisesti. Markkinaoikeus toteaa, että tietojärjestelmän käyttäjillä on tällöin ollut pääsy Valion kilpailijoiden tuotekohtaisiin ostohintatietoihin. Asiassa ei sinänsä ole näytetty, ovatko mainitut käyttäjät ja missä määrin käyttäneet saatavillaan ollutta kilpailijatietoa eikä siten menettelyn mahdollisia kilpailuvaikutuksia.

48. Edellä todetusti Valion kilpailijoiden tuotekohtaiset ostohintatiedot ovat olleet Heinon Tukun tietojärjestelmän kautta saatavilla useilla kymmenillä Valion työntekijöillä, joilta tietojen saaminen olisi sitoumuksen 1.a-kohdan ii velvoitteen mukaan tullut suojata. Markkinaoikeus katsoo, että vaikka laiminlyönti ei ole koskenut koko suojausvelvoitteen piirissä ollutta Valion henkilöstöä, rikkomuksen voidaan katsoa ulottuneen laajasti niihin työntekijöihin, joiden osalta kilpailijatietojen suojausvelvoite on katsottu tarpeelliseksi toimenpiteeksi havaitun kilpailuongelman poistamiseksi. Näin ollen Valion rikkomusta ei voida pitää suojausvelvoitteen laiminlyönnin kohteena olevan henkilöpiirin osalta vähäisenä.

49. Valio on esittänyt, ettei sen sitoumusvelvoitteen noudattamatta jättäminen ole ollut tahallista, vaan johtunut inhimillisestä virheestä. Lisäksi rikkomus on ollut tilapäinen ja korjattu oma-aloitteisesti. Markkinaoikeus toteaa, että kilpailulain 28 §:n mukaan elinkeinonharjoittajalle määrättävän seuraamusmaksun edellytyksenä ei ole rikkomuksen tahallisuus. Se, että Valio on korjannut menettelynsä oma-aloitteisesti sen havaittuaan, ja että rikkomus on sen johdosta ollut tilapäinen, ei poista siitä mahdollisesti aiheutunutta kilpailuhaittaa. Näin ollen rikkomusta ei voida tälläkään perusteella pitää vähäisenä.

50. Vaikka Valion menettelyssä on ollut kyse vain yhden sitoumuskohdan 1.a yhtä velvoitetta ii koskevasta rikkomuksesta, on rikkomuksen kohteena ollut kilpailun turvaamisen kannalta kyseisen sitoumuskohdan keskeisin Valiolle määrätty velvoite. Näin ollen Valion rikkomusta ei voida myöskään tällä perusteella pitää vähäisenä.

6.2 Rikkomuksen kesto ja laajuus

51. Edellä todetusti osalla sitoumuksen 1.a-kohdan ii velvoitteen piiriin kuuluvista Valion työntekijöistä on ollut Valion suojausvelvoitteen laiminlyönnistä johtuen käytössään olevan tietojärjestelmän kautta pääsy kilpailijoiden ostohintatietoihin lyhemmän ja osalla pidemmän ajan.

Suojausvelvoitteen laiminlyönti on kestänyt enimmillään joidenkin sitoumuksen piirissä olevien työntekijöiden osalta noin yhden vuoden ja vähimmilläänkin joidenkin työntekijöiden osalta runsaat yhdeksän kuukautta, mitä kumpakaan ei asian olosuhteet huomioon ottaen voida pitää erityisen lyhyenä aikana. Markkinaoikeus toteaa, ettei asiassa ole tarpeen arvioida tarkemmin kunkin yksittäisen Valion työntekijän osalta kilpailijatietojen suojausvelvoitteen laiminlyönnin kestoa. Se, että yrityskaupan ehdoksi määrätyn kilpailijatietojen suojaamista koskevan sitoumusvelvoitteen laiminlyönti on kohdistunut osaan työntekijöistä esitettyä lyhemmän ajan, voidaan ottaa huomioon yhtenä tekijänä arvioitaessa rikkomuksen vakavuutta.

52. Valio myy valmistamiaan elintarvikkeita valtakunnallisesti ja se on markkina-asetaltaan merkittävä toimija useissa tuoteryhmissä. Valion henkilöstön käytössä olleilla kilpailijatiedoilla on ollut mahdollista vaikuttaa Valion omien tuotteiden hinnoittelu- ja myyntitoimenpiteisiin ja siten elintarvikevalmistajien väliseen kilpailuun useiden eri tuoteryhmien tuotteiden markkinoilla. Valion rikkomusta on siten pidettävä maantieteelliseltä ulottuvuudeltaan valtakunnallisena ja taloudelliselta laajuudeltaan merkittävänä.

53. Markkinaoikeus toteaa, että jos elinkeinonharjoittajan kilpailulain 25 §:n tai 27 §:n rikkomus on kestoaltaan hyvin lyhytaikainen, alueellisesti rajoittunut tai taloudellisilta vaikutuksiltaan vähäinen, voivat nämä tekijät osaltaan vaikuttaa arvioon siitä, onko rikkomuksesta perusteltua lainkaan määrätä kilpailulain 28 §:n nojalla seuraamusmaksu. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi yhden tai muutaman päivän kestänyt yrityskauppapäätöksen täytäntöönpanon ehdoksi määrätyn käyttäytymisvelvoitteen laiminlyönti tai rikkomus, joka olisi selvästi osoitettu rajoittuneen maantieteelliseltä ulottuvuudeltaan vain alueelliseksi tai paikalliseksi ja taloudellisilta vaikutuksiltaan vähäiseksi. Markkinaoikeus katsoo, että tässä asiassa, jossa Valion rikkomus on kestänyt noin vuoden ajan, ollut laajuudeltaan valtakunnallinen ja kohdistunut useisiin merkittäviin elintarvikkeiden tuoteryhmiin, ei kyseessä ole ollut kestoaltaan niin lyhytaikainen ja maantieteelliseltä ja taloudelliselta laajuudeltaan niin vähäinen rikkomus, ettei siitä olisi perusteltua määrätä Valiolle seuraamusmaksua.

6.3 Rikkomuksen vakavuus

54. Yrityskauppapäätöksen täytäntöönpanolle asetetun ehdon rikkomisen katsomista luonteeltaan vakavaksi kilpailurikkomukseksi puoltaa se, että kilpailulain perusteella kyseisestä rikkomuksesta voidaan määrätä elinkeinonharjoittajille merkittäviä sanktioita, kuten määrätä yrityskauppa purettavaksi tai määrätä seuraamusmaksu.

55. Yrityskaupan ehtorikkomuksen katsomista luonteeltaan vakavaksi kilpailurikkomukseksi puoltaa osaltaan myös se, että yrityskauppapäätöksessä elinkeinonharjoittajalle noudatettavaksi määrättyjen käyttäytymisehtoien tarkoituksena on usein pyrkiä estämään elinkeinonharjoittajaa yrityskaupan täytäntöönpanon jälkeen syylistymästä markkinoilla toimiessaan vakaviin kilpailurikkomuksiin, kuten luottamuksellisten kilpailijatietojen vaihtoon, määräävän markkina-asetuksen väärinkäyttöön tai muihin toimenpiteisiin, jotka estävät tai rajoittavat tehokasta ja toimivaa kilpailua. Nyt Valion rikkomuksen

kohteena olleella sitoumusvelvoitteella on pyritty estämään vakavaksi kilpailunrajoitukseksi katsottava kilpailijoiden arkaluonteisten hintatietojen välittyminen.

56. Valio on esittänyt, että seuraamusmaksu tulisi jättää määräämättä sillä perusteella, että kansallisessa ja Euroopan unionin oikeuskäytännössä ei ole ratkaisuja, joissa elinkeinonharjoittajalle olisi määrätty seuraamusmaksu tai sakko sille yrityskaupan täytäntöönpanolle asetetun ehdon rikkomisesta. Markkinaoikeus katsoo, että seuraamusmaksun määrääminen asiassa ei ole kohtuutonta tai suhteellisuusperiaatteen vastaista siitä huolimatta, että vastaavia ratkaisuja ei mahdollisesti ole aiemmin tehty.

57. Edellä lausutun perusteella markkinaoikeus katsoo, että kysymyksessä on ollut vakavana pidettävä kilpailurikkomus.

6.4 Johtopäätökset seuraamusmaksun määräämisen edellytyksistä

58. Edellä todetun perusteella markkinaoikeus katsoo, että Valiolle yrityskaupan täytäntöönpanon ehdoksi määrätyn keskeisen sitoumusvelvoitteen noudattamisen laiminlyönti on ollut olennainen ja luonteeltaan vakava kilpailurikkomus. Valion rikkomus on kestänyt yhdenjaksoisesti noin vuoden, mitä rikkomusaikaa ei voida pitää kestoaltaan lyhytaikaisena eikä rikkomusta voida myöskään pitää maantieteelliseltä ja taloudelliselta laajuudeltaan vähäisenä. Rikkomusta ei voida muillakaan perusteilla pitää vähäisenä eikä seuraamusmaksun määräämistä asiassa kilpailun turvaamisen kannalta perusteettomana, kun otetaan huomioon rikkomuksen vakavuus, ajallinen kesto ja laajuus sekä Valion huolimattomuus sille määrätyn sitoumusvelvoitteen noudattamisessa. Näin ollen markkinaoikeus katsoo, että seuraamusmaksun määräämiselle Valiolle on kilpailulain 28 §:ssä säädetty peruste.

7 Seuraamusmaksun suuruus

59. Kilpailulain 13 §:n 1 momentin mukaan seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin, jossa on otettava huomioon rikkomuksen laatu, laajuus, moitittavuuden aste sekä rikkomuksen kesto. Kilpailulain 13 §:n esitöiden (HE 210/2020 vp s. 88) mukaan 1 momentissa tarkoitettulla kokonaisarvioinnilla varmistetaan, että kilpailusääntöjen rikkomisesta määrättävät seuraamusmaksut ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

60. Kilpailulain 13 a §:n 1 momentin mukaan seuraamusmaksu saa olla enintään kymmenen prosenttia kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta. Kun markkinaoikeus määrää seuraamusmaksun, huomioon otetaan seuraamusmaksupäätöksen tekemistä edeltävän tilikauden liikevaihto.

61. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esittänyt kilpailulaissa asetettu kymmenen prosentin enimmäismäärä huomioon ottaen Valiolle määrättäväksi 900.000 euron seuraamusmaksun. Valio-konsernin vuoden 2023 kokonaisliikevaihto on ollut 2.278 miljoonaa euroa ja Valio Aimon liiketoiminnan liikevaihto 300–550 miljoonaa euroa.

62. Markkinaoikeus on edellä katsonut Valion syyllistyneen kilpailulain vastaiseen kiellettyyn yrityskaupan täytäntöönpanoon. Rikkomuksen kesto on ollut enimmillään noin vuoden. Markkinaoikeus on katsonut jääneen näyttämättä, että Valion rikkomus olisi koskenut entisen Heinon Tukun palveluksessa olleita myyntipäälliköitä ennen heidän siirtymistään Valion työntekijöiksi. Tästä johtuen Valion rikkomus ei ole ollut sitoumusveloitteen kattaman henkilöpiirin osalta niin laaja ja kestoaltaan niin pitkä kuin mitä Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esittänyt.

63. Rikkomuksen kesto, joka on ollut enimmillään noin vuoden, ei ole ollut erityisen pitkä, joskaan ei aivan lyhytkään. Seuraamusmaksun suuruudessa on otettava huomioon, että Valion rikkomus on tullut näytetyksi hieman suppeampana ja kestoaltaan lyhempana kuin mitä seuraamusmaksuesityksessä on esitetty. Valion rikkomus on kuitenkin ollut maantieteelliseltä ulottuvuudeltaan valtakunnallinen ja taloudelliselta laajuudeltaan merkittävä.

64. Valion menettelyssä on ollut kyse kilpailulaissa säänneltyyn kansalliseen yrityskauppavalvontaan liitännäisestä rikkomuksesta, joka on ollut omiaan estämään tai rajoittamaan elinkeinonharjoittajien välistä kilpailua. Edellä todetuin tavoin on yrityskaupasta seuraavien kilpailuongelmien poistamiseksi määrätyn sitoumusveloitteen laiminlyöntiin perustuvaa yrityskaupan täytäntöönpanokiellon rikkomista pidettävä luonteeltaan vakavana kilpailurikkomuksena. Asian kaikki olosuhteet ja tosiseikat huomioon ottaen Valion menettelyssä ei ole kuitenkaan ollut kyse mainitun tyyppisten yrityskaupan täytäntöönpanon kieltoa koskevien rikkomusten asteikolla laadultaan kaikkein vakavimmasta päästä olevasta rikkomuksesta.

65. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ole esittänyt konkreettista selvitystä rikkomuksen vaikutuksista markkinoilla. Toisaalta Valiokaan ei ole esittänyt selvitystä siitä, miten ja missä laajuudessa sen työntekijöiden saatavilla olevia arkaluonteisia kilpailijatietoja on käytetty tai jätetty käyttämättä. Yrityskaupan täytäntöönpanokieltoa koskevassa kilpailulain rikkomuksessa menettelyn konkreettista markkinavaikutusta ei voida pitää ratkaisevana perusteena seuraamusmaksun määrää arvioitaessa.

66. Arvioinnissa on otettava huomioon, että Valiolla on itsellään ollut parhaat edellytykset valvoa sitoumusveloitteidensa noudattamista ja tunnistaa yrityskaupan myötä syntyvät riskit liittyen sen työntekijöiden käyttämiin tietojärjestelmiin ja niiden kautta mahdollisesti saataviin kilpailijatietoihin. Valion oman toimintansa valvonnan laiminlyönnistä johtuen kilpailijoiden ostohinnat ovat olleet sen tietojärjestelmän kautta useiden hinnoittelua ja myyntiä hoitavien työntekijöiden käytettävissä, minkä voidaan katsoa olleen omiaan lisäämään riskiä kilpailun rajoittumisesta asiassa merkityksillä markkinoilla ja siten menettelyn moitittavuutta.

67. Valion oma-aloitteinen ilmoittaminen rikkomuksestaan, sen avustavat toimenpiteet rikkomuksensa selvittämisessä sekä menettelynsä oma-aloitteinen korjaaminen voidaan ottaa huomioon arvioinnissa moitittavuutta vähentävinä seikkoina, mutta ne eivät kuitenkaan ole peruste merkittävästi alentaa rikkomuksesta määrättävää seuraamusmaksua. Tällainen peruste ei ole sekään, ettei rikkomuksesta ole osoitettu aiheutuneen haittaa asiakkaille tai kuluttajille.

68. Valiolla määrätyn keskeisen sitoumusvelvoitteen noudattamisen laiminlyönti osoittaa sen menettelyn moitittavuutta, vaikka markkinaoikeus ei olekaan katsonut, että menettely olisi ollut niin laajamittaista ja pitkäkestoista kuin mitä virasto on esittänyt. Valion menettelyn moitittavuutta vähentää se, että sitoumusvelvoitteen noudattamatta jättäminen on ollut tilapäistä ja tuottamuksellista. Moitittavuutta vähentää myös se, että Valio on noudattanut muita yrityskauppapäätöksessä sille määrättyjä sitoumusvelvoitteitaan rikkomusaikana.

69. Kun otetaan huomioon edellä rikkomuksen laadusta ja laajuudesta, moitittavuuden asteesta, kestoajasta ja Valion toimenpiteistä rikkomuksen korjaamisessa ja selvittämisessä lausuttu, markkinaoikeus katsoo, että Valiolla on määrättävä 600.000 euron seuraamusmaksu.

Oikeudenkäyntikulut

70. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Pykälän 2 momentin mukaan korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle.

71. Markkinaoikeus on edellä katsonut, että Valio on menetellyt kilpailusääntöjen vastaisesti. Vaikka markkinaoikeus on katsonut, että kilpailurikkomuksen näytetyksi tullut laajuus on ollut jossain määrin suppeampi ja rikkomus on ollut kestoaltaan lyhempi kuin mitä Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esittänyt, ja määrännyt seuraamusmaksun määrällisesti esitettyä alhaisempana, markkinaoikeuden asiassa antama ratkaisu huomioon ottaen ei kuitenkaan ole oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla kohtuutonta, että Valio joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

Lopputulos

Markkinaoikeus määrää Valio Oy:n maksamaan valtiolle seuraamusmaksuna 600.000 euroa.

Markkinaoikeus hylkää Valio Oy:n vaatimuksen oikeudenkäyntikulujensa korvaamisesta.

Muutoksenhaku

Kilpailulain 49 b §:n 1 momentin nojalla tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituslupaa pyytämättä siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Kilpailulain 49 b §:n 3 momentin mukaan markkinaoikeuden päätöstä kilpailulain 12 §:ssä tarkoitettuna seuraamusmaksun määräämisestä ei saa

panna täytäntöön ennen kuin päätös on saanut lainvoiman. Muilta osin päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Valitusosoitus on liitteenä.

Puheenjohtaja

Anne Ekblom-Wörlund

Asian ovat yksimielisesti ratkaisseet markkinaoikeustuomarit Anne Ekblom-Wörlund, Pertti Virtanen, Maarika Joutsimo ja Jenni Poropudas.

Tämä asiakirja on sähköisesti varmennettu tuomioistuimen asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto; maksutta
Valio Oy; maksutta

Ilmoitus

Oikeusrekisterikeskus (kilpailulaki 47 § 2 momentti)