

Esitys markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämiseksi

Sisällys

1	Asia.....	3
2	Asianosainen.....	3
3	Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle.....	3
4	Tapahtumakuvaus	3
4.1	Valion antamat sitoumukset	3
4.2	Valio ei ole suojannut kilpailijoiden ostohintatietoja	4
5	Oikeudellinen arviointi	7
5.1	Sovellettava lainsäädäntö	7
5.2	Keskeisen yrityskauppaehdon rikkomisesta on määrättävä seuraamusmaksu	8
6	Seuraamusmaksu	9
6.1	Sovellettavat säännökset	9
6.2	Tarkasteltavana olevan rikkomuksen arviointi	10
6.3	Seuraamusmaksun määrä	12
7	Sovelletut säännökset	12
	Liitteet	13

1 Asia

Valio Oy:n ja Heinon Tukku Oy:n välisen yrityskaupan ehtojen rikkominen

2 Asianosainen

Valio Oy

3 Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle

1. Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää, että markkinaoikeus määrää Valio Oy:lle kilpailulain (948/2011) 28 §:n mukaisesti 900 000 euron seuraamusmaksun yrityskaupan panemisesta täytäntöön kilpailulain 25 §:n vastaisesti.
2. Valio Oy ei ole noudattanut Kilpailu- ja kuluttajaviraston Valio / Heinon Tukku -yrityskaupan (dnro KKV/528/14.00.10/2021) hyväksymiselle asettamaa keskeisintä ehtoa. Yhtiö ei ole suojannut antamansa sitoumuksen mukaisesti kilpailijoidensa arkaluontoisia ostohintatietoja.

4 Tapahtumakuvaus

4.1 Valion antamat sitoumukset

3. Valio Oy ("Valio") ilmoitti Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ("virasto") 27.4.2021 yrityskaupan, jossa se hankki määräysvallan Heinon Tukku Oy:ssä ("Heinon Tukku").
4. Valio on elintarvikkeiden valmistaja, jonka päätuoteryhmiin kuuluvat maitotuotteet, kuten maidot, juustot, kermit ja kastikkeet, voit ja muut rasvat, rahkat, jugurtit, viilit, piimät, vanukkaat ja pirtelöt sekä jauheet. Lisäksi Valio tuottaa hedelmistä, marjoista ja vihanneksista valmistettavia mehuja, marjakeittoja, smoothieita, hilloja ja marmeladeja sekä kasvipohjaisia, maitotuotteiden tapaan käytettäviä tuotteita. Ennen yrityskauppaa Valio myi tuotteitaan päivittäistavarakaupan ryhmittymille, foodservice-tuokuille sekä suoraan loppuasiakkaille. Loppuasiakkaisiin kuuluivat sekä teollisuuden alan toimijat että yksityiset ja julkiset foodservice-asiakkaat. Valio myi tuotteitaan valtakunnallisesti toimitusmyyntinä eli toimitettuna asiakkaan toimipisteeseen tai varastoon eri puolilla Suomea.
5. Heinon Tukku oli ennen yrityskauppaa yksi Suomen neljästä suuresta foodservice-yleistukusta. Muut suuret yleistukut ovat Kespro Oy, Meira Nova Oy ja Wihuri Oy Aarnio Metro-tukku. Heinon Tukku myi laajaa valikoimaa erilaisia elintarvikkeita ja non-food tuotteita yksityisen ja julkisen sektorin asiakkaille. Heinon Tukku myi tuotteitaan sekä valtakunnallisesti toimitusmyyntinä eri puolilla Suomea sijaitseville asiakkailleen että noutomyyntinä kahdesta pääkaupunkiseudulla sijaitsevasta noutotukustaan.

6. Ennen yrityskauppaa Valio oli sekä Heimon Tukun tavarantoimittaja että kilpailija meijerituotteiden, teollisten elintarvikkeiden ja pakasteiden toimitusmyynnissä foodservice-asiakkaille. Virasto arvioi päätöksessään yrityskaupasta aiheutuvia horisontaalisia ja vertikaalisia kilpailuvaikutuksia. Viraston havaitsemat kilpailuhuolet liittyivät yrityskaupan vertikaalisiin vaikutuksiin, jotka olivat seurausta Valion vahvasta asemasta meijerituotteiden valmistuksessa ja Heimon Tukun roolista Valion ja sen kilpailijoiden tuotteiden jälleenmyyjänä.
7. Virasto katsoi yrityskaupan johtavan valmistajien välisen kilpailun olennaiseen estymiseen myynnissä foodservice-asiakkaille. Haitalliset kilpailuvaikutukset kohdistuivat Heimon Tukun valikoimassa oleviin Valion valmistamiin tuotteisiin ja näiden kanssa kilpaileviin tuotteisiin. Yrityskaupan seurauksena Valio saa Heimon Tukun kautta tietoja kilpailevien valmistajien tukkuhinnoittelusta ja muista sopimussuhteiden ehdoista, mikä olisi vaikuttanut Valion kannustimiin sen omien tuotteiden hinnoittelussa sekä heikentänyt kilpailijoiden kilpailuasemaa.¹ Yrityskauppaa ei näin ollen voitu hyväksyä sellaisenaan.
8. Kilpailuongelman poistamiseksi Valio sitoutui suojaamaan kilpailevia tuotteita koskevat arkaluontoiset tiedot.² Valio sitoutui ensinnäkin siihen, että kilpailevien tuotteiden ostohintaa koskevat tiedot eivät tule Valion tuotteiden hinnoittelusta ja kannattavuudesta vastaavien henkilöiden tietoon.³ Suojaus toteutetaan relevanttien tietojärjestelmien käyttöoikeus- ja tietorajauksilla ja sitä tehostetaan työntekijöitä sitovilla salassapito-ohjeilla.⁴ Toiseksi Valio sitoutui suojaamaan kilpailevien tuotteiden hankintaa koskevien sopimusten sisällön sekä kampanja- ja tuotelanseeraustiedot.⁵ Sitoumukset ovat voimassa kymmenen vuotta järjestelyn hyväksymisestä ja niiden noudattamista valvomaan asetettiin riippumaton asiantuntija.
9. Virasto arvioi sitoumuskokonaisuuden poistavan yrityskaupasta aiheutuvan kilpailun olennaisen estymisen, määräsi 30.6.2021 päätöksellään sitoumukset noudatettaviksi ja hyväksyi yrityskaupan ehdollisena.

4.2 Valio ei ole suojannut kilpailijoiden ostohintatietoja

10. Yrityskaupan hyväksymisen jälkeen Heimon Tukun hankinta ja myynti yhdistettiin osaksi Valion foodservice- ja teollisuusasiakkaiden myyntitoimintoa (jäljempänä "Aimo").⁶ Toimintaa on harjoitettu vuoden 2022 alusta Valio Aimo -brändillä. Aimo vastaa Valion omien sekä Aimo-tukun

¹ Liite 1. Yrityskauppapäätös, kohdat 89 ja 105.

² Liite 1. Yrityskauppapäätös, kohdasta 106 eteenpäin. Sitoumus koskee tuotteita, jotka kilpailevat Valion valmistamien tuotteiden kanssa seuraavissa tuoteryhmissä: meijerituotteet, kasvipohjaiset meijerituotteiden tapaan käytettävät tuotteet, mehut, marjakeitot, hillot ja marmeladit.

³ Liite 1. Yrityskauppapäätös, sitoumusten kohta 1a.

⁴ Liite 1. Yrityskauppapäätös, sitoumusten kohdat 1a ii ja 1a iii.

⁵ Liite 1. Yrityskauppapäätös, sitoumusten kohta 1b.

⁶ Liite 2.c. Määräaikaisraportti s. 3 sekä Liite 5. Alkutarkastusraportti s. 15 ja Liite 5.a. Valio yhdisti Heimon Tukun henkilöstöä Valion organisaatioon heti yrityskaupan jälkeen. Juridisesti sulautuminen tuli voimaan 31.1.2022.

valikoimaan kuuluvien Valion kilpailijoiden tuotteiden myynnistä foodservice-loppuasiakkaille. Aimo ei sen sijaan myy Valion tuotteita muille foodservice-tukuille. Valion tuotteiden myynti kilpaileville tukuille on siirretty yrittäjäkaupan toteuttamisen jälkeen vähittäiskauppamyynnin toimintoon.⁷

11. Sitoumukset edellyttävät kilpailijoiden ostohintatiedon suojaamista Valion tuotteita hinnoittelevilta myyjiltä. Aimon myyjien hinnoittelun tueksi Valio otti kuitenkin käyttöön mallin, jossa se luovuttaa myyjille kilpailevien tuotteiden ostohinnasta aggregoidun pohjahintatiedon [REDACTED]-järjestelmän kautta. Valio kutsuu menettelyä [REDACTED]. [REDACTED] on Valion mukaan myyjille välttämätön lähtötieto, jotta myyjät voivat antaa tuotteista tarjouksia ja myydä niitä asiakkaille.⁸ Valion näkemyksen mukaan [REDACTED] sovellettaessa ostohintatieto pysyy myyjiltä suojattuna sitoumusten mukaisesti. [REDACTED] käsiteltiin Valion ja viraston välillä loppuvuodesta 2021. Virasto edellytti vuoden 2021 lopussa malliin muutoksia, jotka liittyivät ostohintatietojen muutosten suojaamiseen.
12. Valio ilmoitti virastolle 16.11.2022 havainneensa noin kaksi viikkoa aikaisemmin riippumattoman asiantuntijan tarkastukseen valmistautuessaan virheen kilpailijoiden ostohintatietojen suojaamisessa. Valion mukaan Aimo-myyntitoiminnon henkilöillä oli ollut [REDACTED]-järjestelmässä käyttöoikeus toimintoihin, joista oli nähtävillä kilpailijoiden tarkat ostohinnat. Riippumaton asiantuntija selvitti asiaa tarkemmin ja selvitysten tulokset on kuvattu virastolle 16.2.2023 toimitetussa määräaikaissäraportissa. Virasto on selvittänyt asiaa myös tarkentavin selvityspyynnöin.
13. Valion mukaan virhe johtui siitä, että se ei ollut tunnistanut entisen Heimon Tukun myyjien käyttämän [REDACTED]-järjestelmän sisältävän kilpailijoiden ostohintatietoja. Vuodenvaihteen 2021–2022 aikana osalle vanhoista Valion myynnin työntekijöistä, jotka olivat integraation myötä siirtyneet osaksi Aimon organisaatiota, oli avattu oikeuksia samoihin [REDACTED]:n toiminnallisuuksiin kuin entisille Heimon Tukun työntekijöille.⁹
14. Määräaikaissäraportin mukaan Valion kilpailijoiden ostohintatiedot ovat olleet Aimon myyntihenkilöiden käytettävissä myyntitilauksen luontitoiminnossa¹⁰, sekä 13 muussa järjestelmän toiminnallisuudessa¹¹. Valio on pystynyt toimittamaan rajatulta ajanjaksolta (syyskuu–marraskuu 2022) selvityksen järjestelmän käytöstä, joka osoittaa useiden myyjien käyttäneen ostohintatiedon sisältäviä toiminnallisuuksia. Valio ei kuitenkaan ole kyennyt selvittämään, mitä tietoja kukin henkilö on järjestelmässä katsonut.¹²

⁷ Liite 3. Valion vastaus 24.5.2023 selvityspyyntöön.

⁸ Liite 5.b. Alkutarkastusraportti, s. 3.

⁹ Liite 2.g. Määräaikaissäraportti, s. 1.

¹⁰ Liite 2.a. Määräaikaissäraportti, jossa kuvattu ostohintatiedon löydettävyyttä [REDACTED]-järjestelmän myyntitilaus-työkalusta, sekä liite 2.b.

¹¹ Liite 2.b. Määräaikaissäraportti, jossa kuvattu kattavammin toiminnot, joissa ostohintatieto on ollut nähtävissä, sekä toiminnoissa käyneet käyttäjät.

¹² Liite 2. Määräaikaissäraportti, s. 11 sekä liite 2.b.

15. Kilpailevien tuotteiden ostohintatiedot ovat virheen takia olleet saatavilla [80–90] Aimon työntekijälle.¹³ Näistä 39 henkilön toimenkuvana on myyntipäällikkö (mukaan lukien aluemyyntipäällikkö) tai myyntijohtaja. Nämä Aimon myynnin roolit on mainittu sitoumuksissa nimenomaisesti ehdon piiriin kuuluvina.¹⁴
16. Määräaikaisraportin perusteella kaikki 38 myyntipäällikköä sekä myyntijohtaja ovat tehneet lopullisia Valion tuotteiden asiakashintapäätöksiä suora-asiakkaiden sekä Aimo-tukun asiakkaiden tarjouksiin.¹⁵ Kaikki havainnon piirissä olevat myyntipäälliköt ja myyntijohtaja ovat vastanneet Valion tuotteiden hinnoittelusta ja kannattavuudesta. Käytännössä joukko kattaa kaikki Aimo-liiketoiminnon myyntipäälliköt ja -johtajat.¹⁶
17. Valion näkemyksen mukaan kilpailijoiden ostohintatieto olisi tullut suojata niiltä Aimon myyntipäälliköiltä ja myyntijohtajilta, jotka olivat töissä Valiolla ennen yrityskauppaa. Sen sijaan Valio katsoo, että ennen yrityskauppaa Heimon Tukussa työskennelleet Aimon myyntipäälliköt eivät kuulu sitoumusten piiriin.¹⁷
18. Virasto katsoo, että sitoumusten piiriin kuuluvat kaikki Valion tuotteiden hinnoittelusta ja kannattavuudesta vastaavat henkilöt riippumatta siitä, minkä organisaation palveluksessa he ovat työskennelleet ennen yrityskauppaa. Muunlainen tulkinta tekisi sitoumuksen tarkoituksen tyhjäksi. Jäljempänä kuvastusti rikkomuksen piiriin kuuluneiden henkilöiden lukumäärällä ei ole merkitystä rikkomuksen arvioinnin kannalta.¹⁸ Valiolla ennen yrityskauppaa työskennelleillä myyntipäälliköillä ja myyntijohtajalla on ollut pääsy ostohintatietoihin noin yhdeksästä kuukaudesta (24.1.2022–1.11.2022) hieman yli vuoteen (2.11.2021–10.11.2022).¹⁹ Entisillä Heimon Tukun myyntipäälliköillä on ollut pääsy ostohintatietoihin jopa koko sitoumusten voimassaoloajan aina virheen havaitsemiseen asti (30.6.2021–marraskuu 2022).²⁰

¹³ Liite 2.d ja f. Määräaikaisraportti.

¹⁴ Liite 1. Yrityskauppapäätös, alaviite 41 ja liite 2.f. Määräaikaisraportti sekä liite 8. Valion vastine esitysluonnokseen, alaviite 47. Valion antamien sitoumusten mukaan myyntitoimintojen osalta pääsy kilpailevien tuotteiden ostohintaa koskevaan tietoon rajoitetaan lopullisia asiakashintapäätöksiä tekeville henkilöille, kuten avainasiakaspäälliköille sekä myyntipäälliköille ja myyntijohtajilta.

¹⁵ Liite 2.c., s. 4 ja liite 2.f. Määräaikaisraportti, sekä liite 8. Valion vastine esitysluonnokseen, s. 11. Suora-asiakkaille myydään pelkästään Valion valmistamia tuotteita. Aimon tukkuasiakkaille taas myydään koko tukkuvalikoimaa, minkä osana on myös Valion tuotteita.

¹⁶ Ks. liite 4. Valion verkkosivut – Aimon myynnin yhteystiedot, s. 3–8 ja liite 2.f. Määräaikaisraportti, joissa valtaosa nimistä samoja. Poikkeamia selittää useammassa tapauksessa julkisten lähteiden perusteella työpaikan vaihtuminen.

¹⁷ Liite 2. Määräaikaisraportti, s. 11 sekä liite 2.c, s. 1.

¹⁸ Ks. jäljempänä jakso 5.2.

¹⁹ Liite 2.d. Määräaikaisraportti sekä liite 8. Valion vastine esitysluonnokseen, alaviite 47. Valio on tämentänyt vastineessaan esitysluonnokseen (Liite 8.) ennen yrityskauppaa Valiolla työskennelleiden henkilöiden lukumääriä sekä tietoa liitteessä 2.d ilmoitetuista oikeuksien myöntämisen ajankohdista.

²⁰ Liite 2.f. Määräaikaisraportti, välilehti [REDACTED]

19. Muiden [40–50] ostohintatietoon käyttöoikeuden saaneen henkilön toimenkuva liittyy Valion mukaan myynnin tukipalveluihin, eivätkä henkilöt Valion näkemyksen mukaan vastaa hinnoittelusta.²¹ [REDACTED] sekä foodservice-asiakkaiden että vähittäismyynnin myyntipalvelut, jotka ovat myynnin tukipalveluja.²² Vähittäiskaupan asiakkaita palvelevan myyntipalvelun henkilöstöllä ei Valion selvityksen mukaan ole ollut harkinta- tai päätösvaltaa hinnoittelussa.²³ Sen sijaan foodservice-myyntipalvelussa on kahdella henkilöllä ollut Aimo-tukun myynneissä liikkumavaraa Valion tuotteiden katteen määrittämisessä.²⁴ Lisäksi myyntineuvottelijat ovat tehneet foodservice-asiakkaille hävikkituotteita koskevia tarjouksia, jolloin myyntineuvottelija on määritellyt Valion tuotteen hinnan.²⁵ Osa Aimoon kuuluvasta foodservice-myyntipalvelun henkilöstöstä on siten rajatussa määrin vastannut Valion tuotteiden hinnoittelusta tai kannattavuudesta. Virasto katsoo, että kyseiset henkilöt ovat kuuluneet sitoumuksen piiriin.²⁶
20. KKV on varannut 4.9.2023 kilpailulain 38 ja 13 §:n nojalla Valiolle mahdollisuuden tulla kuulluksi seuraamusmaksuesitysluonnoksesta ja esitettävän seuraamusmaksun määrästä ennen asian ratkaisemista. Virasto on seuraamusmaksuesityksessään ottanut huomioon Valion 16.10.2023 antaman vastineen.

5 Oikeudellinen arviointi

5.1 Sovellettava lainsäädäntö

21. Kilpailulain 25 §:n mukaan markkinaoikeus voi viraston esityksestä kieltää tai määrätä purettavaksi yrityskaupan tai asettaa yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, jos yrityskauppa olennaisesti estää tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla. Jos kilpailun estyminen voidaan välttää asettamalla yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, viraston tulee esityksen tekemisen sijasta neuvotella ja määrätä tällaiset ehdot noudatettaviksi.
22. 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

²¹ Liite 2.e. Määräaikaisraportti, s. 2.

²² Valion mukaan myyntipalveluiden pääasiallisena tehtävänä on huolehtia jo olemassa olevista asiakkuuksista ja tilausprosessin sujuvuudesta. Liite 3. Valion vastaus 24.5.2023 selvityspyyntöön. Liite 7. Valion vastaus 11.8.2023 selvityspyyntöön, s. 2.

²³ Henkilöt ovat työtehtävissään käyttäneet [REDACTED] kullekin asiakkaalle/asiakasryhmälle jo määrittämiä hintoja. Liite 7. Valion vastaus 11.8.2023 selvityspyyntöön, s. 3.

²⁴ Henkilöt ovat myyntipalvelun [REDACTED]. Myynnit liittyvät [REDACTED] uusiin asiakkuuksiin tilanteissa, jossa asiakas on ollut yhteydessä myyntipalveluun myynnin sijasta. Liite 7. Valion vastaus 11.8.2023 selvityspyyntöön, s. 2, 4, 5 ja 6.

²⁵ Liite 7. Valion vastaus 11.8.2023 selvityspyyntöön, s. 4. Liite 8. Valion vastine esitysluonnokseen, alaviite 47.

²⁶ Henkilöt ovat saadun selvityksen perusteella tehneet yrityskauppapäätöksen alaviitteessä 41 tarkoitettuja lopullisia asiakashintapäätöksiä.

seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin perusteettomana. Yrityskauppapäätöksessä asetettujen ehtojen noudattamatta jättäminen on yrityskaupan täytäntöönpanemista kilpailulain 25 §:n vastaisesti.²⁷

5.2 Keskeisen yrityskauppaehdon rikkomisesta on määrättävä seuraamusmaksu

23. Valio ei ole noudattanut yrityskaupan ehtoa, jossa se on sitoutunut suojaamaan kilpailevien tuotteiden ostohintaa koskevat tiedot (ehto 1a). Edellä kuvatusti ehdon edellyttämiä tietojärjestelmien käyttöoikeus- ja tietorajauksia ei ole asetettu ja tarkat kilpailijoiden ostohintatiedot ovat olleet suojaamatta huomattavalta osalta niistä henkilöistä, jotka vastaavat Valion tuotteiden hinnoittelusta ja kannattavuudesta.
24. Yrityskaupan ehdon rikkomisessa on kyse luonteeltaan vakavasta rikkomuksesta.²⁸ Virasto voi hyväksyä kilpailulle haitallisen yrityskaupan vain, jos kilpailun estyminen voidaan välttää kokonaisuudessaan ja tehokkaasti osapuolten antamalla sitoumuksilla. Ehtojen asettamisen tarve haitallisten kilpailuvaikutusten poistamiseksi arvioidaan yrityskauppapäätöksessä.²⁹ Rikkomuksen markkinavaikutusten tarkastelu ei ole merkityksellinen tekijä arvioitaessa sitä, onko ehtoja rikottu.³⁰ Ehtojen rikkominen mahdollistaa suoraan sen kilpailuhaitan syntymisen, joka ehdoilla pyrittiin poistamaan.³¹
25. Valion rikkomus koskee sitoumusten keskeisintä ehtoa, jonka tarkoituksena on estää yrityskauppaselvityksissä havaittu kilpailuhaitta, joka aiheuttaa kilpailijoiden arkaluonteisten ostohintatietojen välittymisestä Valion tuotteita hinnoitteleville henkilöille. Tietojärjestelmien käyttöoikeus- ja

²⁷ Kilpailulain 28 § sekä yrityskaupan jälkikäteistä kieltämistä tai purkamista koskeva 30 § soveltuvat kumpikin tilanteisiin, jossa yrityskauppa on pantu täytäntöön 25 tai 27 §:n vastaisesti. Ks. kilpailulain 30 §:n esityöt (HE 88/2010, vp s. 74 viittaus HE 243/1997 vp, s. 29), jossa todetaan, että: "Säännös soveltuu myös, jos kauppa on pantu täytäntöön 11 f §:n (nykyisin kilpailulain 27 §) täytäntöönpanokiellon vastaisesti tai kilpailuviranomaisten 11 d §:n (nykyisin kilpailulain 25 §) nojalla antaman päätöksen vastaisesti. Yrityskauppa voidaan siten jälkikäteen kieltää tai määrätä purettavaksi esimerkiksi siinä tapauksessa, ettei kilpailuviranomaisten asettamia ehtoja ole noudatettu." Yrityskaupan osapuolten näkökulmasta ehtojen noudattamatta jättämisestä määrättävää seuraamusmaksua on pidettävä kaupan purkamista lievempänä vaihtoehtona.

²⁸ Euroopan komissio on kilpailunrajoitustapausten yhteydessä annettujen sitoumusten osalta todennut, että sitoumuspäätöksen noudattamatta jättämisestä on pidettävä vakavana kilpailusääntöjen rikkomisena (Komission päätös asiassa AT.39530 Microsoft – Tying, annettu 6.3.2013, kohta 56).

²⁹ Yrityskaupan toteuttamiselle asetettu ehto voidaan poistaa tai sitä voidaan lieventää ainoastaan markkinaolosuhteiden olennaisen muutoksen tai muun painavan syyn johdosta (kilpailulain 30 §:n 1 momentti).

³⁰ Ks. kilpailunrajoitusasioiden sitoumuksia koskeva komission päätös asiassa AT.39530 Microsoft – Tying, annettu 6.3.2013, kohdat 62 ja 63; sekä yleisen tuomioistuimen yrityskaupan täytäntöönpanorikkomusta koskeva ratkaisu 12.12.2012 asiassa T-332/09 Electrabel v. Euroopan komissio, kohdat 246 ja 247.

³¹ Ks. Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta 2011, s. 100 ja 101, jossa todetaan, että mahdollisissa yrityskauppapäätöksissä hyväksyvä päätös ja sille asetetut ehdot muodostavat yhden kokonaisuuden. Ilman ehtojen täytäntöönpanoa toteutettu keskittymä synnyttää ehtojen asettamisen perusteena olevat kilpailuongelmat. Ks. myös HE 88/2010 vp, s. 31 ja 82.

tietorajaukset ovat ensisijainen tapa, jolla sensitiivinen tieto tulee suojata. Salassapitositoumus täydentävänä suojakeinona ei itsessään ole tehokas tai riittävä ostohintatiedon suojaamiseen. Rikkomus koskee kaikkia Valion foodservice-loppuasiakkaille suuntauvia myyntejä.³² Valion menettely on aiheuttanut merkittävän riskin siitä, että yrityskauppapäätöksessä kuvattu kilpailuhaitta toteutuu.

26. Yrityskauppavalvonnan tehokkuus ja uskottavuus edellyttävät, että yrityskaupan ehtoja noudatetaan. Ennaltaehkäisevän vaikutuksen saavuttamiseksi on tärkeää, että virasto puuttuu täytäntöönpanorikkomuksiin tehokkaasti. Tehokkaan ehtovalvonnan rooli on erityisen korostunut yritysten käyttäytymistä säatelevissä sitoumuksissa, joissa järjestelyn täytäntöönpanoa ei voida sitoa kilpailuhaitan poistavien ehtojen täyttymiseen, vaan ehdot edellyttävät yrityskaupan täytäntöönpanon jälkeistä jatkuvaa valvontaa.³³
27. Edellä esitetyn perusteella virasto katsoo Valion panneen täytäntöön Heimon Tukun yrityskaupan kilpailulain 25 §:n vastaisesti rikkomalla yrityskaupan hyväksymisen keskeisintä ehtoa. Rikkomusta on pidettävä olennaisena ja seuraamusmaksun määräämistä muutoinkin kilpailun turvaamisen kannalta perusteltuna.

6 Seuraamusmaksu

6.1 Sovellettavat säännökset

28. 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 muutoin perusteettomana. Kilpailulain 12 §:n 3 momentin mukaan seuraamusmaksun määrää viraston esityksestä markkinaoikeus.
29. Kilpailulain 13 §:n mukaan seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin, ja sitä määrättäessä on otettava huomioon rikkomuksen laatu ja laajuus, moitittavuuden aste sekä rikkomuksen kesto.³⁴ Kilpailulain 13 a

³² Edellä todetusti Valio katsoo, että osa Aimon myyntipäälliköistä ei kuuluisi ehdon piiriin. Virasto on Valion tulkinnasta eri mieltä ja tämä on saatettu Valion tietoon 8.5.2023 sitoumusten noudattamisen varmistamiseksi tulevaisuudessa (liite 6.). Rikkomuksen piiriin kuuluvan henkilöjoukon lukumäärällä ei ole kuitenkaan merkitystä arvioitaessa sitä, onko ehtoja rikottu. Rikkomuksen laajuutta arvioitaessa voidaan sen sijaan kiinnittää huomiota siihen, kuinka suurella osalla sitoumusten piiriin kuuluvista henkilöistä on ollut pääsy sitoumusten kohteena oleviin ostohintatietoihin.

³³ Ks. Euroopan komission tiedonanto neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 ja komission asetuksen (EY) N:o 802/2004 mukaan hyväksyttävistä korjaustoimenpiteistä (2008/C 267/01), kohta 13.

³⁴ Kilpailulain 13 b–e §:ssä säädetään lisäksi seuraamusmaksun kokonaisarvioinnissa sovellettavasta menettelytavasta, jossa seuraamusmaksu koostuu perusmäärästä ja siihen tehtävistä mukautuksista. Menettelytavasta säädettiin kilpailunrajoitusten valvontaa koskeneen niin sanotun ECN+ -direktiivin (Euroopan parlamentin ja Neuvoston direktiivi (EU) 2019/1) kansallisessa täytäntöönpanossa (kilpailulain muutos tuli voimaan 24.6.2021), eikä se rakenteeltaan sovellu yrityskauppojen valvonnassa määrättävien

§:n mukaan seuraamusmaksu saa olla enintään kymmenen prosenttia elinkeinonharjoittajan maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta. Huomioon otetaan seuraamusmaksuesityksen tekemistä edeltävän tilikauden liikevaihto.

6.2 Tarkasteltavana olevan rikkomuksen arviointi

30. Seuraamusmaksun määräämisen lähtökohtana on, että sillä tulee olla riittävä yleis- ja erityisestävä vaikutus.³⁵ Virasto on ottanut seuraamusmaksun määrän kokonaisarviointissa huomioon seuraavat seikat.
31. Edellä menettelyn oikeudellista arviota koskevassa jaksossa on kuvattu yrityskaupan ehtojen rikkomisen vakavaa luonnetta. Valio ei ole noudattanut yrityskaupan hyväksymisen keskeisintä ehtoa, jolla estetään kilpailijoiden ostohintatietojen välittyminen kilpailulle haitallisella tavalla. Rikkomus koskee ostohintatiedon ensisijaista ja ainoaa kilpailuhaitan tehokkaasti poistavaa suojakeinoa.
32. Viraston yrityskaupan selvityksissä havaitsema kilpailuhaitta kohdistui tuoteryhmiin, joita Valio valmistaa ja myy foodservice-asiakkaille, mukaan lukien suoramyynti ja tukkumyynti foodservice-loppuasiakkaille sekä myynti foodservice-tukuille.³⁶ Valion rikkomus koskee henkilöitä, jotka tekevät loppullisia asiakashintapäätöksiä foodservice-loppuasiakkaiden tarjouksiin kaikissa niissä tuoteryhmissä, joissa virasto katsoi yrityskaupan johtavan valmistajien välisen kilpailun olennaiseen estymiseen.³⁷ Valion menettely on aiheuttanut merkittävän riskin siitä, että yrityskauppapäätöksessä kuvattu kilpailuhaitta toteutuu.
33. Valion rikkomus koskee taloudelliselta ja maantieteelliseltä laajuudeltaan merkittävää liiketoimintaa. Valion menettelyn seurauksena kilpailijoiden ostohintatieto on ollut suojaamatta käytännössä koko Aimon foodservice-myyntihenkilöstöltä.³⁸ Rikkomus koskee kaikkia Aimossa tehtäviä

seuraamusmaksujen laskentaan. Säännöksen soveltuminen yrityskauppavalvonnassa määrättäviin seuraamusmaksuihin ei ollut esillä lainvalmistelussa. Asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta annettuja komission suuntaviivoja (EUVL 2006, C 210, s. 2) ei sovelleta yrityskauppa-asioissa määrättäviin seuraamusmaksuihin (Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 12.12.2012 asia T-332/09 Electrabel v. Euroopan komissio, kohta 227). Menettelytavan soveltaminen yrityskauppa-asioissa määrättäviin sakkoihin poikkeaisi siten merkittävästi EU-säätelystä, jonka voidaan katsoa olleen esikuvana kilpailulain kilpailunrajoituksista määrättävien seuraamusmaksujen laskentaa koskevalle menettelytavalle. Virasto ei sovelta kilpailulain 13 b–e §:ssä kuvattua menettelytapaa yrityskauppavalvonnassa määrättäviin seuraamusmaksuihin.

³⁵ HE 88/2010 vp, 13 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

³⁶ Liite 1. Yrityskauppapäätös, kohdat 88 ja 89.

³⁷ Liite 3.a. Valion vastaus 24.5.2023 selvityspyyntöön.

³⁸ Ostohintatieto on Valion ilmoituksen mukaan suojattu sitoumusten mukaisesti Valion tuotteiden hinnanmäärityksestä ja kannattavuudesta eri tuoteryhmissä vastaavilta työntekijöiltä, kuten liiketoimintapäälliköiltä, kategoriapäälliköiltä ja kategorijahtajilta. Rikkomuksen piirissä oleva myyntihenkilöstö saa liiketoimintayksiköstä Valion tuotteille [REDACTED], jolla varmistetaan, [REDACTED].

[REDACTED]. Lopullisen

lopullisia asiakashintapäätöksiä.³⁹ Aimo vastaa kaikista Valion tuotteiden myynneistä foodservice-loppuasiakkaille Suomessa. Näistä rikkomuksen piiriin kuuluneista myynneistä kertyi vuonna 2022 liikevaihtoa yhteensä [77–108] miljoonaa euroa, josta suora-asiakkuudet kattoivat [] miljoonaa euroa⁴⁰ ja Aimon tukkuasiakkuudet [] miljoonaa euroa.⁴¹ Valtaosa myydyistä Valion tuotteista on meijerituotteita. Aimo myy Valion tuotteita foodservice-asiakkaille valtakunnallisesti.

34. Virasto on rikkomuksen laajuutta arvioidessaan ottanut huomioon, että rikkomus ei koske myyjiä, jotka hinnoittelevat Valion tuotteet muille foodservice-tukuille. Myynti kilpaileville tukuille on Valion mukaan siirretty yrityskaupan toteuttamisen jälkeen Valion vähittäiskauppamyynnin toimintoon.⁴² Valion tuotteiden myynneistä muille foodservice-tukuille Suomessa kertyi vuonna 2022 liikevaihtoa [] miljoonaa euroa.⁴³ Näiden myyntien jääminen rikkomuksen ulkopuolelle vaikuttaa rikkomuksen laajuuteen ja tämä on otettu huomioon esitettävän seuraamusmaksun määrittämisessä.
35. Valion menettely sitoumusten täytäntöönpanossa osoittaa merkittävää huolimattomuutta sekä välinpitämättömyyttä ehtojen täytäntöönpanoon. Valio on itse esittänyt tietojärjestelmien käyttö- ja tietorajauksia ostohintatietojen ensisijaisena suojakeinona, minkä lisäksi riippumaton asiantuntija on korostanut Valiolle näiden olevan ensisijainen tapa ostohintatiedon suojaamiseen.⁴⁴ Riippumaton asiantuntija on lisäksi useaan otteeseen huomauttanut Valiolle, että arkaluontoiset tiedot on suojattava tietojärjestelmämuutoksista huolimatta.⁴⁵

asiakashintapäätöksen tekee kuitenkin myyjä, joten sillä, että hinnanmäärityksestä ylätasolla vastaavat henkilöt eivät ole rikkomuksen piirissä, ei ole olennaista merkitystä arvioitaessa rikkomuksen laajuutta. Myynnille jää merkittävästi harkintavaltaa ja liikkumavaraa hinnoittelussa. Liite 1. Yrityskauppapäätös, alaviite 41; Liite 5.b. Alkutarkastusraportti sekä Liite 8. Valion vastine esitysluonnokseen, s. 11.

³⁹ Virasto on rikkomuksen laajuuden arvioinnissaan keskittynyt Aimon myyntijohtajaan ja myyntipäälliköihin, jotka on mainittu sitoumuksissa nimenomaisesti ehdon piiriin kuuluviksi. Sitoumukset soveltuvat kuitenkin kaikkiin Aimossa lopullisia asiakashintapäätöksiä tekeviin henkilöihin. Valion näkemyksen mukaan osalla Aimon myynnin henkilöistä sekä koko myynnin tuen henkilöstöllä olisi [] vaikuttaa asiakashintapäätöksiin (Liite 8. Valion vastine esitysluonnokseen, s. 11 ja 12). Jokaisen yksittäisen henkilön hinnoittelupäätäväällän tarkastelulla ei ole merkitystä rikkomuksen laajuuden kannalta, sillä kaikki Aimon hinnoittelusta ja kannattavuudesta vastaavat henkilöt ovat joka tapauksessa saaneet käyttöoikeuden kilpailijoiden ostohintatietoihin.

⁴⁰ Tämä jakautuu suoramyynneihin yksityisille horeca-asiakkaille ([] miljoonaa euroa) ja suoramyynneihin julkisille asiakkaille ([] miljoonaa euroa).

⁴¹ Aimo myy Valion tuotteita myös teollisuusasiakkaille. Valion mukaan Aimon ostamien tuotteiden kanssa kilpailevien Valion tuotteiden suoramyynneistä teollisuusasiakkaille kertyi vuonna 2022 liikevaihtoa [] miljoonaa euroa. Kokonaisuutena Aimon Valion tuotteiden myynnit teollisuusasiakkaille vuonna 2022 olivat [] miljoonaa euroa.

⁴² Liite 3. Valion vastaus 24.5.2023 selvityspyyntöön. Edellä jaksossa 4.2. todetusti vähittäismyynnin myyntipalvelu [], mutta siihen kuuluvilla henkilöillä ei Valion selvityksen mukaan ole ollut harkinta- tai päätösvaltaa hinnoittelussa. Liite 7. Valion vastaus 11.8.2023 selvityspyyntöön, s. 3.

⁴³ Liite 3.a. Valion vastaus 24.5.2023 selvityspyyntöön.

⁴⁴ Liite 5. Alkutarkastusraportti, s. 20.

⁴⁵ Liite 5. Alkutarkastusraportti, s. 16.

36. Riippumattoman asiantuntijan raportin mukaan Valio ei ole myöskään noudattanut viraston edellyttämiä suojaustoimia luovuttaessaan Aimon myyjille edellä kohdassa 11 kuvatun [REDACTED] mukaisesti ostohintatiedoista muodostettuja [REDACTED].⁴⁶ Virasto ei tässä esityksessä käsittele Valion menettelyä aggregoidun hintatiedon suojaamisessa, sillä esityksen kohteena olevassa rikkomuksessa myyjät ovat joka tapauksessa saaneet käyttöoikeuden kilpailijoiden tarkkaan ostohintatietoon.
37. Rikkomus on kohdassa 18 yksilöidysti kestänyt vähimmilläänkin noin yhdeksän kuukautta. Osalla myyjistä on ollut käyttöoikeus ostohintatietoihin koko yrityskauppaehdon voimassaoloajan. Virasto on kokonaisarviossaan huomionnut myös sen, että Valio on pyrkinyt itse päättämään rikkomuksen nopeasti. Valio ilmoitti virheestä virastolle ja riippumattomalle asiantuntijalle oma-aloitteisesti, joskin vasta noin kahden viikon päästä virheen havaitsemisesta. Oma-aloitteellisuuden merkitystä vähentää kuitenkin se, että virhe olisi joka tapauksessa havaittu riippumattoman asiantuntijan vuositarkastuksessa.

6.3 Seuraamusmaksun määrä

38. Edellä esitetyin perustein Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää, että markkinaoikeus määrää Valio Oy:lle 900 000 euron seuraamusmaksun Valion ja Heinon Tukun välisen yrityskaupan (dnro KKV/528/14.00.10/2021) panemisesta täytäntöön kilpailulain 25 §:n vastaisesti.⁴⁷

7 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki (948/2011) 12, 13, 13 a, 25 ja 28 §.

Pääjohtajan sijaisena, Ylijohtaja Timo Mattila

Johtava asiantuntija Riina Autio

⁴⁶ Liite 2. Määräaikaisraportti, s. 10.

⁴⁷ Seuraamusmaksu on 0,04 prosenttia Valio-konsernin vuoden 2022 maailmanlaajuisesta 2 236 miljoonan euron kokonaisliikevaihdosta. Liite 3.a. Valion vastaus 24.5.2023 selvityspyyntöön.

Liitteet

1. KKV:n päätös yrityskaupan hyväksymisestä ehdollisena asiassa KKV/528/14.00.10/2021, Valio Oy / Heinon Tukku Oy ("Yrityskauppapäätös")
2. Riippumattoman asiantuntijan määräaikaisraportti 16.2.2023 ("Määräaikaisraportti")
 - a. Määräaikaisraportin liite 4
 - b. Määräaikaisraportin liite 5
 - c. Määräaikaisraportin liite 6
 - d. Määräaikaisraportin liite 11.2.3
 - e. Määräaikaisraportin liite 15
 - f. Määräaikaisraportin liite 17
 - g. Määräaikaisraportin liite 11.1
3. Valion vastaus KKV:n 24.5.2023 selvityspyyntöön ("Valion vastaus 24.5.2023 selvityspyyntöön")
 - a. Valion selvityspyyntövastauksen liite 1
4. Valio Aimon myynnin yhteystiedot – haettu 7.6.2023 osoitteesta <https://www.valio.fi/ammattilaiset/valio-aimo-yhteystiedot/myynnin-yhteystiedot/> ("Valion verkkosivut – Aimon myynnin yhteystiedot")
5. Riippumattoman asiantuntijan raportti alkutarkastuksesta 17.12.2021 ("Alkutarkastusraportti")
 - a. Alkutarkastusraportin liite 3
 - b. Alkutarkastusraportin liite 5
6. KKV:n ilmoitus asiassa Valio/Heinon Tukku (KKV/843/14.00.10/2021) 8.5.2023
7. Valion vastaus KKV:n 11.8.2023 selvityspyyntöön ("Valion vastaus 11.8.2023 selvityspyyntöön")
8. Valion vastine KKV:n seuraamusmaksuesitysluonnokseen 16.10.2023 ("Valion vastine esitysluonnokseen")