

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1
29.12.2016 (272)
Taltionumero
5646
Diaarinumero
2553/3/14
Vuosikirja

Asia Kilpailuoikeudellista asiaa koskeva valitus

Valittaja Valio Oy, Helsinki

Päätös, jota valitus koskee

Markkinaoikeus 26.6.2014 nro 467–468/14

TIIVISTELMÄ

Asian tausta

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV; aiemmin Kilpailuvirasto) oli selvittänyt perusmaitojen valmistuksen ja tukkumyynnin alalla määräävässä markkina- asemassa olleen Valion hinnoittelua. Virasto oli todennut Valion hinnoittelun merkitsevän unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti saalistushinnoitteluna pidettävää määräävän markkina- aseman väärinkäyttöä, kun yhtiön valmistamien perusmaitojen keskimääräiset hinnat olivat alittaneet keskimääräiset muuttuvat kustannukset.

Markkinaoikeus oli arvioinut asiaa samalla tavoin kuin KKV. Markkinaoikeus oli hylännyt Valion valituksen viraston päätöksestä, jolla yhtiö oli määrätty lopettamaan määräävän markkina- aseman väärinkäyttö, ja määrännyt yhtiölle KKV:n esityksen mukaisesti 70 miljoonan euron seuraamusmaksun.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus hylkää Valion valituksen. Markkinaoikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta. Valiolle markkinaoikeudessa määrätty 70 miljoonan euron seuraamusmaksu pysytetään voimassa.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten KKV ja markkinaoikeus, että Valio on ollut asiassa merkityksellisenä ajanjaksona määräävässä markkina- asemassa perusmaitojen valmistuksen ja tukkumyynnin markkinoilla Suomessa. Toisin kuin Valio on esittänyt, asian kannalta merkityksellisiä markkinoita ei ole määriteltävä väärin eikä yhtiön määräävää markkina- asemaa ole arvioitu virheellisesti.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten KKV ja markkinaoikeus, että Valion perusmaitojen tässä asiassa merkitykselliset keskimääräiset hinnat ovat alittaneet keskimääräiset muuttuvat kustannukset ajanjaksolla 1.3.2010–20.12.2012. Tällaisten hintojen soveltaminen on lähtökohtaisesti osoitus saalistushinnoitteluna pidettävästä määräävän markkina- aseman väärinkäytöstä.

Valion alennuskäytännöt ovat korostaneet muuttuvat kustannukset alittavan hinnoittelun poissulkevaa vaikutusta. Valion menettelyn vaikutusten osalta yhtiön esittämällä perusteilla ei ole todettavissa, että menettelyä ei unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti arvioitaessa olisi pidettävä määräävän markkina- aseman väärinkäyttönä. Valion esittämän perusteella ei myöskään ole todettavissa, että muuttuvat kustannukset alittavasta hinnoittelusta huolimatta yhtiön hinnoittelun tarkoituksena olisi ollut muu kuin kilpailijoiden

syRJäyttäminen tai että menettelyllä olisi ollut kilpailuoikeudellinen oikeuttamisperuste.

KKV on voinut päätöksellään määrätä Valion lopettamaan määrävän markkina-aseman väärinkäytön. Markkinaoikeuden määräämä 70 miljoonan euron seuraamusmaksu ei ole Valion esittämillä perusteilla lainvastainen, eikä sen poistamiselle tai alentamiselle siten ole perusteita.

SISÄLLYS

| | |
|---|----|
| LYHENTEITÄ JA KÄSITTEITÄ..... | 8 |
| I KILPAILUVIRASTON (KKV) PÄÄTÖS JA SEURAAMUSMAKSUESITYS..... | 9 |
| II KÄSITTELY MARKKINAOIKEUDESSA..... | 10 |
| 1. Kirjallinen käsittely..... | 10 |
| 2. Välipäätökset..... | 11 |
| 3. Suullinen valmistelu ja suullinen käsittely..... | 11 |
| III MARKKINAOIKEUDEN PÄÄTÖS..... | 11 |
| 1. Markkinaoikeuden päätöksen lopputulos..... | 11 |
| 2. Markkinaoikeuden päätöksen keskeiset johtopäätökset..... | 12 |
| IV KÄSITTELY KORKEIMMASSA HALLINTO-OIKEUDESSA..... | 13 |
| 1. Valion valitus..... | 13 |
| 1.1 Vaatimukset..... | 13 |
| 1.2 Vaatimusten perustelut..... | 14 |
| 1.2.1 Yleistä..... | 14 |
| 1.2.2 Saalistushinnoittelun tunnusmerkkinä oleva uhraus..... | 16 |
| 1.2.3 Tehokas kilpailu ja yhtä tehokas kilpailija..... | 18 |
| 1.2.4 Yhtä tehokkaan kilpailijan poissulkeutumisriski..... | 21 |
| 1.2.5 Raakamaitokustannuksen jakaminen arvosuhteella 30/70..... | 22 |
| 1.2.6 Näyttö väitetystä saalistusstrategiasta..... | 24 |
| 1.2.7 Muut perusteet..... | 25 |
| 1.2.8 Yksityiskohtaiset valitusperustelut..... | 26 |
| 2. KKV:n lausunto 31.10.2014..... | 26 |
| 2.1 Vaatimukset..... | 26 |
| 2.2 Vaatimusten perustelut..... | 26 |
| 2.2.1 Yleistä..... | 26 |
| 2.2.2 Kustannusten kattaminen..... | 28 |
| 2.2.3 Raakamaitokustannuksen jakaminen..... | 33 |
| 2.2.4 Sytjättämistarkoitus..... | 35 |
| 2.2.5 Vaikutukset kilpailijoiden toimintaedellytyksiin..... | 36 |
| 2.2.6 Muut perustelut..... | 36 |
| 3. Arlan selitys 31.10.2014..... | 37 |
| 3.1 Vaatimukset..... | 37 |
| 3.2 Vaatimusten perustelut..... | 37 |
| 4. Valion vastaselitys 13.2.2015..... | 39 |
| 5. Muut selitykset ja lausunnot..... | 45 |
| 5.1 Valion selitys 12.3.2015..... | 45 |
| 5.2 KKV:n lisälausunto 30.4.2015..... | 45 |

| | |
|--|-----------|
| 5.3 Arlan lisäselitys 30.4.2015..... | 47 |
| 5.4 Valion lisävastaselitys 18.6.2015..... | 47 |
| 6. Korkeimman hallinto-oikeuden asian käsittelyn aikana tekemät päätökset täytäntöönpanon kieltämisestä ja asiakirjojen julkisuudesta..... | 49 |
| 7. Muut selvitykset ja tiedoksiannot..... | 50 |
| V KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU..... | 51 |
| VI KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISUN PERUSTELUT | 51 |
| 1. Kysymyksenasettelu..... | 51 |
| 2. Sovellettavat määräykset ja säännökset sekä muu huomioon otettava aineisto..... | 53 |
| 2.1 Unionin oikeus..... | 53 |
| 2.1.1 EU:n perusoikeuskirja..... | 53 |
| 2.1.2 Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus..... | 53 |
| 2.2 Euroopan ihmisoikeussopimus..... | 53 |
| 2.3 Kansallinen oikeus..... | 54 |
| 2.3.1 Suomen perustuslaki..... | 54 |
| 2.3.2 Kilpailulaki..... | 55 |
| 2.3.3 Muut sovellettavat säännökset | 57 |
| 2.4 Muu huomioon otettava aineisto..... | 58 |
| 3. Hallintopäätöksen sisältöä koskevat vaatimukset..... | 60 |
| 3.1 Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset..... | 60 |
| 3.2 Valion kanta ja sen keskeiset perustelut..... | 60 |
| 3.3 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (hallintopäätöksen sisältöä koskevat vaatimukset)..... | 61 |
| 4. Puolustautumisoikeuksien toteutuminen ja muu menettely..... | 63 |
| 4.1 Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset..... | 63 |
| 4.2 Valion kanta ja sen keskeiset perustelut..... | 65 |
| 4.3 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (puolustautumisoikeuksien toteutuminen ja muu menettely)..... | 68 |
| 4.3.1 Tarkastelun rajaus..... | 68 |
| 4.3.2 Arvioinnin perusteet..... | 69 |
| 4.3.3 Menettely kerma-ansaintaselvitysten osalta..... | 74 |
| 4.3.4 Muu menettely..... | 78 |
| 5. Merkityksellisten tuotemerkkinoiden määrittely..... | 80 |
| 5.1 KKV:n päätös..... | 80 |
| 5.2 Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset..... | 80 |
| 5.3 Valion kanta ja sen keskeiset perustelut..... | 82 |
| 5.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (merkitykselliset tuotemerkkinat)..... | 84 |
| 6. Merkityksellisten maantieteellisten merkkien määrittely..... | 88 |
| 6.1 KKV:n päätös..... | 88 |
| 6.2 Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset..... | 88 |
| 6.3 Valion kanta ja sen keskeiset perustelut..... | 90 |
| 6.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (merkitykselliset maantieteelliset merkkienat)..... | 92 |
| 7. Valion määräävä markkina-asema..... | 95 |
| 7.1 KKV:n päätös..... | 95 |
| 7.2 Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset..... | 96 |

| | |
|---|------------|
| 7.3 Valion kanta ja sen keskeiset perustelut..... | 99 |
| 7.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (määräävä markkina-asema)..... | 101 |
| 8. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö..... | 103 |
| 8.1 Tarkastelun rajaus ja rakenne..... | 103 |
| 8.2 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö..... | 104 |
| 8.2.1 Määräävän markkina-aseman väärinkäytön yleiset arviointiperusteet..... | 104 |
| 8.2.2 Saalistushinnoittelun arviointiperusteet..... | 106 |
| 8.2.3 Muu oikeuskäytäntö..... | 109 |
| 8.3 Arvioinnin perusteet..... | 111 |
| 8.4 Valion kustannusten luonne..... | 114 |
| 8.4.1 KKV:n päätös ja oikeudenkäynnin aikana esittämät näkökohdat..... | 114 |
| 8.4.2 Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset..... | 125 |
| 8.4.3 Valion kanta ja sen keskeiset perustelut..... | 129 |
| 8.4.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (kustannusten luonne)..... | 136 |
| 8.5 Valion kustannusten kohdistaminen..... | 142 |
| 8.5.1 KKV:n päätös ja oikeudenkäynnin aikana esittämät näkökohdat..... | 142 |
| 8.5.2 Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset..... | 149 |
| 8.5.3 Valion kanta ja sen keskeiset perustelut..... | 151 |
| 8.5.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (kustannusten kohdistaminen)..... | 158 |
| 8.6 Valion hinnoittelun arvioiminen..... | 166 |
| 8.6.1 KKV:n päätös ja oikeudenkäynnin aikana esittämät näkökohdat..... | 166 |
| 8.6.2 Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset..... | 174 |
| 8.6.3 Valion kanta ja sen keskeiset perustelut..... | 177 |
| 8.6.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (hinnoittelun arvioiminen)..... | 193 |
| 8.6.4.1 Hinnoittelun arvioinnin perusteet..... | 193 |
| 8.6.4.2 Hinnoittelun arviointiperusteiden soveltaminen..... | 199 |
| 8.7 Hinnoittelustrategiasta esitetty näyttö..... | 200 |
| 8.7.1 KKV:n päätös..... | 200 |
| 8.7.2 Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset..... | 203 |
| 8.7.3 Valion kanta ja sen keskeiset perustelut..... | 204 |
| 8.7.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (hinnoittelustrategiasta esitetty näyttö)..... | 208 |
| 8.8 Alennuskäytännöt..... | 214 |
| 8.8.1 KKV:n päätös ja oikeudenkäynnin aikana esittämät näkökohdat..... | 214 |
| 8.8.2 Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset..... | 216 |
| 8.8.3 Valion kanta ja sen keskeiset perustelut..... | 218 |
| 8.8.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (alennuskäytännöt)..... | 219 |
| 8.9 Oikeuttamisperusteet..... | 221 |
| 8.9.1 KKV:n päätös..... | 221 |
| 8.9.2 Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset..... | 225 |
| 8.9.3 Valion kanta ja sen keskeiset perustelut..... | 227 |
| 8.9.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (oikeuttamisperusteet)..... | 228 |
| 8.10 Määräävän markkina-aseman väärinkäytön vaikutukset..... | 230 |
| 8.10.1 KKV:n päätös..... | 230 |
| 8.10.2 Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset..... | 232 |
| 8.10.3 Valion kanta ja sen keskeiset perustelut..... | 233 |
| 8.10.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (väärinkäytön vaikutukset)..... | 233 |
| 8.11 Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan..... | 236 |
| 8.12 Yhteenveto, täydentävät perustelut ja johtopäätökset..... | 237 |
| 9. Kilpailunrajoituksen lopettamista koskeva määräys..... | 239 |

| | |
|---|-----|
| 10. Seuraamusmaksu..... | 239 |
| 10.1 KKV:n seuraamusmaksuesitys..... | 239 |
| 10.2 Markkinaoikeuden päätös..... | 243 |
| 10.3 Valion kanta ja sen keskeiset perustelut..... | 248 |
| 10.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (seuraamusmaksu)..... | 253 |
| 10.4.1 Arvioinnin perusteet..... | 253 |
| 10.4.2 Seuraamusmaksun määrääminen..... | 257 |
| 10.4.3 Seuraamusmaksun määrä..... | 258 |
| 10.4.3.1 Rikkomuksen laatu ja laajuus..... | 258 |
| 10.4.3.2 Rikkomuksen moitittavuuden aste..... | 259 |
| 10.4.3.3 Rikkomuksen kesto aika..... | 261 |
| 10.4.3.4 Mahdollisten vahingonkorvausvelvoitteiden huomioon ottaminen..... | 262 |
| 10.4.3.5 Muut huomioon otettavat seikat..... | 263 |
| 10.4.3.6 Täydentävät perustelut ja lopputulos..... | 264 |
| 11. Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen..... | 265 |
| 11.1 Sovellettavat säännökset..... | 265 |
| 11.2 Oikeudenkäyntikulut markkinaoikeudessa..... | 266 |
| 11.2.1 Valion vaatimukset ja keskeiset perustelut..... | 266 |
| 11.2.2 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (oikeudenkäyntikulut markkinaoikeudessa)..... | 267 |
| 11.3 Oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa..... | 269 |
| 12. Seuraamusmaksun täytäntöönpano..... | 270 |

LYHENTEITÄ JA KÄSITTEITÄ

| | |
|--|---|
| KKV | Kilpailu- ja kuluttajavirasto (31.12.2012 saakka Kilpailuvirasto) |
| Valio | Valio Oy |
| Arla | Arla Oy (1.5.2014 saakka Arla Ingman Oy Ab) |
| SEUT | Sopimus Euroopan unionin toiminnasta |
| Kilpailunrajoituslaki | Laki kilpailunrajoituksista (480/1992) |
| SEUT 102 artiklan soveltamista koskeva komission tiedonanto / komission täytäntöönpanotiedonanto | Komission tiedonanto: ohjeita komission ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista sovellettaessa EY:n perustamissopimuksen 82 artiklaa (nykyisin SEUT 102 artikla) yritysten määräävän aseman väärinkäyttöön perustuvaan markkinoiden sulkemiseen, EUVL 2009 C 45 |
| Kiintiömaito | Maitoraaka-aine, jota Valio on velvollinen myymään kilpailijoilleen Kilpailuviraston yrityskauppapäätöksen (päätös 20.6.2000, <i>Valio Oy / Aito Maito FIN Oy:n ym. meijeri- ja markkinointiliiketoiminnat</i>) ehtojen ja niihin myöhemmin tehtyjen tarkistusten mukaisesti |
| SSNIP-testi | Kilpailuoikeudessa käytetty tarkastelumalli, jossa kilpailuolosuhteita tarkastellaan mahdollisen hinnankorotuksen vaikutuksia arvioimalla (<i>small but significant and non-transitory increase in price</i>) |
| UHT-maito | UHT-käsitelty (<i>ultra-high temperature</i>) maito on säilyvyysajaltaan pitkäkestoiseksi käsiteltyä maitoa, joka ei vaadi kylmäsäilytystä |
| ESL-maito | ESL-käsitelty (<i>extended shelf life</i>) maito on säilyvyysajaltaan pastöroitua maitoa pidempikestoiseksi käsiteltyä maitoa; säilyvyys UHT-käsiteltyä maitoa lyhyempi |
| OOH | <i>Out of Home</i> -sektori eli ravintolat, kahvilat, hotellit ja vastaavat toimijat |

I KILPAILUVIRASTON (KKV) PÄÄTÖS JA SEURAAMUSMAKSUESITYS

- (1) *Kilpailuvirasto (myöhemmin Kilpailu- ja kuluttajavirasto, jäljempänä myös KKV)* on päätöksellään 20.12.2012 (dnro 478/14/2010) määrännyt Valion lopettamaan päätöksessä kuvatun määräävän markkina-aseman väärinkäytön. Virasto on samalla tehnyt markkinaoikeudelle esityksen 70 miljoonan euron seuraamusmaksun määrittämiseksi yhtiölle.
- (2) KKV on katsonut, että Valio on 1.3.2010 alkaen käyttänyt väärin määräävää markkina-asemaansa SEUT 102 artiklassa sekä kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992, jäljempänä myös kilpailunrajoituslaki) 6 §:ssä (318/2004) ja kilpailulain (948/2011) 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla. KKV:n päätös ja seuraamusmaksuesitys sisältyvät samaan asiakirjaan ja niiden perustelut ovat samat.
- (3) KKV on päätöksessään ja seuraamusmaksuesityksessään (jäljempänä myös *KKV:n päätös*) todennut johtopäätöksinään muun ohella seuraavaa (sulkeissa KKV:n päätöksen asianomaiset kohdat):
- (4) Asian kannalta merkitykselliset tuotemarkkinat sisältävät perusmaitojen valmistuksen ja tukkumyynnin sekä valmistajan että kaupan tuotemerkeillä. Markkinamäärittely voidaan jättää avoimeksi sen osalta, kuuluvatko ESL-käsitellyt perusmaidot sekä luomu- ja muut erikoismaidot samoille merkityksellisille markkinoille perusmaitojen kanssa (62–99 kohta).
- (5) Merkitykselliset maantieteelliset markkinat ovat Suomen laajuiset (100–152 kohta).
- (6) Valio on merkityksellisillä markkinoilla määräävässä markkina-asemassa (153–200 kohta).
- (7) Valion perusmaitoliiketoiminnan keskimääräiset hinnat ajanjaksolla 1.3.2010–31.8.2012 ovat alittaneet liiketoiminnan keskimääräiset muuttuvat kustannukset. Muuttuvat kustannukset alittava hinnoittelu on kestänyt ainakin KKV:n päätöksentekopäivään 20.12.2012 asti. Muuttuvat kustannukset alittava hinnoittelu on sellaisenaan osoitus määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä (207–375 ja 544–546 kohta).

- (8) Siinäkin tapauksessa, että perusmaitojen hintojen katsottaisiin kataneen muuttuvat kustannukset, Valion menettelyssä on kysymys määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä, koska sen hinnat ovat joka tapauksessa alittaneet liiketoiminnan keskimääräiset kokonaiskustannukset. Kokonaiskustannukset alittava hinnoittelu yhdessä sen kanssa, että Valion hinnoittelustrategian tarkoituksena on ollut kilpailijoiden, erityisesti Arlan, syrjäyttäminen ja markkinoiden sulkeminen, ovat osoitus määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä (376–403 ja 547–551 kohta).
- (9) Valion alennuskäytännöt ovat korostaneet saalistushinnoittelun poissulkevaa vaikutusta (404–430 kohta). Valion menettelylle ei ole ollut oikeuttamisperustetta (436–500 kohta). Valion toiminnalla on ollut tosiasiallisia vaikutuksia kilpailijoiden toimintaan ja markkinoihin (501–534 kohta).
- (10) Seuraamusmaksun määräämisessä on otettava huomioon, että Valion menettelyssä on kysymys erittäin vakavasta kilpailunrikkomuksesta, joka on käsittänyt koko Suomen alueen. Rikkomus on ollut pitkäkestoinen, sen moitittavuutta ovat lisänneet Valion alennuskäytännöt ja sen kohteena on raakamaidosta jalostettavista tuotteista volyymiltaan suurin tuoteryhmä, josta kertyvä liikevaihto on huomattava. Menettelyllä on pyritty eristämään Suomen markkinat ja estämään jäsenvaltioiden välisen kaupan kehittymistä. Kysymys on uusimisesta, koska Valion on todettu käyttäneen määräävää markkina-asemaansa väärin myös aikaisemmin (552–578 kohta).

II KÄSITTELY MARKKINAOIKEUDESSA

1. Kirjallinen käsittely

- (11) *KKV:n* seuraamusmaksuesitys on tullut markkinaoikeudessa vireille 20.12.2012.
- (12) *Valio* on *KKV:n* päätöksestä markkinaoikeudelle 18.1.2013 teemmässään valituksessa vaatinut, että päätös kumotaan ja *KKV* velvoitetaan korvaamaan yhtiön oikeudenkäyntikulut korkoineen. *Valio* on lisäksi vaatinut, että markkinaoikeus toimittaa suullisen käsittelyn ja kieltää *KKV:n* päätöksen täytäntöönpanon, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu.
- (13) *KKV* on vaatinut muun ohella, että valitus hylätään.

- (14) *Arla* on vaatinut, että valitus hylätään ja Valio velvoitetaan korvaamaan yhtiön oikeudenkäyntikulut korkoineen.
- (15) Asian osapuolten markkinaoikeudessa esittämien vaatimusten keskeiset perustelut sekä asian kirjallisen käsittelyn keskeiset vaiheet ilmenevät korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen liitteenä olevasta markkinaoikeuden päätöksestä.

2. Välipäätökset

- (16) *Markkinaoikeus* on välipäätöksellään 28.6.2013 (dnro 36/13/KR) muun ohella hylännyt Valion hakemuksen KKV:n päätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä ja Arlan hakemuksen siitä, että Valio määrätään noudattamaan KKV:n päätöstä sakon uhalla.
- (17) *Korkein hallinto-oikeus* on päätöksellään 12.12.2013 taltionumero 3919 hylännyt Valion valituksen markkinaoikeuden välipäätöksestä.
- (18) *Markkinaoikeus* on välipäätöksellään 1.7.2013 (dnro 36/13/KR) hylännyt Arlan vaatimuksen asianosaisaseman tai väliintulijan aseman vahvistamisesta. Markkinaoikeuden välipäätöksessä on muutoksenhaun osalta todettu, että kilpailulain 44 §:n 2 momentin ja hallintolainkäyttölain 79 §:n 1 momentin nojalla päätökseen ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla.
- (19) *Korkein hallinto-oikeus* on päätöksellään 29.10.2013 taltionumero 3403 (KHO 2013:170) jättänyt Arlan valituksen markkinaoikeuden välipäätöksestä tutkimatta.

3. Suullinen valmistelu ja suullinen käsittely

- (20) *Markkinaoikeus* on järjestänyt suullisen valmistelun 1.11.2013 ja toimittanut suullisen käsittelyn 12.–25.11.2013. Suullisesta valmistelusta ja suullisesta käsittelystä on laadittu erilliset pöytäkirjat.

III MARKKINAOIKEUDEN PÄÄTÖS

1. Markkinaoikeuden päätöksen lopputulos

- (21) *Markkinaoikeus* on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt Valion valituksen KKV:n päätöksestä 20.12.2012 ja määrännyt yhtiön maksamaan valtiolle seuraamusmaksuna 70 miljoonaa euroa.

- (22) Markkinaoikeus on velvoittanut Valion korvaamaan Arlan oikeudenkäyntikulut 100 000 eurolla korkoineen ja hylännyt Valion vaatimukset oikeudenkäyntikulujensa korvaamisesta.
- (23) Markkinaoikeuden päätös on korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen liitteenä (liite ei sisällä markkinaoikeuden päätöksen liitteenä olevaa KKV:n päätöstä).

2. Markkinaoikeuden päätöksen keskeiset johtopäätökset

- (24) Markkinaoikeus on päätöksessään todennut johtopäätöksinään muun ohella seuraavaa (sulkeissa viittaukset markkinaoikeuden päätöksen asianomaisiin numeroituihin kohtiin):
- (25) KKV:n päätös ei ole virheellinen sillä perusteella, että siitä ei kävisi selvästi ilmi päätöksen perustelut tai se, mihin Valio on velvoitettu. Päätös ei ole muutoinkaan Valion esittämällä tavalla sisällöllisesti puutteellinen. KKV ei ole laiminlyönyt neuvontavelvollisuuttaan (39–68 kohta).
- (26) KKV ei ole menetellyt Valion kuulemisessa tai päätöksensä perustelemisessa siten virheellisesti, että päätös tulisi näistä syistä kumota. Valion puolustautumisoikeuksia ei ole loukattu (69–130 kohta). KKV:n päätös ei ole virheellinen tai perustunut virheelliseen menettelyyn myöskään sillä perusteella, että virasto ja Arla ovat toimittaneet markkinaoikeudelle asiaa koskevia uusia asiakirjoja (131–157 kohta).
- (27) KKV on voinut määritellä asian kannalta merkitykselliset tuotemarkkinat päätöksestään ilmenevällä tavalla (173–231 kohta). Virasto on voinut katsoa, että merkitykselliset maantieteelliset markkinat ovat Suomen laajuiset eivätkä tätä suppeammat tai laajemmat (232–270 kohta).
- (28) Valio on ollut merkityksellisillä markkinoilla määräävässä markkina-asemassa KKV:n päätöksessä tarkastellulla ajanjaksolla (271–335 kohta).
- (29) Valion perusmaitoliiketoiminnan keskimääräinen hinta on alittanut perusmaitoliiketoiminnan keskimääräiset muuttuvat kustannukset ajanjaksolla 1.3.2010–31.8.2012, eikä asiassa esitetyn selvityksen perusteella muuttuvat kustannukset alittava hinnoittelu ole päättynyt ennen KKV:n päätöksen tekemistä 20.12.2012. Valiolla on näin

ollen oletettava olleen syrjäyttämistarkoitus, eikä KKV:n ole edellytettävä osoittavan tätä erikseen (336–830, 1258 ja 1259 kohta).

- (30) Asiassa on joka tapauksessa osoitettu, että Valion tarkoituksena on ollut Arlan syrjäyttäminen markkinoilta kokonaan tai ainakin merkittävilta osin (831–916 kohta). Valion alennuskäytännöt ovat korostaneet yhtiön keskimääräiset muuttuvat kustannukset alittaneen hinnoittelun poissulkevaa vaikutusta (917–1010 ja 1258 kohta).
- (31) Valio ei ole osoittanut objektiivisesti hyväksyttävää syytä menettelylleen (1011–1152 kohta).
- (32) Valion menettelyn konkreettisia haitallisia vaikutuksia ei ole tarpeen näyttää esillä olevassa asiassa toteen. KKV on kuitenkin osoittanut, että Valion menettely on ollut myös tosiasiallisesti omiaan rajoittamaan kilpailua sulkemalla markkinat kilpailunvastaisesti ja johtamaan siten kuluttajahaittaan (1153–1227 kohta).
- (33) Asiassa ei ole tarpeen osoittaa, että Valiolla on ollut syy uskoa saavansa kustannukset alittavalla hinnoittelullaan menetettävät varat myöhemmin takaisin. KKV on joka tapauksessa osoittanut, että tehokkaan kilpailun sulkeuduttua pois markkinoilta Valion on mahdollista nostaa perusmaitojen hintoja kysymyksessä olevia hinnanalennuksia edeltäneelle tasolle (1228–1244 kohta).

IV KÄSITTELY KORKEIMMASSA HALLINTO-OIKEUDESSA

- (34) Asian osapuolten korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittämien vaatimusten perustelut on seuraavassa selostettu pääpiirteittäin. Asian osapuolten esittämiä perusteluja on selostettu tarkemmin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen VI pääjaksossa (korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perustelut).

1. Valion valitus

1.1 Vaatimukset

- (35) *Valio* on valituksessaan vaatinut, että markkinaoikeuden ja KKV:n päätökset kumotaan. Markkinaoikeuden määräämä seuraamusmaksu on poistettava tai sitä on ainakin kohtuullistettava. Toissijaisesti asia on palautettava KKV:lle uudelleen käsiteltäväksi.

- (36) Valio on lisäksi vaatinut, että KKV veloitetaan korvaamaan yhtiön oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja markkinaoikeudessa korkoineen. Valio on myös vaatinut, että Arla veloitetaan korvaamaan Valiolle korkoineen ne oikeudenkäyntikulut, jotka ovat aiheutuneet markkinaoikeudessa vastaamisesta Arlan täytäntöönpanomääräyksen antamista ja asianosaisasemaa koskeviin vaatimuksiin, sekä oikeudenkäyntikulut, jotka aiheutuvat korkeimmassa hallinto-oikeudessa vastaamisesta Arlan vaatimuksiin. Jos markkinaoikeuden päätöstä ei kumota siltä osin kuin Valio on määrätty korvaamaan Arlan oikeudenkäyntikuluja, Valion oikeudenkäyntikulujen korvausvastuun määrää on ainakin alennettava.
- (37) Valio on vielä vaatinut, että asiassa toimitetaan suullinen käsittely ja että markkinaoikeuden päätöksen täytäntöönpano kielletään Valiolle määrätyn seuraamusmaksun osalta, kunnes korkein hallinto-oikeus on ratkaissut asian.

1.2 Vaatimusten perustelut

- (38) Valio on perusteluina vaatimuksilleen uudistanut asiassa aiemmin esittämänsä ja esittänyt lisäksi muun ohella seuraavaa:

1.2.1 Yleistä

- (39) Markkinaoikeuden päätös on virheellinen. Valio ei ole syyllistynyt määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön eikä väitettyä väärinkäyttöä ole näytetty toteen.
- (40) Valion hinnoittelu on ollut Valion kannalta kannattavaa sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Valio ei ole tehnyt kilpailuoikeudellisesti tarkasteltavaa uhrausta eikä aiheuttanut itselleen tappiota, joka olisi ollut vältettävissä. Valion käyttämä hinta ei ole ollut saalistava, mitä osoittaa osaltaan se, että maidonjalostajina Valiota tehottomammatkaan meijerit eivät ole poissulkeutuneet lähes kolme vuotta kestäneen hinnoittelujakson aikana. Valio ei ole voinut ennakoida, että yhtiön omista lähtökohdista kannattavaa hinnoittelua voitaisiin pitää sen tulosta uhraavana.
- (41) Riskiä siitä, että yhtä tehokkaat kilpailijat sulkeutuisivat pois perusmaitomarkkinoilta, ei ole ollut, koska Valion kanssa yhtä tehokas kilpailijakaan ei olisi joutunut uhraamaan tulostaan. Koska uhrausta ei ole, Valion hinnoittelussa ei ole voinut olla kyse saalistuksesta.

Myöskään poissuljentaa ei asiaan liity. Saalistushinnoittelun tunnusmerkistö ei siten täyty.

- (42) Markkinaoikeuden olisi tullut perustella päätöksensä saalistushinnoittelun tunnusmerkkien pohjalta. Markkinaoikeus on katsonut Valion syyllistyneen määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön sillä perusteella, että Valio ei ole huolehtinut kilpailijoiden taloudellisista toimintaedellytyksistä niiden hankkiessa raakamaitoa tuottajamarkkinoilta ja jossain määrin Valion kiintiöstä sekä myydessä perusmaitoja. Markkinaoikeuden mukaan Valion olisi pitänyt ottaa huomioon, että Valion tilityshinnan mukaan määräytyvä kilpailijoiden raakamaidon hankintakustannus on kilpailijoille muuttuva kustannus ja että tämän kustannuksen ja perusmaitojen hinnan väliin ei ole jäänyt riittävää katetta.
- (43) Markkinaoikeuden mukaan Valion olisi pitänyt turvata kilpailijoille riittävä kate (kateturva), eikä Valio olisi saanut tavoitella oman kannattavuutensa kannalta optimaalisinta ratkaisua. Tällainen väitetty määräävän markkina-aseman väärinkäyttö ei ole luonteeltaan saalistusta.
- (44) Valiolla ei ole ollut mahdollisuutta arvioida hintakilpailun käynnistyessä vuonna 2010, että sen menettelytapaa voitaisiin pitää määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä ja siitä voitaisiin määrätä merkittävä seuraamusmaksu. Yhtiöllä ei ole ollut myöskään mahdollisuuksia hahmottaa, että tilanne voitaisiin tulkita saalistukseksi. KKV ja markkinaoikeus ovat tarkastelleet asiaa saalistuksena, vaikka saalistuksen uhraus- ja poissuljentatunnusmerkit eivät ole toteutuneet.
- (45) Markkinaoikeuden päätöksen perusteella Valion olisi pitänyt myös ennakoita hahmottaa, että merkityksellinen tuotemarkkina pitäisi rajoittaa pelkkiin perusmaitoihin ja että kilpailuviranomaisen aikaisemmin suorittama markkinamäärittely (nestemaitotuotteet) ei soveltuisikaan. Samoin Valion olisi pitänyt hahmottaa, että perusmaitojen kustannuslaskennassa raakamaidon hinnassa oleva voittoosuus luettaisiin mukaan kustannuksiin. Edelleen Valion olisi pitänyt hahmottaa, että perusmaitojen kustannuslaskennassa raakamaidon hinta jaettaisiin kustannuksena perusmaitoille ja perusmaitojen tuotannossa syntyville kermatuotteille arvosuhteella 30/70, joka ei heijasta millään tavoin perusmaitojen ja kermatuotteiden kotimaan markkina-arvoja.

- (46) Perusmaidot ovat aina tuoneet Valiolle tulosta verrattuna muihin raakamaidon jatkojalostusvaihtoehtoihin. Tilanne olisi ollut samalle tahansa yhtä tehokkaalle kilpailijalle, joka toimii osuustoimintalogiikalla. Sen sijaan, että Valio on toiminnassaan hakenut sen itsensä kannalta kannattavinta vaihtoehtoa, sen olisi markkinaoikeuden päätöksen perusteella pitänyt uhrata omaa kannattavuuttaan ja tukea kilpailijoiden kannattavuutta.
- (47) Valio ei olisi pystynyt *ex ante* hahmottamaan edellä mainittuja seikkoja. Koska yhtiön toimintamallia ei ole voinut ennalta arvioida kilpailunrikkomukseksi, seuraamusmaksun määrääminen ei ole perusteltua.

1.2.2 Saalistushinnoittelun tunnusmerkkinä oleva uhraus

- (48) Valio ei ole tehnyt tarkoituksellista uhrausta. Saalistushinnoittelusta voi olla kyse vain silloin, kun määräävässä markkina-asemassa oleva yritys on tehnyt uhrauksen eli aiheuttanut itselleen tappiota, joka olisi ollut vältettävissä. Jos uhrausta ei ole tehty, kyse ei voi olla saalistushinnoittelusta. Uhraus on saalistushinnoittelun tunnusmerkkien välttämätön, mutta ei riittävä edellytys.
- (49) Saalistushinnoitteluun syyllistyminen edellyttää uhrauksen lisäksi sitä, että määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen menettelyn seurauksena voi olla yhtä tehokkaan kilpailijan poissuljenta kuluttajille haittaa aiheuttavalla tavalla. Saalistava hinta muuttuu käytännössä kuluttajaa haittaavaksi vasta, jos hinta sulkee yhtä tehokkaan kilpailijan pois markkinoilta.
- (50) Komissio on täytäntöönpanotiedonannossa (EUVL 2009 C 45) todennut puuttuvansa yleensä asiaan, jos on todisteita siitä, että määräävässä asemassa oleva yritys harjoittaa saalistushinnoittelua siten, että se tarkoituksella saattaa itsensä alttiiksi tappioille tai luopuu voitosta lyhyellä aikavälillä sulkeakseen tai saadakseen todennäköisesti suljettua markkinoilta yhden tai useamman todellisista tai mahdollisista kilpailijoistaan ja vahvistaakseen markkina-asemaansa tai säilyttääkseen sen, ja aiheuttaa näin haittaa kuluttajille. Komission määrittelyn mukaan tappiolla myymisen tai voitoista luopumisen lyhyellä aikavälillä pitää olla tarkoituksellista. Tarkoituksellisuus tarkoittaa *ex ante* tietoisuutta oman hinnoittelun kannattamattomuudesta.

- (51) Saalistushinnoittelun tunnusmerkistö edellyttää tahallisuutta. Jos yritys virheellisesti olettaa, että esimerkiksi hinnanlasku ei merkitse uhrausta, mutta uhraus todellisuudessa tapahtuukin, ei kyse ole kielletystä menettelystä. Komission mukaan yrityksiä ei pitäisi rangaista jälkikäteen aiheutuneista tappioista, jos päätös menettelytapaan ryhtymisestä on tehty hyvässä uskossa eli jos kysymys on tilanteesta, jossa yritykset pystyvät esittämään kattavat todisteet siitä, että niillä on ollut hyvät syyt odottaa toiminnan osoittautuvan kannattavaksi.
- (52) Komission täytäntöönpanotiedonannon mukaan uhrausta koskeva tunnusmerkki toteutuu, jos myynti on alle keskimääräisten muuttuvien tai vältettävissä olevien kustannusten. Tällöin jokainen myyty lisäyksikkö tuottaa tappiota ja vähentää kassavirtaa. Uhrausta koskeva tunnusmerkki toteutuu myös voitoista luovuttaessa. Näin on silloin, jos hinnoittelu on johtanut lyhyellä aikavälillä nettotuloihin, jotka ovat alemmat kuin tulot, jotka olisi voitu saada kohtuullista vaihtoehtoista toimintamallia käyttäen.
- (53) Valion johto on vuoden 2010 alun hinnanalennuspäätöstä tehdesään tiennyt, että perusmaitoja kannattavampaa toista tuotevaihtoehtoa ei ole ollut. Tehdyn *ex ante* herkkyysanalyysin mukaan Valion tulos olisi parantunut, jos yhtiö olisi saanut alennetuilla hinnoilla takaisin 50 miljoonan litran perusmaitokaupat, jotka oli menetetty Arlan Ruotsista tuoman maidon vuoksi. Perusmaitojen markkinaosuudesta kannatti taistella valitulla hintatasolla, ja ruotsalaisen maidon tuonnin aiheuttamaan kilpailuun oli järkevää vastata. Valion arvio osoittautui oikeaksi, eikä jälkikäteen ole tullut ilmi mitään toista realistista kannattavampaa vaihtoehtoa. Näyttöä ei ole esitetty siitä, että Valion johto olisi tahallisesti tai tuottamuksellisesti toiminut yhtiön tulosta vahingoittavalla tavalla. Kyse ei siten ole uhrauksesta, saati tahallisesta uhrauksesta.
- (54) Vuoden 2010 hinnoittelupäätösten pohjana olleita herkkyysanalyysijä valmisteltiin jo elokuussa 2009. Tämä osoittaa, että Valiolla ei ollut aihetta lähteä siitä, että uusi hinnoittelu voisi olla yhtiön kannalta tappiollinen.
- (55) Valio tai kukaan muukaan maidonjalostaja ei voi säätää vastaanottamansa raakamaidon virtaa lyhyellä tähtäimellä, jos esimerkiksi perusmaitojen menekki laskee. Poikkeuksena tästä ovat Valion kilpailijat Suomessa, jotka voivat säätää Valion kiintiöstä ostamaansa raakamaidon määrää. Maitotilat tekevät vain pitkäaikaisia toimitussi-

toumuksia ja siksi raakamaidolle on aina löydettävä jatkojalostemuoto. Perusmaidot ovat olleet koko tarkastelujakson ajan kannattavampi tuotemuoto kuin muut realistiset maidonjalostusvaihtoehdot eli kansainväliset bulkkituotteet. Jokainen myyty perusmaitolitra on siten lisännyt Valion tulosta.

1.2.3 Tehokas kilpailu ja yhtä tehokas kilpailija

- (56) Kilpailuoikeudellisessa arvioinnissa on tarkasteltava markkinoiden tosiasiallisia olosuhteita ja elinkeinonharjoittajien toiminnan luonnetta. Suomessa, samoin kuin muualla Pohjois-Euroopassa, meijerit toimivat osuustoiminnallisessa ympäristössä.
- (57) Osuustoiminnallisen logiikan mukaan toimivien meijeriyritysten raakamaidon tilityshinta on meijeritoiminnan tehokkuuden mittari, koska omistaja-maidontuottajille maksetaan raakamaidosta sen mukaan, kuinka hyvin meijeriyrityksen portfolio kokonaisuudessaan tuottaa. Meijeriyrityksen korkea tilityshinta kuvastaa tehokkuutta ja innovointia ja on seurausta eri tuotteiden tuotosta, ei raaka-ainekustannus.
- (58) Meijeriliiketoiminnan tehokkuutta voidaan arvioida ainoastaan ottamalla huomioon yrityksen maidonjalostuksen kokonaistehokkuus eli koko tuoteportfolio ja sen tuotto. Meijeriyrityksen tehokkuuteen vaikuttavat keskeisesti ne liiketoimintaratkaisut, joita se tekee optimoidakseen raaka-aineen käyttöä tuoteportfolionsa eri tuotteisiin. Markkinaoikeuden olisi tullut ottaa tämä huomioon määrittäessä, millainen on se ”yhtä tehokas” kilpailija, jonka toimintaedellytyksiä arvioidaan tässä tapauksessa.
- (59) Meijeriyrityksen omistusrakenne ja yhtiömuoto voivat vaikuttaa siihen, miten tehokkuus tai voitto ilmenee yrityksen kirjanpidossa, mutta todelliseen meijeritoiminnan tehokkuuteen ja sen mittaamiseen yhtiömuoto tai kirjanpito ei vaikuta.
- (60) Osuustoiminnallisessa kilpailuympäristössä meijeriyrityksen tehokkuus ilmenee kykynä maksaa raakamaidosta kilpailukykyistä tilityshintaa. Raakamaidon hankintamarkkinoilla eli tuottajamarkkinoilla tehokkaimmat ja tilityskykyisimmät yritykset menestyvät ja saavat tuottajia. Tilityskyvyltään tehottomammat meijerit syrjäytyvät, koska ne eivät kykene maksamaan kilpailukykyistä tilityshintaa eli itseään tehokkaamman meijeriyrityksen kanssa vertailukelpoista

tuottajahintaa. Raakamaito virtaa parhaan tilityshinnan perässä tehokkaimmille toimijoille.

- (61) Jos kilpailuympäristö olisi ei-osuustoiminnallinen, edellä kuvattu tehokkuus- ja tuottotaso ilmenisi maitoa jalostavan meijeriyrityksen korkeana voittona. Meijerit pyrkisivät tällaisessa kilpailuympäristössä painamaan tuottajahintaa alas, ja tehokkaimmin kilpaileva meijeri kykenisi myös painamaan tuottajahinnat alas tehokkaimmin. Suomessa ja Pohjois-Euroopassa meijeriyritykset kilpailevat osuustoiminnallisessa ympäristössä sillä, mikä yritys pystyy tehokkaimmin nostamaan tuottajahintaa ylös.
- (62) Valio on osuustoiminnallinen yritys samoin kuin sen kilpailijat Suomessa, ja siten kilpailu tapahtuu Suomessa osuustoiminnallisessa ympäristössä. Tuottajaosuuskunnan omistaman yrityksen tyypillisiin liiketaloudellisiin realiteetteihin kuuluu se, että se on sitoutunut ottamaan vastaan omistajiensa tuottaman raaka-aineen ja pyrkii maksimoimaan tilityshinnan.
- (63) Markkinaoikeuden päätös on virheellinen, koska edellä mainittuja seikkoja ei ole otettu huomioon. Kun tehokkuuden mittari eli tilityshinta on markkinaoikeuden päätöksessä määritelty muuttuvaksi raaka-ainekustannukseksi, tämä on tosiasiasa johtanut kilpailijoiden suojaksi määrättyyn kateturvaan.
- (64) KKV on päätöksessään todennut, että Valio ja Arla toimivat molemmat useilla markkinoilla jalostaen raakamaidosta laajan valikoiman tuotteita. Näistä tuotteista keskimäärin saatava tuotto, maitotuotto, ohjaa molempien meijereiden toimintaa mahdollisimman hyvään kannattavuuteen suhteessa eri tuotteisiin ja maantieteellisiin toimialueisiin.
- (65) Markkinaoikeus on tarkastellut Valion raakamaidon vastaanottovelvollisuutta muodollis-juridisesti. Markkinaoikeus on katsonut, että Valiolla ei ole raakamaidon vastaanottovelvollisuutta, koska siihen ei ole ”juridista” velvollisuutta. Markkinaoikeus on katsonut virheellisesti, että Valion yhtiömuoto on kilpailuoikeudellisessa tarkastelussa ratkaiseva eikä sen todellinen kilpailuympäristö.
- (66) Konkurrensverket (Ruotsi) on todennut osuustoiminnallisen kilpailuympäristön merkityksen toiminnan tehokkuutta arvioitaessa. Relevanttina maitoraaka-ainekustannuksena Arlan toiminnan kannattavuutta arvioitaessa tulee käyttää niin sanottua vaihtoehtoiskustan-

nusta (*opportunity cost*). Arla Foods, kuten kaikki osuuskunnalliset meijeriyritykset, kohdistaa maitoraaka-ainettaan eri tuotteiden välillä ohjaten sen mahdollisimman hyvin kannattaviin tuotteisiin. Tyyppillisesti maitoraaka-ainetta on vähiten kannattavaa käyttää esimerkiksi maitojauheeseen ja kannattavinta käyttää (kotimaan) tuoretuotteisiin.

- (67) Markkinaoikeuden päätös on virheellinen, koska se ei ole arvioinut asiaa vaihtoehtokustannusten perusteella siten kuin Valio on perustellusti esittänyt. Markkinaoikeus on sivuuttanut Valion kannan virheellisin perustein.
- (68) Markkinaoikeus on soveltanut Valioon yhtiömuodosta johdettua kannattavuuslaskentaa, joka on erilaista kannattavuuslaskentaa kuin mitä Konkurrenssiverketin päätöksen mukaan tulisi soveltaa Arlaan. Valio ei ole voinut etukäteen tietää, että sen yhtiömuodolle annetaan tällaista oikeudellista merkitystä.
- (69) Valio tai sen kilpailijat eivät voi säätää sisääntulevaa raakamaidon määrää, vaan kaikki otetaan vastaan kiinteänä resurssina, joka tulee jatkojalostaa mahdollisimman optimaalisesti eri meijerituotteiksi. Raakamaidon hankintakustannus tulee siten laskea vaihtoehtokustannuslogiikalla.
- (70) Jos osuustoiminnallinen maidonjalostaja myy maitojalostetta markkinalla, jossa sillä on määräävä markkina-asema, sallittu minimihinta on valitun menettelytavan vältettävissä olevien kustannusten ja vaihtoehtoisen toimintamallin myyntikatteen summa. Saalistuksen tarkastelu edellyttää aina vaihtoehtoisen toimintamallin selvitystä ja sen myyntikatteen laskentaa. Ainoastaan vertaamalla valittua toimintamallia realistiseen, vaihtoehtoiseen toimintamalliin voidaan määritellä relevantit vältettävissä olevat kustannukset.
- (71) Vaihtoehtoisen toimintamallin myyntikatetta kuvaa englannin kielessä vakiintunut käsite. Yhden tuotteen myyntikate on toisen tuotteen *opportunity cost*, koska yritys ”menettää” vaihtoehtoisen tuotannon myyntikatteen jatkaessaan aikaisempaa tuotantoa ja hylätessään tämän vaihtoehdon.
- (72) Jatkaessaan aikaisempaa toimintamallia tai tuotantoa yrityksen täytyy uhrauksen välttääkseen kattaa myyntihinnoittelulla tähän toimintamalliin liittyvät vältettävissä olevat kustannukset ja vaihtoehtoisen toimintamallin myyntikate (*opportunity cost*). Tämä sääntö

realisoituu konkreettisesti silloin, jos yrityksellä ei ole raaka-aineen sisääntulovirran säätelymahdollisuutta. Raaka-aineen kustannuksen säästäminen ei siten ole mahdollinen vaihtoehto, eli tällöin raaka-ainekustannus ei ole vältettävissä oleva kustannus.

- (73) Tällöin vaihtoehdoksi jää se, että yrityksen on jatkettava aikaisempaa tuotantoa tai siirrettävä raaka-ainevirta toiseen tuotantomuotoon. Jotta uhrausta ei tehtäisi, näistä on valittava se vaihtoehto, joka tuottaa paremmin. Nettotuloero on positiivinen ja yrityksen kannattaa jatkaa aikaisempaa tuotantomuotoa, mikäli sen hinnoittelu kattaa omat muuttuvat kustannukset (ilman raaka-ainekustannusta, joka ei muutu) ja saman raaka-aineen vaihtoehtoisen tuotantomuodon myyntikatteen.
- (74) Myös muun ohella komission *Friesland/Campina*-päätöksessä (17.12.2008) on todettu, että osuuskunta ei voi säätää raakamaidon määriä eikä pidättää voittoja itsellään, vaan voitot on siirrettävä tilityshinnalla omistajille tai jäsenille. Valion toimintalogiikka vastaa täysin komission mainitussa päätöksessä kuvattua. Suomen maitomarkkina on osuustoiminnallinen kilpailuympäristö.
- (75) Komission maataloussektorin osuustoimintaa koskevan tutkimuksen loppuraportissa (*Support for Farmers' Cooperatives; SFC*) on määritelty osuustoiminnan tunnusmerkit. SFC-tutkimukseen liittyvässä case study -raportissa todetaan Valion osuustoiminnallinen luonne osakeyhtiömuodosta huolimatta sekä se tosiseikka, että Valion tuotot maksetaan omistajaosuuskunnille maidon tilityshinnassa. Sille, että KKV ja markkinaoikeus pitävät Suomea ei-osuustoiminnallisena kilpailuympäristönä Valion yhtiömuodon vuoksi, ei löydy perustetta, eikä Valio ole voinut tätä etukäteen tietää.

1.2.4 Yhtä tehokkaan kilpailijan poissulkeutumisriski

- (76) Saalistavan hinnan (uhrauksen) lisäksi saalistushinnoitteluun syylistyminen edellyttää yhtä tehokkaiden kilpailijoiden poissuljentariskiä eli kilpailunvastaista markkinoiden sulkemista. Koska uhrausta ei ole tapahtunut, myöskään yhtä tehokkaan kilpailijan poissulkeutumisriskiä ei ole voinut olla. Saalistuksen uhraustunnusmerkki liittyy poissuljentaan sitä kautta, että jos markkinajohtaja uhraa omaa kannattavuuttaan, kilpailuun vastaavat pienemmät toimijat joutuvat tekemään saman uhrauksen.

- (77) Jokainen meijeri optimoi jatkuvasti tuoteportfoliotaan ja meijereiden kannattavuus (tehokkuus) määräytyy kaikkien tuotteiden yhteenlasketun maitotuoton mukaan. Ainoastaan perusmaitoja tuottavaa meijeriä ei ole olemassa, vaan kaikki meijerit tuottavat perusmaitojen lisäksi ainakin kermaa.
- (78) Valion hinnoittelu ei ole ollut seurauksiltaan poissulkevaa. Yksikään meijeri ei ole sulkeutunut pois markkinoilta tässä asiassa tarkasteltavana olevan kolmen vuoden aikana. Vaikka tarkastelu rajataisiin sellaiseen tehottomimpaan meijeriin, joka tuottaisi vain perusmaitoa ja samalla väistämättä syntyviä kermatuotteita, Valion käyttämä hinta on ollut niin korkea, ettei poissuljennan vaaraa olisi ollut, jos meijeri olisi jalostanut edes kermansa keskimäärin yhtä tehokkaasti kuin Valio Suomessa.
- (79) Valio ei ole voinut ennakoida sitä, että KKV tai markkinaoikeus tarkastelisi meijerien saalistushinnoittelun kannalta merkityksellistä tehokkuutta ainoastaan kaikkein tehottomimman eli vain perusmaitoja tuottavan meijerin markkinoilla säilymisen näkökulmasta. Mikään meijeriyritys Suomessa ei valmista ja myy yksinomaan perusmaitoja, ja tällainen fiktiivinen ja tehoton meijeriyritys poistuisikin normaalissa kilpailutilanteessa markkinoilta. Valion hinnoittelu ei ole ollut muita meijeriyrityksiä poissulkevaa.
- (80) Jokaisella rationaalisella ja tehokkaalla meijeriyrityksellä on myynnissä pääosin samansisältöinen meijerituotenippu tai vähintäänkin perusmaito-sivutuotekerma -nippu. Kun kilpailijoiden väitettyä poissuljenta arvioidaan, kannattavuusvertailu tulisi tehdä merkityksellisten tuotteiden kokonaistuloksella, eli nippu vastaan nippu. Komission täytäntöönpanotiedonannossa suositellaan näin tehtävän esimerkiksi silloin, kun arvioidaan tuotesidontaa ja sen poissuljenta vaikutuksia.
- (81) Saalistushinnoittelua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota yrityksen koko tuotepalettiin. Monituotemarkkinoilla on tarkasteltava saalistuksen kokonaisvaikutuksia eri segmenteillä. Monituotetarkastelun välttämättömyyteen on viitattu useammassa kotimaisessa kilpailuoikeudellisessa julkaisussa.

1.2.5 Raakamaitokustannuksen jakaminen arvosuhteella 30/70

- (82) Osuustoiminnallisessa ympäristössä maitoraaka-aineen kilpailuoikeudellisesti merkityksellistä kustannusta voidaan arvioida vain

vaihtoehtoiskustannusten kautta. Sen lisäksi, että markkinaoikeus on virheellisesti määritellyt Valion tilityshinnan (kokonaistehokkuuden) maitoraaka-aineen kokonaiskustannukseksi, se on erikseen määrännyt, kuinka suuri osuus raakamaidon hankintahinnasta kuuluu yhtäältä perusmaitoille ja toisaalta kerma-/rasvatuotteille. Markkinaoikeus on virheellisesti käyttänyt arvosuhdetta 30/70 sen sijaan, että se olisi hyväksynyt maitoraaka-aineen hankintakustannuksen jaon realististen Suomen markkina-arvojen perusteella. Näin menetellen rasvattoman perusmaidon kustannukseksi on säilytetty raakamaidon hankintahinnasta 70 prosenttia.

- (83) Markkinaoikeuden arviointitapa johtaa kateturvaan, jolla perusmaitomeijerille taataan kannattavuus, vaikka se myisi kermansa kaikkein heikkohintaisimmalle maitorasvamarkkinalle. Käytännössä tämä tarkoittaa perusmaitomeijeriä, joka myisi perusmaitojen valmistuksessa irtoavan kermaosan teollisuusvoina maailmanmarkkinoille.
- (84) Markkinaoikeus on viitannut Valion taloushallinnon laskelmista löytyvään arvosuhdejakoon 30/70. Tällä arvosuhteella ei kuitenkaan ole mitään tekemistä Valion johdon tuotekannattavuuslaskelmien kanssa. Valion varastokirjanpidossaan käyttämä arvosuhde vaihtelee vuosittain voimaa maailmanmarkkinahinnan mukaan, koska yhtiön vaihto-omaisuusvarastossa on teollisuusmarkkinoille menevää voita ja se tulee tilinpäätöksessä arvostaa todennäköiseen markkinahintaan vientimarkkinoilla. Arvosuhteen 30/70 käyttämisestä varastokirjanpidossa on päätetty ensimmäistä kertaa marras-joulukuussa 2009.
- (85) Varastokirjanpidossa käytetty arvosuhdelaskenta ei ota huomioon tuoretuotteiden kotimaan markkina-arvoja, sillä arvosuhde perustuu yksinomaan alhaisimpaan vientirasvan arvoon. Varastokirjanpidon arvosuhteen perusteella tehty raakamaitokustannuksen jako ei siten perustu komission ohjeistuksen mukaisesti lopputuotteiden liikevaihtoon eli kotimaan maitotuotteiden ja kermatuotteiden markkina-arvoon.
- (86) Myös KKV on markkinaoikeudessa todennut, että raakamaitokustannuksen allokoinnin pitäisi vastata komponenttien todellista arvoa Valiolle ja sen yhtä tehokkaille kilpailijoille. Kun tämä todellinen arvo eli asianomaisten tuotteiden kotimaan markkinahinnat otetaan raaka-aineen kustannusjaon pohjaksi, Valio on kattanut perusmaitojen kaikki muuttuvat kustannukset jopa KKV:n tavalla laskien. Va-

lio on kattanut lähes kokonaan myös kokonaiskustannukset. Markkinaoikeus on näin ollen jakanut yhteisen raakamaitokustannuksen keinotekoisesti ja väärin.

1.2.6 Näyttö väitetyistä saalistusstrategiasta

- (87) Markkinaoikeus on virheellisesti katsonut, että Valio olisi tehnyt yksityiskohtaisen suunnitelman kilpailuoikeudellisesti kielletystä menettelystä. Mitään tällaista suunnitelmaa ei ole ollut, eikä sellaista ole näytetty.
- (88) KKV:n tarkastusmateriaalista valitsema poissuljentastrategiaa osoittava näyttö on irrotettu asiayhteydestään. KKV ei ole ottanut huomioon yrityksen sisäisen kirjeenvaihdon taustalla olevia tosiasioita, olosuhteita ja motiiveja. KKV:n ja markkinaoikeuden viittaamat asiakirjat eivät osoita saalistusstrategian olemassaoloa. Kilpailuviranomaisella on sekä oikeus että velvollisuus selvittää sisäisen viestinnän taustat ja syyt yksityiskohtaisesti. Markkinaoikeuden tekemät johtopäätökset yksittäisistä sähköpostiviesteistä ovat virheellisiä.
- (89) KKV:n ja markkinaoikeuden päätöksessä viitattu Valion sisäinen viestintä on syntynyt tilanteessa, jossa yhtiöllä oli perusteltua aihetta pyrkiä vastaamaan kilpailuun. Arla-konserni oli kutsunut Valion johtoryhmän Tanskaan 17.4.2008 pidettyyn koko päivän kestäneeseen tapaamiseen. Vuonna 2009 tuonnin lisääntyessä merkittävästi Valion johdolla oli siten tiedossa, että Arlalla on strategiana ja tahtotilana suunnata Suomeen perusmaitomarkkinoita varten mittavat raakamaitovolyymit ja että Tanskan ylituotanto huomioon ottaen resurssi olisi valtava.
- (90) Valio menetti Arlalle volyyymiä tammikuussa 2010. Markkinatapah-
tummat viittasivat siihen, että Valiota kohtaisivat edelleen suuret ja nopeat lisävolyymimenetykset. Valio teki hinnan alennukset tilanteessa *bona fide*, eikä se uhrannut tulostaan hintoja alentaessaan.
- (91) Valion strategia-asiakirjat, tilannekatsaukset tai muut vastaavat asiakirjat eivät sisällä mitään viitteitä väitetyistä syrjäyttämistarkoituksesta. Väitetyistä syrjäyttämistarkoituksesta ei ole ollut muuta näyttöä kuin yksittäisten sähköpostiviestien kielelliset ilmaukset. Näitä ilmauksia ei ole perusteita pitää vastoin markkinaoikeuden päätöstä (kohta 916) minään muuna kuin kannustuksena tai lohduksena.

- (92) Markkinaoikeus on virheellisesti ja ilman näyttöä katsonut, että Valiolla olisi ollut tarkoitus nostaa perusmaitojen hinnat takaisin vanhoille tasoille. Markkinaoikeus perustaa tämän päätelmänsä yhteen arkikielisen sähköpostin lausumaan, joka ei osoita tällaista tarkoitusta. Väite siitä, että Valiolla olisi ollut mahdollisuus ja halu nostaa perusmaitojen hinnat takaisin vanhoille tasoille, on tosiasioihin perustumaton. Valio ei ole voinut edes pysäyttää laskevaa myyntitrendiä.

1.2.7 Muut perusteet

- (93) KKV on menetellyt asian selvittämisessä ja käsittelyssä virheellisesti, ja sen päätös on sisällöltään puutteellinen. Valion oikeutta tulla kuulluksi ja oikeutta puolustautua on loukattu. Viraston menettely asiassa on ollut monilta osin poikkeuksellista eikä täytä hyvän hallintotavan edellytyksiä tai hallinnon oikeusperiaatteiden vaatimuksia. Menettely ei ole ollut hallintolain 34 §:n 1 momentin, 44 §:n 1 momentin ja 45 §:n mukaista.
- (94) Markkinaoikeuden olisi pitänyt hyväksyä Valion valitus paitsi KKV:n päätöksen aineellisoikeudellisen lainvastaisuuden vuoksi, myös siksi, että viraston päätökseen on sisältynyt harkintavallan väärinkäyttöä ja virasto on tehnyt asiassa useita menettelyvirheitä. Viraston päätökseen olisi pitänyt hallintolain 44 §:n mukaisesti sisältyä yksilöity tieto siitä, mihin Valio on velvoitettu. Asiassa on tapahtunut menettelyvirhe, koska KKV on täydentänyt päätöstään jälkikäteen 11.1.2013 lähettämällään kirjeellä, jonka mukainen ohjeistus on ollut ristiriidassa päätöksen kanssa. KKV:n päätös on ollut myös muutoin puutteellisesti perusteltu ja yksilöity.
- (95) Markkinaoikeus on arvioinut virheellisesti viraston menettelyssä tapahtuneita virheitä. Markkinaoikeus on muun ohella arvioinut, että viraston muilta markkinatoimijoilta saamat kerma-ansaintaselvitykset, joita virasto ei ole toimittanut oikeudenkäyntiaineistoksi ja joita Valio ei ole saanut nähtäväkseen, eivät ole asiassa merkityksellisiä. Selvitykset ovat kuitenkin asian materiaalsen sisällön ja väitetyn saalistushinnoittelun poissuljentatunnusmerkin arvioinnin kannalta keskeisiä. Valion olisi tullut saada selvitykset tiedokseen jo asian tutkintavaiheessa, ja yhtiötä olisi tullut kuulla niistä. Selvitysten sivuuttaminen ja se, että niitä ei ole annettu Valiolle tiedoksi, olisivat jo sellaisenaan olleet riittävä syy kumota viraston päätös tai palauttaa asia virastoon.

- (96) KKV:n ei olisi tullut hankkia uusia tietoja ja selvitystä Valion kuulemisen jälkeen kuulematta yhtiötä näistä tiedoista ja selvityksistä. Yhdistettynä muihin kuulemis- ja selvityspuutteisiin viraston menettelyn puutteet ovat kokonaisuutena niin merkityksellisiä, että sen päätös olisi tullut kumota tai asia palauttaa.
- (97) Markkinaoikeuden päätös on virheellinen myös merkityksellisten markkinoiden määrittelyn osalta. Markkinaoikeus on arvioinut merkitykselliset tuotemarkkinat ja maantieteelliset markkinat väärin. Markkinaoikeus on lisäksi arvioinut virheellisesti Valion markkina-aseman.

1.2.8 Yksityiskohtaiset valitusperustelut

- (98) Valion korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittämiä yksityiskohtaisia valitusperusteluita on selostettu jäljempänä aihepiireittäin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksoissa VI.3.2 ja VI.4.2 (hallintopäätöksen sisältöä koskevat vaatimukset sekä puolustautumisoikeuksien toteutuminen ja muu menettely), VI.5.3, VI.6.3 ja VI.7.3 (merkitykselliset markkinat ja Valion määräävä markkina-asema), VI.8.4.3, VI.8.5.3, VI.8.6.3, VI.8.7.3, VI.8.8.3, VI.8.9.3 ja VI.8.10.3 (määräävän markkina-aseman väärinkäyttö) sekä VI.10.3 (seuraamusmaksu).

2. KKV:n lausunto 31.10.2014

2.1 Vaatimukset

- (99) KKV on valituksen johdosta antamassaan lausunnossa vaatinut, että Valion valitus ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus hylätään.
- (100) KKV on ilmoittanut, että se ei pidä suullisen käsittelyn toimittamista tarpeellisena.

2.2 Vaatimusten perustelut

- (101) KKV on perusteluina vaatimuksilleen uudistanut asiassa aiemmin esittämänsä ja esittänyt lisäksi muun ohella seuraavaa:

2.2.1 Yleistä

- (102) Markkinaoikeuden päätös on oikea. Valion valitus perustuu asiallisesti samoihin perusteisiin ja väitteisiin, jotka yhtiö on esittänyt

sekä markkinaoikeudelle että KKV:lle. Markkinaoikeus ja virasto ovat ottaneet Valion esiin tuomat seikat huomioon päätöksissään. Valion valitus ei sisällä mitään sellaista, joka antaisi aiheen arvioida asiaa markkinaoikeuden tai viraston päätöksestä poikkeavalla tavalla.

- (103) Valion menettelyn oikeudellinen arviointi perustuu EU:n tuomioistuinten oikeuskäytäntöön. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyse on kilpailulain 7 §:n ja SEUT 102 artiklan vastaisesta saalistushinnoittelusta, jos määräävässä asemassa oleva yritys tarjoaa tuotteitaan kustannukset alittavaan hintaan syrjäyttäkseen kilpailijat markkinoilta.
- (104) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan muuttuvia kustannuksia alhaisempia hintoja on lähtökohtaisesti pidettävä osoituksena kielletystä saalistushinnoittelusta. Kokonaiskustannuksia alhaisempia, mutta muuttuvia kustannuksia korkeampia hintoja on pidettävä osoituksena määräävän aseman väärinkäytöstä, jos voidaan näyttää toteen, että menettelyn tarkoituksena on ollut syrjäyttää kilpailijat markkinoilta.
- (105) Arvioitaessa sitä, voitaisiinko Valion soveltamalla menettelyillä sulkea yhtä tehokas kilpailija Suomen perusmaitojen markkinoilta, kustannuksia on tarkasteltava objektiivisin perustein. Kustannusten on heijastettava niitä kustannuksia, jotka perusmaitojen markkinoille tuleva hypoteettinen yhtä tehokas kilpailija kohtaa. Raakamaidon hankintakustannus on muuttuva kustannus yhtä tehokkaalle kilpailijalle. Tästä seuraa, että Valion menettelyn lainmukaisuuden arvioimiseksi ei ole olennaista selvittää, onko raakamaito Valiolle kiinteä vai muuttuva kustannus tai sisältääkö yhtiön tuottajilleen maksama tilityshinta voitonjakoa. KKV on kuitenkin päätöksessään osoittanut, että raakamaito on tosiasiallisesti muuttuva kustannus myös Valiolle. Markkinaoikeus on arvioinut asiaa samoin kuin virasto.
- (106) Raakamaito sisältää sekä rasva- että proteiinikomponentin, jotka molemmat käytetään maitotuotteiden valmistukseen. Perusmaitojen kustannusten kattamista koskevassa tarkastelussa on valittava kohdistusperiaate näille komponenteille. KKV:n käyttämä kohdistusperiaate perustuu raakamaidosta tuottajalle maksettua hintaan ja kuvaa siten parhaiten yhtä tehokkaan kilpailijan toimintaedellytyksiä markkinoilla.

- (107) Valion menettelyn lainmukaisuuden arvioinnissa keskeistä on selvittää, ovatko perusmaitojen hinnat alittaneet niiden valmistuksen muuttuvat kustannukset. Asiassa on riidatonta, että hinnat olisivat kattaneet muuttuvat kustannukset vasta tilanteessa, jossa rasva- ja proteiinikomponentit arvostetaan laskelmissa yhtä arvokkaiksi. Tämä ei kuitenkaan vastaa komponenttien todellista arvoa Valiolle ja sen yhtä tehokkaille kilpailijoille, vaan proteiini on rasvaosaa arvokkaampi komponentti. Saalistushinnoittelun arvioinnissa kannattavuutta ei myöskään voida tarkastella proteiini- ja rasvatuotteista muodostettavissa ”nipuissa”, vaan tarkastelun kohteena on tuote, johon väärinkäyttö on kohdistunut.
- (108) Muuttuvat kustannukset alittavan hinnoittelun lisäksi KKV on esittänyt kattavan asiakirjanäytön Valion saalistusstrategiasta. Asiakirjanäyttö osoittaa, että Valion ylin johto teki vuoden 2010 helmikuussa strategisen päätöksen luopua perusmaitoliiketoiminnan voitoista tarkoituksenaan sulkea tehokas kilpailu markkinoilta.
- (109) Valio laski perusmaitojen hintoja 1.3.2010 kymmenellä sentillä litralta, koska yhtiön arvion mukaan tämän suuruinen hinnanlasku oli riittävä sulkemaan markkinat edellyttäen, että hinnat pidetään alhaisina riittävän kauan. Valion toteuttama hintojen lasku johti siihen, että perusmaitojen hinnat alittivat muuttuvat kustannukset. Asiakirjanäyttö osoittaa, että tehokkaan kilpailun poistuttua Valio arvioi pystyvänsä saavuttamaan erittäin huomattavan markkinaosuuden ja nostamaan hinnat takaisin tasolle, joka edelsi Arlan tuoman kilpailun paineen tuloa markkinoille.
- (110) KKV:n esittämän asiakirjanäytön perusteella Valion menettelyssä on kyse määräävän aseman väärinkäytöstä siinäkin tapauksessa, että yhtiön väite raakamaidon luonteesta kiinteänä kustannuksena hyväksyttäisiin vastoin viraston ja markkinaoikeuden näkemystä. Valio on joka tapauksessa alittanut kokonaiskustannuksensa.
- (111) Valion muuttuvat kustannukset alittavan hinnoittelun poissulkevaa vaikutusta ovat korostaneet yhtiön soveltamat ehdolliset alennukset. Alennetut hinnat ovat alittaneet muuttuvat kustannukset vielä toteutuneita hintoja enemmän.

2.2.2 *Kustannusten kattaminen*

- (112) Muuttuvat kustannukset alittava hinnoittelu on sellaisenaan osoitus määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä, sillä yhtä tehokas kil-

pailija ei tällöin voi tarjota tuotteita asiakkaille ilman tappiota. Valion perusmaidon keskimääräinen myyntihinta asiakkaille on alittanut selvästi liiketoiminnan keskimääräiset muuttuvat kustannukset jokaisella ajanjakson 1.3.2010–31.8.2012 sisältämällä hintakaudella.

- (113) Saalistushinnoittelun oikeudellinen arviointi perustuu yhtä tehokkaan kilpailijan testiin. Oikeuskäytännössä asetetut kustannusmittarit ovat keinoja sen arvioimiseksi, onko yhtä tehokas kilpailija vaarassa sulkeutua markkinoilta määräävässä asemassa olevan yrityksen menettelyn seurauksena. Yhtä tehokas kilpailija on oikeuskäytännössä määritelty hypoteettiseksi kilpailijaksi, jolla on määräävässä asemassa olevan yrityksen kustannukset. Yhtä tehokkaan kilpailijan ei tarvitse ominaisuuksiltaan olla identtinen määräävässä asemassa olevan yrityksen kanssa, vaan se voi toimia erilaisella liiketoimintastrategialla, tuoteportfoliolla ja olla erilainen myös omistusrakenteeltaan.
- (114) Kuten markkinaoikeuden päätöksessä on todettu, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhtä tehokkaan kilpailijan testin suorittaminen määräävässä asemassa olevan yrityksen kustannusten nojalla ei ole perusteltua silloin, kun kyseisen yrityksen kustannukset eivät syystä tai toisesta tosiasiallisesti heijasta niitä kustannuksia, joita yhtä tehokas kilpailija markkinoilla kohtaa. Tällöin voidaan käyttää määräävässä asemassa olevan yrityksen kilpailijoiden kustannuksia.
- (115) Esillä olevassa asiassa kilpailijoiden kustannuksiin perustuva tarkastelu ei kuitenkaan ole ollut tarpeen. Kuten KKV ja markkinaoikeus ovat todenneet, Valio pystyy ylivoimaisen markkina-asemansa turvin asettamaan raakamaidon hintatason, jota sen kilpailijoiden on seurattava ja johon niiden on vastattava riippumatta yhtiömuodosta, omistusrakenteesta tai valitusta liiketoimintastrategiasta. Raakamaito on muuttuva kustannus sekä Valion olemassa oleville kilpailijoille että hypoteettiselle markkinoille tulevalle kilpailijalle.
- (116) Valion menettelyn lainmukaisuuden arvioinnin kannalta ei ole olennaista, miten raakamaidon kustannusluonne näyttäytyy sisäisesti Valion liiketoiminnassa tai sisältääkö yhtiön tuottajilleen maksama tilityshinta voitonjakoa. Arvioitaessa sitä, voitaisiinko Valion soveltamalla menettelyillä sulkea yhtä tehokas kilpailija Suomen perusmaitojen markkinoilta, on sen sijaan välttämätöntä tarkastella kustannuksia objektiivisin perustein. Kustannusten on heijastettava nii-

tä kustannuksia, jotka perusmaitojen markkinoille tuleva hypoteettinen yhtä tehokas kilpailija kohtaa.

- (117) Kustannusten kattamista koskevassa tarkastelussa huomioon otettavan maitoraaka-aineen kustannuksen on perustuttava hintaan, jonka Valion yhtä tehokas kilpailija joutuu maitoraaka-aineesta maksamaan. Valion tilityshinnan perusteella määräytyvä raakamaidon hankintahinta on muuttuva kustannus Valion tosiasiallisille ja mahdollisille kilpailijoille.
- (118) Ajanjakso, jolla kustannusten luonnetta tulee tarkastella, on kustannukset alittavan saalistushinnoittelun kesto. Tässä tapauksessa kysymys on siis lähes kolme vuotta kestäneestä ajanjaksosta.
- (119) Raakamaito on Valion kilpailijoille muuttuva kustannus. Kaikki markkinaoikeudessa todistajina kuullut kilpailijoiden edustajat kertoivat raakamaidon kustannuksen olevan heidän yritykselleen luonteeltaan yksiselitteisesti muuttuva kustannus. Raakamaidon kustannus vaihtelee tuotantomäärien vaihdellessa. Raakamaidon tuottajahinta ja sen muutokset vaikuttavat suoraan kilpailijoiden perusmaidon hinnoitteluun.
- (120) Markkinaoikeudessa todistajina kuullut Valion kilpailijoiden edustajat ovat kuvanneet yritystensä käytettävissä olevia sopeuttamisvaihtoehtoja perusmaidon myyntimäärien äkillisesti laskiessa. Valion kilpailijat pystyvät lyhyellä aikavälillä vähentämään kiintiömaito-ostojaan Valiolta. Kilpailijat käyvät ylijäävällä maitoraaka-aineella myös niin sanottua trading-kauppaa toisten meijeriyritysten kanssa sekä jalostavat perusmaidosta käyttämättä jäävän maitoraaka-aineen esimerkiksi pidemmän säilyvyysasteen tuotteiksi. Kilpailijat pystyvät lisäksi muutamien viikkojen tai kuukausien aikavälillä sopeuttamaan tuottajiltaan vastaanottamansa maidon määrää. Valio ei ole esittänyt, miksi markkinaoikeudessa kuultujen todistajien selvitykset raakamaidon kustannusluonteesta ja sopeuttamisvaihtoehdoista eivät olisi luotettavia.
- (121) Valion pääkilpailija on Arla, joka toimii osakeyhtiömuodossa. Arlan sopimustuottajat eivät ole sen osakkaita. Arlalla ei ole kannustinta maksimoida raakamaidosta maksettavaa tuottajahintaa, eikä se myöskään toimi näin. Arla pyrkii sen sijaan maksimoimaan omistajiensa tuoton. Kun raakamaidosta tuottajille maksettava hinta seuraa Valion tuottajahintaa, Arlan on maksettava Valion tuottajahintaan nähden kilpailukykyinen hinta saadakseen raakamaitoa markkinoil-

ta. Mikäli osakeyhtiömuotoisten kilpailijoiden raakamaidosta tuottajilleen maksama hinta ylittää Valion tuottajahinnan, tähän on aina jokin liiketaloudellinen peruste, kuten pyrkimys uusien tuottajien houkuttelemiseen tai olemassa olevien tuottajien säilyttämiseen.

- (122) Valion osakeyhtiömuotoiset kilpailijat eivät ole myöskään tosiasiallisesti tai oikeudellisesti sitoutuneet vastaanottamaan kaikkea tuottajiensa tuottamaa raakamaitoa riippumatta kysynnän ja tarjonnan vaihteluista lopputuotemarkkinoilla. Esimerkiksi Arlan tuottajiltaan hankkima raakamaidon määrä perustuu tarveharkintaan. Arla hankkii maitonsa useista eri lähteistä.
- (123) Merkittävä osa Valion kilpailijoiden perusmaitojen valmistukseen käyttämästä raaka-aineesta hankitaan yrityskauppaehdon mukaisena kiintiömaitona Valiolta. Kiintiömaidon hinta vastaa Valion omille tuottajilleen maksamaa hintaa toimituskuluilla lisättynä. Valio on nykyisin velvollinen myymään vuosittain enintään 185 miljoonaa litraa kiintiömaidon osuus Valion kilpailijoiden raaka-ainehankinnoista on ollut keskimäärin noin 15–30 prosenttia kokonaishankintamäärästä. Kaikki perusmaitojen markkinoilla toimivat kilpailijat ovat ostaneet Valiolta kiintiömaidon.
- (124) Raakamaidon edellä tarkoitettu myyntiehto on vuosien kuluessa osoittautunut tarpeelliseksi, ja sillä on ollut keskeinen merkitys Suomen maitomarkkinoiden kilpailullisuudelle. Kotimaisen raakamaidon saatavuus on keskeisin tekijä, joka rajoittaa olemassa olevien kilpailijoiden mahdollisuuksia laajentaa toimintaansa markkinoilla sekä uusien toimijoiden markkinoille tuloa. Kiintiömaitoehto on osaltaan mahdollistanut kotimaisen raakamaidon saannin ja kilpailun perusmaitojen ja muiden maitojalosteiden markkinoilla.
- (125) Markkinaoikeus on oikein todennut, että Valion tilityshinnan perusteella määräytyvä raakamaidon hankintahinta on muuttuva kustannus Valion tosiasiallisille ja mahdollisille kilpailijoille. Raakamaito on muuttuva kustannus myös Valiolle itselleen.
- (126) Määräävässä markkina-asemassa oleva yritys ei voi oikeuttaa toimintaansa markkinoilla omistajiensa tahdon noudattamisella. Jos omistajien tahdon noudattamisesta seuraa, että määräävässä asemassa oleva yritys ostaa aina kaiken tuottajiensa tuottaman raaka-aineen riippumatta kysyntä- ja tarjontatilanteesta markkinoilla ja myy siitä jalostettavat tuotteet alle tuotantonsa muuttuvien kustan-

nusten sulkien yhtä tehokkaat kilpailijat pois markkinoilta, on menettelyssä kysymys määräävän aseman väärinkäytöstä.

- (127) Valio voisi halutessaan rajoittaa raakamaidon vastaanottoa. Kysymys on yksinomaan siitä, mitä omistajat haluavat Valion operatiivisen johdon tekevän. Valiolla ei ole raakamaidon vastaanottovelvollisuutta, vaan kaiken raakamaidon vastaanottaminen perustuu siihen, että se on strategisesti kannattavaa. Valion vastaanottaessa merkittävän määrän Suomessa tuotetusta maidosta sen kilpailijoilla on niukkuutta raaka-aineesta. Tämä hillitsee tehokkaasti kilpailijoiden mahdollisuuksia kilpailla lopputuotemarkkinoilla.
- (128) Meijeritoimintaa harjoitetaan Suomessa ja muualla eri yhtiömuodoissa ja erilaisilla toimintaperiaatteilla. Kilpailulainsäädännön tehtävänä on turvata markkinoiden kilpailullisen rakenteen säilyminen ja yhtäläiset toimivan taloudellisen kilpailun edellytykset kaikille markkinoilla toimiville yrityksille yhtiömuodosta ja omistusrakenteesta riippumatta.
- (129) Kuten KKV ja markkinaoikeus ovat päätöksissään todenneet, kustannusten kattamista koskevassa tarkastelussa huomioon otettavan maitoraaka-aineen kustannuksen on perustuttava hintaan, jonka Valion yhtä tehokas kilpailija joutuu maitoraaka-aineesta maksamaan. Valion tilityshinnan perusteella määräytyvä raakamaidon hankintahinta on muuttuva kustannus Valion tosiasiallisille ja mahdollisille kilpailijoille. Kysymyksellä siitä, sisältyykö Valion maksamaan tilityshintaan voitonjakoa, ei näin ollen ole oikeudellista merkitystä arvioitaessa asiaa yhtä tehokkaan kilpailijan toimintaedellytysten kannalta. Yhtä tehokkaan kilpailijan raakamaidon hintaan ei ole sisällynyt voitonjakoa.
- (130) Valio ei ole myöskään korkeimmassa hallinto-oikeudessa valituksessaan pyrkinyt osoittamaan väittämänsä voitonjakokomponentin suuruutta. Valion viittaamassa komission *Friesland/Campina*-päätöksessä esillä ollut hinnoittelumalli poikkeaa merkittävästi Valion hinnoittelusta. Kyseisessä tapauksessa raakamaidon tuottajahinnasta oli selvästi erotettavissa erillinen voitonjakokomponentti. Komission analyysin perusteella se, että tuottajahinta sisältää voitonjakoelementin, olisi nimenomaan yksi väärinkäyttöä edesauttava tekijä.
- (131) Vaihtoehtoiskustannuksilla ei ole merkitystä Valion menettelyn arvioinnissa. Saalistushinnoittelun kilpailuoikeudellinen arviointi ei

perustu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella vaihtoehtoiskustannuksiin.

- (132) Valion viittaamalla Ruotsin kilpailuviranomaisen päätöksellä Arla/Milko-yrityskauppa-asiassa ei ole merkitystä asian arvioinnissa. Käsillä olevassa tapauksessa ei ole kysymys Valion subjektiivisen kustannuskäsityksen tai liiketaloudellisten kannustimien vaikutuksesta Valion omaan toimintaan tulevaisuudessa. Valion subjektiivisella kustannuskäsityksellä voisi olla merkitystä vasta arvioitaessa sitä, miten Valio käyttäytyisi sen jälkeen, kun kilpailijat ovat sulkeutuneet pois markkinoilta saalistushinnoittelun seurauksena.
- (133) Valion näkemyksen hyväksyminen vaihtoehtoiskustannuksista relevanttina tunnusmerkistökijänä tekisi tyhjäksi tehokkaan taloudellisen kilpailun suojelemisen. Määrävässä asemassa olevan yrityksen omien liiketoimintavaihtoehtojen tarkastelu saalistushinnoittelun tunnusmerkistökijänä ei kerro yhtä tehokkaiden kilpailijoiden toimintaedellytyksistä markkinoilla. Tehokkaan kilpailuprosessin suojaksi luotujen perusteiden on oltava sellaisia, että niiden puitteissa toimittaessa tehokas kilpailu markkinoilla ei poistu.

2.2.3 Raakamaitokustannuksen jakaminen

- (134) Valio on monituoteyritys, joka valmistaa yhdestä raaka-aineesta useita tuotteita. Raakamaito sekä sen keräilystä ja esikäsittelystä muodostuvat kustannukset ovat valmistusprosessin alussa niin sanottuja yhteisiä kustannuksia (*joint cost*) kaikille yhtiön valmistamille maitotuotteille.
- (135) Raakamaito sisältää sekä rasva- että proteiinikomponentin, jotka molemmat käytetään maitotuotteiden valmistukseen. Komponentit erotetaan tuotannon alkuvaiheessa separoimalla, minkä jälkeen niitä käytetään eri rasva- ja proteiinipitoisuudet sisältäviin tuotteisiin. Kustannuslaskennassa tulee tästä syystä selvittää, miten näiden komponenttien kustannukset kohdistetaan eri maitotuotteille.
- (136) Kun raaka-aineella, josta voidaan valmistaa useampia tuotteita, on vain yksi hinta, on valittava jokin laskentasääntö, jonka perusteella raaka-aineen kustannus kohdistetaan yksittäisille tuotteille. Mitään yksittäistä oikeaa tapaa yhteisten kustannusten kohdistamiseen yksittäisille tuotteille ei ole olemassa. KKV:n ja markkinaoikeuden päätöksen mukainen laskentasääntö yhteisen kustannuksen kohdistamiseen yksittäisille tuotteille on rasvan ja proteiinin komponent-

tien välinen arvosuhde 30/70. Yhteisten kustannusten allokaatioon ja laskentaperusteen valintaan liittyvät haasteet eivät ole peruste poiketa tuotekohtaisesta kannattavuustarkastelusta ja siirtyä erilaisien tuoteparien tai nippujen kannattavuuden tarkasteluun. Valio on sekoittanut kannattavuuden tarkastelun eri tuotteista muodostettavissa ”nipuissa” (”kilpailu nippu nippua vastaan”) ja lopputuotteiden markkina-arvoihin perustuvan yhteisen kustannuksen allokaatioperiaatteen (niin sanottu *net value realization* -periaate).

- (137) Arvosuhde 30/70 vastaa rasvan ja proteiinin suhdetta raakamaidossa. KKV on päätöksessään käyttänyt perusmaitojen kannattavuutta tarkastelevissa kustannuslaskelmissa raakamaidon sisältämien komponenttien kohdistusperusteena Valion OFA- ja ATLAS-laskelmissa käyttämää arvosuhdetta 30/70. Arvosuhdelaskenta perustuu raakamaidon hankintakustannukseen ja raakamaidon separoinnissa syntyvien välituotteiden, rasvan ja proteiinin, määriin. Kysymys on siten niin sanotusta *hankintakustannusperusteisesta kohdistusmenetelmästä*.
- (138) Arvosuhde 30/70 vastaa tosiasiallisesti suhdetta, jolla rasva ja proteiini arvostetaan tuottajalle raakamaidosta maksettavassa hinnassa. Maidontuottajalle raakamaidosta maksetun hinnan tarkastelu osoittaa, että *kymmenyshinnan kautta muodostuvassa tuottajahinnassa* rasvaosan arvoksi tulee 32 prosenttia ja proteiiniosan arvoksi 68 prosenttia. KKV:n ja markkinaoikeuden analyysi tuottajamaidon proteiinin ja rasvan välisestä arvosuhteesta vastaa tietoja, jotka Valio on toimittanut virastolle ennen kilpailuasiamiehen koskevan prosessin alkua yrityskaupan ehtomuutosta koskevan asian yhteydessä. Se, että merkittävä osa raakamaitolitrin kustannuksesta kohdistuu perusmaitoille, on seurausta siitä, että perusmaitojen valmistukseen käytetään käytännössä kaikki raakamaitolitrin sisältämä proteiini ja perusmaitolaadusta riippuen myös osa rasvasta.
- (139) Hankintakustannusperusteisen, tuottajahintaan perustuvan kohdistusmenetelmän käyttö raakamaidon sisältämien komponenttien kohdistamiselle yksittäisten tuotteiden kannattavuutta tarkastelevissa laskelmissa on perusteltua ennen kaikkea siksi, että se kuvaa parhaiten yhtä tehokkaan kilpailijan toimintaedellytyksiä markkinoilla. Näin kohdistettuna maitoraaka-aineen kustannus vastaa sitä hintaa, jonka Valio ja sen yhtä tehokkaat kilpailijat joutuvat raaka-aineesta maksamaan.

- (140) Rasvan keskimääräinen arvo on Valiolle ja sen yhtä tehokkaille kilpailijoille selvästi proteiinin keskimääräistä arvoa alhaisempi. Vaikka vastoin viraston käsitystä perusmaitojen kannattavuutta tarkastelevissa laskelmissa raakamaidon sisältämät komponentit kohdistettaisiin raakamaidosta valmistettavien lopputuotteiden markkina-arvojen perusteella, tämä ei muuta lopputulosta. Valion perusmaitojen hinnat ovat joka tapauksessa alittaneet muuttuvat kustannukset.
- (141) Perusmaitojen kannattavuutta ei voida Valion esittämien tavoin tarkastella ”nippu vastaan nippu” -kilpailuna. Oikeuskäytännön mukaan kustannukset alittavaa hinnoittelua tulee arvioida tuotekohtaisesti. Valion suorittama tarkastelu perustuu puolustautumista varten jälkikäteen laaditun keinotekoisien nipun tarkasteluun.

2.2.4 Syrjäyttämistarkoitus

- (142) Valion perusmaitojen hinnoittelu on alittanut niiden keskimääräiset muuttuvat kustannukset. Näin ollen Valiolla on oletettava olleen syrjäyttämistarkoitus, eikä KKV:n ole tarpeen osoittaa sitä erikseen. KKV on joka tapauksessa esittänyt kattavan näytön Valion saalistustarkoituksesta.
- (143) Markkinaoikeus on arvioinut asiaa oikein katsoessaan KKV:n esittämän näytön perusteella, että Valio on 1.3.2010 alkaen tehnyt hinnanalennuksesta asiakaskohtaiset toimet käsittävän yksityiskohtaisen suunnitelman. Suunnitelman tarkoituksena on ollut ennen vuoden 2011 loppua saada Arlan aloittama ruotsalaisen raakamaidon maahantuonti loppumaan tai ainakin merkittävästi pienenemään ja yhtiö poistumaan markkinoilta tai ainakin yhtiön markkinaosuus pienenemään, kasvattaa Valion markkinaosuus 80 prosenttiin ja nostaa perusmaitojen hintoja tavoitteen tultua saavutetuksi.
- (144) Asiakirjanäytöstä käy ilmi Valion olleen tietoinen siitä, että sen omaksuma hinnoittelustrategia oli taloudellisesti kestävä kilpailijoille ja että nämä eivät pidemmällä aikavälillä pystyisi vastaamaan hinnoitteluun. Valio oli myös tietoinen siitä, että se pystyy itse toimimaan markkinoilla erityisesti Arlaa kannattavammin.
- (145) Asiakirja-aineistosta ilmenee myös, että Valio oli tietoisesti valmis luopumaan voitosta lyhyellä aikavälillä vallatakseen markkinat itselleen pidemmällä aikavälillä. Valion valitseman hinnoittelustrategian taloudellinen tarkoitus perustui siihen, että yritys oli valmis laskemaan hinnat alas ja pitämään ne pohjalla, jotta se pystyisi

myöhemmässä vaiheessa kilpailun sulkeuduttua pois hallitsemaan markkinoita ja perimään tuotteistaan huomattavan korkeaa hintaa. Valio ei ole esittänyt uskottavaa vaihtoehtoista selitystä asiakirjanäytöstä ilmeneville seikoille.

2.2.5 *Vaikutukset kilpailijoiden toimintaedellytyksiin*

- (146) Markkinaoikeus on oikein katsonut, että KKV:n ei ole ollut tarpeen näyttää toteen Valion menettelyn konkreettisia haitallisia vaikutuksia. Joka tapauksessa Valion menettely on ollut tosiasiallisesti omiaan rajoittamaan kilpailua sulkemalla markkinat kilpailun vastaisesti ja johtamaan siten kuluttajahaitta.
- (147) Valion kilpailijat ovat tehneet Valion hinnanlaskun seurauksena huomattavia tappioita, jotka ovat uhanneet niiden mahdollisuuksia jatkaa toimintaansa markkinoilla. Todistajina kuultujen kilpailijoiden edustajien kertomukset sekä yritysten tilinpäätökset osoittavat, että kilpailijoiden tuloksen muuttuminen tappiolliseksi on ajoittunut Valion hinnanlaskuun vuonna 2010. Tätä ennen yritysten toiminta oli ollut kannattavaa.
- (148) Valion kilpailijoiden kohtaamat huomattavat tappiot eivät johtuneet niiden tehottomuudesta. Kilpailijoiden tuotannollinen tehokkuus perusmaitojen valmistuksessa on vähintään Valion tasolla, ja ne ovat olleet aktiivisia lisäarvotuotteiden tuotekehityksessä pyrkiesään selviytymään perusmaitoliiketoiminnan raskaasta tappiollisuudesta. Perusmaitojen tukkuhinta on kuitenkin ollut alimmillaan lähes raakamaidon hinnan tasolla, mistä on seurannut, että tuloksen muuttaminen positiiviseksi toimintaa tehostamalla on ollut mahdollista. Todistajien kuulemisista ja Valion kilpailijoiden virastolle toimittamista lausunnoista käy yksiselitteisesti ilmi, että ilman viraston puuttumista Valion menettelyyn sen kilpailijat olisivat joutuneet lopettamaan liiketoimintansa tai marginalisoituneet pieniksi toimijoiksi.

2.2.6 *Muut perustelut*

- (149) KKV ei ole menetellyt asian selvittämisessä virheellisesti eikä sen päätös perustu virheelliseen menettelyyn. Valion oikeutta tulla kuuluksi ja oikeutta puolustautua ei ole loukattu.
- (150) KKV:n päätös täyttää hallintolain hallintopäätökselle asettamat vaatimukset. Virasto on päätöksellään määrännyt Valion lopettamaan

siinä kuvatun määrävän markkina-aseman väärinkäytön. Viraston toimivaltaan ei kuulu antaa yksityiskohtaisia määräyksiä siitä, miten päätöksen kohteena olevan yrityksen tulee menetellä rikkomuksen päättämiseksi. Valiolle lähetetyssä kirjeessä 11.1.2013 ei ole ollut kysymys päätöksen jälkikäteisestä täydentämisestä. Kirjeessä esitetty ei ole myöskään ristiriidassa päätöksen kanssa.

- (151) Markkinaoikeus on oikein todennut, että viraston päätös- ja esitysluonnos on sisältänyt kaikki merkitykselliset tosiseikat ja ne oikeudelliset johtopäätökset, joita virasto on tehnyt tosiseikkojen perusteella. Valio on voinut tehokkaasti puolustautua viraston esittämiä väitteitä vastaan. Kerma-ansaintaselvityksillä ei ole merkitystä Valion määrävän markkina-aseman väärinkäytön arvioinnissa. Valion oikeutta tulla kuulluksi ja oikeutta puolustautua ei ole loukattu.
- (152) Markkinaoikeuden päätös ei ole virheellinen merkityksellisten markkinoiden määrittelyn osalta. Markkinaoikeus ei ole arvioinut virheellisesti Valion markkina-asemaa.

3. Arlan selitys 31.10.2014

3.1 Vaatimukset

- (153) *Arla* on valituksen johdosta antamassaan selityksessä vaatinut, että Valion valitus ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus hylätään. Valio on velvoitettava korvaamaan Arlan oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa 290 713,75 eurolla korkoineen.
- (154) *Arla* on ilmoittanut, että se ei pidä suullisen käsittelyn toimittamista tarpeellisena.

3.2 Vaatimusten perustelut

- (155) *Arla* on perusteluina vaatimuksilleen esittänyt muun ohella seuraavaa:
- (156) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan keskimääräiset muuttuvat kustannukset alittava hinnoittelu on jo sellaisenaan osoitus määrävän markkina-aseman väärinkäyttönä kielletystä saalistushinnoittelusta. Yhtä tehokas kilpailija ei tällöin voi tarjota tuotteita asiakkaille ilman tappiota.

- (157) KKV ja markkinaoikeus ovat tutkineet Valion perusmaitojen hinnoittelua unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön ja komission ohjeistuksen mukaisesti. KKV ja markkinaoikeus ovat todenneet Valion hinnoitelleen perusmaidot sekä alle keskimääräisten muuttuvien että vältettävissä olevien kustannusten.
- (158) Asiakirjanäytöstä käy lisäksi ilmi, että Valion kustannukset alittavan hinnoittelun taustalla on ollut markkinoiden kilpailun vastaiseen sulkemiseen tähtäävä hinnoittelustrategia. Valio on 1.3.2010 alkaen tehnyt asiakaskohtaiset toimet käsittävän yksityiskohtaisen suunnitelman, jonka tarkoituksena on ollut Arlan harjoittaman ruotsalaisen raakamaidon maahantuonnin lopettaminen tai vähentäminen, 80 prosentin markkinaosuuden saavuttaminen sekä tämän jälkeen Valion perusmaitojen hintojen nostaminen. Valion markkinaosuustavoitteen saavuttaminen olisi käytännössä tarkoittanut sitä, että yhtiö olisi saanut haltuunsa suurimman osan kilpailijoidensa perusmaitojen myynnin volyymistä. Valion ylimmässä johdossa laaditut asiakirjat osoittavat Valion tarkoituksena olleen Arlan syrjäyttämisen markkinoilta kokonaan tai merkittävilta osin.
- (159) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan menettelyssä on kyse määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä myös silloin, kun hinnoittelu kattaa muuttuvat kustannukset mutta alittaa kokonaiskustannukset, jos syrjäyttämistarkoitus voidaan näyttää toteen. Valion menettely täyttää näin ollen määräävän markkina-aseman tunnusmerkistön myös siinä tapauksessa, että sen hintojen katsottaisiin kattaneen muuttuvat kustannukset, mutta jääneen alle kokonaiskustannusten. Valio ei ole kiistänyt, etteikö sen hinnoittelu olisi jäänyt alle kokonaiskustannusten.
- (160) Valion toiminta on myös aiheuttanut uhan tehokkuudeltaan tasaverstaisten pienempien kilpailijoiden poissulkeutumisesta Suomen perusmaitojen markkinoilta. Kilpailua ei ole ilman kilpailijoita, ja Valion menettelyn kieltäminen on siksi ensiarvoisen tärkeää erityisesti asiakkaiden ja kuluttajien valinnanmahdollisuuksien säilymiseksi. Mikäli Valion menettelyä ei kielletä, Suomessa voi käytännössä toimia vain yksi meijeri, Valio.
- (161) KKV ei ole menetellyt sillä tavoin virheellisesti, että sen päätös tulisi tästä syystä kumota. Markkinaoikeuden päätös ei ole virheellinen merkityksellisten markkinoiden määrittelyn osalta, eikä markkinaoikeus ole arvioinut virheellisesti Valion markkina-asemaa.

4. Valion vastaselitys 13.2.2015

- (162) *Valio* on antanut vastaselityksen KKV:n lausunnon ja Arlan selityksen johdosta. Yhtiö on esittänyt vastaselityksessään muun ohella seuraavaa:
- (163) Valion väitettyä uhrausta tulee tarkastella yksinomaan Valion kannattavuuden, toimintavaihtoehtojen ja Valion kustannusten kannalta kokonaisuutena. Uhrausta tulisi arvioida Valion tosiasiallisten taloudellisten olosuhteiden pohjalta. Kun Valio ei näin arvioiden ole uhraannut tulostaan, ei saalistuksen tunnusmerkistö voi toteutua.
- (164) KKV:n ja markkinaoikeuden päätökset eivät perustu tällaiseen arviointiin. Sen sijaan päätökset perustuvat väärään ja mekaaniseen laskentamalliin, johon tarkoitushakuisesti valitut virheelliset arvot johtavat suoraan väärään johtopäätökseen.
- (165) Ensimmäinen virhe on raakamaidon hankintakustannuksen määrääminen perusmaidon tuotannon muuttuvaksi kustannukseksi (voittoosuuksineen), koska sitä on pidetty muuttuvana Valion kilpailijoille. Raakamaito on useiden meijerituotteiden yhteinen jakamaton raakaine, jonka sisääntulovirtaa Valio ei voi säätää lopputuotteiden menekin mukaan. Valion voitto jaetaan raakamaidon hankintahinnassa raakamaidon toimittajille. Voitto muodostuu koko tuoteportfolion myynnistä. Raakamaito on siis tuottajien Valiolle antama kiinteä resurssi jatkojalostamista varten, ja sen hankintahintaa tulee pyrkiä kasvattamaan tehokkaalla ja monipuolisella jatkojalostetuotannolla. Raakamaito ei ole Valiolle muuttuva kustannus.
- (166) KKV:n käyttämä mekaaninen raakamaitokustannuksen allokointimalli on virheellinen. Raakamaidon jakamaton ja yhteinen hankintakustannus on allokoitu perusmaidon tuotannossa syntyville maito- ja kermatuotteille niiden todellisia markkina-arvoja vastaamattomalla arvosuhteella. Näin raakamaidon ”muuttuvan” hankintakustannuksen valtaosa on saatu rasittamaan perusmaitojen tulosta.
- (167) KKV:n mekaanisessa laskentamallissa väärinkäytön tunnusmerkien toteaminen riippuu täysin siitä, mitkä arvot laskentakaavaan si-
joitetaan. KKV:n laskennan lopputulos on ollut virheellinen, koska sen soveltamat arvot eivät vastaa Valion tai toimialankaan taloudellisia tosiasioita.

- (168) Valion perusmaitojen myynti valitulla hintatasolla ei todellisuudessa ole missään vaiheessa ollut Valiolle muita käsillä olleita vaihtoehtoja huonompi. Taloudellisten tosiasioiden edessä yhtiö ei ole uhrannut tulostaan eikä hylännyt vaihtoehtoa, joka olisi tuonut yhtiölle paremman tuloksen. Valion luvuilla ja todellisilla kotimaan perusmaitojen ja kermatuotteiden markkina-arvoilla laskien Valio tai sen hypoteettinen yhtä tehokas kilpailija on lisäksi kattanut perusmaitojen kustannukset, vaikka raakamaidon hankintaa pidettäisiinkin muuttuvana kustannuksena.
- (169) KKV ja markkinaoikeus ovat virheellisesti perustelleet Valion uhrausta laskemalla Valion perusmaitoliiketoiminnan kannattavuutta ja niin sanottujen muuttuvien kustannusten alittamista laatimalla laskentamallin, joka irtoaa sekä Valion taloudellisista tosiasioista että meijeritoimialan lainalaisuuksista. Tähän laskentamalliin on sekoitettu kilpailijoiden raakamaidon hankinta ja sen väitetty muuttuvan kustannuksen luonne kilpailijoille. Tämä menetelmä ei sovi Valion uhrauksen arviointiin.
- (170) Valio on maksimoinut tulostaan alentaessaan perusmaitojen hintoja kilpailutilanteessa vuonna 2010 voidakseen pysäyttää markkinaosuuksiensa laskun. Valiolla oli perusteltu syy pelätä merkittäviä markkinaosuusmenetyksiä perusmaitoissa, eikä Valio ylireagoanut tehdessään hinnanalennuksen. Valio oli jo menettänyt markkinaosuuksia, ja tämä jatkui hinnanalennuksien jälkeenkin. Kilpailijoiden markkinaosuuden kasvu ei näin ollen ole kohdannut esteitä, jotka olisivat johtuneet Valion raaka-aineen hallinnasta, kilpailijoiden kapasiteettipuutteista tai muista vastaavista syistä.
- (171) Valiolla ei ole mahdollisuutta sopeuttaa raakamaidon hankintavoilyymia, joten sisäänvirtaava raakamaito on aina jatkojalostettava. Mikäli Valio menettää myyntiä perusmaitoissa, se joutuu ohjaamaan vastaavan raakamaidon huomattavasti heikommin kannattaviin kansainvälisiin bulkkituotteisiin. Valion kannalta arvioiden yhtiö on maksimoinut tulostaan eikä uhrannut sitä pyrkiessään katkaisemaan perusmaitojen myynnin menetykset vuoden 2010 hinnoilla ja siten välttämään kansainvälisten bulkkituotteiden tuotannon kasvua.
- (172) Kun uhrausta ei ole, ei ole saalistustakaan. Näyttää siltä, että Valion syyksi on KKV:n ja markkinaoikeuden päätöksissä luettu jokin muu rike kuin saalistushinnoittelu, mutta tämä on jätetty täysin täsmenämättä. Ilmeisesti taustalla on ollut ajatus siitä, että Valion perus-

maitojen hinnoittelu olisi johtanut *hintaruuvityyppiseen* kilpailijoiden raakamaidon hankintahinnan ja perusmaitojen myyntihinnan välisen katteen kaventumiseen tavalla, joka olisi aiheuttanut kilpailijoiden poissuljentariskin. Tähän viittaa se, että raakamaidon hankintahinta perusmaitoja varten on määritelty muuttuvaksi kustannukseksi Valiolle, koska sitä on pidetty muuttuvana kustannuksena tosiasiallisille kilpailijoille.

- (173) Kun perusmaitojen tulosta arvioidaan kilpailijoiden väitettyjen kustannusten ja niiden luonteen sekä kilpailijoiden kannattavuuden pohjalta, arvioidaan itse asiassa tosiasiallisten kilpailijoiden poissulkeutumista sellaisenaan. Kysymys ei olekaan enää dominantin yrityksen uhruksesta ja siitä aiheutuvasta poissuljennasta. Kilpailuoikeudellisessa tarkastelussa on kuitenkin kaikissa tapauksissa arvioitava yhtä tehokkaan kilpailijan poissulkeutumista dominantin toimijan omilla kustannuksilla.
- (174) Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan määräävässä asemassa olevan yrityksen kilpailijoiden poissuljennan arvioinnin on aina perustuttava yhtä tehokkaan kilpailijan testiin. Kustannusmittapuuna on silloin käytettävä vain ja ainoastaan määräävän yrityksen kustannuksia ja kustannusrakennetta. KKV ja markkinaoikeus ovat kuitenkin virheellisesti arvioineet asiaa toisin. Kun poissuljentaa on arvioitu virheellisesti kilpailijoiden kustannusluonteen ja kustannusrakenteen näkökulmasta, arviointi ei perustu oikeuskäytännön edellyttämään hypoteettisen yhtä tehokkaan kilpailijan testiin.
- (175) Tehokkaiden kilpailijoiden poissuljentariskiä ei esillä olevassa asiassa ole ollut. KKV:n päätösluonnoksesta tiedon saatuaan Valio on välittömästi vuoden 2012 tammikuussa laatinut yhtiön todellisiin lukuihin ja KKV:n määrittelemiin muuttuviin/kiinteisiin kustannuksiin perustuvan perusmaitotulosyksikkölaskelman ja antanut sen KKV:lle arvioinnin pohjaksi.
- (176) Laskelma osoittaa, että Valion perusmaitomyynti Suomen markkinoille on kattanut KKV:n määrittelemät muuttuvat/kiinteät kustannukset ja että samaan tulokseen on voinut päästä myös yhtä tehokas kilpailija. Valion perusmaitojen ja perusmaitoista välttämättömänä rinnakkaistuotteena syntyvien kermatuotteiden yhteenlaskettu myynti on KKV:n määrittelemillä merkityksellisillä Suomen markkinoilla kattanut yhteenlasketut muuttuvat ja kiinteät kustannukset ja ollut voitollista koko tarkastelujakson ajan. Tämä koskee sekä

Valiota että yhtä tehokasta kilpailijaa. Poissuljentariskiä ei siten ole voinut syntyä.

- (177) KKV ja markkinaoikeus ovat pyrkineet keinotekoisesti syyllistämään Valiota tarkastelemalla vain perusmaitojen myyntiä ja jakamalla perusmaitoja varten hankitun raakamaidon hankintakustannukset ("muuttuvana" kustannuksena) kermatuotteille ja perusmaitoille arvosuhteella 30/70. Vain tällä tavoin on voitu näyttää, että Valion ja sen kilpailijoiden perusmaitojen myynti on ollut tappiollista ja siten olisi syntynyt kilpailijoiden poissuljentariski.
- (178) KKV:n päätöksessä jakoa ei ole tehty lopputuotteiden markkina-arvojen pohjalta, vaan se on tehty Valion varastokirjanpidossa vuonna 2009 käytetyllä rasvan ja proteiinin arvosuhteella 30/70. Valion vaihto-omaisuusvarastoa arvioidaan tilinpäätöshetkellä varastossa olevien kansainvälisten bulkkituotteiden, ei tuoretuotteiden markkina-arvon pohjalta. Syy käytetylle arvosuhteelle 30/70 on kirjanpidollinen. Varastossa olevien teollisuustuotteiden arvo on voinut aiheuttaa alaskirjaustarpeen tilinpäätöksessä todennäköistä myyntihintaa vastaavaksi.
- (179) Markkinaoikeuden päätöksessä tätä jakosuhdetta on puolestaan perusteltu raakamaidon rasva- ja proteiinipitoisuuksien ylityksistä tai alituksista maksettavalla kymmenyshinnoittelulla. Maidontuottajille maksetaan kymmenyshinnoittelua tarkoituksena ohjata karjanjalostusta ja raakamaidon laatua pitkällä aikavälillä. Kymmenyshinnoittelusta auki laskettu rasvan tai proteiinin arvo osuu sattumanvaraisesti lähelle arvosuhdetta 30/70.
- (180) KKV:n ja markkinaoikeuden perustelut jakotavalle ovat virheellisiä. KKV:n varastoarvostuksesta ottama jakotapa 30/70 on ottanut huomioon varastossa olevien lopputuotteiden markkina-arvon, mutta vääristä tuotteista, kansainvälisistä bulkkituotteista. Markkinaoikeuden päätöksessä proteiinin ja rasvan arvoa ei ole johdettu maito- ja kermapohjaisten lopputuotteiden markkina-arvoista, vaan markkinaoikeuden perusteluissa proteiinin ja rasvan arvoa haetaan kymmenyshinnoittelusta eli raakamaidon laadun ohjaustekijöistä.
- (181) Kohdistus pitäisi tehdä laskentatoimen vakiintuneilla kohdistusperiaatteilla eli perusmaidon tuotannossa yhteisestä raaka-aineesta syntyvien lopputuotteiden markkina-arvon pohjalta. Jos raakamaidon hankintahinnan kohdistus tehdään tällä periaatteella, tulee arvosuhteen 30/70 väärä taso näkyviin. Kotimaan markkina-arvojen pohjal-

ta tehty raakamaidon hankintahinnan kohdistus osoittaa, että perusmaitojen myynti on käytännössä aina kattanut kustannuksensa niin Valiolla kuin sen yhtä tehokkaalla kilpailijallakin. Kun Valion raakamaidon hankintahinnassa sisällä oleva voitto-osuus eliminoidaan kustannuslaskennasta, on kustannusten kattaminen vielä selkeämpää.

- (182) Puuttuminen Valion hinnoitteluun KKV:n soveltamalla tavalla takaa tehottomallekin kilpailijalle mahdollisuuden säilyä markkinoilla pelkästään perusmaitoja pakkaamalla. Valio sen sijaan sulkeutuu perusmaitokilpailusta ja joutuu lisäämään sille kannattamattomampien kansainvälisten bulkkituotteiden tuotantoa. KKV:n ja markkinaoikeuden päätös varmistaa kilpailun säilymisen perusmaitomarkkinoilla vain silloin, jos kilpailulla tarkoitetaan sitä, että markkinoilla on itseisarvoisesti monta toimijaa ja kuluttajahinnat ovat korkeat. Tällaisissa olosuhteissa puuttuminen hintakilpailuun vahingoittaa kilpailuprosessia eikä suojele sitä.
- (183) Oikea tapa tarkastella Valion menettelyä olisi komission täytäntöönpanotiedonannon mukainen arviointi, jossa jokainen tunnusmerkkitekijä on tutkittava erikseen Valion taloudelliset tosiseikat ja liiketoimintatodellisuus huomioon ottaen. Tuolloin Valion menettelyn arvioinnissa uhraustunnusmerkin tarkastelun olisi perustuttava jäykän kustannusmittaritarkastelun sijaan uhraustunnusmerkin arviointiin erikseen siten, että ensin selvitetään, onko Valio hinnoittelullaan luopunut voitosta tai aiheuttanut itselleen sellaista tappiota, joka olisi ollut vältettävissä. Jos tämä tarkastelu osoittaa Valion tehneen uhrauksen, tulisi Valion menettelystä lisäksi aiheutua hypoteettisen yhtä tehokkaan kilpailijan poissuljentaa ja kuluttajahaittaa, jotta kysymys olisi kielletystä menettelystä.
- (184) KKV on kyseenalaistanut komission täytäntöönpanotiedonannon aseman oikeusohjeena ja antanut ymmärtää, että tiedonantoa ei voitaisi käyttää oikeuslähteenä. Viraston kanta on virheellinen. Valio katsoo, että komission tiedonanto heijastaa EU-tasolla kilpailupoliittikkaa ohjaavan viranomaisen näkemystä oikeuskäytännön tulkinnasta. Tiedonannossa esitetyillä kannanotoilla on jo unionin oikeuden yhtenäisen soveltamisen johdosta oikeuslähdeasema.
- (185) Valio ei ole syyllistynyt saalistushinnoitteluun tässä asiassa merkityksellisen komission täytäntöönpanotiedonannon tunnusmerkistöllä arvioiden. Valio ei ole syyllistynyt saalistushinnoitteluun myöskään aikaisemman oikeuskäytännön mukaisilla kustannusmittareilla

tarkastellen. KKV ei ole osoittanut Valion hinnoittelulla olevan yhtä tehokkaita kilpailijoita poissulkevia vaikutuksia eikä kuluttajahaittaa.

- (186) Valion menettelyä ei ole tutkittu muuna väärinkäyttönä kuin saalistushinnoitteluna. Tosiasiassa KKV tuntuu kuitenkin moittivan Valiota menettelystä, joka muistuttaa hintaruuvien tyypistä tilannetta. Vaikuttaa siltä, että KKV:n mukaan Valio heikentäisi menettelyllään kilpailijoiden asemaa lopputuotteiden (perusmaidot) markkinoilla, jos se saisi aikaan tilanteen, jossa kilpailijoiden kohtaaman raaka-ainehinnan ja niiden lopputuotteesta saaman tukkuhinnan väliin ei jäisi riittävää voittomarginaalia. Tällaisessa menettelyssä ei ole kysymys saalistushinnoittelusta, eikä Valiota voida tuomita sellaisesta menettelystä, jota ei ole KKV:ssa tutkittu.
- (187) Puuttuminen Valion menettelyyn olisi SEUT 102 artiklan tavoitteiden vastaista. KKV on arvioinut poissuljentaa todellisten, mahdollisesti tehottomampien kilpailijoiden markkinoilla säilymisen näkökulmasta, ei oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla Valion hypoteettisen yhtä tehokkaan kilpailijan näkökulmasta. KKV:n viittaama määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen ”erityinen velvollisuus” olla toiminnallaan rajoittamatta toimivaa ja vääristymättömää kilpailua sisämarkkinoilla tarkoittaa SEUT 102 artiklan arvioinnin kannalta sitä, että yritystä kielletään toteuttamasta sellaisia käytäntöjä, joilla on syrjäyttävä vaikutus sen vähintään yhtä tehokkaisuuteen kilpailijoihin. SEUT 102 artiklan tarkoituksena ei ole suojella vähemmän tehokkaiden kilpailijoiden pysymistä markkinalla.
- (188) KKV on virheellisellä päätöksellä määrännyt Valiolle hintakilpailukiellon ja ylikorkean, keinotekoisien minimihinnan. Puuttuminen Valion hinnoitteluun saalistushinnoitteluperusteella tai muulla perusteella vahingoittaa kuluttajia ja tukee tehottomampienkin kilpailijoiden toimintaa. Puuttumisella poistetaan sekä hintakilpailu perusmaitojen markkinoilta että dynaaminen jalostusarvokilpailu tuottajamarkkinalla. Samalla poistetaan kannustimet innovaatioihin.
- (189) Valion vastaselityksessään korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittämiä kustannusten luonnetta, kustannusten kohdistamista ja hinnoittelun arvioimista koskevia yksityiskohtaisia perusteluja on selostettu jäljempänä aihepiireittäin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksoissa VI.8.4.3 (kustannusten luonne), VI.8.5.3 (kustannusten kohdistaminen) ja VI.8.6.3 (hinnoittelun arvioiminen).

- (190) Valion muutoin esittämiä yksityiskohtaisia perusteluja on selostettu jäljempänä aihepiireittäin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksoissa VI.3.2 ja VI.4.2 (hallintopäätöksen sisältöä koskevat vaatimukset sekä puolustautumisoikeuksien toteutuminen ja muu menettely), VI.5.3, VI.6.3 ja VI.7.3 (merkitykselliset markkinat ja Valion määräävä markkina-asema), VI.8.4.3, VI.8.5.3, VI.8.6.3, VI.8.7.3, VI.8.8.3, VI.8.9.3 ja VI.8.10.3 (määräävän markkina-aseman väärinkäyttö) sekä VI.10.3 (seuraamusmaksu).
- (191) *KKV:lle* ja *Arlalle* on lähetetty tiedoksi Valion vastaselitys.

5. Muut selitykset ja lausunnot

5.1 Valion selitys 12.3.2015

- (192) *Korkein hallinto-oikeus* on varannut Valiolle tilaisuuden esittää suullista käsittelyä koskevan vaatimuksensa perusteet ja ilmoittaa, mitä selvitystä yhtiö mahdollisessa suullisessa käsittelyssä esittäisi.
- (193) *Valio* on antanut 12.3.2015 selityksen, jossa se on todennut muun ohella, että se ei pidä valituksessaan vaatimansa suullisen käsittelyn toimittamista tarpeellisena. *Valio* on lisäksi todennut käsityksensä, että asiassa ei ole tarvetta ennakkoratkaisun pyytämiseen unionin tuomioistuimelta.
- (194) *KKV:lle* ja *Arlalle* on lähetetty tiedoksi Valion selitys.

5.2 *KKV:n* lisälausunto 30.4.2015

- (195) *KKV* on antanut lisälausunnon, jossa se on todennut muun ohella seuraavaa:
- (196) Asiassa on kysymys Valion pyrkimyksestä poistaa tehokas kilpailu perusmaitojen markkinoilta 1.3.2010 lähtien. Menettely alkoi Valion pudotettua kaikkien asiakkaidensa perusmaitojen tukkuhintoja ilmoitusluontoisesti kesken jo neuvotellun vähittäiskaupan valikoidun majakson. Hintojen lasku kaikille asiakkaille oli poikkeuksellisen suuri, jopa historiallinen, ja sen seurauksena Valion perusmaitojen hinnat alittivat niiden valmistuksen muuttuvat kustannukset.
- (197) Hintojen huomattava lasku perustui Valion ylimmässä johdossa tehtyyn strategiseen päätökseen siitä, että tehokkaan kilpailun perusmaitojen markkinoilla on loputtava. Erityisesti tämä tarkoitti Valion

pääkilpailijan Arlan tuoman kilpailun paineen poistamista markkinoilta.

- (198) Asiakirjanäyttö osoittaa, että tehokkaan kilpailun poistuttua Valio arvioi pystyvänsä saavuttamaan erittäin huomattavan markkinaosuuden ja nostamaan hinnat takaisin tasolle, joka edelsi Arlan tuoman kilpailun paineen tuloa markkinoille. Valion valitseman hinnoittelustrategian taloudellinen tarkoitus perustui siten tietoisuuteen siitä, että strategia oli taloudellisesti kestävä sen kilpailijoille ja että nämä eivät pidemmällä tähtäimellä pystyisi vastaamaan hinnoitteluun. Johtava peruste Valion hinnoittelustrategiassa oli kilpailun sulkeminen pois markkinoilta oman perusmaitoliiketoiminnan lyhyen aikavälin kannattavuuden kustannuksella.
- (199) Valio on pyrkinyt vastaselityksessään tekemään asiasta monimutkaisen. Vastaselitykseen sisältyy myös asia- ja numerovirheitä. Useat virheistä johtavat päinvastaiseen lopputulokseen kuin mihin oikeiden lähtötietojen ja lukujen käyttäminen johtaisi.
- (200) Valio on viitannut todistajankuulemisiin markkinaoikeudessa käytännössä vain silloin, kun se pyrkii osoittamaan, ettei KKV:n asiakirja-aineistolla syrjäyttämistarkoituksesta olisi merkitystä. Kaksi viikkoa kestäneessä suullisessa käsittelyssä kuultiin 15 todistajaa ja käsiteltiin kaikkia asian ratkaisun kannalta keskeisiä tosiasiakysymyksiä, kuten raakamaidon kustannusluonnetta, raakamaidon hankintamarkkinoiden kilpailuolosuhteita, rasvan ja proteiinin arvoa, kotimaisuuden merkitystä ja menettelyn vaikutuksia Valion kilpailijoiden toimintaedellytyksiin. Valio ei ole osoittanut, miksi todistajankertomuksia ei tulisi pitää luotettavina tai miksi asiaa päinvastaisista kertomuksista huolimatta tulisi arvioida Valion väittämin tavoin.
- (201) KKV on näyttänyt toteen sekä Valion muuttuvat kustannukset alitavan hinnoittelun että syrjäyttämistarkoituksen, samoin kuin sen, että yhtä tehokas kilpailija oli vaarassa sulkeutua markkinoilta. KKV on näyttänyt myös toteen Valion saalistusstrategian. Valio oli tietoisesti valmis luopumaan voitosta lyhyellä aikavälillä vallataksseen markkinat itselleen pidemmällä aikavälillä. Myös Valion omalla tarkastelutavalla arvioituna yhtiö on tarkoituksella uhrannut lyhyen aikavälin voittonsa.
- (202) *Valiolle* on lähetetty tiedoksi KKV:n lisälausunto.

5.3 *Arlan lisäselitys 30.4.2015*

- (203) *Arla* on antanut lisäselityksen, jossa se on todennut muun ohella seuraavaa:
- (204) Valio on hinnoitellut perusmaitonsa alle niiden valmistuksen keskimääräisten muuttuvien kustannusten 1.3.2010 alkaen lähes kolmen vuoden ajan. KKV ja markkinaoikeus ovat arvioineet Valion perusmaitojen hinnoittelua oikein vertaamalla Valion perusmaitojen toteutunutta hintaa niiden toteutuneisiin keskimääräisiin muuttuviin ja kokonaiskustannuksiin. Asiassa ei ole perusteita poiketa unionin tuomioistuimen vakiintuneesta tavasta arvioida saalistushinnoittelua. Valion perusmaitojen hinnoittelun on näytetty täyttävän saalistushinnoittelun tunnusmerkistön.
- (205) Asiassa ei ole tarpeen esittää muuta näyttöä saalistushinnoittelun osoittamiseksi, koska Valion perusmaitojen hinnoittelu on alittanut niiden valmistuksen keskimääräiset muuttuvat kustannukset. KKV ja markkinaoikeus ovat kuitenkin kattavan näytön perusteella todenneet, että Valion perusmaitojen kustannukset alittavan hinnoittelun taustalla on ollut markkinoiden kilpailunvastaiseen sulkemiseen tähtäävä strategia. Valion menettely on myös tosiasiallisesti ollut omiaan rajoittamaan kilpailua sulkemalla markkinat kilpailunvastaisesti ja johtamalla siten kuluttajahaittaan.
- (206) *Valiolle* on lähetetty tiedoksi *Arlan* lisäselitys.

5.4 *Valion lisävastaselitys 18.6.2015*

- (207) *Valio* on antanut lisävastaselityksen, jossa se on todennut muun ohella seuraavaa:
- (208) KKV:n päätös on perustunut kilpailuoikeudellisen saalistusnormin väärään soveltamiseen. Tämä on johtanut Valion kannalta kohtuuttomaan perusmaitojen markkinaosuuden romahdukseen ja kuluttajan kannalta tarpeettoman korkeaan maidon hintatasoon. Valion kilpailijoille päätös on antanut kilpailu- ja hintasuojaa sekä turvannut keinotekoisesti katetasoa, jolla kilpailijat ovat voineet myydä perusmaitoja ja niiden rinnakkaistuotteita eli kerma- ja voivalmisteita Suomessa ilman, että Valion hintakilpailu olisi ollut pidäkkeenä. KKV:n päätös on vääristänyt markkinat kuluttajan edun vastaisesti.

- (209) Kilpailijoiden markkinaosuuksien valtauksessa ei ole ollut mitään sellaisia KKV:n päätöksessä viitattuja kasvun esteitä, joita kilpailijat ja erityisesti Arla olisivat kohdanneet. Kilpailijoilla ei ole ollut kapasiteetin rajoituksia. Kun kauppa on pyytänyt tarjouksia joko brändimaidosta tai *private label* -valmistuksesta, kilpailijat ovat voineet vastata ongelmitta tarjouspyyntöjen volyyymivaatimuksiin.
- (210) KKV on korostanut perusmaitojen tukkumarkkinoiden määräävän markkina-aseman perusteena myös Valion hallitsevaa asemaa raakamaidon hankintamarkkinoilla. Tämäkään asema ei kuitenkaan ole ollut kilpailijoiden kasvun esteenä. Kun vain perusmaitoissa kotimaisella raaka-aineella on kuluttajamieltyysten perusteella merkitystä, esimerkiksi Arla on voinut lisätä suorahankintaa tuottajilta täsmäytetysti vain perusmaidon tuotantotarpeisiin. Muihin tuotteisiin se ei suomalaista raaka-ainetta tarvitse. Markkinaosuus koko raakamaidon tuotannosta ei kerro mitään perusmaitojen tukkumarkkinoiden markkinavoimasta.
- (211) Valion kiintiömaidon myynti on joustava lisä raakamaidon hankintaan, jollei kilpailija halua sitoutua tuottajamarkkinoilla pitkäaikaiseen ja joustamattomaan kumppanuuteen tuottajan kanssa. Meijeriyritys ei voi toisaalta hylätä tuottajakumppania, jos yritys sattuu menettämään perusmaitokauppoja. Valio eikä yksikään muu meijeriyritys ole näin myöskään menetellyt. Tuottajasitoumus on kaikille meijeriyrityksille perusluonteeltaan pysyvä. Toisin kuin KKV on esittänyt, Valio-ryhmä ei ole aktiivisesti pyrkinyt saamaan lisää tuottajia tai estämään niiden lähtöä kilpailijoille.
- (212) Perusmaitovolyyymien menetykset olivat alkaneet jo vuonna 2009, kun Valion hinnat olivat korkealla. Arla oli aloittanut ruotsalaisen raakamaidon maahantuonnin uhkauksensa mukaisesti ja tehnyt kaupalle selvästi Valion hintatasoa edullisempia maitotarjouksia. Valion oli vastattava Arlan hintahaasteeseen ilman tarkkaa tietoa siitä, mikä kilpailijan hintataso oli. Valion tavoitteena oli alkuvuodesta 2010 ja sen jälkeen vain puolustaa markkina-asemaansa ja vastata kilpailuun. Asiassa esitetty näyttö ei osoita, että Valiolla olisi ollut suunnitelmassa vallata lisää perusmaitojen markkinaosuuksia ja säävuttaa monopolistista asemaa perusmaitoissa, minkä jälkeen Valio olisi voinut kompensoida hintakilpailun menetykset ylihinnottelulla.
- (213) KKV:n päätös on perustunut väitteeseen, jonka mukaan Valio olisi tehnyt jokaisella myydyllä perusmaitolitralla suoraa tappiota, koska

perusmaidon muuttuvia kustannuksia ei olisi katettu niiden myyntihinnoilla. KKV ei ole esittänyt näyttöä siitä, että Valiolla olisi koskaan laskettu näin ja syyllistytty siten tarkoitukselliseen tappioon ja tuloksen uhraamiseen.

- (214) Valion esittämä perusmaitotulosyksikön tuloslaskelma sen sijaan osoittaa, että Valion ja sen yhtä tehokkaan perusmaitokilpailijan tulos perusmaitojen ja siitä irtoavan ylijäämäkerman myynnissä kotimarkkinoilla on kokonaisuutena ollut tarkastelujaksolla 2010–2012 voitollista. Tämä koskee 2000-luvulla monia muitakin vuosia, jolloin perusmaitojen myyntihinnan ja tuottajamarkkinoiden tilityshinnan suhde on KKV:n tavalla laskien näennäisesti osoittanut samaa ”tappiota” ja uhrausta. Mikään meijeriyritys ei kuitenkaan ole sulkeutunut markkinoilta. Perusmaitotulosyksiköt ovat pysyneet kaikilla voitollisina.
- (215) *KKV:lle ja Arlalle* on lähetetty tiedoksi Valion lisävastaselitys.

6. Korkeimman hallinto-oikeuden asian käsittelyn aikana tekemät päätökset täytäntöönpanon kieltämisestä ja asiakirjojen julkisuudesta

- (216) *Korkein hallinto-oikeus* on välipäätöksellään 19.8.2014 taltionumero 2442 kieltänyt markkinaoikeuden valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon Valion maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun osalta. Välipäätöksen mukaan täytäntöönpanon kieltoa koskeva määräys on voimassa, kunnes Valion valitus on korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistu tai asiassa toisin määrätään.
- (217) *Korkein hallinto-oikeus* on päätöksellään 18.11.2015 taltionumero 3348 ratkaissut Valion erillisen valituksen asiakirjajulkisuutta koskevassa asiassa (korkeimman hallinto-oikeuden diaarinumero 3704/1/13). KKV oli Valion asiakirjapyynnön johdosta tekemällään päätöksellä 8.6.2012 kieltäytynyt luovuttamasta yhtiölle eräitä kilpailuasian tutkinnassa kertyneitä asiakirjoja (niin sanotut kerma-ansaintaselvitykset) ja Helsingin hallinto-oikeus oli päätöksellään 25.10.2013 nro 13/0760/5 hylännyt yhtiön valituksen. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä Valiolle on annettu sen asiakirjapyynnön kohteina olleisiin asiakirjoihin sisältyneet julkiset ja asianosaisjulkiset tiedot. Muilta osin yhtiön valitus on hylätty.
- (218) Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.4.3.3 on selostettu tarkemmin Valion kerma-ansaintaselvityksiä koskevan asia-

kirjapyyntöön käsittelyn eri vaiheita sekä niitä selvitysten osia, jotka yhtiö on käsittelyn eri vaiheissa saanut.

7. Muut selvitykset ja tiedoksiannot

- (219) *KKV:lle* on lähetetty tiedoksi Arlan selitys 31.10.2014 ja lisäselitys 30.4.2015.
- (220) *Arlalle* on lähetetty tiedoksi KKV:n lausunto 31.10.2014 ja lisälausunto 30.4.2015.
- (221) *Korkein hallinto-oikeus* on 19.11.2015 varannut Valiolle tilaisuuden antaa selitys korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuutta koskevan päätöksen 18.11.2015 taltionumero 3348 (katso edellä jakso IV.6) liitteinä olleiden, Valiolle annettujen asiakirjojen johdosta.
- (222) *Valio* on antanut korkeimman hallinto-oikeuden edellä mainitun päätöksen liitteenä olleiden asiakirjojen johdosta selityksen 4.12.2015.
- (223) *KKV:lle* ja *Arlalle* on lähetetty tiedoksi Valion selitys 4.12.2015.
- (224) *KKV* on antanut lisälausunnon 16.12.2015.
- (225) *Arla* on antanut lisäselityksen 22.12.2015.
- (226) *Valiolle* on lähetetty tiedoksi KKV:n lisälausunto 16.12.2015 ja Arlan lisäselitys 22.12.2015.
- (227) *KKV:lle* on lähetetty tiedoksi Arlan lisäselitys 22.12.2015.
- (228) *Arlalle* on lähetetty tiedoksi KKV:n lisälausunto 16.12.2015.
- (229) *Arla* on antanut selvityksen oikeudenkäyntikuluistaan.
- (230) *Valiolle* on lähetetty tiedoksi Arlan selvitys oikeudenkäyntikuluista.
- (231) *Valio* on antanut lisäselityksen 18.1.2016 sekä selvityksen oikeudenkäyntikuluistaan.
- (232) *KKV:lle* ja *Arlalle* on lähetetty tiedoksi Valion lisäselitys 18.1.2016 ja selvitys oikeudenkäyntikuluista.

- (233) *KKV* on antanut Valion oikeudenkäyntikulujen määrää koskevan lisälausunnon 3.2.2016.
- (234) *Valiolle* on lähetetty tiedoksi *KKV*:n lisälausunto 3.2.2016.

V KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian.

Valion valitus hylätään. Markkinaoikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta pääasian eikä oikeudenkäyntikulujen osalta. Valiolle markkinaoikeudessa määrätty 70 miljoonan euron seuraamusmaksu pysytetään voimassa.

Valion korkeimmassa hallinto-oikeudessa aiheutuneiden oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus hylätään.

Valio määrätään korvaamaan Arlan oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa 50 000 eurolla viivästyskorkeineen. Arlan vaatimus hylätään enemmälti. Viivästyskorko määräytyy korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaisesti siitä lukien, kun kuukausi on kulunut korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta.

Korkeimman hallinto-oikeuden välipäätöksellä 19.8.2014 taltionumero 2442 määrätty seuraamusmaksun täytäntöönpanon kieltä raukeaa.

VI KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISUN PERUSTELUT

1. Kysymyksenasettelu

- (235) *KKV* on päätöksessään 20.12.2012 katsonut, että Valio on käyttänyt väärin määräävää markkina-asemaansa perusmaitojen valmistuksen ja tukkumyynnin markkinoilla. *KKV* on määrännyt Valion lopettamaan päätöksessä kuvatun määräävän markkina-aseman väärinkäytön ja tehnyt samalla markkinaoikeudelle esityksen 70 miljoonan euron seuraamusmaksun määräämiseksi yhtiölle.
- (236) Markkinaoikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt Valion valituksen *KKV*:n päätöksestä 20.12.2012 ja määrännyt yhtiön maksamaan valtiolle seuraamusmaksuna 70 miljoonaa euroa. Mark-

kinaoikeus on lisäksi velvoittanut Valion korvaamaan Arlan oikeudenkäyntikulut 100 000 eurolla korkoineen ja hylännyt Valion vaatimukset oikeudenkäyntikulujensa korvaamisesta.

- (237) Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tulee Valion valituksesta pääasian osalta ratkaistavaksi, onko KKV voinut esittämillään perusteilla määrätä yhtiön lopettamaan KKV:n päätöksessä kuvatun menettelyn ja onko markkinaoikeus voinut esittämillään perusteilla määrätä yhtiön maksamaan kyseisen menettelyn vuoksi 70 miljoonan euron seuraamusmaksun.
- (238) Valion valituksensa tueksi esittämien perustelujen johdosta asiassa tulee tältä osin muun ohella arvioitavaksi, onko KKV:n päätös lainvastainen sillä perusteella, että se ei vastaa hallintopäätöstä koskevia sisällöllisiä vaatimuksia. Lisäksi asiassa tulee arvioitavaksi, perustuuko päätös virheelliseen menettelyyn muun ohella sillä perusteella, että Valion puolustautumisoikeutta tai oikeutta tulla kuulluksi on loukattu.
- (239) Valion menettelyn kilpailuoikeudellisen arvioinnin osalta asiassa tulee ratkaistavaksi, onko markkinaoikeus voinut katsoa yhtiön syyllistyneen KKV:n päätöksessä kuvatulla menettelyllä SEUT 102 artiklassa ja kilpailulain 7 §:ssä (tai tätä ennen voimassa olleen kilpailunrajoituslain 6 §:ssä) kiellettyyn määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Tältä osin asiassa tulee esikysymyksenä arvioitavaksi, onko asian arvioimisen kannalta merkitykselliset markkinat määritetty oikein ja onko Valio ollut asian arvioimisen kannalta merkityksellisellä ajanjaksolla näillä markkinoilla määräävässä markkina-asemassa.
- (240) Mikäli Valion menettelyä on pidettävä edellä todetuin tavoin kiellettyinä määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä, asiassa tulee ratkaistavaksi, onko KKV voinut määrätä yhtiön lopettamaan menettelyn ja onko markkinaoikeus voinut määrätä yhtiön maksamaan valtiolle päätöksestään ilmenevän seuraamusmaksun.

2. Sovellettavat määräykset ja säännökset sekä muu huomioon otettava aineisto

2.1 Unionin oikeus

2.1.1 EU:n perusoikeuskirja

- (241) Perusoikeuskirjan 47 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissä tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

2.1.2 Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus

- (242) SEUT 102 artiklan mukaan sisämarkkinoille soveltumaton ja kiellettyä on yhden tai useamman yrityksen määräävän aseman väärinkäyttö sisämarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla, jos se on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tällaista väärinkäyttöä voi olla erityisesti:
- a) kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen;
 - b) tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi;
 - c) erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasemaan asettavalla tavalla;
 - d) sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppataivan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

2.2 Euroopan ihmisoikeussopimus

- (243) Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

- (244) Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan käsitteellä rikossyyte on autonominen eli kansallisista oikeusjärjestyksistä riippumaton merkityssisältö. Tämän vuoksi myös eräät hallinnollisissa menettelyissä määrättyjä seuraamuksia koskevat menettelyt kuuluvat edellä mainitun sopimusmääräyksen soveltamisalaan.
- (245) Kilpailulain ja kilpailunrajoituslain mukaisen seuraamusmaksun määräämistä koskevaa menettelyä on mainitun oikeuskäytännön valossa pidettävä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvana (esimerkiksi tuomio 23.11.2006, *Jussila v. Suomi*, kohta 43 sekä tuomio 15.11.2016, *A ja B v. Norja*, kohta 133). Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan vaatimusten toteutumista esillä olevassa asiassa arvioitaessa on otettava huomioon, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan nämä vaatimukset eivät rikosprosessin ydinalueen ulkopuolella välttämättä ole kaikilta osin identtisiä varsinaiselta rikosprosessilta edellytettävien vaatimusten kanssa (edellä mainittu *Jussila v. Suomi*, kohta 43 sekä edellä mainittu *A ja B v. Norja*, kohta 133).
- (246) Perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettu suoja unionin oikeudessa vastaa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa vahvistettua suojaa (asia C-439/11 P *Ziegler v. komissio*, 126 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

2.3 *Kansallinen oikeus*

2.3.1 *Suomen perustuslaki*

- (247) Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.
- (248) Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

- (249) Kuten jäljempänä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksosta VI.2.4 ilmenee, hallinnollisten seuraamusten osalta syyttömyysolettaman huomioon ottaminen perustuu perustuslain 21 §:ään.

2.3.2 *Kilpailulaki*

- (250) Kilpailulain 1 §:n 1 momentin mukaan kyseisen lain tarkoituksena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Pykälän 2 momentin mukaan lakia sovellettaessa on erityisesti otettava huomioon markkinoiden toimintaedellytysten ja elinkeinon harjoittamisen vapauden suojaaminen niin, että myös asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta.
- (251) Lain 3 §:n mukaan, kun kilpailunrajoitus on omiaan vaikuttamaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sovelletaan myös muun ohella SEUT 102 artiklan säännöksiä.
- (252) Lain 4 §:n 2 kohdan mukaan laissa tarkoitetaan määrävällä markkina-aseamalla yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla taikka elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä olevaa koko maan tai tietyn alueen kattavaa yksinoikeutta tai muuta sellaista määrävää asemaa tietyillä hyödykemarkkinoilla, joka merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluporilla.
- (253) Lain 7 §:n mukaan yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän määrävän markkina-aseman väärinkäyttö on kiellettyä. Väärinkäyttöä voi olla erityisesti:
- a) kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen;
 - b) tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi;
 - c) erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppanien samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla; tai
 - d) sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen

vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

- (254) Lain 9 §:n (948/2011) 1 kohdan mukaan, jos kilpailunrajoitus on kielletty muun ohella 7 §:ssä taikka SEUT 102 artiklassa, Kilpailuvirasto voi määrätä elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän lopettamaan 7 §:ssä taikka SEUT 102 artiklassa kielletyn menettelyn (säännöksessä oleva viittaus Kilpailuvirastoon on muutettu lailla 662/2012 viittaukseksi KKV:oon).
- (255) Lain 12 §:n 1 momentin mukaan elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle, joka rikkoo muun ohella 7 §:n taikka SEUT 102 artiklan säännöksiä, määrätään seuraamusmaksu, jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin perusteetomana. Pykälän 3 momentin (948/2011) mukaan seuraamusmaksun määrää Kilpailuviraston esityksestä markkinaoikeus. Maksu määrätään maksettavaksi valtiolle (säännöksessä oleva viittaus Kilpailuvirastoon on muutettu lailla 662/2012 viittaukseksi KKV:oon).
- (256) Lain 13 §:n mukaan seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin, ja sitä määrättäessä on otettava huomioon rikkomuksen laatu ja laajuus, moitittavuuden aste sekä rikkomuksen kestoaika. Seuraamusmaksu saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän liikevaihdosta siltä vuodelta, jona elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä viimeksi osallistui rikkomukseen.
- (257) Lain 38 §:n 2 momentin mukaan tutkinnan kohteena olevalla elinkeinonharjoittajalla on pyynnöstä suullisesti tai muulla sopivalla tavalla oikeus saada tieto tutkintaa koskevista asiakirjoista ja asian käsittelyvaiheesta siltä osin kuin siitä ei voi aiheutua haittaa asian selvittämiseksi, jollei viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetusta laista (621/1999) tai Euroopan unionin säädöksissä toisin säädetä.
- (258) Kilpailulain 38 §:n 4 momentin (948/2011) mukaan elinkeinonharjoittajalla on oikeus tulla kuulluksi, ennen kuin Kilpailuvirasto tekee seuraamusmaksuesityksen tai muun ohella 7 §:n taikka SEUT 102 artiklan vastaisen menettelyn toteavan päätöksen. Kilpailuvirasto ilmoittaa elinkeinonharjoittajalle kirjallisesti tutkinnassa esiintulleisiin seikkoihin liittyen sitä vastaan esittämänsä väitteet ja nii-

den perustelut. Kilpailuvirasto asettaa kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa elinkeinonharjoittaja voi esittää Kilpailuvirastolle näkökantansa suullisesti tai kirjallisesti (säännöksessä olevat viittaukset Kilpailuvirastoon on muutettu lailla 662/2012 viittaukseksi KKV:oon).

- (259) Markkinaoikeuden päätöksestä ilmenevin tavoin kilpailunrajoituslaki on sisältänyt asiallisesti vastaavat aineelliset säännökset määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä siltä osin kuin tässä asiassa on kysymys.

2.3.3 Muut sovellettavat säännökset

- (260) Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.
- (261) Hallintolain 44 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu.
- (262) Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.
- (263) Hallintolainkäyttölain 33 §:n 1 momentin mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Pykälän 2 momentin mukaan valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.
- (264) Hallintolainkäyttölain 51 §:n 1 momentin mukaan valitusviranomaisen on päätöksessään annettava ratkaisu asiassa esitettyihin vaatimuksiin. Valitusviranomaisen tulee harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa.

2.4 Muu huomioon otettava aineisto

- (265) *EU:n perusoikeuskirjan* 41 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Artiklan 2 kohdassa on lueteltu tähän oikeuteen erityisesti kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet.
- (266) Perusoikeuskirjan 41 artiklaa ei ole sanamuotonsa mukaan osoitettu jäsenvaltioille, vaan unionin toimielimille, elimille ja laitoksille (katso tältä osin myös asia C-419/14 *WebMindLicenses*, 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja C-166/13 *Mukarubega*, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Artiklassa tarkoitettuja oikeuksia asiallisesti vastaavat oikeudet hyvään hallintoon on Suomessa turvattu perustuslain 21 §:ssä ja yleislakina noudatettavassa hallintolaissa.
- (267) Perusoikeuskirjan 48 artiklan 1 kohdan mukaan jokaista syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen.
- (268) *Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003* (asetus perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa, nykyisin SEUT 101 ja 102 artiklassa, vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta; jäljempänä *täytäntöönpanoasetus*) 2 artiklassa on säädetty todistustaakasta. Artiklan mukaan kaikissa muun ohella SEUT 102 artiklan soveltamismenettelyissä kansallisella ja yhteisön tasolla mainitun artiklan määräysten rikkomista koskeva todistustaakka kuuluu osapuolelle tai viranomaiselle, joka väittää määräystä rikottavan.
- (269) Täytäntöönpanoasetuksen johdanto-osan 5 perustelukappaleessa on todettu, että yhteisön kilpailusääntöjen tehokkaan täytäntöönpanon ja samalla puolustusta koskevien perusoikeuksien noudattamisen varmistamiseksi asetuksessa olisi säädettävä muun ohella SEUT 102 artiklassa tarkoitettu todistustaakasta. Osapuolen tai viranomaisen, joka väittää mainittua artiklaa rikotun, tehtävänä on todistaa tavanomaisten oikeudellisten vaatimusten mukaisesti rikkomisen tapahtuneeksi. Yrityksen tai yritysten yhteenliittymän, joka vetoaa oikeuteen puolustautua rikkomisväitettä vastaan, tehtävänä on osoittaa tavanomaisten oikeudellisten vaatimusten mukaisesti, että edellytykset tällaisen puolustautumisen soveltamiselle täyttyvät.

- (270) Täytäntöönpanoasetuksen johdanto-osan 5 perustelukappaleessa on edelleen todettu, että tämä asetus ei vaikuta todistelunormistoa koskeviin kansallisiin sääntöihin eikä jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten ja tuomioistuinten velvollisuuksiin varmistua tosiseikoista, joilla on asiassa merkitystä, edellyttäen, että tällaiset säännöt ja velvoitteet ovat yhteensopivat yhteisön oikeutta koskevien yleisten periaatteiden kanssa.
- (271) *Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä* rangaistusluonteiset hallinnolliset taloudelliset seuraamukset on valtiosäännön kannalta asiallisesti rinnastettu rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan tällaiset maksut eivät ole perustuslain 81 §:n mielessä veroja tai maksujakaan, vaan lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi laissa on täsmällisesti säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (esimerkiksi PeVL 15/2016 vp, PeVL 10/2016 vp, PeVL 28/2014 vp ja PeVL 9/2012 vp niissä viitattuine muine lausuntoineen).
- (272) Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esimerkiksi PeVL 15/2016 vp ja PeVL 9/2012 vp). Säännösten tulee täyttää myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esimerkiksi PeVL 15/2016 vp ja PeVL 28/2014 vp).
- (273) Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan hallinnolliset sanktiot eivät saa menettelynsä puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi, eivätkä ne voi myöskään perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (esimerkiksi PeVL 15/2016 vp, PeVL 32/2005 vp ja PeVL 4/2004 vp).
- (274) *Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen myöhemmissä jaksoissa* on selostettu aihepiireittäin unionin tuomioistuimen tässä asiassa merkityksellistä oikeuskäytäntöä sekä muita sovellettavia tai muutoin huomioon otettavia oikeusohjeita.

3. Hallintopäätöksen sisältöä koskevat vaatimukset

3.1 *Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset*

- (275) Markkinaoikeus on katsonut, että KKV:n päätös ei ole Valion esittämällä perusteilla sisällöllisesti puutteellinen eikä KKV ole laiminlyönyt neuvontavelvollisuuttaan (markkinaoikeuden päätöksen 39–68 kohta).
- (276) Markkinaoikeus on tältä osin todennut ratkaisunsa perusteluina muun ohella seuraavaa:
- (277) KKV on päätöksellään määrännyt Valion lopettamaan siinä kuvatun määräävän markkina-aseman väärinkäytön. KKV:n toimivaltaan ei kuulu kilpailulain 9 §:n 2 kohdassa säädettyä lukuun ottamatta antaa yksityiskohtaisia määräyksiä siitä, miten päätöksen kohteena olevan yrityksen tulee menetellä rikkomuksen päättämiseksi, eikä KKV:n päätös ole tältä osin Valion väittämin tavoin puutteellinen. Päätöksen antamisen jälkeen Valiolle lähetetyssä kirjeessä ei ole ollut kysymys päätöksessä olleen puutteellisuuden jälkikäteisestä poistamisesta.
- (278) KKV on hallintomenettelyssä antanut Valiolle neuvontaa siitä, mitkä toimet viraston mukaan riittävät päättämään rikkomuksen, ja ohjeistusta muuttuvien kustannusten määrittelyyn. KKV:n toimivallasta todettu huomioon ottaen myöskään viraston neuvontavelvollisuuden ei voida katsoa kattaneen yksityiskohtaisten määräysten antamista siitä, miten päätöksen kohteena olevan yrityksen tulee menetellä rikkomuksen päättämiseksi.

3.2 *Valion kanta ja sen keskeiset perustelut*

- (279) Valion mukaan KKV:n päätökseen ei sisälly yksilöityä tietoa siitä, mihin yhtiö on velvoitettu. KKV on jälkikäteen ohjeistanut Valiota kirjeitse päätöksensä edellyttämän hinnankorotuksen suuruudesta sen jälkeen, kun yhtiö oli toteuttanut päätöksen edellyttämät hinnankorotukset. KKV:n ohjeistus ja päätös olivat keskenään ristiriidassa.

- (280) KKV:n tarve tarkentaa ja muuttaa päätöstä jälkikäteen osoittavat päätöksen virheellisyyden. Päätöksen täydentäminen jälkikäteen kirjeitse on myös menettelyvirhe.

3.3 *Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (hallintopäätöksen sisältöä koskevat vaatimukset)*

- (281) KKV on päätöksellään 20.12.2012 määrännyt Valion lopettamaan päätöksessä kuvatun määräävän markkina-aseman väärinkäytön. Virasto on samalla tehnyt markkinaoikeudelle esityksen 70 miljoonan euron seuraamusmaksun määräämiseksi yhtiölle.
- (282) KKV:n päätöksestä (esimerkiksi päätöksen jaksot *3 Kilpailuviraston päätös*, *5 Tiivistelmä* ja *10.8 Johtopäätökset oikeudellisesta arviosta*) ilmenee, että viraston mukaan Valio on käyttänyt määräävää markkina-asemaansa väärin 1.3.2010 alkaen perusmaitojen valmistuksen ja tukkumyynnin markkinoilla Suomessa. Päätöksestä ilmenee, että KKV on pitänyt määräävän aseman väärinkäyttönä keskeisesti sitä, että Valion perusmaitojen hinnat eivät ole 1.3.2010 jälkeen kattaneet perusmaitojen valmistukseen ja myyntiin kohdistuvia muuttuvia kustannuksia. Päätöksestä on lisäksi todettavissa muun ohella (esimerkiksi jakso *10.8 Johtopäätökset oikeudellisesta arviosta*), että KKV:n mukaan Valion menettely on ollut yhtiön hinnoittelustrategian tarkoituksesta esitetyn selvityksen valossa määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä myös siinä tapauksessa, että sen hintojen katsottaisiin kattaneen muuttuvat kustannukset, mutta jääneen alle kokonaiskustannusten.
- (283) KKV:n päätöksestä, erityisesti sen yli 120 sivua pitkästä jaksosta *10 Oikeudellinen arvio*, on käynyt ilmi, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. KKV:n soveltamat säännökset ovat niin ikään käyneet päätöksestä ilmi.
- (284) KKV on 11.1.2013 eli edellä mainitun päätöksen tekemisen jälkeen lähettänyt Valiolle kirjeen, jossa se on käsitellyt muun ohella rikkomuksen päättämiseen liittyviä toimenpiteitä. KKV on kirjeessään viitannut Valion julkisuuteen antamiin tietoihin, joiden mukaan yhtiö on tulkinnut KKV:n päätöksen edellyttävän 30 prosentin korotusta perusmaitojen tukkuhintoihin, ja ilmaissut pyrkivänsä kirjeellä oikaisemaan virheellisiä tulkintoja.
- (285) KKV on edellä mainitussa kirjeessään todennut, että sen päätökseen ei sisälly määräyksiä toimenpiteistä, jotka Valion tulisi toteuttaa rik-

komuksen päättämiseksi. Kirjeen mukaan virasto on antanut Valiolle useaan eri kertaan ohjeistuksen, jonka mukaan rikkomuksen päättämiseksi olisi riittävää, että yhtiön perusmaitoliiketoiminnan keskimääräiset tuotot kattavat perusmaitojen valmistuksesta aiheutuvat muuttuvat kustannukset. Virasto on todennut, että Valion ilmoittama 30 prosentin hinnankorotus ei perustu viraston päätökseen edes epäsuorasti.

- (286) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallintolain 44 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä on muun ohella käytävä selvästi ilmi yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Säännös koskee muun ohella kilpailunrajoituksen lopettamista koskevaa päätöstä, jonka KKV tekee kilpailulain 9 §:n nojalla.
- (287) Päätöksen tehnyt viranomainen ei voi jälkikäteen asianosaiselle antamallaan ohjeilla tai vastaavilla vapaamuotoisilla tiedoilla muuttaa sellaista päätöstä hallintolain 44 §:n 1 momentin mukaiseksi, joka ei alun perin ole täyttänyt mainitun säännöksen vaatimuksia. Asian käsittelyn aikana ja sen jälkeen asianosaiselle annetuilla tiedoilla voi kuitenkin olla merkitystä arvioitaessa sitä, onko päätös ollut tosiasiasiten epäselvä, että sitä olisi pidettävä hallintolain 44 §:n 1 momentin vaatimusten vastaisena.
- (288) Esillä olevassa asiassa KKV:n päätöksen eräät kohdat saattavat asiayhteydestä irrotettuina antaa mahdollisuuden erilaisille tulkinnoille siitä, mihin toimenpiteisiin Valion on tullut ryhtyä noudattaakseen päätöstä eli lopettaakseen päätöksessä kuvatun määrävän aseman väärinkäytön. Kuten edeltä ilmenee, päätöksessä on todettu yhtäältä, että KKV on pitänyt määrävän aseman väärinkäyttönä Valion muuttuvien kustannusten alittavaa hinnoittelua (jäljempänä *ensisijainen väärinkäyttöperuste*). Toisaalta päätöksen mukaan Valion menettely on yhtiön hinnoittelustrategian tarkoituksesta esitetyn selvityksen valossa ollut väärinkäyttöä myös siinä tapauksessa, että sen hintojen katsottaisiin kattaneen muuttuvat kustannukset mutta jääneen alle kokonaiskustannusten (jäljempänä *toissijainen väärinkäyttöperuste*).
- (289) KKV on ennen päätöksen tekemistä sekä sen jälkeen antanut Valiolle useaan eri kertaan tietoja toimenpiteistä, jotka viraston käsityksen mukaan riittävät päätöksessä tarkoitetun kilpailunrikkomuksen päättämiseen. KKV:n antamien tietojen perusteella Valion tiedossa on tullut olla se, että virasto katsoo kilpailunrikkomuksen päätty-

vän, kun viraston esittämien laskentaperiaatteiden mukaan Valion perusmaitojen hinnat kattavat liiketoiminnan keskimääräiset muuttuvat kustannukset, eli kun KKV:n päätöksessä tarkoitettu ensisijainen väärinkäyttöperuste on lakannut.

- (290) KKV:n päätöksessä tarkoitettu toissijainen väärinkäyttöperuste on perustunut keskeisesti Valion hinnoittelustrategian poissulkeväksi katsottuun tarkoitukseen eli seikkaan, jonka merkitys voi hinnoittelun kilpailuoikeudellisen arvioimisen kannalta ajan kulumisen ja olosuhteiden muuttumisen myötä muuttua. Tähän nähden viraston Valiolle antamat tiedot kilpailunrikkomuksen päättämiseen liittyvistä toimenpiteistä eivät ole päätöksen kanssa ristiriidassa sillä perusteella, että KKV ei ole katsonut rikkomuksen päättämisen edellyttävän kokonaiskustannusten kattamista toissijaisen väärinkäyttöperusteen tarkoittamalla tavalla. Toisin kuin Valio on esittänyt, KKV:n yhtiölle antamat tiedot eivät ole myöskään merkinneet päätöksen jälkikäteistä muuttamista.
- (291) Edellä kuvatuissa olosuhteissa Valiolle ei ole voinut olla tosiasiallisesti epäselvää, mihin yhtiö on ollut KKV:n päätöksellä velvoitettu tai miten asia on ratkaistu. Kun päätöksestä on lisäksi käynyt ilmi, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, sekä sovelletut oikeusohjeet, päätös ei ole ollut hallintolain 44 §:n 1 momentissa tarkoitettujen päätöksen sisältöä koskevien vaatimusten vastainen.
- (292) Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon markkinaoikeuden päätöksen perustelut ja siinä mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, KKV:n päätös ei ole Valion tältä osin esittämillä perusteilla lainvastainen. Markkinaoikeuden johtopäätökset eivät näin ollen ole tältä osin lopputulokseltaan virheelliset.

4. Puolustautumisoikeuksien toteutuminen ja muu menettely

4.1 *Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset*

- (293) Markkinaoikeus on katsonut, että Valion puolustautumisoikeutta ei ole loukattu eikä KKV ole menetellyt yhtiön kuulemisessa tai päätöksensä perustelemisessa siten virheellisesti, että päätös olisi Valion tältä osin esittämillä perusteilla kumottava (markkinaoikeuden päätöksen 69–130 kohta). Markkinaoikeus on lisäksi todennut, että asiassa noudatettu menettely ei ole ollut Valion esittämillä perusteil-

la virheellistä sen kirjallisen selvityksen osalta, joka asiassa on esitetty markkinaoikeuden käsittelyn aikana (päätöksen 131–158 kohta).

- (294) Markkinaoikeus on tältä osin todennut ratkaisunsa perusteluina muun ohella seuraavaa:
- (295) KKV on kuullut Valiota pyytämällä siltä vastineen päätös- ja esitysluonnoksesta. Valion vastineessa ja täydentävässä vastineessa esittämän johdosta KKV on pyytänyt yhtiön kilpailijoilta selvityksiä niin sanotun kerma-ansainnan osalta. KKV ei ole ennen lopullisen päätöksen tekemistä kuullut Valiota näistä selvityksistä. Valio on saanut mainituista selvityksistä asianosaisjulkiset versiot, joista selvitysten antajien ilmoittamat liikesalaisuudet on poistettu.
- (296) KKV ei ole hankkimiansa selvitysten johdosta muuttanut merkityksellisesti päätös- ja esitysluonnoksessa jo olleita johtopäätöksiään. Kyseiset, muita kuin perusmaitojen myyntituottoja koskevat selvitykset, joista Valio on voinut asianosaisjulkisilta osiltaan lausua markkinaoikeudessa, eivät ole merkityksellisiä yhtiön määräävän markkina-aseman väärinkäytön arvioinnissa. Kysymys ei ole sellaisesta kuulemisvirheestä, jonka vuoksi KKV:n päätös olisi kumottava.
- (297) KKV:n päätös- ja esitysluonnos on sisältänyt kaikki merkitykselliset tosiseikat ja oikeudelliset johtopäätökset, joita virasto on tehnyt tosiseikkojen nojalla. Valio on luonnoksen perusteella saanut tarvittavat tiedot KKV:n väitteistä ja niiden perusteluista ja on voinut puolustautua tehokkaasti väitteitä vastaan.
- (298) KKV:n päätöksen perusteluista on ilmennyt, mihin seikkoihin virasto on päätöksensä perustanut. Valiolla on ollut tilaisuus lausua KKV:n päätöksensä tueksi markkinaoikeudessa esittämästä selvityksestä ja näytöstä. Valiolla on myös ollut tilaisuus esittää viraston markkinaoikeudessa kuulemille todistajille kysymyksiä, ja markkinaoikeus on voinut arvioida todistelun luotettavuuden. Valion viittaamat KKV:n päätöksen perustelujen vajavaisuudet, joita on koko-

naisuuteen nähden pidettävä vähäisinä, eivät merkitse sellaista virheellisyttä, että päätös olisi tästä syystä kumottava.

- (299) KKV ei ole käyttänyt kustannusten kattamista koskevassa tarkastelussaan Valion kilpailijoiden kustannuksia, vaan Valion omia kustannuksia. KKV:n päätökseen ei siten ole sisältynyt Valion tältä osin esittämällä tavalla olennaista uutta asiaa, josta yhtiötä olisi tullut hallintomenettelyn aikana erikseen kuulla.
- (300) KKV:n hallintomenettelyssä ja oikeudenkäynnissä markkinaoikeudessa yrityksellä oleva mahdollisuus asiakirjoihin vetoamiseen ja niistä huomautusten tekemiseen sekä yrityksen asema niissä poikkeavat olennaisesti yrityksellä komission ja unionin tuomioistuimen menettelyssä olevasta asemasta. Oikeus tutustua asiakirjoihin ei käsitä muun muassa muiden yritysten liikesalaisuuksia ja muita luottamuksellisia tietoja.
- (301) Hallintolainkäyttölaista ei johdu estettä sille, että asiassa toimitetaan kirjallista selvitystä suullisen käsittelyn alkamisen jälkeen. Asiassa ei ole myöskään estettä ottaa huomioon tietoja, jotka Valio on yritys-kauppa-asiaa koskevassa hakemuksessaan virastolle toimittanut. Valio on tullut markkinaoikeudessa esitetystä uudesta selvityksestä kuulluksi markkinaoikeudessa.
- (302) KKV ei ole menetellyt Valion kuulemisessa, päätöksensä perustelemissa tai muutoin yhtiön esittämällä perusteilla siten virheellisesti, että päätös olisi näistä syistä kumottava.

4.2 *Valion kanta ja sen keskeiset perustelut*

- (303) Valion mukaan KKV:n päätös ja asiassa noudattama menettely ovat virheellisiä. Vaikka markkinaoikeus on todennut KKV:n menettelyssä virheitä, esimerkiksi puutteita Valion kuulemisessa, se on virheellisesti todennut niiden olevan asian ratkaisun kannalta merkityksettömiä.

- (304) Esillä olevassa asiassa on kysymys ennätyskysymyksen suudesta seuraamusmaksusta. Asia on tulkinnanvarainen ja vaikea. KKV:n menettely on ollut hyvän hallintotavan ja hallinnon oikeusperiaatteiden sekä kuulemista, päätöksen sisältöä ja perustelemista koskevien hallintolain säännösten vastaista. KKV:n päätökseen sisältyy myös harkintavallan väärinkäyttöä.
- (305) Markkinaoikeuden päätöksen merkittävä oikeusturvaongelma on se, että Valion menettelyä ei ole arvioitu saalistuksen vakiintuneiden tunnusmerkkien kannalta, vaan päätös perustuu keskeisesti väitteelle siitä, että Valion hinnoittelu on alittanut kilpailijoiden muuttuvat kustannukset. Saalistusta ja sen keskeistä tunnusmerkkiä, uhrausta, on arvioitava yrityksen omien kustannusten kannalta. Markkinaoikeuden päätös vaikuttaa nojautuvan hintaruuviluonteiseen arviointiin, mutta hintaruuviin liittyvien seikkojen tutkinta on laiminlyöty.
- (306) KKV:n tutkinta on ollut puutteellista. Päätösluonnoksessa ei ollut esitetty väitettä siitä, että asiassa olisi keskeisesti tarkasteltava kilpailijoiden raakamaitokustannusta ja sen muuttuvaa luonnetta, vaan väite on tullut esiin vasta lopullisessa päätöksessä. KKV ei ole tutkinut raakamaitomarkkinoiden olosuhteita tai sitä, onko kilpailijoiden kustannus näillä markkinoilla todellisuudessa muuttuva. KKV ei myöskään ole tutkinut raakamaidon kaupankäyntimarkkinaa meijeriyhtymien välillä. Kun väite on tullut esiin vasta lopullisessa päätöksessä eikä siihen liittyviä olosuhteita tai tosiasioita ole tutkittu, Valiota ei myöskään ole tutkinnan aikana näistä asioista kuultu.
- (307) Valion puolustautumisoikeutta ja oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on loukattu eikä yhtiötä ole asianmukaisesti kuultu. Puolustautumisoikeuden toteutumista on arvioitava erityisesti EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan, perustuslain 21 §:n, kilpailulain 38 §:n ja hyvän hallinnon periaatteiden valossa.
- (308) Valio ei ole saanut asianmukaisesti käyttöönsä niin sanottuja kerman ansaintaselvityksiä, vaikka perusmaitojen valmistuksessa irtoavan kerman markkina-arvo on keskeisessä asemassa esillä olevan asian arvioimisen kannalta. KKV on pyytänyt Valion kilpailijoilta selvityksiä kerman ansainnasta, mutta KKV ei ole ennen päätöksen tekemistä kuullut Valiota näistä selvityksistä tai antanut niitä edes tiedoksi. KKV:n menettely on ollut virheellistä. Kerma-ansaintaan liittyvät selvitykset ovat väitetyn saalistushinnoittelun poissuljentatunusmerkin arvioinnin kannalta keskeisiä.

- (309) KKV ei ole luovuttanut kerma-ansaintaselvityksiä markkinaoikeudelle oikeudenkäyntiaineistoksi. Markkinaoikeus on tästä huolimatta todennut, että ne eivät ole asiassa merkityksellisiä. Markkinaoikeus on havainnut kuulemisvirheen, mutta ei ole antanut asialle merkitystä. Markkinaoikeuden päätös on siten virheellinen.
- (310) KKV on hylännyt kerma-ansaintaselvityksiä koskevan Valion asiakirjapyynnön ja Helsingin hallinto-oikeus tätä koskevan valituksen. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin päätöksessään 18.11.2015 talionnumero 3348 antanut Valiolle tietoja asiakirjoista aiempaa laajemmin. Valio ei siten ole saanut pääsyä kaikkiin tietoihin, jotka sille olisivat julkisuuslain mukaan alun perin kuuluneet.
- (311) Kerma-ansaintaselvitykset ovat voineet vaikuttaa Valion asian käsittelyyn ja KKV:n päätökseen. Vaikka kermatuotteiden kotimaan markkina-arvoja on tutkittu ja nämä selvitykset on saatu, KKV ei ole antanut tietoja Valiolle eikä viitannut siihen, että maito- ja kermatuotteiden markkina-arvoilla voisi olla merkitystä yhteisen raakamaitohankinnan kustannuksia jaettaessa. KKV on virheellisesti jättänyt tämän kysymyksen ja siihen liittyvät selvitykset tutkinnan ulkopuolelle.
- (312) Valion olisi tullut saada pääsy tietoihin jo KKV:n tutkinnan aikana ja sen olisi tullut saada lausua näistä tiedoista jo ennen KKV:n päätöstä. KKV:n olisi tullut liittää kaikki asian käsittelyyn ja päätökseen vaikuttavat tiedot viimeistään päätökseensä, jolloin ne olisivat tulleet osaksi oikeudenkäyntiaineistoa. Valion puolustautumisoi-keuksia on loukattu siltä osin kuin yhtiö ei ole saanut KKV:n tutkinnan tai edes oikeudenkäynnin aikana pääsyä tietoihin, jotka sille olisivat julkisuuslain perusteella kuuluneet. Yhtiön olisi tullut saada vielä tätäkin laajempi ja oikea-aikainen pääsy kyseessä oleviin tietoihin ja mahdollisuus tulla niistä kuulluksi puolustautumisoikeuden asianmukaisen toteutumisen kannalta.
- (313) Valio on vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa saanut käyttöönsä tietoja, joiden perusteella sen on ollut mahdollista laskea ja osoittaa luvuin, että Arlan kermatuotteiden myynti on ollut kannattavaa ja että sen tappiollisuus on johtunut Arlan omista konsernin sisäisistä valinnoista. Valio on asian aiemmissa käsittelyvaiheissa joutunut esittämään väitteitä Arlan ja muiden kilpailevien meijereiden kermatuotteiden myynnin kannattavuudesta puutteellisten ja yleisluontoisten tietojen perusteella.

- (314) KKV:n päätös on virheellinen myös siksi, että se perustuu osin yksilöimättömiin ja viranomaisen salaamiin selvityksiin. KKV ei ole antanut näitä selvityksiä oikeudenkäyntiaineistoon, vaikka ne voivat olla asiassa merkityksellisiä. Päätöksen perusteena olleet selvitykset olisi tullut yksilöidä, ja Valiota olisi tullut kuulla. Markkinaoikeuden ei olisi tullut pitää päätöksen puutteita tässä suhteessa vähäisinä.
- (315) KKV on hankkinut asiaan liittyviä tietoja ja selvityksiä Valion kuulemisen jälkeen. Menettelyn puutteet ovat kokonaisuutena merkityksellisiä. KKV:n päätös olisi tullut kumota.
- (316) Kilpailuasiassa elinkeinonharjoittajaa on kuultava KKV:n tutkintaprosessin aikana. Puutetta kuulemisessa ei voida korjata sillä, että tutkintaprosessi ja kuuleminen jatkuvat muutoksenhakuasteessa valituksen jälkeen. Myöskään unionin tuomioistuimen mukaan puolustautumisoikeuksia ei voida korjata pelkästään sillä, että asiakirjoihin tutustuminen on tehty mahdolliseksi oikeudenkäynnin aikana. Toisin kuin markkinaoikeus on katsonut, Suomessa ei voida menetellä toisin. KKV tutkii määräävän markkina-aseman väärinkäytön ja tekee ensi asteen päätöksen, jolloin markkinaoikeus toimii muutoksenhakuasteena. Muutoksenhakuasteessa ei voida korjata hallintoviranomaisen tutkintaan sekä päätöksen taustoitukseen ja perusteluihin liittyviä puutteita.
- (317) KKV on päätöksensä antamisen jälkeen toimittanut markkinaoikeudelle kansiollisen uutta aineistoa ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle uuden asiantuntijalausannon. KKV:n päätöksen perusteena olleen aineiston olisi tullut olla esillä asian tutkintavaiheessa ja päätöksen perusteiden tulisi ilmetä itse päätöksestä. Valiota olisi tullut kuulla aineistosta jo tutkintavaiheessa. Markkinaoikeus ei ole voinut ottaa asiaa ratkaistessaan huomioon viraston vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittämää uutta lausuntoa ja Valion siitä esittämiä näkökohtia.

4.3 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (puolustautumisoikeuksien toteuttaminen ja muu menettely)

4.3.1 Tarkastelun rajaus

- (318) Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tulee Valion valituksen johdosta keskeisesti ratkaistavaksi, onko yhtiön puolustautumisoikeutta, erityisesti siihen kuuluvaa oikeutta tulla kuulluksi, loukattu ja pe-

rustuuko KKV:n päätös tämän vuoksi virheelliseen menettelyyn. Asiassa tulee tältä osin erityisesti arvioitavaksi, onko asiassa noudatettu menettely ollut virheellistä, kun Valio ei ollut saanut viraston hallintomenettelyn aikana niin sanottuja kerma-ansaintaselvityksiä kokonaisuudessaan käyttöönsä. Asiassa tulee lisäksi arvioitavaksi muiden valituksen perusteella kysymyksessä olevien selvitysten merkitys Valion puolustautumisoikeuksien toteutumisen kannalta.

- (319) Valion valituksessa tältä osin viitattu kysymys siitä, onko asiaa arvioitu kilpailuoikeudellisesti oikealla tavalla tai onko KKV selvittänyt ja tuonut päätöksensä perusteluissa asianmukaisesti esiin kaikki asian arvioimisen kannalta olennaiset seikat ja selvitykset, tulee arvioitavaksi jäljempänä Valion menettelyn kilpailuoikeudellisen arvioinnin yhteydessä. Tältä osin valituksessa on asiallisesti kysymys siitä, onko KKV esittänyt muun ohella markkinoiden määrittelyyn vaikuttavista tekijöistä sellaisen selvityksen, jonka perusteella markkinat on mahdollista määrittellä esillä olevan asian arvioimisen kannalta riittävällä tarkkuudella, osoittaako KKV:n asiassa esittämä selvitys Valion menetelleen viraston päätöksessä kuvatulla tavalla ja onko tätä menettelyä pidettävä sovellettavien määräysten ja säännösten perusteella kiellettyinä määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä.

4.3.2 Arvioinnin perusteet

- (320) Unionin tuomioistuin on käsitellyt unionin perusoikeuksiin kuuluvien puolustautumisoikeuksien menettelyllisiä ulottuvuuksia kilpailuoikeutta koskevassa oikeuskäytännössään, jossa arvioitavana on ollut komission noudattaman menettelyn unionin oikeuden mukaisuus. Vaikka unionin tuomioistuimen sanottu oikeuskäytäntö ei ole sellaisenaan sovellettavissa KKV:n menettelyn lainmukaisuuden arviointiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa, siinä esitettyjä tulkintakannanottoja voidaan esillä olevassa asiassa hyödyntää myös viraston menettelyn lainmukaisuutta arvioitaessa.
- (321) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeudet kuuluvat perusoikeuksiin, jotka ovat erottamaton osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo (esimerkiksi asia C-109/10 P *Solvay v. komissio*, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Syyttömysolettama on niin ikään unionin oikeuden yleinen periaate, joka nykyisin mainitaan perusoikeuskirjan 48 artiklan 1 kohdassa ja jota jäsenvaltioilla on

velvollisuus noudattaa, kun ne panevat täytäntöön unionin kilpailuoikeutta (esimerkiksi asia C-89/11 P *E.ON Energie v. komissio*, 72 kohta, asia C-439/08 *VEBIC*, 63 kohta ja asia C-74/14 *Eturas ym.*, 38 kohta). Tätä periaatetta sovelletaan yrityksiä koskevien kilpailusääntöjen rikkomiseen liittyviin menettelyihin, jotka voivat johtaa sakkojen tai uhkasakkojen määräämiseen (esimerkiksi asia C-89/11 P *E.ON Energie v. komissio*, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- (322) Unionin tuomioistuimen mukaan puolustautumisoikeuksien noudattaminen komissiossa menettelyssä, jonka tarkoituksena on sakon määrääminen yritykselle kilpailusääntöjen rikkomisesta, edellyttää sitä, että asianomainen yritys saa ilmaista asianmukaisesti näkemyksensä esiin tuotujen tosiseikkojen ja olosuhteiden paikkansapitävyydestä ja merkityksestä sekä niistä asiakirjoista, joita komissio on käyttänyt perustamissopimuksen rikkomisen olemassaoloa koskevan väitteensä tukena. Oikeus tutustua asiakirja-aineistoon merkitsee sitä, että komission on annettava asianomaiselle yritykselle mahdollisuus tutkia kaikki tutkinta-aineistoon sisältyvät asiakirjat, joilla saattaa olla merkitystä sen puolustuksen kannalta. Näihin kuuluvat sekä asianomaista vastaan että sen puolesta puhuvat asiakirjat muiden yritysten liikesalaisuuksia, komission sisäisiä asiakirjoja ja muita luottamuksellisia tietoja lukuun ottamatta (asia C-109/10 P *Solvay v. komissio*, 53 ja 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- (323) Se, että oikeutta tutustua asiakirja-aineistoon loukataan päätöksen tekemistä edeltävässä menettelyssä, voi lähtökohtaisesti johtaa kyseisen päätöksen kumoamiseen, jos puolustautumisoikeuksia on loukattu. Puolustautumisoikeuksien loukkaamista ei voida tällaisessa tilanteessa korjata pelkästään sillä, että asiakirjoihin tutustuminen on tehty mahdolliseksi oikeudenkäynnin aikana. Koska unionin yleisen tuomioistuimen suorittama tutkinta rajoittuu esitettyjen perusteiden laillisuusvalvontaan, sillä ei ole tarkoitus korvata asian täysimääräistä tutkimista hallinnollisessa menettelyssä eikä sillä ole tällaista vaikutusta. Vaikka yritys, joka on nostanut kanteen komission päätöksestä, saa jotkin asiakirja-aineistoon sisältyvät asiakirjat myöhemmin tietoonsa, se ei pääse takaisin siihen asemaan, jossa se olisi ollut, jos se olisi voinut vedota samoihin asiakirjoihin esittääkseen kirjalliset ja suulliset huomautuksensa komissiolle (asia C-109/10 P *Solvay v. komissio*, 55 ja 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- (324) Kun oikeus tutustua asiakirja-aineistoon ja erityisesti asianomaisen puolesta puhuviin asiakirjoihin on taattu oikeudenkäyntivaiheessa, asianomaisen yrityksen ei tarvitse osoittaa, että jos sillä olisi ollut oikeus tutustua asiakirjoihin, joita ei ole annettu sille tiedoksi, komission päätös olisi ollut sisällöltään toisenlainen. Yrityksen on osoitettava ainoastaan, että kyseiset asiakirjat olisivat voineet olla hyödyllisiä sen puolustuksen kannalta (asia C-109/10 P *Solvay v. komissio*, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- (325) Unionin tuomioistuin on todennut, että puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen on unionin oikeuden yleinen periaate, jota on sovellettava, kun hallinto aikoo tehdä henkilöä koskevan, tälle vastaisen päätöksen. Tämän periaatteen nojalla henkilöille, joiden etuihin heille osoitetut päätökset vaikuttavat tuntuvasti, on annettava tilaisuus esittää asianmukaisesti kantansa niistä seikoista, joiden perusteella hallinto aikoo tehdä päätöksensä. Tämä velvoite koskee jäsenvaltioiden viranomaisia, kun ne tekevät päätöksiä, jotka kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan, vaikka sovellettavassa unionin lainsäädännössä ei säädettäisi nimenomaisesti tällaisesta muodollisuudesta (asia C-419/14 *WebMindLicenses*, 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- (326) Unionin tuomioistuin on vastaavasti kilpailuoikeudellisissa asioissa todennut, että puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen kaikissa sellaisissa menettelyissä, joissa voidaan määrätä seuraamuksia – erityisesti sakkoja tai uhkasakkoja – on unionin oikeuden peruseriaate, jota on noudatettava, vaikka kyse on luonteeltaan hallinnollisesta menettelystä. Kilpailusääntöjen rikkomismenettelyssä väitetiedoksianno on tältä osin olennainen menettelyllinen tae. Kun komissio aikoo katsoa oikeussubjektin olevan vastuussa kilpailuoikeuden rikkomisesta ja vedota sitä vastaan uusimiseen, väitetiedoksiannon on sisällettävä kaikki seikat, joiden perusteella tämä oikeussubjekti voi puolustautua (esimerkiksi yhdistetyt asiat C-93/13 P ja C-123/13 P *komissio v. Versalis ym.*, 94–96 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- (327) Puolustautumisoikeuksien kunnioittamista koskevan periaatteen mukaan komission yritykselle, jolle se aikoo määrätä seuraamuksien kilpailusääntöjen rikkomisesta, osoittamaan väitetiedoksiannon on sisällytettävä tätä yritystä vastaan esitetyt olennaiset seikat, kuten tosiseikat, joista yritystä moititaan, niiden oikeudellinen luonnehdinta ja todistusaineisto, johon komissio tukeutuu, jotta tämä yritys voisi esittää hyödyllisesti väitteensä ja perustelunsa

sitä vastaan käydyssä hallinnollisessa menettelyssä (esimerkiksi yhdistetyt asiat C-322/07 P ym. *Papierfabrik August Koehler ym. v. komissio*, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- (328) Hallintolain 34 §:ssä ja kilpailulain 38 §:ssä on säädetty asianosaisen kuulemisesta ja elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeudesta siten kuin markkinaoikeuden päätöksestä ilmenee. Sen lisäksi, mitä markkinaoikeuden päätöksessä on kilpailulain 38 §:n yksityiskohtaisista perusteluista todettu, kilpailulain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 88/2010 vp) yleisperusteluista ilmenee, että pykälän 4 momentin mukaisen kuulemismenettelyn on tarkoitettu vastaavan Euroopan komission käyttämää väitetiedoksiantomenettelyä.
- (329) Kilpailulain 38 §:ssä säädetyn puolustautumisoikeuden toteutumista on arvioitava muun ohella edellä mainittujen unionin oikeudesta johtuvien vaatimusten valossa. Puolustautumisoikeuksien toteutumista koskevassa arvioinnissa on kuitenkin otettava asianmukaisesti huomioon myös se, että Suomessa kilpailunrajoitusten tutkinta, seuraamusten määrääminen ja tuomioistuINVALVONTA perustuvat olennaisesti erilaiseen menettelyyn kuin unionin oikeudessa on säädetty komission käsittelemien kilpailuasioden osalta.
- (330) Toisin kuin komissiolla, KKV:lla ei ole toimivaltaa päättää kilpailunrikkomuksen taloudellisista seuraamuksista, joita olisi pidettävä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan alaan kuuluvina ja joiden määräämistä koskevissa menettelyissä puolustautumisoikeudet on unionin tuomioistuimen edellä mainitun oikeuskäytännön mukaan erityisesti otettava huomioon. KKV ei tee päätöstä kilpailulain 12 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun määräämisestä, vaan sen määrää viraston esityksestä markkinaoikeus. KKV:n päätöksensä tehosteeksi mahdollisesti asettaman uhkasakon tuomitsee maksettavaksi niin ikään markkinaoikeus.
- (331) KKV:n päätökseen, jolla elinkeinonharjoittaja on määrätty lopettamaan kilpailunrajoitus, saa hakea muutosta valittamalla markkinaoikeuteen. Elinkeinonharjoittajan valituksen tai KKV:n seuraamusmaksuesityksen johdosta markkinaoikeuden antamaan päätökseen voi puolestaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.
- (332) Kilpailulain 38 §:n 4 momentin tarkoituksena on markkinaoikeuden päätöksestä ilmenevin tavoin varmistaa, että kilpailunrikko-

muksesta epäilty elinkeinonharjoittaja saa kaikki tarvittavat tiedot viraston esittämistä johtopäätöksistä ja niiden perusteluista, jotta se voi puolustautua tehokkaasti viraston esittämiä toimenpiteitä vastaan. Elinkeinonharjoittaja voi toimittaa virastolle kaikki sellaiset tiedot, jotka se katsoo merkityksellisiksi ja jotka sen mielestä on otettava huomioon viraston päätöksessä.

- (333) Elinkeinonharjoittajan tehokkaan puolustautumisen kannalta on olennaista, että elinkeinonharjoittaja saa hallintolain 34 §:n 1 momentin ja kilpailulain 38 §:n 4 momentin mukaisessa kuulemismenettelyssä ilmaista näkemyksensä KKV:n esiin tuomien, kilpailunrikkomuksen olemassaoloa koskevien ja mahdollisen seuraamuksen määräämisen perusteena olevien tosiseikkojen ja olosuhteiden paikkansapitävyydestä ja merkityksestä. Samoin tehokkaan puolustautumisen kannalta on olennaista, että elinkeinonharjoittaja saa tilaisuuden ilmaista näkemyksensä erityisesti siitä selvityksestä, jota virasto on käyttänyt kilpailunrikkomuksen olemassaoloa koskevan päätöksensä tai seuraamusmaksuesityksensä tekemiseen johtaneessa menettelyssä, sekä tuoda esiin muut asian arvioimisen kannalta merkityksellisinä pitämänsä seikat.
- (334) Oikeudesta tehokkaaseen puolustautumiseen ei sen sijaan johdu vaatimusta siitä, että KKV:n lopullinen päätös vastaisi sellaisenaan elinkeinonharjoittajalle toimitettua päätösluonnosta tai muuta vastaavaa asiakirjaa. Hallintolain 34 §:n 1 momentti tai kilpailulain 38 §:n 4 momentti ei myöskään ole esteenä sille, että KKV esittää lopullisessa päätöksessään päätösluonnokseen verrattuna täydentäviä perusteluja elinkeinonharjoittajan kuulemisensa yhteydessä esiin tuomiin seikkoihin liittyen.
- (335) Kilpailuoikeuden täytäntöönpanojärjestelmien ja niihin liittyvien oikeussuojajärjestelmien edellä todetuista eroista johtuu, että hallintolain 34 §:n 1 momentin tai kilpailulain 38 §:n 4 momentin mukaisen menettelyn mahdollisten virheiden tai puutteiden korjaaminen oikeudenkäynnin aikana ei ole KKV:n käsittelemien asioiden osalta yhtä rajoitettua kuin komission käsittelemien asioiden osalta. Virheen tai puutteen merkitystä on arvioitava ottaen huomioon menettely kokonaisuudessaan sekä erityisesti se, miten virhe tai puute on tosiasiallisesti vaikuttanut elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeuksien toteutumiseen.

4.3.3 Menettely kerma-ansaintaselvitysten osalta

- (336) Markkinaoikeuden päätöksestä ilmenevin tavoin KKV on kuullut Valiota päätös- ja seuraamusmaksuesityksen luonnoksesta 21.12.2011. Valion tämän jälkeen esittämien näkökohtien johdosta virasto on pyytänyt Valion kilpailijoilta selvityksiä erityisesti niiden kerman tuotantoon perustuvasta ansainnasta (*kerma-ansaintaselvitykset*). Viraston selvityspyynnöt ovat sisältäneet useita yksityiskohtaisia kysymyksiä koskien muun ohella kerman tuotannon taloudellista merkitystä kilpailijoille sekä kilpailijoiden raaka-ainehankinnoissaan kerman osalta huomioon ottamaa arvosuhdetta.
- (337) KKV:n päätöksessä on viitattu Valion kilpailijoiden virastolle antamiin selvityksiin ja tehty niistä johtopäätöksiä (KKV:n päätöksen 364 kohta). Päätökseen on lisäksi oheistettu kolme sivua yhden kilpailijan selvityksestä (liite 26) sekä koosteiksi kutsutut kappaleet kahden muun kilpailijan selvityksistä (liitteet 98 ja 99). Mainittu asianosaisjulkinen liiteaineisto on annettu Valiolle kilpailijoiden suostumuksella.
- (338) KKV on edellä todetuin tavoin pitänyt kerma-ansaintaselvitysten hankkimista asian selvittämiseksi tarpeellisena. Virasto on osoittanut Valion kilpailijoille asiaa koskevat yksityiskohtaiset selvityspyynnöt sekä nimenomaisesti viitannut saamiinsa selvityksiin lopullisessa päätöksessään. Tämän vuoksi kerma-ansaintaselvitysten on katsottava olleen sellaisia hallintolain 34 §:n 1 momentissa tarkoitettuja selvityksiä, jotka ovat saattaneet vaikuttaa asian ratkaisuun.
- (339) Valio on ennen KKV:n päätöksen tekemistä, kilpailuasian tutkinnan ollessa vielä vireillä, pyytänyt kerma-ansaintaselvityksiä virastolta. KKV on 11.4.2012 ja 10.5.2012 antanut yhtiölle sen pyytämät asiakirjat siten, että niistä on poistettu liikesalaisuuksina salassa pidettäväksi katsotut tiedot. Valio on saattanut asian KKV:n viranomaisena ratkaistavaksi siltä osin kuin yhtiölle annetuista asiakirjoista oli poistettu tietoja. KKV on päätöksellään 8.6.2012 hylännyt Valion asiakirjapyynnön, mutta virasto on antanut yhtiölle päätöksen yhteydessä tarkistettut asianosaisjulkiset versiot asiakirjapyynnön kohteena olevista asiakirjoista.
- (340) Valio on näin ollen saanut KKV:n hallintomenettelyn aikana kerma-ansaintaselvityksistä kappaleet, joista KKV on poistanut yhtiön kilpailijoiden liikesalaisuuksina salassa pidettäväksi katso-

mansa tiedot. Valiolla on ollut mahdollisuus esittää asiakirjoista tältä osin ilmenevistä tiedoista käsityksensä ennen KKV:n päätöksen tekemistä. Tältä osin asiassa noudatettu menettely ei ole ollut valituksessa esitetyillä perusteilla virheellistä.

- (341) Osan kerma-ansaintaselvityksistä Valio on sen sijaan saanut vasta KKV:n päätöksen tekemisen jälkeen. Markkinaoikeudessa yhtiö on saanut yhteensä yli 100 sivun laajuisen aineiston muodostavista kerma-ansaintaselvityksistä neljä sellaista sivua kokonaan tai osittain, joita yhtiölle ei ollut aiemmin annettu joko lainkaan tai joista virasto oli osittain poistanut liikesalaisuuksiksi katsomiaan tietoja. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa yhtiö on puolestaan saanut osia selvityksistä edellä jaksossa IV.6 mainitun korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuusasiaa koskevan päätöksen nojalla ja kyseisen asian käsittelyn aikana korkeimman hallinto-oikeuden tekemien välitoimien myötä.
- (342) Korkeimman hallinto-oikeuden edellä mainitun päätöksen nojalla Valiolle annetut tiedot ovat olleet kyseisen päätöksen mukaisesti osin asianosaisjulkisia ja osin julkisia. Siltä osin kuin Valion asiakirjajulkisuusasiaa koskenut valitus on hylätty, asiakirjojen on katsottu sisältävän tietoja, jotka ovat kilpailijoiden liikesalaisuuksina asianosaiseltakin salassa pidettäviä.
- (343) Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä muun ohella sellaisista selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. KKV:n menettely on ollut mainitun säännöksen ja sen myötä kilpailulain 38 §:n vastaista siltä osin kuin Valion käyttöön ei ollut ennen asian ratkaisemista annettu mainittua tarkoitusta varten kaikkia asianosaisjulkisia ja julkisia osia kerma-ansaintaselvityksistä. Sen sijaan menettely ei ole ollut virheellistä siltä osin kuin kerma-ansaintaselvitykset ovat sisältäneet asianosaiseltakin salassa pidettäviä tietoja.
- (344) Asiassa tulee edellä todetun johdosta arvioitavaksi, mikä merkitys KKV:n virheellisellä menettelyllä esillä olevassa asiassa on.
- (345) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Valiolla on ollut markkinaoikeudessa mahdollisuus arvioida siellä saamiensa kerma-ansaintaselvitysten osien merkitystä puolustautumisensa kannalta. Valio on markkinaoikeudessa saanut esittää kyseisistä selvityksistä käsityksensä. Markkinaoikeus on voinut arvioida mainittujen selvitysten

osien ja Valion niiden johdosta esittämien seikkojen merkityksen asian ratkaisemisen kannalta ennen kuin se on tehnyt päätöksensä kilpailulain 12 §:ssä tarkoitetun seuraamuksen määräämisestä yhtiölle.

- (346) KKV:n virheellinen menettely on edellä mainituin osin korjattu markkinaoikeudessa hyvissä ajoin ennen kuin asiassa on tehty ensimmäinen päätös kilpailulain 12 §:ssä tarkoitetun seuraamuksen määräämisestä Valiolle. Menettely ei ole heikentänyt yhtiön mahdollisuutta puolustautua.
- (347) Valiolla on ollut vastaavasti korkeimmassa hallinto-oikeudessa mahdollisuus arvioida täällä saamiensa asiakirjojen merkitystä puolustautumisensa kannalta. Valiolle on varattu tilaisuus antaa selitys korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuutta koskevan päätöksen 18.11.2015 liitteinä olleiden asiakirjojen johdosta, ja yhtiö on antanut niistä selityksen 4.12.2015 ja lisäselityksen 18.1.2016.
- (348) Valion valituksen perusteella kerma-ansaintaselvitykset ovat sen puolustautumisen kannalta keskeisiä, koska perusmaitojen valmistuksessa irtoavan kerman markkina-arvo on yhtiön käsityksen mukaan keskeisessä asemassa tässä asiassa. Korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuusasiassa antaman päätöksen jälkeen Valio on lisäselityksessään 18.1.2016 todennut puolustautumisoikeuksiensa kannalta olevan olennaista, että se on joutunut asian aiemmissä käsittelyvaiheissa esittämään väitteitä Arlan ja muiden kilpailevien meijerien kermatuotteiden myynnin kannattavuudesta puutteellisten ja yleisluontoisten tietojen pohjalta. Yhtiön mukaan se on vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa saanut tietoja, joiden perusteella sen on ollut mahdollista laskea ja osoittaa luvuin Arlan kermatuotteiden myynnin olleen varsin kannattavaa ja Arlan tappiollisuuden johtuneen sen omista konsernin sisäisistä valinnoista.
- (349) Korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuusasiassa antaman päätöksen jälkeen antamassaan selityksessä 4.12.2015, jossa esitettyyn Valio on viitannut myös lisäselityksessään 18.1.2016, yhtiö on viitannut vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa saaminaan tietoina erityisesti tietoihin, jotka ovat koskeneet Arlan kerma-myynnin kannattavuutta (erityisesti esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuusasiassa antaman päätöksen liitteen 1 sivut 34–36 ja 38). Yhtiö on kuitenkin jo markkinaoikeudessa

saanut tähän liittyviä tietoja (esimerkiksi KKV:n päätöksen liite 26; kyseisen liitteen toinen sivu on sama kuin korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuusasiassa antaman päätöksen liitteen 1 sivu 39, jolle on muun ohella koottu Arlan kermamyyntin kannattavuudesta sivuilla 34–36 esitetyjä lukutietoja). Markkinaoikeudessa saamiensa edellä mainittujen tietojen ja muiden tietojen (esimerkiksi Arlan lisäselvitys 30.10.2013) perusteella yhtiö on voinut esittää markkinaoikeudessa näkemyksiään Arlan kannattavuudesta (esimerkiksi selitys 18.11.2013 sekä asiantuntijalausunto RBB Economics 14.11.2013 ja Ikäheimo – Malmi 15.11.2013).

- (350) Kuten edellä on todettu, Valion valituksen perusteella kerma-ansaintaselvitykset ovat sen puolustautumisen kannalta keskeisiä, koska perusmaitojen valmistuksessa irtoavan kerman markkina-arvo on yhtiön käsityksen mukaan keskeisessä asemassa tässä asiassa. Kerma-ansaintaselvitykset koskevat siten Valion olennaisina pitämin osin kerman ja kermatuotteiden arvon määrittämistä eli hyödykkeitä, jotka korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.5.4 todettu huomioon ottaen eivät kuulu esillä olevan asian kannalta merkityksellisiin hyödykemarkkinoihin. Edelleen, kuten korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksoista VI.8.5.4 ja VI.8.6.4 ilmenee, raakamaidosta irtoavan kerman tai kermatuotteiden markkina-arvon määrittämisellä ei ole esillä olevan asian kilpailuoikeudellisen arvioinnin kannalta Valion esittämää oikeudellista merkitystä.
- (351) Edellä olevan perusteella se, että Valio on saanut osan pyytämistään ja sille kuuluvista kerma-ansaintaselvityksen asiakirjoista vasta viime vaiheessa korkeimmassa hallinto-oikeudessa, ei ole tehnyt tyhjäksi taikka heikentänyt yhtiön mahdollisuuksia puolustautua tässä asiassa, vaikka KKV:n menettely asiassa onkin ollut osittain virheellistä. Yhtiölle hallinnollisen seuraamuksen kohteena kuuluvaa syyttömyysolettamaa, sellaisena kuin syyttömyysolettaman merkitys ilmenee perustuslain 21 §:n vaatimukseen palautuvina hallinnollisen menettelyn ja hallintolainkäyttömenettelyn asianosaisen kuulemista koskevin vaatimuksina, ei siten ole myöskään rikottu.
- (352) Tämän vuoksi ja kun lisäksi otetaan huomioon korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.4.3.2 lausuttu, asiassa noudatetun menettelyn ei voida katsoa loukanneen Valion puolustautumisoikeuksia sillä tavalla, että KKV:n tai markkinaoikeuden päätös olisi valituksessa tältä osin esitetyillä perusteilla kumotta-

va. Markkinaoikeuden johtopäätökset eivät ole tältä osin lopputulokseltaan virheelliset.

4.3.4 *Muu menettely*

- (353) Markkinaoikeuden päätöksestä ilmenevin tavoin KKV on kuullut Valiota asiassa tekemänsä päätös- ja seuraamusmaksuesityksen luonnoksesta 21.12.2011. Valio on antanut luonnoksen johdosta vastineen ja täydentävän vastineen.
- (354) Päätös- ja seuraamusmaksuesityksen luonnoksessa KKV on esittänyt tutkinnassa esiin tulleisiin seikkoihin liittyen Valiota vastaan esittämänsä johtopäätökset ja niiden perustelut. Luonnoksessa on muun ohella esitetty viraston käsitys asian kannalta merkityksellisten markkinoiden määrittelystä ja Valion määräävästä markkina-asemasta sekä perustelut markkinamäärittelylle ja markkina-aseman tarkastelulle. Luonnoksesta on lisäksi ilmennyt, miltä osin ja millä perusteella virasto on katsonut Valion menettelyn olleen määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä.
- (355) Päätös- ja seuraamusmaksuesityksen luonnoksessa on määräävän markkina-aseman väärinkäytön osalta todettu muun ohella, että Valion perusmaitoliiketoiminnan keskimääräiset hinnat ovat alittaneet liiketoiminnan keskimääräiset muuttuvat kustannukset. Luonnoksen mukaan muuttuvat kustannukset alittava hinnoittelu on jo sellaisenaan osoitus määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä, sillä yhtä tehokas kilpailija ei tällöin voi tarjota tuotteita asiakkaille ilman tappiota.
- (356) Päätös- ja seuraamusmaksuesityksen luonnoksessa on lisäksi viitattu muun ohella siihen, että KKV:n hallussa olevan asiakirja-aineiston perusteella Valion hinnoittelustrategian tavoitteena on ollut markkinoiden kilpailun vastainen sulkeminen. Luonnoksen mukaan Valio oli tehnyt tietoisesti päätöksen luopua perusmaitoliiketoiminnan voitoistaan ajaakseen kilpailijansa pois markkinoilta, saadakseen tätä kautta merkittävän markkinaosuuden ja saattaakseen tämän jälkeen perusmaitojen hinnat takaisin nousuun. Luonnoksessa on todettu, että kokonaiskustannusten keskiarvoa alhaisempia mutta muuttuvien kustannusten keskiarvoa korkeampia hintoja on pidettävä osoituksena määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä, jos syrjäyttämistarkoitus voidaan näyttää toteen.

- (357) Päätös- ja seuraamusmaksuesityksen luonnoksessa kilpailijoiden poissulkemiseen tai niiden kasvun estämiseen tähtäävää alihinnoittelua on todettu kutsuttavan saalistushinnoitteluksi. Luonnoksesta ovat ilmenneet ne perusteet, joilla KKV on arvioinut Valion hinnoittelua suhteessa kustannuksiin, ja luonnoksessa on selvitetty yksityiskohtaisesti sitä asiakirjanäyttöä, johon virasto on perustanut Valion hinnoittelustrategian tarkoitusta koskevat johtopäätöksensä. Luonnoksessa on lisäksi arvioitu muun ohella Valion alennuskäytäntöjä, oikeuttamisperusteita sekä menettelyn vaikutuksia kilpailijoiden toimintaan, markkinoihin ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- (358) KKV:n lopullisessa päätöksessä esitetyt johtopäätökset ovat olennaisin osin vastanneet päätös- ja esitysluonnoksen johtopäätöksiä. KKV ei ole oikeudenkäynnin aikana esitetyllä täydentävällä selvityksellä muuttanut tai pyrkinyt muuttamaan Valiota vastaan esittamiensä johtopäätösten perusteita tavalla, jonka johdosta asia olisi muuttunut toiseksi kuin päätös- ja esitysluonnoksessa on esitetty.
- (359) Valiolla on ollut mahdollisuus esittää oikeudenkäynnin aikana esitetyn täydentävän selvityksen johdosta käsityksensä ensin markkinaoikeudessa ja sitten korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Korkein hallinto-oikeus ja markkinaoikeus ovat voineet rajoituksetta arvioida asiassa esitetyn selvityksen ja Valion sen johdosta esittämien seikkojen merkityksen asian ratkaisemisen kannalta. Valion esittämän perusteella asiassa ei ole todettavissa, mikä tosiasiallinen merkitys yhtiön puolustautumismahdollisuuksien kannalta olisi ollut sillä, että se olisi saanut viittaamansa selvityksen käyttöön- sä aiemmassa vaiheessa.
- (360) Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.4.3.1 ja VI.4.3.2 lausuttu sekä muutoin markkinaoikeuden päätöksen perustelut, asiassa noudatetun menettelyn ei voida katsoa loukanneen Valion puolustautumisoi- keuksia eikä perustuslain 21 §:ään palautuvaa syyttömyysoletta- maa valituksessa esitetyillä perusteilla. Markkinaoikeuden johto- päätökset eivät näin ollen ole tältäkin osin lopputulokseltaan vir- heelliset.

5. Merkityksellisten tuotemerkkinoiden määrittely

5.1 KKV:n päätös

- (361) KKV on päätöksessään katsonut, että asian kannalta merkitykselliset tuotemarkkinat sisältävät *perusmaitojen valmistuksen ja tukkumyynnin sekä valmistajan että kaupan tuotemerkeillä*.
- (362) KKV:n päätöksen mukaan UHT-maito ja laktoositon maitojuoma eivät kuulu samoille tuotemerkkinoille pastöroitujen perusmaitojen kanssa. Päätöksen mukaan markkinamäärittely voidaan jättää avoimeksi sen osalta, kuuluvatko ESL-käsitellyt perusmaidot sekä luomu- ja muut erikoismaidot samoille merkityksellisille merkkinoina perusmaitojen kanssa. Edelleen päätöksen mukaan markkinoiden täsmällinen määrittelemine ei ole välttämätöntä sen suhteen, muodostuuko perusmaitojen myyntiin jakelukanavittain mahdollisesti erillisiä markkinoita (pätöksen 62–99 kohta).

5.2 Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset

- (363) Markkinaoikeus on päätöksestään tarkemmin ilmenevin perustein katsonut, että KKV on voinut määrittellä asian kannalta merkitykselliset tuotemarkkinat päätöksestään ilmenevällä tavalla (markkinaoikeuden päätöksen 173–231 kohta).
- (364) Markkinaoikeus on tältä osin viitannut arvioinnin lähtökohtien osalta muun ohella kilpailulainsäädännön esitöistä, unionin tuomioistimen oikeuskäytännöstä ja merkityksellisten markkinoiden määrittelyä koskevasta komission tiedonannosta (EYVL 1997 C 372) ilmeneviin seikkoihin sekä todennut muutoin ratkaisunsa perusteluina muun ohella seuraavaa:
- (365) Markkinoiden määrittely tehdään markkinavoiman arvioimiseksi tapauskohtaisesti. Markkinamäärittely voi olla erilainen riippuen kysymyksessä olevassa tapauksessa vallitsevista olosuhteista ja tutkittavana olevan kilpailuasian luonteesta, kuten siitä, onko kysymys määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä vai yrityskauppaa koskevasta asiasta.
- (366) Aikaisemmassa päätös- ja oikeuskäytännössä tehtyä tuotemerkkinoiden määrittelyä voidaan käyttää apuna markkinamäärittelyssä, mutta sille ei edellä mainituis-

ta syistä voida antaa tässä asiassa ratkaisevaa merkitystä. Myöskään muiden maiden päätös- ja oikeuskäytäntöä ei välttämättä voida sellaisenaan käyttää apuna merkityksellisten markkinoiden määrittämisessä tässä asiassa, koska kulutustottumukset ja markkinaolosuhteet saattavat poiketa eri maissa.

- (367) Markkinoiden määrittelyä koskevasta komission tiedonannosta ilmenee, että markkinoiden määrittely voidaan jättää avoimeksi, jos kyseessä olevasta toimenpiteestä ei aiheudu kilpailuongelmia, vaikka markkinat määriteltäisiin kuviteltavissa olevalla vaihtoehtoisella tavalla. Komission tiedonanto ei määrittele mitään testiä, kuten SSNIP-testi, joka olisi aina tehtävä, vaan tiedonannossa kuvataan niitä tapoja, joilla komissio selvittää merkityksellisiä markkinoita. Velvollisuutta tehdä nimenomaisesti SSNIP-testi ei voida johtaa muustakaan oikeusohjeesta.
- (368) KKV on arvioinut kysynnän korvattavuutta ensisijaisesti kuluttajan näkökulmasta ja ottanut huomioon myös vähittäiskaupan näkökulman. Komission tiedonannon mukaan kysynnän korvaaminen on taloudelliselta kannalta välittömin ja tehokkain tekijä, joka rajoittaa tietyn tuotteen toimittajien käyttäytymistä erityisesti niiden hinnoittelupäätösten suhteen. Tarjonnan korvattavuus otetaan huomioon markkinoita määritettäessä sellaisissa tapauksissa, joissa sen vaikutukset vastaavat kysynnän korvattavuuden vaikutuksia tehokkuudeltaan ja välittömyydeltään. Muunlaiset vaikutukset tutkitaan kilpailuanalyysivaiheessa.
- (369) Asiassa esitetyn selvityksen perusteella vähittäiskaupalla ei ole ollut mahdollisuuksia ohjata kuluttajien kysyntää nestemaitotuotteesta toiseen, vaan vähittäiskaupan näkökulmasta tuotteiden kysyntään on vaikuttanut kuluttajien kysyntä. Kysynnän korvattavuutta arvioidessaan virasto on voinut ottaa huomioon myös kuluttajien näkökulman.
- (370) Käyttötarkoituksensa kannalta perusmaidot eivät ole kokonaan korvattavissa muilla nestemaitotuotteilla. Joissakin tilanteissa mahdollisesti esiintyvä rajoitettu

korvattavuus perusmaidon ja esimerkiksi kahvikerman tai piimän välillä ei anna aiheutta arvioida asiaa kysynnän korvattavuuden osalta toisin.

- (371) Markkinaoikeuden päätöksen mukaan asiassa ei ole esitetty selvitystä, jonka perusteella tuotannon siirtämisen muista nestemaitotuotteista perusmaitoihin voitaisiin todeta olevan mahdollista lyhyellä aikavälillä ilman merkittäviä lisäkustannuksia tai riskiä ja olevan siten tehokasta ja välitöntä, etenkin kun otetaan huomioon raakamaidon saatavuudesta esitetty selvitys. Tarjonnan korvattavuus on siten voitu ottaa huomioon arvioitaessa markkinaosuudesta seuraavaa markkinavoimaa. Asiassa ei ole ilmennyt seikkoja, joiden perusteella olisi katsottava, että KKV:n olisi tässä asiassa tullut tuotemarkkinoita määrittäessään kysynnän korvattavuuden sijasta arvioida tarjonnan korvattavuutta.
- (372) Markkinaoikeuden päätöksen mukaan asiaa ei ole syytä näissä olosuhteissa arvioida toisin pelkästään siitä syystä, että asiakkaat ostaisivat perusmaidot ja kermat samalta tavarantoimittajalta. Joka tapauksessa meijerit myyvät perusmaidot ja kermat tukkukaupoille eri sopimuksilla.

5.3 *Valion kanta ja sen keskeiset perustelut*

- (373) Valion mukaan merkitykselliset markkinat on määritelty virheellisesti. KKV ei ole selvittänyt merkityksellisiä markkinoita asianmukaisesti ja riittävästi.
- (374) Merkitykselliset tuotemarkkinat ovat nestemaitotuotteiden markkinat. Kyseiset markkinat sisältävät perusmaitojen lisäksi ainakin kermat ja piimät. Nestemaitotuotteiden markkinamääritelmä on vahvistettu aikaisemmassa oikeuskäytännössä (KHO 1998:65), ja se on yhä paikkansapitävä. Asiaa ei muuta se markkinaoikeuden toteamus, että toisin kuin aiemmassa korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä olleessa tapauksessa, nyt on kysymys pelkästään perusmaitojen hintaan kohdistuvasta menettelystä.

- (375) UHT-, ESL- ja luomumaito kuuluvat myös nestemaitotuotteiden markkinoille. KKV ei ole selvittänyt riittävästi näiden tuotteiden ja perusmaitojen keskinäistä korvaavuutta.
- (376) KKV ja markkinaoikeus eivät ole ottaneet huomioon, että myynti yhtäältä vähittäiskaupalle ja toisaalta myynti suurkeittiöille eli OOH- ja julkiselle sektorille kuuluvat eri tuotemarkkinoille. Käytössä ovat erilaiset pakkauskoot, kaupankäyntitapa on erilainen, hinnat eroavat ja käytössä on eri logistiikka. Julkiset hankinnat kilpailutetaan hankintalain mukaisissa hankintamenettelyissä.
- (377) Perusmaitojen ohella vähintään kermat on sisällytettävä tässä asiassa merkityksellisille markkinoille. Väitettyä poissuljentaa tulisi silloin tarkastella perusmaitojen ja kerman yhteenlaskettujen kokonaiskustannusten ja -ansainnan pohjalta. Mikään meijerialan kilpailija ei voi erikoistua pelkkiin perusmaitoihin, vaan valmistaa perusmaitotuotannon yhteydessä vähintään kermoja. Kilpailijat tarjoavat perusmaitoja ja kermapohjaisia tuotteita, jotka myydään samassa tuoretuotelogistiikassa samoille asiakkaille. Tällöin kermapohjaiset tuotteet tulevat poissuljentaa koskevaan laskentaan pakollisena osana mukaan markkinamäärittelystä riippumatta.
- (378) KKV ja markkinaoikeus ovat virheellisesti tarkastelleet vain kysynnän korvattavuutta kuluttajan näkökulmasta, vaikka tarkoituksena on ollut tutkia tukkumyynnin markkinoita. Tuotemarkkinoita tulee tarkastella meijereiden asiakkaiden, ei loppukuluttajien näkökulmasta. Asiassa olisi tullut luotettavasti selvittää, mikä on Valion markkina-asema tarkasteltaessa nestemaitotuotteiden myyntiä vähittäiskaupalle.
- (379) KKV ei ole tutkinut tarjonnan korvattavuutta. Meijeriteollisuuden toimijat voivat muuttaa tuotantosuuntaa perusmaitojen ja muiden nestemaitotuotteiden välillä sekä saattaa tuotteet markkinoille lyhyellä aikavälillä ilman merkittäviä lisäkustannuksia tai riskiä. Perusmaitojen valmistuslinjoilla voidaan joustavasti vaihtaa valmistettavia tuotteita. Tarjonnan korvattavuus johtaa siihen, että meijeri voi olla vaarassa tulla poissuljetuksi perusmaitoista vasta, jos se tulee suljetuksi nestemaitotuotteiden markkinoilta.
- (380) KKV:n olisi tullut selvittää merkitykselliset markkinat tekemällä SSNIP-testi. KKV ei ole selvittänyt merkityksellisten markkinoiden määrittelyyn vaikuttavia tekijöitä asianmukaisesti.

- (381) KKV:n olisi tullut merkityksellisiä markkinoita määritellössään tutkia myös raakamaidon hankintamarkkina. Raakamaidon hankintamarkkinoita ja niihin liittyviä tosiasioita ei ole lainkaan tutkittu.

5.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (merkitykselliset tuotemarkkinat)

- (382) Merkitykselliset tuotemarkkinat tulee markkinaoikeuden päätöksessä viitatus unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella määritellä ottaen huomioon tuotteet, joiden välillä voi olla toimivaa kilpailua. Tuotteiden tulee olla samaan käyttötarkoitukseen riittävästi keskenään korvattavissa. Tuotteiden objektiivisten ominaisuuksien lisäksi huomioon on otettava markkinoiden kilpailuolosuhteet sekä kysynnän ja tarjonnan rakenne.
- (383) Merkityksellisten markkinoiden määrittely perustuu kulloinkin tarkastelun kohteena olevan menettelyn aikana vallinneisiin, menettelyn kilpailuoikeudellisen arvioimisen kannalta merkityksellisiin olosuhteisiin. Erilaisissa olosuhteissa, muuna ajankohtana tai toisenlaisen menettelyn arvioimiseksi määritellyt merkitykselliset markkinat eivät sido tai muutoin rajoita markkinoiden määrittelyä esillä olevassa asiassa.
- (384) KKV on päätöksessään tarkastellut perusmaitojen ja muiden neste-maitotuotteiden ominaisuuksia sekä arvioinut eri tuotteiden osalta kuluttajien ja vähittäiskaupan reaktioita mahdolliseen hinnannousuun eli tarkastellut markkinoita niin sanotun SSNIP-testin periaatteiden mukaisesti. KKV on myös tarkastellut kysynnän ja tarjonnan olosuhteita eri tuotteiden ja jakelukanavien välillä, samoin valmistajien tuotemerkillä ja vähittäiskaupan tuotemerkillä myytävien tuotteiden välillä.
- (385) KKV on näin ollen tarkastellut merkityksellistä tuotemarkkinaa määritellössään tuotteiden objektiivisia ominaisuuksia, kilpailuolosuhteita sekä kysynnän ja tarjonnan rakennetta. Nämä ovat seikkoja, jotka merkityksellisten markkinoiden määrittelyssä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voidaan ja tuleekin ottaa huomioon.
- (386) KKV on päätöksessään todennut arvioineensa kysynnän korvattavuutta ensisijaisesti vähittäiskaupan näkökulmasta. Päätöksen mukaan vähittäiskaupan hankintapäätöksiä ohjaa kuitenkin viime kädessä niiden asiakkaina olevien kuluttajien kysyntä, mikä on otettava huomioon arvioitaessa perusmaitojen hinnannousun vaikutusta

vähittäiskaupan hankintapäätöksiin. KKV:n mukaan arvioinnin lähtökohtana voidaan pitää sitä, että perusmaitojen tukkuhintojen noustessa vähittäiskauppa siirtyy ostamaan korvaavia hyödykkeitä vain, jos hintojen nousu aiheuttaa muutoksen kuluttajakysynnässä.

- (387) Valion viittaamin tavoin on sinänsä selvää, että vähittäiskauppa tekee ostopäätöksensä toisenlaisesta näkökulmasta kuin yksittäinen kuluttaja. Toisaalta voidaan pitää myös ilmeisenä, että vähittäiskaupan kysyntä ja kuluttajakysyntä liittyvät toisiinsa ja että kuluttajakysynnällä on vähittäiskaupan kysyntää ohjaavaa vaikutusta. KKV on voinut ottaa tämän seikan arviointinsa lähtökohdaksi. Merkityksellisiä markkinoita tässä asiassa määriteltäessä on lähtökohtana voitu pitää myös sitä, että SSNIP-testin periaatteiden mukaisesti arvioitavan, perusmaitoihin kohdistuvan pienen hinnannousun myötä kysyntä ei siirry kermoihin tai muihin sellaisiin tuotteisiin, joita ei voida pitää kuluttajakysynnän näkökulmasta perusmaitoja merkitsevässä määrin korvaavina tuotteina.
- (388) KKV:n asiana on esittää merkityksellisten markkinoiden määrittelyyn vaikuttavista tekijöistä sellainen selvitys, jonka perusteella markkinat on mahdollista määritellä esillä olevan asian arvioimisen kannalta riittävällä tarkkuudella. Markkinoiden määrittelyyn vaikuttavista tekijöistä esitettyä selvitystä sekä siitä tehtyjen oletusten ja johtopäätösten oikeellisuutta tulee arvioida kokonaisuutena. Kokonaisarvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös se, minkälaiset mahdollisuudet Valiolla on tarkastelun kohteena olevalla toimialalla toimivana ja toimialan näin ollen tuntevana elinkeinonharjoittajana esittää selvitystä markkinoiden rakenteesta ja olosuhteista.
- (389) KKV on päätöksessään arvioinut muun ohella UHT-maidon ja laktoosittoman maitojuoman ominaisuuksia ja katsonut niiden perusteella, että kuluttajien ja sitä myötä vähittäiskaupan siirtymistä UHT-maitoihin tai laktoosittomaan maitojuomaan ei voida pitää uskottavana reaktiona perusmaitojen hintojen pieneen nousuun. UHT-maidon tai laktoosittoman maitojuoman ominaisuuksista esitettyjä tietoja ei ole aihetta pitää kyseenalaisina. Sen perusteella, mitä Valio on esittänyt, KKV:n johtopäätöksiä ei voida UHT-maidon ja laktoosittoman maitojuoman osalta pitää virheellisinä.
- (390) KKV:n päätöksen perusteella merkityksellisten markkinoiden täsmällinen määrittely on voitu jättää esillä olevassa asiassa avoimeksi siltä osin, kuuluvatko ESL-käsitellyt maidot sekä luomu- ja muut erikoismaidot perusmaitojen kanssa samoille markkinoille. KKV:n

mukaan markkinoiden täsmällinen määrittelyminen ei ole tarpeen myöskään sen suhteen, muodostuuko perusmaitojen myyntiin jakelukanavittain mahdollisesti erillisiä markkinoita.

- (391) ESL-käsitellyn maidon, luomu- ja muiden erikoismaitojen sekä jakelukanavien tarkastelun osalta KKV:n johtopäätökset ovat perustuneet keskeisesti siihen, että markkinoiden täsmällisellä rajaamisella näiltä osin ei ole ollut asiallista merkitystä Valion markkina-aseman arvioinnin kannalta. Tämän on katsottu johtuvan lähinnä edellä tarkoitettujen tuotteiden vähäisestä merkityksestä maidon kokonaiskulutuksessa tai siitä, että Valiolla on asianomaisessa tuotteessa tai tuotteissa taikka jakelukanavassa vähintään yhtä vahva asema kuin tarkastelluilla markkinoilla muutoin, tai molemmista.
- (392) Valio on keskeisesti esittänyt, että KKV ei ole riittävästi selvittänyt muun ohella ESL- ja luomumaidon sekä perusmaitojen keskinäistä korvaavuutta. Jakelukanavien osalta yhtiö on puolestaan esittänyt lähinnä selvitystä seikoista, joiden valossa myynti OOH- ja julkiselle sektorille ei sen käsityksen mukaan kuuluisi samoille markkinoille kuin myynti vähittäiskaupoille.
- (393) ESL-käsitellyn maidon, luomu- ja muiden erikoismaitojen sekä jakelukanavien tarkastelun osalta asiassa tulee ensisijaisesti arvioitavaksi, onko KKV voinut jättää markkinoiden täsmällisen määrittelyn esittämillään perusteilla avoimeksi. Arvioinnin kohteena on siten ensisijaisesti niiden KKV:n esittämien seikkojen ja johtopäätösten oikeellisuus, joiden perusteella se on katsonut markkinoiden täsmällisen määrittelymisen olevan tarpeetonta.
- (394) Valion tältä osin esittämät seikat liittyvät lähinnä näkökohtiin, jotka olisi otettava huomioon arvioitaessa, mille markkinalle ESL-käsitelty maito, luomu- ja muut erikoismaidot sekä eri jakelukanavien kautta tapahtuva jakelu kuuluisivat. Kuten edellä on todettu, esillä olevassa asiassa ei kuitenkaan ole näiltä osin kysymys ensisijaisesti tästä, vaan niistä perusteista, joilla KKV on jättänyt markkinoiden määrittelyn avoimeksi.
- (395) Luomu- tai muiden erikoismaitojen taikka eri jakelukanavien osalta asiassa esitetystä selvityksestä ei ole todettavissa, että markkinoiden määrittelyn tarpeellisuutta koskevien KKV:n johtopäätösten perusteena olevat tiedot olisivat virheellisiä tai lopputulokseen vaikuttavalla tavalla puutteellisia. KKV on siten voinut jättää markkinoiden määrittelyn näiltä osin avoimeksi.

- (396) ESL-käsitellyn maidon osalta Valio on esittänyt markkinaosuuksistaan tietoja, jotka erityisesti KKV:n päätöksessä tarkastelun kohteena olevan ajanjakson loppupään osalta poikkeavat päätöksessä esitetystä. Valion esittämien tietojen mukaan sen markkinaosuus ESL-maidoissa on ollut vuoden 2012 lopussa merkitsevästi pienempi kuin KKV:n päätöksessä mainittu markkinaosuus, johon viitaten virasto on katsonut markkinoiden täsmällisen määrittelemisen olevan ESL-maitojen osalta tarpeetonta.
- (397) KKV:n päätöksessä on toisaalta todettu, että tarkastelun kohteena olevalla ajanjaksolla Suomessa on ollut myynnissä vain ESL-käsiteltyjä erikoismaitoja, lähinnä laktoositonta maitojuomaa, eikä ESL-käsiteltyä perusmaitoa ole ollut myynnissä. Valio ei ole esittänyt, olisiko ja millä tavalla ESL-maitojen sisällyttäminen merkityksellisiin markkinoihin vaikuttanut tai voinut vaikuttaa yhtiön markkina-aseman arviointiin tässä tilanteessa. Tähän nähden ja kun otetaan huomioon ESL-käsitellyn maidon tarjonnasta edellä sanottu, KKV:n päätöksessä esitettyä johtopäätöstä markkinoiden määrittelyn tarpeesta ei voida pitää lopputulokseltaan virheellisenä. KKV on siten voinut jättää markkinoiden määrittelyn tältäkin osin avoimeksi.
- (398) Valion viittaamin tavoin KKV:n päätöksestä ei sinänsä ilmene, onko ja millä tavalla markkinoiden määrittelyssä otettu huomioon mahdollinen tarjonnan korvattavuus. KKV on oikeudenkäynnin aikana esittänyt, että se on ottanut Valion tältä osin esittämän huomioon yhtiön markkinavoiman arvioinnin yhteydessä potentiaalisen kilpailun kannalta. Tarjonnan korvattavuus ei viraston mukaan vastaa tehokkuudeltaan ja välittömyydeltään kysynnän korvattavuuden vaikutuksia eikä siten vaikuta markkinoiden määrittelyyn. Perusmaitojen tuotannon lisäämiseen käytettävissä olevat muusta tuotannosta siirrettävissä olevat raakamaitomäärät ovat rajalliset, eikä perusmaitoja paremman kannattavuuden erikoismaitojen valmistuksesta olisi liiketaloudellisesti mielekästä siirtyä perusmaitojen valmistukseen, vaikka perusmaitojen hinta nousisi.
- (399) Esitettyjä tietoja tarjonnan mahdolliseen korvattavuuteen vaikuttavista tekijöistä ei ole ilmennyt aiheita pitää virheellisinä. Asiassa ei ole muutoinkaan saadun selvityksen perusteella todettavissa, että tarjonnan korvattavuus vaikuttaisi perusmaitojen valmistuksen ja tukkumyynnin kilpailuolosuhteisiin sillä tavalla välittömästi ja taloudellisesti merkitsevällä tavalla, että tämän asian kannalta merki-

tykselliset tuotemerkkinat olisi tullut sen vuoksi määritellä KKV:n päätöksestä poikkeavasti.

- (400) Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon markkinaoikeuden päätöksen perustelut ja siinä mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, KKV:n päätös ei ole merkityksellisten tuotemerkkinoiden määrittelyn osalta Valion esittämillä perusteilla lainvastainen. Markkinaoikeuden johtopäätökset eivät näin ollen ole tältä osin lopputulokseltaan virheelliset.

6. Merkityksellisten maantieteellisten markkinoiden määrittely

6.1 KKV:n päätös

- (401) KKV on päätöksessään katsonut, että asian kannalta merkitykselliset tuotemerkkinat ovat *maantieteelliseltä laajuudeltaan Suomen laajuiset* (100–152 kohta).

6.2 Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset

- (402) Markkinaoikeus on päätöksestään tarkemmin ilmenevin perustein katsonut, että KKV on voinut määritellä asian kannalta merkityksellisten tuotemerkkinoiden maantieteellisen laajuuden päätöksestään ilmenevällä tavalla (markkinaoikeuden päätöksen 232–270 kohta).
- (403) Markkinaoikeus on tältä osin todennut ratkaisunsa perusteluina muun ohella seuraavaa:
- (404) Asiassa on selvitetty, että Suomessa valtakunnallisesti toimivien Valion ja Arlan lisäksi perusmaitoja valmistaa muutama alueellisesti toimiva pienmeijeri, joita ovat Juustoportti ILO, Osuuskunta Maitokolmio, Osuuskunta Maitomaa ja Osuuskunta Satamaito. Ylivoimaisesti suurin asiakasryhmä perusmaitoja valmistaville meijereille on vähittäiskauppa, jonka osuus perusmaitojen hankinnoista on noin 80–90 prosenttia.
- (405) Meijereiden suurimmat perusmaitoasiakkaat – S-ryhmä, K-ryhmä, Suomen Lähikauppa ja Lidl – ovat valtakunnallisia toimijoita. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella sekä Valio että Arla myyvät perusmaitoja yhtenevin ehdoin ja hinnoin asiakkailleen koko Suo-

- men alueella. Vähittäiskauppa ostaa perusmaitoja pääosin tai kokonaan keskitetyn hankintaorganisaationsa kautta.
- (406) Asiassa ei ole tullut ilmi seikkoja, joiden nojalla olisi viraston päätöksessä todetusta poiketen katsottava, että Valion ja Arlan erot markkinaosuuksissa Suomen eri osissa antaisivat aiheita tarkastella merkityksellisiä markkinoita alueellisina. Asiaa ei ole aiheita arvioida tältä osin toisin myöskään siitä syystä, että jonkin meijerialan toimijan markkinaosuus on tuotantolaitostensa sijainnin tai kuluttajien paikallista meijeriä suosivan kysynnän vuoksi joillakin alueilla suurempi kuin muilla alueilla. Asiaa ei ole eri maissa vallitsevien erilaisten markkinaolosuhteiden ja -rakenteiden vuoksi aiheita arvioida toisin myöskään muiden maiden nestemaitotuotteiden markkinoita koskevien päätösten vuoksi.
- (407) KKV:n mukaan vähittäiskaupan ryhmittymät eivät ole tuoneet Suomeen perusmaitoja vuosina 2007–2012. Merkittävää kauppaa Suomen ja ulkomaiden välillä ei ole ollut myöskään valmiiksi pakattujen UHT- ja ESL-maitojen osalta. Merkittävätkään muutokset tuottajahinnoissa Suomen lähialueilla eivät ole kasvattaneet raakamaidon tuontia. Vähittäiskauppa ei ole hankkinut perusmaitoja ulkomailta myöskään vuosina 2007–2009, jolloin perusmaitojen tukkuhinta on ollut lähes 20 prosenttia vuosien 2010–2012 hintatasoa korkeammalla. Ulkomaista alkuperää olevien perusmaitojen myynnin osuus kaikista perusmaitoista on ollut vain noin kuusi prosenttia. Arlan mukaan se on tehnyt tuontimaidolla tappiota.
- (408) Markkinaoikeudessa todistajina kuultujen useiden vähittäiskaupan edustajien mukaan maidon kotimaisuudella on suuri merkitys kuluttajille. Perusmaidon tuontia rajoittavat sen luonne herkästi pilaantuvana tuoretuotteena ja kuljetuskustannukset. Pakattujen perusmaitojen yksikkökohtainen rahtikustannus on KKV:n mukaan suurempi kuin tankkiautoissa tuotavan maitoraaka-aineen.

- (409) Markkinaoikeudessa todistajina kuultujen S-ryhmän, Ruokakeskon, Lidlin ja Osuuskunta Satamaidon edustajien kertoman perusteella nämä tahot eivät ole tuoneet pakattuja perusmaitoja Suomeen eikä niillä ole ollut konkreettisia suunnitelmia perusmaitojen tai raakamaidon tuonnin aloittamiseksi. Asiassa esitetty selvitys ei viittaa siihen, että Valion kilpailijat pystyisivät lisäämään tuontiin perustuvaa tuotantoa käytännössä välittömästi. Mahdollinen tuonti voidaan joka tapauksessa ottaa huomioon kilpailuanalyyseissa.
- (410) Kilpailuedellytysten Suomessa ja sen lähialueilla ei voida perusmaitojen osalta katsoa olevan siten samankaltaiset tai riittävän yhdenmukaiset, että perusmaitojen merkityksellisten maantieteellisten markkinoiden voitaisiin katsoa muodostuvan Suomea laajemmasta alueesta. Suomi erottuu näistä alueista omaksi alueekseen.
- (411) Markkinaoikeuden mukaan Arlan harjoittama konsernin sisäisiin järjestelyihin perustuva, kokonaisuuteen nähden varsin pienimuotoinen raakamaidon tai kurrin tuonti Ruotsista Suomeen ei anna aiheutta arvioida asiaa toisin. Myöskään se, että KKV:n kuulemat eräät vähittäiskaupan ryhmittymät eivät ole pitäneet perusmaitojen tuontia poissuljettuna vaihtoehtona tulevaisuudessa kotimaisen maidon kysyntää täydentävänä vaihtoehtona, ei anna aiheutta tarkastella merkityksellisiä maantieteellisiä markkinoita Suomea laajempina.

6.3 *Valion kanta ja sen keskeiset perustelut*

- (412) Valion mukaan merkitykselliset maantieteelliset markkinat on arvioitu virheellisesti. Tosiasiassa markkinat ovat Suomessa alueelliset, ja niillä on myös kansalliset rajat ylittäviä piirteitä.
- (413) Valion mukaan markkinoiden maantieteelliseen laajuuteen vaikuttavia seikkoja ei ole asianmukaisesti selvitetty. KKV ja markkinaoikeus ovat sivuuttaneet erityisesti Etelä-Suomen markkinoiden erityispiirteiden ja maidon maahantuonnin merkityksen.
- (414) Vanhaan oikeuskäytäntöön (KHO 1998:65) perustuvaa markkinoiden maantieteellistä määrittelyä ei voida enää pitää oikeana. Mark-

kinoita on tarkasteltava uudelleen ottaen huomioon muuttuneet olosuhteet. Logistiset ratkaisut ovat kehittyneet, Suomi on liittynyt tiiviimmin EU:n sisämarkkinoihin, maidon tuonti ja vienti ovat lisääntyneet, Arla on myynyt ruotsalaista maitoa Suomessa, *private label* -maitojen markkinaosuus on noussut ja tekniikka on kehittynyt.

- (415) Selvitettävänä olevan menettelyn laajuus ei ole merkityksellisiä maantieteellisiä markkinoita määrittävä tekijä. Kilpailutilanne on tosiasiasa erilainen eri puolilla maata. Pienmeijerit eivät käy lainkaan valtakunnallisia neuvotteluja. Vaikka esimerkiksi suuret perusmaitoasiakkaat K-ryhmä ja S-ryhmä ovat valtakunnallisia toimijoita, kauppias tai alueosuuskauppa tekee lopulta itse päätöksen siitä, mitä ostaa. Arla on käyttänyt myös pistehinnoittelua eli antanut erilaisia hintoja eri alueosuuskaupoille.
- (416) KKV on sivuuttanut markkinoiden alueellisuutta osoittavat seikat, kuten alueellisesti vaihtelevat markkinaosuudet. Virasto on laiminlyönyt markkinoiden alueellisuutta osoittavien seikkojen riittävän selvittämisen. Ruotsin kilpailuviranomainen on katsonut SSNIP-testiin perustuen markkinoiden olevan Ruotsissa alueelliset. KKV on sivuuttanut tässä asiassa merkityksellisen ratkaisukäytännön.
- (417) Perusmaidon toimittajien markkinaosuudet vaihtelevat merkittävästi Suomen eri alueilla, mikä viittaa markkinoiden alueelliseen luonteeseen. Arla on saavuttanut Etelä-Suomessa merkittävän markkinaosuuden ja on siellä Valiota voimakkaampi toimija. Etelä-Suomessa on kulutettu huomattavat määrät ruotsalaista perusmaitoa, joten varsinkin siellä kilpailuolosuhteet perusmaitojen myynnissä vähittäiskaupalle ovat olleet olennaisesti erilaiset. Pienmeijerit ovat lisäksi vahvoja alueillaan. Kilpailutilanne on tosiasiasa erilainen eri puolilla maata.
- (418) KKV:n olisi pitänyt tehdä SSNIP-testi ja selvittää, olisiko hypoteettinen monopolisti voinut tietyllä alueella nostaa kannattavasti hintojaan 5–10 prosenttia vai olisiko muualta tuleva kilpailu tehnyt tällaisen hinnankorotuksen kannattamattomaksi. Merkittävä osa Suomessa myytävästä maidosta voitaisiin hankkia Suomen ulkopuolelta, ja tosiasiasa merkittävä osa Suomessa myytävästä maidosta onkin jo muualta maahantuotua.
- (419) Arla on aloittanut suuressa mittakaavassa maidon maahantuonnin Suomeen vuonna 2009. Yhtiö on tuonut maahan kurria, mikä tar-

koittaa, että jalostus on aloitettu jo Ruotsissa, kun raakamaidosta on siellä irrotettu kerma. Esikäsitelty maito on tuotu tankkiautoissa Suomeen, jossa se on purkitettu myytäväksi kuluttajille vähärasvaisena maitona. Kysymyksessä on tällöin ruotsalainen perusmaito, koska kysynnän kannalta maidon purkitusmaa ei ratkaise sen alkuperää. Suomalainen ja ruotsalainen perusmaito kilpailevat siis samoilla markkinoilla. Relevantti maantieteellinen markkina ulottuu ainakin Ruotsiin, ja tuonti on mahdollista myös Virosta.

- (420) Arlan tuontimaito on korvannut kotimaista maitoa perusmaitojen tuotannossa ja tukkumyynnissä. Arlan ruotsalaisen maidon markkinaosuus on ollut vuosina 2009–2012 noin 9–14 prosenttia. Koska Arlan kotimaisen maidon markkinaosuus on ollut vuosina 2008–2012 jatkuvasti noin 20 prosenttia, yhtiön brändituotteiden osuuden kasvu perusmaitojen vähittäismarkkinoilla vuodesta 2009 alkaen on selvästi yhdistettävissä Arlan harjoittamaan maidon tuontiin Ruotsista. Maidon tuonti perusmaitojen valmistusta varten on ollut Arlalle kannattavaa ja houkuttelevampaa kuin vastaavan raakamaidon hankkiminen Valion kiintiöstä.
- (421) Suuret kauppaketjut eivät ole sulkeneet pois mahdollisuutta ostaa maitoa suoraan ulkomaisilta toimittajilta. S-ryhmällä on vahva asema Virossa, josta maitoa voi tuoda. Arla kilpailee aktiivisesti Suomen markkinoilla myymällä ruotsalaista maitoa. Periaatteellisia tuonnin esteitä ulkomaisille maidoille ei ole, eivätkä kuljetuskustannukset tai -aika ole tuonnin esteenä.

6.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (merkitykselliset maantieteelliset markkinat)

- (422) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan markkinoita määriteltäessä kilpailumahdollisuuksia on SEUT 102 artiklan kannalta tarkasteltava sellaisen määrätyn maantieteellisen alueen suhteen, jolla tuotetta pidetään kaupan ja jossa kilpailuedellytykset ovat riittävän homogeeniset, jotta asianomaisen yrityksen taloudellista valtaa voitaisiin arvioida (esimerkiksi asia 27/76 *United Brands v. komissio*, 10 ja 11 kohta).
- (423) Kuten merkityksellisten tuotemarkkinoiden määrittely, markkinoiden maantieteellisen laajuuden määrittely perustuu kulloinkin tarkastelun kohteena olevan menettelyn aikana vallinneisiin, menettelyn kilpailuoikeudellisen arvioimisen kannalta merkityksellisiin olosuhteisiin. Markkinoiden maantieteellisen laajuuden määritte-

lyyn vaikuttavista tekijöistä esitettyä selvitystä sekä siitä tehtyjen oletusten ja johtopäätösten oikeellisuutta tulee, kuten tuotemarkkinoiden määrittelyn osalta, arvioida kokonaisuutena.

- (424) Valio on esittänyt yhtäältä, että tässä asiassa merkitykselliset maantieteelliset markkinat ovat Suomessa alueelliset, ja toisaalta, että niillä on myös valtakunnallista tasoa laajempia piirteitä. Valio on markkinaoikeudessa katsonut ruotsalaisen maidon Etelä-Suomeen tuoman kilpailupaineen viittaavan siihen, että ainakin Ruotsi kuuluu samoille merkityksellisille markkinoille kuin Etelä-Suomi. Yhtiön mukaan on tosiseikkojen vastaista erityisesti Etelä-Suomen osalta lukea samalle markkinalle pohjoisemmasta Suomesta kuljetettava maito ja sulkea markkinan ulkopuolelle saman etäisyyden päästä Ruotsista kuljetettava maito. Valio on toisaalta pitänyt markkinaoikeudessa merkityksellisenä Ruotsin kilpailuviranomaisen yrityskaupparatkaisua, jossa tarkasteltujen maitotuotteiden merkityksellisten markkinoiden maantieteellisenä laajuutena ei pidetty koko Ruotsia.
- (425) KKV on päätöksessään arvioinut markkinoiden maantieteellistä laajuutta tarkastelemalla muun ohella kysynnän ja tarjonnan rakennetta, markkinaosuuksien alueellista vaihtelua, olemassa olevia rajat ylittäviä kauppavirtoja, kotimaisen hintatason vaikutusta kauppavirtoihin, kuluttajien mieltymyksiä sekä perusmaitojen säilyvyyteen ja kuljetuskustannuksiin liittyviä kaupan mahdollisia esteitä. Kaikki mainitut seikat ovat liittyneet perusmaitojen markkinoiden kilpailuedellytyksiin ja olleet siten olennaisia arvioitaessa SSNIP-testin periaatteiden mukaisesti perusmaitoihin kohdistuvan hinnannousun vaikutuksia.
- (426) Asian kannalta merkitykselliset tuotemarkkinat sisältävät perusmaitojen valmistuksen ja tukkumyynnin. Suomessa on tarkastelun kohteena olevalla ajanjaksolla ollut saadun selvityksen perusteella kaksi perusmaitoja valtakunnallisesti myyvää yritystä, Valio ja Arla, joiden yhteenlaskettu osuus perusmaitojen myynnistä on ollut erittäin merkittävä. Molemmilla mainituista yrityksistä on keskitetty myyntiorganisaatio tai -yksikkö, joka vastaa perusmaitojen myynnistä koko maan alueelle. Markkinoiden merkittävimmät asiakkaat ovat suuria vähittäiskaupan ryhmittymiä, jotka toimivat niin ikään valtakunnallisesti.
- (427) Valio on myynyt perusmaitoja yhtenevin ehdoin ja hinnoin asiakkailleen koko Suomen alueella. Näin myös Arla on ilmoittanut toi-

mivansa, eikä sellaista selvitystä ole esitetty, joka osoittaisi yhtiön toimivan ainakaan säännönmukaisesti muulla tavalla. Vähittäiskaupan ryhmittymien edustajat ovat markkinaoikeudessa todistajina kuultaessa ilmoittaneet, että vähittäiskaupat neuvottelevat perusmaitojen hankinnoista valtakunnallisesti.

- (428) Perusmaitoja on Suomessa valmistanut Valion ja Arlan lisäksi myös pienempiä meijereitä, joiden toiminta on saadun selvityksen perusteella keskittynyt erityisesti niiden omille toiminta-alueille ja joiden kanssa lähinnä kyseisten alueiden vähittäiskaupan yksiköt ovat käyneet myös alueellisia myyntineuvotteluja. Vähittäiskaupan yksiköt ovat lisäksi voineet ostaa perusmaitoja myös ryhmittymänsä valtakunnallisesti neuvottelemien sopimusten ulkopuolelta. Tällainen toiminta tai sen mahdollisuus voi sinänsä vaikuttaa valtakunnallisen toimijan tietyllä alueella kohtaaman kilpailun tasoon, mutta se ei kyseenalaista sitä, että perusmaitojen markkinoiden pääasiallinen toimintalogiikka perustuu edellä todetuin tavoin valtakunnallisiin osto- ja myyntineuvotteluihin.
- (429) Kysynnän ja tarjonnan edellä todettu rakenne sekä muutoin markkinaoikeuden ja KKV:n päätöksestä ilmenevät seikat huomioon ottaen asian kannalta merkityksellistä markkinaa ei ole tullut pitää Valion esittämien tavoin alueellisena, vaan ainakin valtakunnallisena.
- (430) Saadun selvityksen perusteella vähittäiskaupan ryhmittymät eivät ole vuosien 2007–2012 aikana tuoneet ulkomailta Suomeen pakattua perusmaitoa joko lainkaan tai ainakaan tässä asiassa merkitsevässä määrin. Kuitenkin erityisesti Arlan harjoittama raakamaidon tai osittain jalostetun maidon tuonti Ruotsista on voinut vaikuttaa Valion Suomessa kohtaaman kilpailun tasoon ja edellytyksiin. Voidaan pitää ilmeisenä, että Arlan harjoittaman tuonnin aloittamisen ja jatkamisen taustalla on ollut Arlan arvio siitä, että toiminta voi olla ainakin pitkällä aikavälillä liiketaloudellisesti kannattavaa.
- (431) Ruotsalaisesta raaka-aineesta valmistetun maidon osuudesta perusmaitojen kokonaismyynnistä Suomessa on esitetty osittain epäyhdenmukaista selvitystä. Valion esittämät tiedot viittaavat siihen, että ruotsalaisesta raaka-aineesta valmistetun maidon osuus on ollut hie- man suurempi kuin KKV:n ja Arlan esittämistä tiedoista ilmenee. Toisaalta Valionkin esittämien tietojen perusteella tällaisen maidon osuus perusmaitojen koko vähittäiskaupasta on ollut esillä olevan asian arvioimisen kannalta merkityksellisinä vuosina laskeva ja ol-

lut kaikkina vuosina kokonaismarkkinaaan nähden verrattain vähäinen.

- (432) Markkinaoikeuden päätöksestä ilmenevin tavoin markkinaoikeudessa todistajina kuullut merkittävien vähittäiskaupparyhmittymien edustajat ovat asiasisällöltään yhdenmukaisesti esittäneet, että ulkomaista alkuperää olevan maidon kysyntä on ollut eri syistä heikompaa kuin suomalaisen maidon. Vähittäiskaupparyhmittymien edustajien mukaan maidon kotimaisuudella on vähittäiskaupassa joko todettu tai arvioitu olevan kuluttajien ostokäyttäytymisen kannalta selkeä merkitys.
- (433) Vähittäiskaupan ryhmittymät ovat joko harkinneet tai kokeilleet ulkomaista alkuperää olevan maidon myyntiä. Suomalaisen perusmaidon merkitsevässä määrin ja liiketaloudellisesti varteenotettavalla tavalla korvaavaa vaihtoehtoa ei kuitenkaan ole saadun selvityksen perusteella löytynyt. Asiassa ei muutoinkaan ole todettavissa, että ulkomaalaista alkuperää oleva maito olisi vaikuttanut tai voinut vaikuttaa tässä asiassa kysymyksessä olevien perusmaitojen valmistuksen ja tukkumyynnin kilpailuolosuhteisiin sillä tavalla, että asian kannalta merkitykselliset maantieteelliset markkinat olisi tullut sen vuoksi määritellä Valion esittämien tavoin valtakunnallista tasoa laajemmiksi.
- (434) Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon markkinaoikeuden päätöksen perustelut ja siinä mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, KKV:n päätös ei ole merkityksellisten maantieteellisten markkinoiden määrittelyn osalta Valion esittämillä perusteilla lainvastainen. Markkinaoikeuden johtopäätökset eivät näin ollen ole tältä osin lopputulokseltaan virheelliset.

7. Valion määräävä markkina-asema

7.1 KKV:n päätös

- (435) KKV on päätöksessään katsonut, että Valio on *merkityksellisillä markkinoilla määräävässä markkina-asemassa* (153–200 kohta).

7.2 *Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset*

- (436) Markkinaoikeus on päätöksestään tarkemmin ilmenevin perustein hyväksynyt KKV:n johtopäätöksen (markkinaoikeuden päätöksen 271–335 kohta).
- (437) Markkinaoikeus on tältä osin viitannut muun ohella kilpailulainsäädännön esitöistä ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmeviin seikkoihin sekä todennut ratkaisunsa perusteluina muun ohella seuraavaa:
- (438) KKV on päätöksessään tarkastellut Valion ja sen kilpailijoiden markkinaosuuksia. Markkinaosuuksia on tarkasteltu sekä meijereiden virastolle toimittamien tuotantomäärien että vähittäiskaupan ryhmittymien toimittamien hankintamäärien perusteella. Virasto on ilmoituksensa mukaan käyttänyt tarkastelussa Valion, Arlan ja muiden meijerien sille ilmoittamia tuotantomääriä mukaan lukien myynti OOH-sektorille, Food Servicelle ja suurasiakkaille.
- (439) KKV:n käyttämien tuotanto- ja hankintamäärien perusteella lasketut markkinaosuudet voidaan hyväksyä riittävän luotettavina. Niiden luotettavuutta ei ole asetettava kyseenalaiseksi siitä syystä, että Valion viittaa-man Homescan-tilaston, joka on perustunut kotitalouksille tehtyyn kyselytutkimukseen, perusteella päädyttäisiin mahdollisesti erilaisiin markkinaosuuksiin.
- (440) KKV:n markkinaosuustarkastelun mukaan Valion osuus perusmaitojen kokonaisymyynnistä on vuosina 2008–2009 ollut hieman yli 60 prosenttia, vuosina 2010–2011 runsaat 55 prosenttia ja tammi-elokuussa 2012 vajaat 52 prosenttia. Vaikka Valion markkinaosuus on tarkasteluajanjaksolla laskenut, se on silti ollut koko edellä mainitun, miltei viiden vuoden ajan yli 50 prosenttia.
- (441) Arlan, joka on toiseksi suurin perusmaitojen toimittaja Suomessa, markkinaosuus on viraston markkinaosuustarkastelun mukaan ollut vuonna 2008 vajaat 24 prosenttia ja kasvanut vuoteen 2010 saakka, jolloin se

on ollut hieman yli 30 prosenttia. Tämän jälkeen Arlan markkinaosuus on pysynyt suunnilleen samalla tasolla. Valion muiden kilpailijoiden eli alueellisten osuusmeijerien markkinaosuudet ovat samalla tarkasteluajanjaksolla olleet yhteensä noin 12 prosenttia ja nousseet tammi-elokuussa 2012 noin 15 prosenttiin.

- (442) Valion yli 50 prosentin markkinaosuus on ollut huomattavasti suurempi kuin sen ainoan valtakunnallisen kilpailijan ja yhtä suuri tai suurempi kuin sen kaikkien kilpailijoiden markkinaosuudet yhteensä. Tällaisesta markkinaosuudesta seuraa, että Valio on ollut määräävässä markkina-asemassa merkityksellisillä markkinoilla, jollei nyt kysymyksessä olevaan asiaan mahdollisesti liittyvistä poikkeuksellisista olosuhteista muuta johdu.
- (443) Asiassa on selvitetty, että Valio hankkii vuosittain noin 86 prosenttia kaikesta Suomessa tuotetusta raakamaidosta. Valion mukaan sen tuottajille raakamaidosta eli oman teollisuuden maksamaan hintaan (tilityshinta) vaikuttaa se, millainen Valion tuotteiden myyntimenestys kokonaisuudessaan on ollut markkinoilla. Valio voi näin ollen korottaa tuottajille maksaamaansa tilityshintaa muista tuotteista saamansa myynnin perusteella. Muun muassa Valion myymän kiintiömaidon osalta kilpailijoiden on tosiasiasa maksettava tätä Valion määrittämää hintaa vastaava hinta.
- (444) Asiassa esitetyn mukaan markkinoilla ei ole Valion lisäksi ollut muita toimijoita, joiden kapasiteetti olisi liiketaloudelliselta kannalta realistisesti riittänyt täyttämään jonkin kaupparyhmittymän hankintavolyymin. Valiota on pidettävä välttämättömänä kauppakumppanina suurimmalle osalle vähittäiskauppoja.
- (445) Markkinaoikeudessa todistajina kuultujen S-ryhmän, Ruokakeskon, Lidlin ja Osuuskunta Satamaidon edustajien kertoman perusteella nämä tahot eivät ole tuoneet pakattuja perusmaitoja Suomeen eikä niillä ole ollut konkreettisia suunnitelmia perusmaitojen tai raakamaidon tuonnin aloittamiseksi. Myöskään todis-

tajana kuultu Juustoportti ILO:n edustaja ei ole pitänyt raakamaidon tuontia mahdollisena.

- (446) Asiassa ei ole esitetty selvitystä, jonka nojalla alalle tulon voitaisiin raakamaidon saatavuudesta, perusmaitojen säilyvyyden kuljetukselle asettamista vaatimuksista, myymälöiden rajallisesta hyllytilasta, Valion kilpailijoiden esiin tuomista kapasiteettirajoituksista ja osapuolten esiin tuomista investointien kustannuksista ja vaatimasta ajasta huolimatta katsoa olleen todennäköistä, oikea-aikaista ja riittävää. Kilpailun uhan ei siten voida katsoa olleen välitön.
- (447) Valio on kertonut olevansa Suomen ainoa kaupan keskusliikkeistä riippumaton valtakunnallinen lämpötilasäädelyjen elintarvikkeiden jakelija. Sen jakelu kattaa kaikki vähittäiskaupparyhmien myymälät ja ison osan Food Service -kentän pisteistä. Valion jake-lussa on meijerituotteiden lisäksi liha-, leipomo- ja jäätelöteollisuuden tuotteita. Markkinaoikeus katsoo, että Valion jakelujärjestelmä vahvistaa osaltaan sen määräävää markkina-asemaa.
- (448) Valion suuren markkinaosuuden merkityksellisillä markkinoilla ja muut olosuhteet huomioon ottaen Valion markkina-asemaa vahvistavana tekijänä voidaan osaltaan pitää myös yhtiön harjoittaman hinnoittelupolitiikan mainevaikutusta.
- (449) Asiassa ei ole esitetty selvitystä, jonka perusteella voitaisiin edellä raakamaidon saatavuudesta ja Valion kilpailijoiden tuotantokapasiteettirajoituksista esitetty huomioon ottaen luotettavasti todeta, että vähittäiskauppa olisi tarkasteluajanjaksolla käyttänyt Valiota kohtaan todellista neuvotteluvoimaa esimerkiksi kieltäytymällä hinnankorotuksista tai vaihtamalla perusmaitojen toimittajaa. Valion vahva markkina-asema raakamaidon hankinnassa ja mahdollisuus vaikuttaa kilpailijoidensa raaka-aineen hankintakustannuksiin, kilpailijoiden riippuvuus Valiosta raakamaidon hankinnassa, kilpailijoihin verrattuna laaja tuotevalikoima, vahvat tuotemerkit ja oma jakelujärjestelmä, raakamaidon tuonnin kannattavuutta rajoittavat tekijät,

kilpailijoiden kapasiteetin rajallisuus ja uuden kapasiteetin korkeat kustannukset ja vaatima aika sekä Valion harjoittaman hinnoittelupolitiikan sille tuoma maine osaltaan vahvistavat Valion markkinavoimaa. Valion asiakkailla ei ole sellaista neuvotteluvoimaa, joka rajoittaisi merkittävästi Valion markkinavoimaa.

- (450) Valiolla on tarkasteluajanjaksolla ollut korkea, yli 50 prosentin markkinaosuus, jota muut edellä todetut tekijät ovat vahvistaneet. Asiassa ei ole osoitettu olevan sellaisia poikkeuksellisia olosuhteita, joista olisi johdettu, että Valiolla ei edellä todetusta markkinaosuudestaan huolimatta olisi ollut määräävää markkina-asemaa merkityksellisillä markkinoilla.

7.3 *Valion kanta ja sen keskeiset perustelut*

- (451) Valion mukaan se ei ole määräävässä markkina-asemassa. KKV:n virheellinen markkinamäärittely on johtanut virheelliseen arvioon yhtiön markkina-asemasta ja markkinavoimasta. Vaikka merkitykselliset markkinat olisi määritelty mitä kapeimmalla tavalla, Valion markkinavoima on joka tapauksessa yliarvioitu.
- (452) Valiolla ei ole määräävään markkina-asemaan liittyvää markkinavoimaa. Valio ei voi estää tehokasta kilpailua, joka on ollut voimakasta myös väitetyt väärinkäytön aikana. Yhtiö ei myöskään voi toimia kilpailijoistaan ja asiakkaistaan riippumatta.
- (453) Markkinaoikeus on perustellut Valion määräävää asemaa ennen muuta KKV:n esittämällä tiedoilla markkinaosuuksista ja raakamaidon hankintamarkkinoihin liittyvillä seikoilla. Markkinaoikeus on arvioinut asiaa virheellisesti.
- (454) Markkinaoikeus on katsonut, että KKV:n käyttämien tuotanto- ja hankintamäärien perusteella lasketut markkinaosuudet voidaan hyväksyä riittävän luotettavina eikä niiden luotettavuutta ole asetettava kyseenalaiseksi Valion esittämien Homescan-tilastojen perusteella. Markkinaoikeus ei ole perustellut asiaa tarkemmin.
- (455) KKV:n selvitykset markkinaosuuksista eivät ole läpinäkyviä. Virasto on kuvannut käsitystään Valion markkina-asemasta muun ohella päätöksensä 164 kohdassa, jossa se ei viittaa mihinkään lähteeseen. Ulkopuolisen markkinatutkimuslaitoksen tilastot sen sijaan osoitta-

vat Valion markkinaosuuden olleen selvästi pienempi ja kehittyneen eri tavalla.

- (456) Asiassa on tarkasteltu väitettyä väärinkäyttöä vuonna 2010 ja sen jälkeen. Valtakunnalliset Homescan-tilaston markkinaosuusluvut osoittavat Valion markkinaosuuden laskun ja Arlan markkinaosuuden kasvun vuosina 2005–2011. Myyntilukujen ja markkinaosuuksien valossa kilpailu Valion ja Arlan välillä on pikemminkin ollut voimakasta ja toimivaa.
- (457) Samaan aikaan kun Valion markkinaosuus on laskenut, erityisesti Arlan markkinaosuus on kasvanut. Virastonkin esittämien lukujen valossa Valion markkinaosuus on laskenut koko väitetyn kilpailunrajoituksen ajan. Tämä on otettava huomioon arvioitaessa, onko Valiolla tosiasiallisesti määräävään markkina-asemaan liittyvää markkina-voimaa. Jos Valio olisi määräävässä asemassa, sen markkinaosuus ei olisi jatkuvasti pienentynyt kilpailijoiden markkinaosuuden kasvaessa. EU:n oikeuskäytännössä ja komission suuntaviivoissa lähdetään siitä, että suuri markkinaosuus on osoitus määräävästä asemasta vain, jos se on jossain määrin pysyvä. Kilpailijoiden markkinaosuuden kasvu osoittaa myös, ettei niillä ole sellaisia kapasiteetti-rajotuksia kuin KKV on esittänyt olevan.
- (458) Valion osuus perusmaidon myynnistä tarkastelujakson ensimmäisenä vuonna 2010 oli Uudellamaalla Homescan-lukujen mukaan vain noin 27 prosenttia. Vuonna 2012 yhtiön markkinaosuus Uudellamaalla oli laskenut noin 25 prosenttiin, kun taas Arlan markkinaosuus Uudellamaalla samana vuonna oli noin 57 prosenttia. Kyseinen markkina on tärkeä, koska siellä asuu suuri määrä suomalaisista kuluttajista.
- (459) Markkinaoikeus on katsonut Valion olevan määräävässä markkina-asemassa, koska KKV:n tietojen mukaan sen markkinaosuus on ollut tarkastelujaksolla yli 50 prosenttia. KKV:n lukujen luotettavuudesta ei ole kuitenkaan millään tavoin voitu varmistua, ja ne ovat poikenneet huomattavasti ulkopuolisen tutkimuslaitoksen luvuista. Markkinaosuuslukujen perusteella ei voida todeta tai olettaa, että Valio olisi määräävässä markkina-asemassa.
- (460) KKV ei ole lainkaan tutkinut raakamaidon hankintamarkkinoita. Markkinaoikeus nojaa kuitenkin päätöksessään useissa kohdin raakamaidon hankintamarkkinoita koskeviin seikkoihin, mukaan lukien Valion määräävän aseman määrittely perusmaitojen valmistuk-

sen ja tukkumyynnin markkinoilla. Taloudellista analyysyä raakamaidon markkinoiden olosuhteista ei voida korvata todistajina kuultujen henkilöiden toteamuksilla.

- (461) Markkinaoikeudella ei ole ollut käytettävissään asianmukaisia selvityksiä raakamaidon hankintamarkkinoista. Se on kuitenkin perustellut Valion määräävää markkina-asemaa perusmaitojen valmistuksen ja tukkumyynnin markkinoilla ensisijaisesti viittaamalla yhtiön vahvaan asemaan raakamaidon hankinnassa, mahdollisuuden vaikuttaa kilpailijoiden raaka-aineen kustannuksiin ja kilpailijoiden riippuvuuteen Valiosta raakamaidon hankinnassa.
- (462) Valio kohtaa voimakasta kilpailupainetta kansainväliseltä tasolta. Yhtiön tärkeä asiakas on vahva vähittäiskauppa, jolla on mittava neuvotteluvoima. Alalle tulon kustannukset eivät ole korkeita. Asiakkailta on useita eri tapoja vastustaa hinnankorotuksia.
- (463) Laaja tuoteportfolio, vahvat tuotemerkit ja oma jakelujärjestelmä eivät ole osoitus määräävästä markkina-asemasta perusmaitojen valmistuksessa ja myynissä vähittäiskaupalle. Raakamaidon saatavuus ei ole esteenä markkinoille tulolle tai laajentumiselle. Merkitseviä kapasiteettirajoituksia ei ole.

7.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (määrävä markkina-asema)

- (464) Markkinaoikeuden päätöksessä (päätöksen 276–278 kohta) viitatus unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella määrävällä markkina-asemalla tarkoitetaan yrityksen taloudellista valta-asemaa, jonka perusteella se voi estää toimivan kilpailun merkityksellisillä markkinoilla, koska se voi toimia huomattavan itsenäisesti suhteessa kilpailijoihinsa, asiakkaihinsa ja lopulta kuluttajiin. Määrävän markkina-aseman olemassaolo voi yleensä johtua useiden sellaisten tekijöiden yhteisvaikutuksesta, jotka erikseen tarkasteltuna eivät välttämättä olisi ratkaisevia.
- (465) Markkinaoikeuden päätöksessä (päätöksen 279 ja 280 kohta) viitatus unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan erittäin suuret markkinaosuudet ovat itsessään, poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta, osoitus määrävän aseman olemassaolosta. Unionin tuomioistuin on katsonut yli 50 prosentin markkinaosuuden tällaiseksi erittäin suureksi markkinaosuudeksi.

- (466) KKV:n päätöksen mukaan Valion osuus perusmaitojen kokonaisymyynnistä on kehittynyt siten, että se on ollut vuosina 2008–2012 jatkuvasti yli 50 prosenttia, vuosina 2008 ja 2009 jopa yli 60 prosenttia. KKV:n päätöksen mukaan markkinaosuustiedot perustuvat meijereiden virastolle toimittamiin tietoihin tuotantomääristä ja vähittäiskaupan ryhmittymien virastolle toimittamiin tietoihin hankintamääristä. Päätöksessä olevasta taulukosta ovat käyneet ilmi kunkin vuoden ja kunkin toimijan osalta ne myyntimäärät (miljoonaa litraa), joiden perusteella markkinaosuustiedot on laskettu.
- (467) Valion mukaan sen markkinaosuus on ollut KKV:n päätöksessä kuvattua pienempi. Valion esittämien tietojen perusteella yhtiön osuus ostetuista perusmaitolitroista on vuosina 2008 ja 2009 ollut noin 50 prosenttia ja vuosina 2010–2012 hieman yli 40 prosenttia. Yhtiön mukaan markkinaosuustiedot perustuvat ulkopuolisen markkinatutkimuslaitoksen tilastoihin (Homescan).
- (468) KKV ja Arla ovat markkinaoikeudessa, jossa esittämänsä ne ovat tältä osin viitanneet korkeimmassa hallinto-oikeudessa, kyseenalais-taneet Valion esittämien Homescan-tilastojen luotettavuuden. KKV:n mukaan tilastot perustuvat kyselytutkimuksiin, joihin osallistuneiden kuluttajien vastausten oikeellisuudessa on puutteita. Arla on niin ikään viitannut siihen, että Homescan-tilasto perustuu kuluttajatutkimukseen eikä toteutuneisiin tuotanto- tai myyntimääriin, minkä vuoksi se on lähinnä suuntaa antava. Arlan mukaan Homescan-tilastoon perustuvat tiedot kokonaismarkkinan koosta ja Valion myyntimääristä ovat olleet virheelliset ja merkittävästi todellisia lukuja pienemmät.
- (469) Valio on edellä sanotun johdosta todennut, että vaikka Homescan-tilasto ei kata Suomessa myydyin maidon koko volyyymiä, se kuvaa kattavasti eri markkinatoimijoiden osuuksia eri alueilla. Valion mukaan tarkempaa julkista markkinaosuustilastointia ei ole olemassa.
- (470) Korkein hallinto-oikeus katsoo kuten markkinaoikeus, että Valion asemaa asian kannalta merkityksellisillä markkinoilla voidaan arvioida KKV:n päätöksestä ilmenevien markkinaosuustietojen perusteella. Homescan-tilastojen tai muiden Valion tältä osin viittaamien seikkojen perusteella KKV:n päätöksestä ilmeneviä tietoja ei ole perustetta pitää virheellisinä tai epäluotettavina, eikä asiassa ole todettavissa, että Valion ja muiden markkinoilla toimivien yritysten markkinaosuudet olisi ollut mahdollista määrittellä KKV:n käyttämää tietopohjaa luotettavammalla vaihtoehtoisella tavalla.

- (471) Määräävän markkina-aseman olemassaoloa on arvioitava esillä olevan asian kannalta merkityksellisillä markkinoilla. Valion esittämä selvitys myyntimääristään tätä pienemmällä alueella ei luotettavasti kuvaa yhtiön asemaa merkityksellisillä markkinoilla kokonaisuutena. Valion viittaamat muutkaan seikat eivät osoita, että asiaan liittyisi tai voisi liittyä sellaisia poikkeuksellisia olosuhteita, joiden valossa olisi katsottava, että yhtiö ei olisi pitkäaikaisista ja erittäin suurista, yli 50 prosentin markkinaosuuksista huolimatta ollut tarkastelun kohteena olevalla ajanjaksolla merkityksellisillä markkinoilla määräävässä markkina-asemassa.
- (472) Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon markkinaoikeuden päätöksen perustelut ja siinä mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, KKV:n päätös ei ole Valion esittämällä perusteilla lainvastainen siltä osin kuin siinä on todettu yhtiön olleen määräävässä markkina-asemassa esillä olevan asian kannalta merkityksellisillä markkinoilla. Markkinaoikeuden johtopäätökset eivät näin ollen ole tältä osin lopputulokseltaan virheelliset.

8. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö

8.1 Tarkastelun rajaus ja rakenne

- (473) Asiassa tulee korkeimmassa hallinto-oikeudessa arvioitavaksi, onko Valio syyllistynyt KKV:n esittämien perustein hinnoittelussaan noudattamallaan menettelyllä *saalistushinnoitteluna* pidettävään määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä muulla itsenäisellä väärinkäyttöperusteella ei KKV:n päätöksessä esitetyn perusteella ole asiassa kysymys.
- (474) Jäljempänä käsitellään ensin määräävän markkina-aseman väärinkäytön ja saalistushinnoittelun arvioinnin kannalta keskeistä unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä (*korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jakso VI.8.2*) sekä väärinkäytön oikeudellisen arvioinnin perusteita (*jakso VI.8.3*). Saalistushinnoittelun arvioinnin esikysymyksenä arvioidaan tämän jälkeen markkinaoikeuden ja KKV:n tekemiä johtopäätöksiä arvioinnissa huomioon otettavien Valion kustannusten luonteesta (*jakso VI.8.4*) ja kustannusten kohdistamisesta (*jakso VI.8.5*).
- (475) Valion hinnoittelun arvioimisen osalta (*jakso VI.8.6*) tulevat ensin arvioitaviksi ne perusteet, joiden mukaisesti Valion hinnoittelua

sekä hinnoittelun ja kustannusten suhdetta on esillä olevassa asiassa arvioitava. Tämän jälkeen tulee ratkaistavaksi, onko yhtiön hinnoittelu merkinnyt näiden perusteiden mukaisesti arvioituna saalistushinnoitteluna pidettävää määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä.

- (476) Valion hinnoittelun arvioimisen jälkeen käsitellään Valion hinnoittelustrategiasta esitettyä näyttöä ja sen merkitystä (*jakso VI.8.7*) sekä yhtiön alennuskäytäntöjen vaikutusta ja merkitystä (*jakso VI.8.8*). Lopuksi käsitellään oikeuttamisperusteisiin liittyviä näkökohtia (*jakso VI.8.9*) sekä Valion menettelyn vaikutuksia markkinoilla (*jakso VI.8.10*) ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (*jakso VI.8.11*). Viimeisenä esitetään yhteenveto, täydentävät perustelut ja johtopäätökset (*jakso VI.8.12*).

8.2 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

8.2.1 Määrävän markkina-aseman väärinkäytön yleiset arviointiperusteet

- (477) Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan määrävän markkina-aseman olemassaolon toteaminen ei sinänsä merkitse mitään moitetta asianomaista yritystä kohtaan. Määräväsä markkina-asemassa olevalla yrityksellä on kuitenkin erityinen velvollisuus olla toiminnallaan rajoittamatta toimivaa ja vääristymätöntä kilpailua sisämarkkinoilla (esimerkiksi asia C-209/10 *Post Danmark*, 21 ja 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, asia C-52/09 *TeliaSonera Sverige*, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen sekä asia C-202/07 P *France Télécom v. komissio*, 105 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- (478) SEUT 102 artiklan tavoitteena ei ole estää yritystä hankkimasta omilla ansioillaan määrävää asemaa markkinoilla. Mainitun määräyksen tarkoituksena ei ole myöskään taata, että kilpailijat, jotka ovat vähemmän tehokkaita kuin määräväsä markkina-asemassa oleva yritys, pysyvät markkinoilla (esimerkiksi asia C-209/10 *Post Danmark*, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- (479) SEUT 102 artiklassa kielletty määrävän markkina-aseman väärinkäyttö on objektiivinen käsite. Käsitteellä tarkoitetaan määräväsä markkina-asemassa olevan yrityksen käyttäytymistä, joka estää markkinoilla, joilla juuri tällaisessa asemassa olevan yrityksen olemassaolon vuoksi kilpailuaste on jo heikentynyt, vielä olemassa olevan kilpailuasteen säilymisen tai tämän kilpailun kehittymisen

siksi, että tämä yritys käyttää muita keinoja kuin niitä, joita taloudellisten toimijoiden suoritteisiin perustuvassa tavaroiden tai palvelujen tavallisessa kilpailussa käytetään (esimerkiksi asia C-52/09 *TeliaSonera Sverige*, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-202/07 P *France Télécom v. komissio*, 104 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- (480) SEUT 102 artiklassa ei tarkoiteta vain sellaisia käytäntöjä, jotka ovat omiaan aiheuttamaan välitöntä vahinkoa kuluttajille, vaan myös käytäntöjä, jotka aiheuttavat vahinkoa kuluttajille vahingoittamalla toimivia kilpailurakenteita (esimerkiksi asia C-52/09 *Telia-Sonera Sverige*, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-202/07 P *France Télécom v. komissio*, 105 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- (481) SEUT 102 artiklassa kielletään määräävässä markkina-asemassa olevaa yritystä muun muassa toteuttamasta sellaisia käytäntöjä, joilla on markkinoilta syrjäyttävä vaikutus sen sellaisiin kilpailijoihin, jotka ovat vähintäänkin yhtä tehokkaita kuin se itse, vahvistamalla määräävää markkina-asemaansa muihin menetelmiin kuin laatukilpailuun turvautumalla. Tältä kannalta katsoen kaikkea hintakilpailua ei siis voida pitää oikeutettuna (esimerkiksi asia C-209/10 *Post Danmark*, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- (482) Kun määritetään sitä, onko määräävässä markkina-asemassa oleva yritys käyttänyt väärin tätä asemaansa soveltaessaan hinnoittelukäytäntöjään, on arvioitava olosuhteita kokonaisuudessaan ja tutkittava, pyritäänkö hinnoittelukäytännöllä muun ohella rajoittamaan ostajan mahdollisuutta valita hankintalähteensä, estämään kilpailijoilta markkinoille pääsy taikka vahvistamaan määräävää markkina-asemaa vääristyneellä kilpailulla (esimerkiksi asia C-209/10 *Post Danmark*, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- (483) Oikeuskäytännön mukaan määräävässä asemassa oleva yritys ei muun muassa voi syrjäyttää markkinoilta yrityksiä, jotka ovat ehkä yhtä tehokkaita kuin määräävässä asemassa oleva yritys mutta jotka taloudellisilta voimavaroiltaan heikompina eivät selviydy siitä kilpailutilanteesta, johon ne joutuvat (esimerkiksi asia C-280/08 P *Deutsche Telekom v. komissio*, 199 kohta ja asia C-62/86 *AKZO v. komissio*, 72 kohta).
- (484) Arvioitaessa määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen soveltaman hintapolitiikan laillisuutta on lähtökohtaisesti käytettävä

hintakriteereitä, jotka perustuvat määräävässä asemassa olevalle yritykselle itselleen aiheutuneisiin kustannuksiin ja sen strategiaan (esimerkiksi asia C-52/09 *TeliaSonera Sverige*, 41 kohta, asia C-202/07 P *France Télécom v. komissio*, 108 kohta sekä asia C-62/86 *AKZO v. komissio*, 74 kohta).

- (485) Kun kysymyksessä on määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen toiminta markkinoilla, joiden kilpailurakenne on tästä syystä jo heikentynyt, kaikki kilpailurakenteeseen kohdistuvat lisärajoitukset ovat omiaan muodostamaan määräävän aseman väärinkäytön (asia C-23/14 *Post Danmark*, 72 kohta ja asia 85/76 *Hoffmann-La Roche v. komissio*, 123 kohta). Vaikutuksen tuntuuutta koskevan kynnyksen (*de minimis*) vahvistaminen ei ole tarpeen määräävän aseman väärinkäytön toteamiseksi. Kyseessä oleva kilpailua rajoitettava käytäntö voi jo luonteensa vuoksi rajoittaa kilpailua tuntuvasti ja jopa poistaa kilpailun kokonaan markkinoilta, joilla kyseessä oleva yritys toimii (asia C-23/14 *Post Danmark*, 73 kohta).

8.2.2 Saalistushinnoittelun arviointiperusteet

- (486) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan saalistushinnoittelu on itsenäinen väärinkäytön muoto (asia C-52/09 *TeliaSonera Sverige*, 102 kohta).
- (487) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on sovellettu yhtä tehokkaan kilpailijan käsitettä erityisesti muun ohella saalistushinnoista muodostuviin hinnoittelukäytäntöihin (esimerkiksi asia C-23/14 *Post Danmark*, 55 kohta, asia C-202/07 *France Télécom v. komissio*, 107 ja 108 kohta sekä asia C-62/86 *AKZO v. komissio*, 70–73 kohta). Yhtä tehokkaan kilpailijan kriteerin soveltaminen tarkoittaa, että tutkitaan, ovatko määräävässä asemassa olevan yrityksen hinnoittelukäytännöt sellaisia, että ne saattavat syrjäyttää markkinoilta kilpailijan, joka toimii yhtä tehokkaasti kuin mainittu yritys. Kriteeri perustuu määräävässä asemassa olevan yrityksen soveltamien hintojen ja tiettyjen sille aiheutuvien kustannusten vertailuun sekä sen strategiaa koskevaan analyysiin (esimerkiksi asia C-23/14 *Post Danmark*, 53 ja 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- (488) Unionin tuomioistuin on asiassa C-202/07 P *France Télécom v. komissio* antamassaan tuomiossa arvioinut elinkeinonharjoittajalle aiheutuvia kustannuksia alempien hintojen käyttämistä määräävän markkina-aseman väärinkäytön kiellon kannalta. Asiassa oli kysy-

mys internetyhteyksien tarjoamisen alalla toimineen elinkeinonharjoittajan menettelystä.

- (489) Unionin tuomioistuimen asiassa C-202/07 P antaman tuomion mukaan muuttuvien kustannusten keskiarvoa (*average variable costs; AVC*) alhaisempia hintoja on lähtökohtaisesti pidettävä osoituksena markkina-aseman väärinkäytöstä, koska määräävässä asemassa olevan, tällaisia hintoja soveltavan yrityksen taloudellisena tarkoituksena ei voi olla muu kuin kilpailijan syrjäyttäminen. Toisaalta kokonaiskustannusten keskiarvoa (*average total costs; ATC*) alhaisempia mutta muuttuvien kustannusten keskiarvoa korkeampia hintoja on pidettävä osoituksena markkina-aseman väärinkäytöstä ainoastaan, jos ne on vahvistettu osana kilpailijan syrjäyttämiseen tähtäävää suunnitelmaa (tuomion 109 kohta).
- (490) Unionin tuomioistuin on edellä mainitussa tuomiossaan viitannut asiassa C-62/86 *AKZO v. komissio* sekä asiassa C-333/94 P *Tetra Pak v. komissio* antamiinsa tuomioihin sekä niissä vahvistettuihin vastaaviin hinnoittelun arviointiperusteisiin. Asiassa C-62/86 oli kysymys muun ohella eräiden kemikaalien ja teollisuuden lisäainesten alalla toimineen elinkeinonharjoittajan menettelystä sekä asiassa C-333/94 P muun ohella maitotuotteiden ja muiden elintarvikkeiden pakkaamisen alalla toimineen elinkeinonharjoittajan menettelystä.
- (491) Unionin tuomioistuin on lisäksi asiassa C-209/10 *Post Danmark* ennakkoratkaisupyynnön johdosta antamassaan tuomiossa arvioinut määräävässä asemassa olleen elinkeinonharjoittajan hinnoittelussa noudattamaa menettelyä määräävän markkina-aseman väärinkäytön kiellon kannalta. Ennakkoratkaisupyynnön kohteena olleessa asiassa oli kysymys eräitä postipalveluja koskevan yleispalveluvelvoitteen alaisen Post Danmarkin menettelystä kilpailulle vapautettujen osoitteettomien postilähetysten jakelussa. Asiassa ei ollut kysymys saalistushinnoittelusta, vaan siitä, merkitsivätkö Post Danmarkin tietyt kilpailijansa aiempiin asiakkaisiin soveltamat hinnat määräävän aseman väärinkäyttöä.
- (492) Unionin tuomioistuimen tuomiosta asiassa C-209/10 *Post Danmark* ilmenee, että ennakkoratkaisupyynnön kohteena olleessa asiassa kansalliset kilpailuviranomaiset eivät olleet turvautuneet Post Danmarkin hintoja ja kustannuksia vertaillaessaan asiassa C-62/86 *AKZO v. komissio* annettuun tuomioon perustuvassa oikeuskäytännössä mainittuun muuttuvien kustannusten käsitteeseen, vaan käsit-

teeseen, josta ne käyttivät ilmaisua lisäkustannukset (*incremental costs*). Tuomiosta ilmenevin tavoin asian kannalta merkityksellisten kustannusten määrittämiseen olivat keskeisesti vaikuttaneet tarkastelun kohteena olevan toiminnan ominaispiirteet ja erityisesti ne yhteiset kustannukset, jotka liittyivät sekä Post Danmarkin yleispalveluvelvoitteeseen liittyviin toimintoihin että osoitteettomien lähetyksen jakeluun. Kansalliset viranomaiset olivat ottaneet keskimääräisiä lisäkustannuksia arvioidessaan huomioon muun muassa sekä osoitteettomien lähetyksen jakeluun liittyvät kiinteät ja muuttuvat kustannukset että tiettyjä yhteisiä kustannuksia (tuomion 31–33 kohta).

- (493) Unionin tuomioistuin totesi, että kyseisen asian erityisissä olosuhteissa tällaisella kustannusten jaottelulla näytettiin pyrityn yksilöimään tarkastelun kohteena olleeseen toimintaan kohdennettavat olennaisimmat kustannukset (tuomion 34 kohta). Unionin tuomioistuimen mukaan pääasian kohteena olevan kaltaisen hinnoittelun ei voida katsoa olevan markkinoilta syrjäyttämiseen perustuvaa väärinkäyttöä pelkästään sillä perusteella, että hinta, jota määräävässä markkina-asemassa oleva yritys soveltaa yhteen ainoaan asiakkaaseen, on tasolla, joka alittaa toiminnasta aiheutuvat keskimääräiset kokonaiskustannukset mutta ylittää siitä aiheutuvat keskimääräiset lisäkustannukset, sellaisina kuin ne oli pääasiassa arvioitu (tuomion 37 kohta). Jos määräävässä markkina-asemassa oleva yritys vahvistaa hintansa tasolle, joka kattaa olennaisen osan tavaran myynnistä tai palvelun tarjoamisesta aiheutuvista kustannuksista, tämän yrityksen kanssa yhtä tehokkaalla kilpailijalla on lähtökohtaisesti mahdollisuus kilpailla näillä hinnoilla ilman, että sille aiheutuu pitkällä aikavälillä kestävämpiä tappioita (tuomion 38 kohta).
- (494) Unionin tuomioistuimen asiassa C-209/10 *Post Danmark* antamasta tuomiosta ei ilmene, että sillä olisi tarkoitettu muuttaa aiemmassa oikeuskäytännössä vahvistettuja arviointiperusteita saalistushinnoittelun toteamiseksi.
- (495) Unionin tuomioistuimen mukaan näytön esittäminen siitä, että määräävässä asemassa olevan yrityksen tietyn kustannustason alittavan hinnoittelun johdosta aiheutuneet tappiot voidaan saada takaisin, ei ole välttämätön edellytys sen toteamiselle, että tällaista hinnoittelua on pidettävä määräävän aseman väärinkäyttönä. Unionin tuomioistuin ei ole hyväksynyt vaatimusta siitä, että tätä näyttöä edellytettäisiin tilanteessa, jossa yrityksellä oleva syrjäyttämistarkoitus voidaan johtaa siitä, että se soveltaa muuttuvien kustannusten keskiar-

voa alhaisempia hintoja (asia C-202/07 P *France Télécom v. komissio*, 110 kohta ja asia C-333/94 P *Tetra Pak v. komissio*, 44 kohta). Saalistushinnoittelu on voitava sanktioida heti, kun on olemassa kilpailijoiden syrjäyttämisen vaara (asia C-333/94 P *Tetra Pak v. komissio*, 44 kohta).

- (496) Unionin tuomioistuimen mukaan edellä mainittu tulkinta ei sulje pois sitä, että mahdollisuutta saada tappiot takaisin voidaan pitää merkityksellisenä sitä arvioitaessa, onko käytäntöä pidettävä määrävän aseman väärinkäyttönä, jos sen avulla kyetään esimerkiksi sulkemaan pois muuttuvien kustannusten keskiarvon alittavien hintojen soveltamistapauksessa muut taloudelliset tarkoitukset kuin kilpailijan syrjäyttäminen tai osoittamaan kokonaiskustannusten keskiarvon alittavien mutta muuttuvien kustannusten keskiarvon ylittävien hintojen soveltamistapauksessa kilpailijan syrjäyttämiseen tähtäävän suunnitelman olemassaolo. Se, ettei tappioiden takaisin saaminen ole missään tapauksessa mahdollista, ei riitä sulkemaan pois sitä, että yritys onnistuu vahvistamaan määrävää asemaansa muun muassa sen johdosta, että joku sen kilpailijoista poistuu markkinoilta, jolloin markkinoilla, joiden kilpailuaste on jo heikentynyt juuri kyseessä olevan yrityksen olemassaolon vuoksi, kilpailu heikentyy entisestään, ja että kuluttajat kärsivät vahinkoa siitä, että niiden valinnanmahdollisuudet vähenevät (asia C-202/07 P *France Télécom v. komissio*, 111 ja 112 kohta).

8.2.3 Muu oikeuskäytäntö

- (497) Unionin tuomioistuin on asiassa C-280/08 P *Deutsche Telekom v. komissio* arvioinut hintaruuvina (*margin squeeze*) pidettyä määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä eräiden televiestintään liittyvien palvelujen tarjoamisessa. Määrävää markkina-asemaa väärinkäyttänyt yritys oli kyseisessä asiassa esittänyt muun ohella, että asiassa ei ollut otettu asianmukaisesti huomioon eräitä muita loppukäyttäjille tarjottuja palveluja kuin hintaruuviarvion kohteena olleet palvelut.
- (498) Unionin tuomioistuimen mukaan edellä mainitussa asiassa kysymyksessä olleista muista televiestintäpalveluista saatuja tuloja ei ollut otettava huomioon tutkittaessa sitä, ovatko vähintäänkin yhtä tehokkaat kilpailijat kuin valittaja epäyhdenvertaisessa tilanteessa loppukäyttäjille tarkoitettujen käyttöoikeuspalveluiden vähittäismarkkinoilla vallitsevissa kilpailuolosuhteissa. Unionin tuomioistuin viittasi siihen, että nämä muut televiestintäpalvelut kuuluvat

viimeksi mainituista markkinoista erillisiin markkinoihin, ja katsoi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella oli siis oikeus olla sisällyttämättä niitä arviointiinsa, kun se tutki sitä, oliko yhtäläisiä mahdollisuuksia kunnioitettu asianomaisilla markkinoilla (tuomion 236 kohta). Unionin tuomioistuin arvioi edellä mainittua kysymystä osana määräävässä asemassa olleen yrityksen ja sen vähintään yhtä tehokkaiden kilpailijoiden yhtäläisten mahdollisuuksien arvioimista (tuomion 230–233 kohta).

- (499) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan määräävässä asemassa oleva yritys voi yrittää perustella SEUT 102 artiklassa muotoillun kiellon vastaisia toimintatapojaan. Se voi esimerkiksi esittää näytön siitä, että sen toimintatavoista johtuva syrjäyttävä vaikutus voidaan tasoittaa tai jopa poistaa tehokkuuseduilla, jotka koituvat myös kuluttajan eduksi. Määräävässä asemassa olevan yrityksen asiana on osoittaa, että toiminnasta seuraavat tehokkuusedut neutralisoivat kilpailulle ja kuluttajien eduille kyseisillä markkinoilla todennäköisesti aiheutuvat haitalliset vaikutukset, että tehokkuusedut on saavutettu tai voidaan saavuttaa kyseisen toiminnan avulla, että viimeksi mainittu toiminta on välttämätöntä tehokkuusetujen saavuttamiseksi ja ettei sillä poisteta toimivaa kilpailua hävittämällä kaikki tosiasiallisen tai potentiaalisen kilpailun olemassa olevat lähteet tai suurin osa niistä (esimerkiksi asia C-23/14 *Post Danmark*, 47–49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- (500) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on myös arvioitu kysymystä määräävässä markkina-asemassa olevan toimijan tahallisuudesta. Unionin tuomioistuimen asiassa C-295/12 P *Telefónica v. komissio* antaman tuomion mukaan siitä, onko todettu rikkominen tahallista tai tuottamuksellista ja voidaanko sen seuraamukseksi näin ollen määrätä muun ohella täytäntöönpanoasetuksen 23 artiklan 2 kohdan nojalla sakko, ilmenee oikeuskäytännöstä, että kyseinen edellytys täyttyy, kun kyseisen yrityksen olisi pitänyt tietää menettelynsä rajoittavan kilpailua, riippumatta siitä, tiesikö se rikkovansa EUT-sopimuksen kilpailusääntöjä (tuomion 156 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- (501) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä syyttömyysolettaman ja eräiden muiden menettelyllisten takeiden turvaamisesta kilpailuoikeuden täytäntöönpanossa on selostettu myös korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.8.3. Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen myöhemmissä jaksoissa on edellä olevaa täy-

dentäen selostettu aihepiireittäin unionin tuomioistuimen tässä asiassa merkityksellistä oikeuskäytäntöä.

8.3 Arvioinnin perusteet

- (502) SEUT 102 artiklan mukaan sisämarkkinoille soveltumatonta ja kiellettyä on yhden tai useamman yrityksen määrävän aseman väärinkäyttö sisämarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla, jos se on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tällaista väärinkäyttöä voi olla erityisesti muun ohella kohtuuttomien ostotai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen taikka tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi.
- (503) Unionin tuomioistuimen edellä viitatus oikeuskäytännön mukaan SEUT 102 artiklassa kielletään määrävässä markkina-asemassa olevaa yritystä muun ohella toteuttamasta käytäntöjä, joilla on markkinoilta syrjäyttävä vaikutus sen vähintään yhtä tehokkaasiin kilpailijoihin, vahvistamalla määrävää asemaansa muihin menetteliin kuin laatukilpailuun turvautumalla. Hinnoittelukäytäntöjä arvioitaessa on arvioitava olosuhteita kokonaisuudessaan ja tutkittava, pyritäänkö hinnoittelukäytännöillä esimerkiksi rajoittamaan ostajan mahdollisuutta valita hankintalähteensä, estämään kilpailijoilta markkinoille pääsy tai vahvistamaan määrävää markkina-asemaa vääristyneellä kilpailulla.
- (504) SEUT 102 artiklassa nimenomaisesti mainitut käytännöt eivät ole tyhjentävä luettelo määrävän markkina-aseman väärinkäytön eri muodoista. Määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä on arvioitava unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Saalistushinnoittelu on itsenäinen väärinkäytön muoto (esimerkiksi asia C-52/09 *TeliaSonera Sverige*, 26 ja 102 kohta).
- (505) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on sovellettu yhtä tehokkaan kilpailijan kriteeriä erityisesti muun ohella saalistushinnoista muodostuviin hinnoittelukäytäntöihin. Tämä tarkoittaa sen tutkimista, ovatko määrävässä asemassa olevan yrityksen hinnoittelukäytännöt sellaisia, että ne saattavat syrjäyttää markkinoilta kilpailijan, joka toimii yhtä tehokkaasti kuin mainittu yritys. Kriteeri perustuu määrävässä asemassa olevan yrityksen soveltamien hintojen ja tiettyjen sille aiheutuvien kustannusten vertailuun sekä sen strategiaa koskevaan analyysiin.

- (506) Unionin tuomioistuin on todennut vahvistaneensa kaksi menetelmää sen tutkimiseksi, onko yritys käyttänyt saalistushinnoittelumenetelmää (asia C-333/94 P *Tetra Pak v. komissio*, 41 kohta). Unionin tuomioistuimen mukaan muuttuvien kustannusten keskiarvoa (AVC) alempia hintoja on lähtökohtaisesti pidettävä osoituksena markkina-aseman väärinkäytöstä ja kokonaiskustannusten keskiarvoa (ATC) alempia mutta muuttuvien kustannusten keskiarvoa korkeampia hintoja on puolestaan pidettävä osoituksena markkina-aseman väärinkäytöstä ainoastaan, jos ne on vahvistettu osana kilpailijan syrjäyttämiseen tähtäävää suunnitelmaa (asia C-62/86 *AKZO v. komissio*, asia C-333/94 P *Tetra Pak v. komissio* ja asia C-202/07 P *France Télécom v. komissio*).
- (507) Unionin tuomioistuimen asiassa C-209/10 *Post Danmark* antamasta tuomiosta ei ilmene, että sillä olisi tarkoitettu muuttaa aiemmassa oikeuskäytännössä vahvistettuja menetelmiä saalistushinnoittelun toteamiseksi. Kyseisen asian erityisissä olosuhteissa kansallisten viranomaisten käyttämällä, määräävän yrityksen lisäkustannusten (*incremental costs*) tarkasteluun perustuneella kustannusten jaotellulla näytettiin unionin tuomioistuimen mukaan pyrityn yksilöimään tarkastelun kohteena olleeseen toimintaan kohdennettavat olennaisimmat kustannukset (tuomion 34 kohta). Kyseisessä asiassa ei ollut kysymys saalistushinnoittelusta.
- (508) Kilpailunrajoituksen toteamista koskevan menettelyn osalta korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.2.4 mainitun täytäntöönpanoasetuksen 2 artikla sisältää säännöksiä todistustaakan jakautumisesta, mutta asetuksessa ei ole säännöksiä, jotka koskisivat tarkemmin todistusharkintaa tai edellytettyä todistuskynnystä SEUT 102 artiklan kansallisessa soveltamismenettelyssä (ks. vastaavasti asia C-74/14 *Eturas ym.* tuomion 30 kohta). Unionin oikeuden tehokkuusperiaate kuitenkin edellyttää, etteivät todistusharkintaa ja edellytettyä todistuskynnystä koskevat kansalliset säännöt saa tehdä unionin kilpailusääntöjen täytäntöönpanoa mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi eivätkä muun ohella haitata SEUT 102 artiklan tehokasta soveltamista. Näyttö unionin kilpailuoikeuden rikkomisesta voidaan esittää suoran näytön lisäksi indisiolla, mikäli ne ovat objektiivisia ja yhtäpitäviä (edellä mainitun tuomion 35 ja 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- (509) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, jos komissio toteaa kilpailusääntöjä riktun tukeutuen olettamaan siitä, että todettuja tosiseikkoja ei voida selittää muuten kuin kilpailua rajoittavalla

käyttäytymisellä, unionin tuomioistuinten on kumottava kyseinen päätös, jos kyseessä olevat yritykset esittävät perustelut, jotka valaisevat komission toteamia tosiseikkoja eri tavalla ja joiden perusteella komission esittämä tosiseikkojen selitys voidaan korvata toisella uskottavalla selityksellä. Tällaisessa tilanteessa ei voida katsoa, että komissio on näyttänyt toteen kilpailusääntöjen rikkomisen (esimerkiksi asia C-89/11 P *E.ON Energie v. komissio*, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- (510) Syyttömyysolettama on unionin oikeuden yleinen periaate, jota jäsenvaltioilla on velvollisuus noudattaa, kun ne panevat täytäntöön unionin kilpailuoikeutta (asia C-74/14 *Eturas ym.*, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Syyttömyysolettaman ei ole todettu olevan esteenä sille, että kansallinen tuomioistuin katsoo kilpailun rajoittamista tarkoittavaa menettelytapaa koskevan ilmoituksen lähettämisen voivan muut objektiiviset ja yhtäpitävät indisiot huomioon ottaen olla peruste olettamalle, jonka mukaan kilpailunrikkomuksesta syytetyt elinkeinonharjoittajat tiesivät ilmoituksen sisällöstä sen lähettämispäivästä alkaen, kun niille annettiin mahdollisuus kumota tämä olettaja. Olettaman kumoamisen osalta kansallinen tuomioistuin ei voinut vaatia liiallisia tai epärealistisia toimia (asia C-74/14 *Eturas ym.*, 40 ja 41 kohta).
- (511) Suomessa kilpailunrikkomuksen johdosta määrättävä seuraamusmaksu on rangaistusluontoinen hallinnollinen seuraamus, joka ei saa menettelynsä puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaiseksi eikä perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan tai ankaraan objektiiviseen vastuuseen. Rangaistusluontoisia seuraamuksia koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä on selostettu tarkemmin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.2.4.
- (512) Esillä olevassa asiassa kysymyksessä olevaa, Valion hinnoittelusaan noudattamaa menettelyä on arvioitava unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevien periaatteiden ja menetelmien perusteella ottaen huomioon unionin oikeudessa ja kansallisessa oikeudessa turvatut menettelylliset takeet. Osana olosuhteiden kokonaisarviointia tulee muun ohella arvioidavaksi, ovatko markkinaoikeuden ja KKV:n päätöksistä ilmenevät menetelmät yhtiön tässä asiassa merkityksellisten kustannusten luonteen määrittämisessä ja kustannusten kohdistamisessa olleet sellaisia, että ne ovat mahdollistaneet Valion hinnoittelun arvioimisen edellä mainittujen periaatteiden ja menetelmien perusteella.

- (513) Markkinaoikeuden päätöksessä (364 kohta) mainitussa, SEUT 102 artiklan soveltamista koskevassa komission tiedonannossa on vahvistettu ainoastaan komission hallintokäytännössään noudattamat periaatteet valittaessa tapauksia, joissa komission on tarkoitus ensisijaisesti ryhtyä toimenpiteisiin. Komission noudattama hallintokäytäntö ei velvoita kansallisia tuomioistuimia eikä kilpailuviranomaisia (asia C-23/14 *Post Danmark*, 52 kohta).
- (514) Valion menettelyyn sovellettavat, määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevat kilpailulain ja kilpailunrajoituslain tässä asiassa merkitykselliset aineelliset säännökset vastaavat asialliselta sisällöltään SEUT 102 artiklan määräyksiä, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on niitä oikeuskäytännössään tulkinnut. Mikäli Valion menettelyn todetaan olleen mainitun artiklan vastaista, sitä on pidettävä myös kilpailulain ja kilpailunrajoituslain nojalla kiellettyinä määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä.

8.4 *Valion kustannusten luonne*

8.4.1 *KKV:n päätös ja oikeudenkäynnin aikana esittämät näkökohdat*

- (515) *KKV on päätöksessään* esittänyt Valion kustannusten luonnetta koskevat johtopäätökset ja niiden perustelut (päätöksen 223–318 kohta). KKV:n päätöksessä on todettu muun ohella seuraavaa:
- (516) Kustannusten jako muuttuviin ja kiinteisiin perustuu kustannusten riippuvuuteen toiminta-asteesta. Muuttuvien kustannusten oletetaan joko kasvavan tai vähenvän samassa suhteessa kuin toiminta-aste muuttuu. Muuttuvat kustannukset riippuvat siten suoritämäärästä. Kiinteät kustannukset eivät riipu toiminta-asteen vaihtelusta, vaan kapasiteetin eli potentiaalitekijöiden muutoksista. Kiinteiden kustannusten määrä ei siten riipu niinkään tuotannon määrästä, vaan ajan kulumisesta. Myös ne kustannukset, jotka riippuvat toiminta-asteesta vain vähän, käsitellään usein kiinteinä (päätöksen 223 kohta).
- (517) Kustannusten kiinteys ei merkitse niiden ehdotonta muuttumattomuutta. Tilanne kustannusten jaossa voi vaihdella tuotantotyyppin tai tarkastelujakson pituuden mukaan. Kun tarkasteluajanjaksoa pidennetään, kiinteät kustannukset voivat olla muuttuvia. Toisaalta riit-

tävän lyhyellä aikavälillä kaikki kustannukset voivat olla kiinteitä. Tarkasteltaessa kustannusmittareiden avulla sitä, onko määräävässä asemassa olevalle yritykselle aiheutunut vältettävissä olevia tappioita, kustannukset alittavan saalistushinnoittelun kesto on se ajanjakso, jolla kustannusten luonnetta tarkastellaan. Tässä tapauksessa kyse on ajanjaksosta, joka on alkanut 1.3.2010 ja jatkunut KKV:n tietojen mukaan edelleen viraston päätöksentekopäivänä (päätöksen 224 kohta).

- (518) Tarkastelun kohteena olevan ajanjakson aikana Valiossa on ollut käytössä kaksi kannattavuuslaskentaohjelmaa: OFA ja ATLAS. KKV on tarkastellut perusmaitojen kannattavuutta kummankin järjestelmän tuottamien raporttien pohjalta. KKV on ottanut arviossaan huomioon myös laskentajärjestelmän vaihdoksen mahdolliset vaikutukset kustannustietoihin (päätöksen 225 kohta).
- (519) Kustannusten ryhmittelyssä muuttuviin ja kiinteisiin KKV on ottanut lähtökohdaksi Valion laskelmissa käytetyn jaottelun. Virasto on näin ollen käyttänyt kustannusten ryhmittelyssä Valion laskentajärjestelmään sisältyvässä kululajilaskelmassa sellaisenaan olevaa jakoa muuttuviin ja kiinteisiin kustannuksiin. Osan kustannuslajeista (esimerkiksi poistot) virasto on ryhmitellyt erilaisten kustannusten yleisesti tiedossa olevan kustannusluonteen perusteella (päätöksen 226 kohta).
- (520) Valion OFA-tuloslaskelmissa käytetyn kustannusryhmittelyn mukaisesti KKV on luokitellut muuttuviksi kustannuksiksi maitoraaka-aineen ja muut raaka-ainekustannukset, pakkaustarvikkeista aiheutuneet kustannukset, muista aineista ja tarvikkeista aiheutuneet kustannukset, ulkopuoliset palveluostot, muuttuvat henkilöstökulut, myyntirahdit ja muut muuttuvat kustannukset. Kiinteiksi kustannuksiksi virasto on luokitellut tuloslaskelmiin sisältyvät kiinteät henkilöstökulut, vuokratulot, mainonnan kulut, muut kiinteät kulut ja poistot (päätöksen 227 kohta).

- (521) OFA-järjestelmästä tuotettujen laskelmien perusteella KKV on tehnyt lisäksi suuntaa-antavan analyysin vältettävissä olevista keskimääräisistä kustannuksista (AAC), jossa perusmaitojen keskimääräistä muuttuvaa kustannusta (AVC) on verrattu niiden keskimääräiseen vältettävissä olevaan kustannukseen. Analyysi perustuu siihen, kuinka paljon Valio on pystynyt välttämään kustannuksia vuonna 2010, kun sen perusmaitojen tuotantomäärä on vähentynyt vuoteen 2009 verrattuna. Analyysin perusteella tehty laskelma osoittaa, että AVC ja AAC olivat lähes samansuuruiset vuonna 2010 (päätöksen 228 kohta).
- (522) Analyysissä on otettu huomioon maitoraaka-aineen yksikköhintamuutokset, koska ne ovat tiedossa. Muiden kustannusten osalta ei ole otettu huomioon yksikköhintamuutoksia, koska ne eivät ole KKV:n tiedossa. Mikäli Tilastokeskuksen tietojen mukaiset kuorma-autoliikenteen kustannusten sekä elintarvikkeiden ja juomien valmistuksen työvoimakustannusindeksin muutokset otettaisiin huomioon laskelmissa, ne nostaisivat AAC:n hieman korkeammaksi nyt tehtyyn laskelmaan nähden (päätöksen 228 kohdan alaviite).
- (523) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko määräävässä asemassa olevan yrityksen hinnoittelu kattanut kustannukset ja onko siten yhtä tehokas kilpailija vaarassa sulkeutua markkinoilta, on lähtökohtaisesti käytettävä hinta- ja kustannuskriteerejä, jotka perustuvat määräävässä asemassa olevalle yritykselle itselleen aiheutuneisiin kustannuksiin. Tietyissä tilanteissa (asia C-52/09 *TeliaSonera Sverige*, 45 ja 46 kohta) myös määräävässä asemassa olevan yrityksen kilpailijoiden kustannuksilla ja hinnoilla voi olla merkitystä arvioitaessa hinnoittelun lainmukaisuutta (päätöksen 236 ja 237 kohta).
- (524) Arvioitaessa yhtä tehokkaan kilpailijan toimintaedellytyksiä perusmaitojen markkinoilla Suomessa ei ole olennaista selvittää yksityiskohtaisesti sitä, miten maitoraaka-aineen kustannusluonnetta käsitellään Valiossa sisäisesti tai miten Valio itse näkee maitoraaka-

aineen omassa liiketoimintalogiikassaan. Arvioitaessa sitä, voitaisiinko Valion soveltamalla menettelyillä sulkea Suomen perusmaitojen markkinoilta jopa sellainen kilpailija, joka olisi yhtä tehokas kuin määräävässä asemassa oleva Valio, on sen sijaan välttämätöntä tarkastella kustannuksia objektiivisin kriteerein. Kustannusten on heijastettava niitä kustannuksia, jotka perusmaitojen markkinoille tuleva hypoteettinen yhtä tehokas kilpailija kohtaa. Näin ollen maitoraaka-aineen kustannuksen on perustuttava hintaan, jonka yhtä tehokas kilpailija joutuu raaka-aineesta maksamaan (päätöksen 239 kohta).

- (525) Valio hankkii omistajaosuuskuntiansa kautta noin 86 prosenttia kaikesta Suomessa tuotetusta raakamaidosta. Suomalaisilta maitotiloilta raakamaitoa ostavat meijerit ja meijeriosuuskunnat kilpailevat siitä, mikälaista hintaa ne kykenevät maidosta tuottajille maksamaan. Maitotilat eivät ole sidottuja tiettyyn meijeriin, vaan ne voivat liikkua tilityshintakehityksen mukaan. Ylivoimaisen markkina-asemansa turvin Valio pystyy asettamaan raakamaidon hintatason, jota sen kilpailijoiden on seurattava ja johon niiden on vastattava riippumatta niiden yhtiömuodosta tai liiketoiminnan tosiasiallisesta kannattavuudesta. Mikäli kilpailevan meijerin maksama tuottajahinta muodostuisi pysyvämmän alhaisemmaksi kuin Valion maksama hinta, sopimustuottajille syntyisi kannustin siirtyä valiolaisiin osuuskuntiin. Valion tilityshinnan perusteella määräytyvä raakamaidon hankintahinta on näin ollen kustannus niin Valion olemassa oleville kilpailijoille kuin markkinoille tuloa suunnitteleville hypoteettisille kilpailijoille, josta nämä kykenevät suoriutumaan vain myymistään maitotuotteista saamiensa tuottojen avulla. Markkinaolosuhteita raakamaidon hankinnassa kuvaa se, että Arla joutuu maksamaan omille sopimustuottajilleen hieman Valiota korkeampaa hintaa säilyäkseen kilpailukykyisenä ostajana (päätöksen 240 kohta).
- (526) Edellä todetussa on kysymys Valion markkinavoimaan liittyvästä alalla yleisesti tunnetusta tosiseikasta. Valio on noin 86 prosentin markkinaosuudellaan

raakamaitomarkkinoiden hinnanasettaja, ja sen kilpailijat joutuvat sopeuttamaan hintansa Valion hintoihin (päätöksen 241 kohta).

- (527) Kotimaan raakamaitojen tuottajahintojen yhdenmukaisuus on havaittavissa myös Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen julkaisemista tuottajahintatilastoista. Tilastosta on myös havaittavissa, että Arla on maksanut E-normimaidosta hieman tilastojen mukaista keskihintaa enemmän (päätöksen 242 kohta).
- (528) Valio on myös itse vedonnut samaan seikkaan niin sanottuna *failing firm* -puolustuksena Aito Maito -yrityskauppa-asiassa ja toimittanut virastolle muun ohella tätä koskevia lausuntoja. Valion markkinavoimaa raakamaitomarkkinoilla kuvaa osaltaan se, että Aito Maito -yrityskauppapäätöksen (KKV:n päätös 20.6.2000) jälkeen Valion markkinaosuus raakamaidon hankintamarkkinoilla on kasvanut 80 prosentista noin 86 prosenttiin. Yrityskauppapäätöksen mukaisesti Valio on velvollinen myymään kilpailijoilleen maitoraaka-ainetta (kiintiömaitoa), jonka myyntihintana käytetään Valion oman meijerialan teollisuuden keskimääräistä ostohintaa eli Valion omistajameijereilleen maksamaa tilityshintaa. Voidakseen toimia kannattavasti perusmaitojen myynnissä Valion kilpailijoiden on siten asetettava perusmaitojen myyntihintansa tasolle, joka kattaa myös kiintiömaidon ostosta aiheutuvat hankintakustannukset (päätöksen 243 ja 244 kohta).
- (529) Asiassa täyttyvät unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut kriteerit sille, että viranomainen voisi tarvittaessa tarkastella määräävässä asemassa olevan yrityksen hinnoittelun lainmukaisuutta käyttämällä laskelmissaan raakamaidon kustannuksena Valion kilpailijoiden siitä maksamia hintoja. Sen sijaan, että KKV olisi laskelmissaan käyttänyt näitä hintoja, virasto on arvioinut yhtä tehokkaan kilpailijan toimintaedellytyksiä siten, että raaka-ainekustannuksena on tarkasteltu Valion tuottajilleen maitoraaka-aineesta maksamaa tilityshintaa (päätöksen 245 kohta).

- (530) Edellä todettu lähestymistapa on yhdenmukainen myös oikeusvarmuuden periaatteen kanssa. Raakamaidon hankintahinta, jonka Valion kilpailijat joutuvat maksamaan, on Valion tiedossa. Valion on ollut näin ollen mahdollista arvioida omien menettelytapojensa lainmukaisuutta ottamalla kustannusten kattamista koskevissa laskelmissa huomioon yhtiön omille tuottajilleen maksama hinta (päätöksen 246 kohta).
- (531) Raakamaidon hankintahinta on edellä todetun mukaisesti muuttuva kustannus Valion yhtä tehokkaille kilpailijoille. Siten ei ole olennaista, sisältääkö Valion tuottajilleen maksama tilityshinta voitonjakoa tai miten raakamaidon kustannusluonne näyttäytyy sisäisesti Valion liiketoiminnassa. KKV on tästä huolimatta arvioinut yksityiskohtaisesti Valion esittämiä väitteitä raakamaidon kustannuksesta (päätöksen 247 kohta). Valion esittämää maitotuottoajattelua ja väitteitä maitoraaka-aineen sisältämistä voitonjakoeristä on arvioitu päätöksen 248–267 kohdassa sekä väitteitä raakamaidon kustannusluonteesta ja käsittelystä Valion laskentajärjestelmissä päätöksen 268–296 kohdassa.
- (532) Maitotuottoajattelua ja voitonjakoeriä koskevien väitteiden osalta KKV on todennut ensinnäkin, että Valio on osakeyhtiö, jonka omistavat maidontuottajien osuuskunnat. Osakeyhtiön varoja voidaan jakaa vain siten kuin osakeyhtiölaissa (624/2006) on säädetty. Osakeyhtiölain mukaan osakeyhtiön varojen jakamisen on perustuttava tilinpäätökseen ja pääsäännön mukaan yhtiökokouksen päätökseen. Valion raakamaidosta maksama tuottajahinta tai mikään sen osa ei perustu yhtiön tilinpäätökseen. Se, mikä on tilinpäätökseen kirjattu kuluksi, ei kuulu osakeyhtiön jakokelpoisten varojen piiriin. Valion varsinaisten yhtiökokousten 2010–2012 pöytäkirjoihin ei sisälly päätöstä voitonjaosta, joka olisi tehty omistajaosuuskuntien toimittamien raakamaitolitrojen perusteella. Valio on sen sijaan tehnyt yhtiökokouksissaan päätökset jakaa voittoa omistajille maksamalla osinkoa osakepääomalle. Jos Valion väite tuottajahinnan sisältämistä nimenomaisista voitonjakoeristä pitäisi paikkansa,

yhtiö olisi toiminut osakeyhtiölain vastaisesti (pää­
töksen 251–254 kohta).

- (533) KKV on todennut lisäksi, että vero-oikeudessa osake-
yhtiön ja sen osakkaan väliset oikeustoimet tulee hin-
noitella lähtökohtaisesti markkinaehtoisesti. Virastol-
le toimittamassaan selvityksessä Valio on todennut,
ettei verottaja ole puuttunut Valion omistajaosuuskun-
nilleen maksamaan raakamaidon hankintahintaan pei-
teltynä osinkona tai siirtohintaoikaisuna, sillä Valion
tuottajilleen maksama tilityshinta on edustanut han-
kintamarkkinoilla raakamaidosta vakiintuneesti mak-
settua tasoa ja ollut osuustoiminnallisen käytännön
mukaista. Näin ollen havaittavissa olevaa eroa mark-
kinoilla raakamaidosta maksettavan käyvän hinnan ja
Valion tuottajilleen maksaman hinnan välillä ei ole
ollut (pää­
töksen 256 kohta).
- (534) Valio ei ole esittänyt konkreettista näyttöä siitä, että
tuottajille maksettavaan tilityshintaan ylipäättään si-
säytyisi hinnan muista osista selkeästi erotettavissa
olevia voitonjakoeriä. Valio on toimittanut voitonja-
kokomponentin suuruudesta KKV:lle useampia toisis-
taan poikkeavia arvioita, jotka ovat jääneet näyttämät-
tä toteen. Arvioiden perusteisiin liittyy keskeisiä epä-
kohtia muun ohella tarkasteltujen vuosien, eri maan-
tieteellisten markkinoiden hintaerojen huomioon otta-
misen sekä yritysten kustannus-, pääoma- ja tuottora-
kenteiden analysoimisen osalta (pää­
töksen 257–263
kohta).
- (535) Valio on viitannut siihen, että sen osuuskuntien tuot-
tajille maksamissa tilityshinnoissa hyvitetään tuottajia
maidon koostumuksen perusteella. Valion mukaan
tuottajahinnan muodostumisen tarkastelu osoittaa,
että hinnat sisältävät raaka-aineesta maksetun kor-
vauksen lisäksi voitonjakoerän. Valion tarkastelussa
ei kuitenkaan ole otettu huomioon, että meijerit eivät
maksa korvausta pelkästään hankkimansa raaka-ai-
neen sisältämän rasvan ja valkuaisen perusteella.
Maksettuun hintaan sisältyvät muun ohella raaka-ai-
neen kuljettamisesta aiheutuvat rahtikustannukset.
Voitonjakoerää ei voida osoittaa siten, että tuottaja-

- hinnasta vähennetään Valion esittämällä tavalla kompensatio raakamaidon sisältämästä rasvasta ja valkuaisesta. On myös huomattava, että Valion esittämä voitonjakoerä merkitsisi sitä, että raaka-aineen hinnasta huomattava osa olisi kustannuksiin perustumatonta voitonjakoa osakeyhtiöltä sen omistajille (päättöksen 264–266 kohta).
- (536) Joka tapauksessa, vaikka vastoin edellä todettua katsottaisiin, että raakamaidon hintaan sisältyy voitonjakokomponentti, jota ei voitaisi käsitellä kustannuksena, tulisi sen olla varsin huomattava, jotta Valion hinnat olisivat kattaneet perusmaitojen valmistuksen muuttuvat kustannukset. Tuolloinkin hinnat olisivat yhä alittaneet kokonaiskustannukset, ja oikeuskäytäntö huomioon ottaen menettelyssä olisi silti kysymys määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä (päättöksen 267 kohta).
- (537) Raakamaidon kustannusluonteen osalta KKV on todennut muun ohella, että Valion tuloslaskelmassa perusmaitoihin kohdistama maidon raaka-ainekustannus on luonteeltaan muuttuva kustannus. Perusmaitoihin käytettävän raaka-aineen määrä on yksiselitteisesti riippuvainen toiminnan asteesta eli perusmaitojen tuotannon volyyymista. Sillä, onko Valiolla velvoite vastaanottaa kaikki sen omistajameijereiden keräilemä raakamaito, ei ole merkitystä arvioitaessa yhtä tehokkaan kilpailijan mahdollisuuksia toimia markkinoilla kannattavasti (päättöksen 270 ja 271 kohta).
- (538) Joka tapauksessa, toisin kuin Valio väittää, yhtiöllä ei ole juridista velvoitetta vastaanottaa kaikkea sen osakaseijereiden vastaanottamaa maitoa. Valion yhtiöjärjestyksessä ei ensinnäkään ole asiasta mainintaa. Valion omistaa 18 osuuskuntaa, joista raakamaitoa Valiolle toimittaa vain yhdeksän osuuskuntaa. Se, että hankintasopimuksia on tehty vain osan osakaseijereistä kanssa, kuvaa osaltaan sitä, ettei osakassopimuksesta seuraa todellista juridista velvoitetta hankintasopimuksen tekemiseen. Valio ei siten myöskään käytännössä vastaanota kaikkea sen omistajien keräilemää raakamaitoa. Hankintasopimuksista ilmenevä

päinvastoin viittaa siihen, että Valio pystyy sopimuksin vaikuttamaan vastaanottamansa maidon määrään hankintasopimusneuvottelujen yhteydessä (päätöksen 274–276 kohta).

- (539) Sillä, miten Valio on sisäisissä kannattavuuslaskelmissaan luokitellut maitoraaka-aineen kustannuksen, ei ole merkitystä arvioitaessa yhtä tehokkaan kilpailijan mahdollisuuksia toimia markkinoilla kannattavasti. KKV on silti tarkastellut Valion käyttämiä tuote- ja kannattavuuslaskentajärjestelmiä sekä niiden tuottamia laskelmia arvioidessaan perusmaitoliiketoiminnan kannattavuutta. Riippumatta siitä, tarkastellaanko perusmaitojen kannattavuutta OFA- tai ATLAS-järjestelmästä tuotettujen kustannuslukujen kautta, laskentajärjestelmän vaihto ei ole vaikuttanut merkityksellisellä tavalla näistä laskelmista ilmenevien tuotekohtaisten kustannusten suuruuteen (päätöksen 288 ja 289 kohta).
- (540) Arvioitaessa Valion KKV:lle toimittamien kannattavuuslaskelmien soveltuvuutta kuvaamaan Valion liiketoiminnan kannattavuutta ei voida sivuuttaa sitä, että joulukuuhun 2011 asti Valio on toimittanut virastolle juuri OFA-järjestelmään perustuvia laskelmia viraston pyytäessä yhtiöltä perusmaitoliiketoiminnan kannattavuuslaskelmia. Yhtiö ei ole tuolloin indikoinut sen toimittamien laskelmien olevan jollakin tavoin virheellisiä tai antavan väärän käsityksen perusmaitojen kannattavuuden tarkastelusta yhtiössä. Myös KKV:n tarkastuksella hankkima asiakirja-aineisto osoittaa, että Valio vielä kesällä 2010 piti virastolle toimittamiaan laskelmia oikeana tapana tarkastella perusmaitojen tuotekohtaista kannattavuutta. Myös laskelmiin sisältynyt ryhmittely muuttuviin ja kiinteisiin kustannuksiin vastasi yhtiön lakiasiainosaston käsitystä relevanttien tuotekohtaisten kustannusten määrittelystä (päätöksen 292 kohta).
- (541) Maaliskuussa 2011 virasto esitti Valiolle alustavan näkemyksensä siitä, että yhtiön perusmaitoliiketoiminnan keskimääräiset tuotot alittavat liiketoiminnan keskimääräiset muuttuvat kustannukset. Tapaamisen

jälkeen huhtikuussa 2011 Valio esitti, että OFA-järjestelmään perustuvia Valion kustannuslukuja tulee laskennallisesti oikaista raaka-aineen arvosuhteen, varaston palkkojen ja kuljetuskustannusten osalta. Samassa yhteydessä Valio toimitti virastolle laskentatoimen professorien laatiman lausunnon siitä, että raakamaidosta maksettu hinta on, yhtiön toiminnan luonne huomioon ottaen, kapasiteettiin verrattavissa oleva kiinteä kustannus. Tammikuussa 2012, saatuaan sitä ennen virastolta päätös- ja esitysluonnoksen kuulemista varten, Valio ilmoitti vastineessaan, että yhtiön virastolle toimittamat laskelmat ovat käyttökelvottomia, eivätkä kuvaa sen perusmaitoliiketoiminnan kannattavuutta oikein (päätöksen 293 ja 294 kohta).

- (542) Valio on esittänyt asian käsittelyn aikana keskenään ristiriitaisia selvityksiä ja tietoja siitä, miten perusmaitoihin kohdistuvia kustannuksia tarkastellaan yrityksen sisällä, mikä on osaltaan vaikeuttanut viraston mahdollisuuksia selvittää raaka-ainekustannuksen kustannusluonteen käsittelyä Valiossa. KKV katsoo selvitetyn, että niissä laskelmissa, joihin Valio sisällyttää maitoraaka-aineen kustannuksen, raaka-aine on luokiteltu muuttuvaksi kustannukseksi (päätöksen 295 kohta).
- (543) Valion tuottamat maitokatelaskelmat eivät sellaisenaan sovellu yhtiön menettelyn kilpailuoikeudelliseen arviointiin. On toisaalta huomattava, että myös maitokatelaskelmat osoittavat, ettei yhtä tehokas kilpailija ole voinut toimia kannattavasti perusmaitomarkkinoilla. Maitokatelaskelma kertoo hinnan, joka kyseisen lopputuotteen jalostusarvon perusteella voidaan raakamaidosta maksaa, jotta toiminta olisi kannattavaa. Maitokatelaskelman perusteella yhtä tehokas kilpailija ei ole voinut toimia kannattavasti perusmaitoissa, sillä perusmaitojen maitotuotto on alittanut raakamaidosta maksettavan hinnan (päätöksen 296 kohta).
- (544) KKV:n mukaan Valion muuttuvana ja vältettävissä olevana kustannuksena ei voida ottaa huomioon Valion esittämällä tavalla ainoastaan perusmaitojen val-

mistuksen vaihtoehtoistuottoa (päätöksen 297–303 kohta). KKV:n päätöksen keskeiset perustelut ilmenevät tältä osin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksosta VI.8.6.1.

- (545) KKV:n päätöksen mukaan perusmaitojen liiketoiminnan kannalta myyntirahtien jakelukustannus on luonteeltaan muuttuva kustannus (päätöksen 305–312 kohta), samoin varaston palkkakustannukset (päätöksen 313–318 kohta).
- (546) *KKV on oikeudenkäynnin aikana* esittänyt muun ohella, että esillä olevassa asiassa ei ole tarpeen tarkastella Valion kilpailijan kustannuksia, vaan Valion omia kustannuksia objektiivisin kriteerein. Ajanjakso, jolla kustannusten luonnetta tulee tarkastella, on kustannukset alittavan saalistushinnoittelun kesto.
- (547) Valio pystyy ylivoimaisen markkina-asetmansa turvin asettamaan raakamaidon hintatason, jota sen kilpailijoiden on seurattava ja johon niiden on vastattava yhtiömuodosta, omistusrakenteesta tai liiketoimintastrategiasta riippumatta. Valion tilityshinnan perusteella määräytyvä raakamaidon hankintahinta on muuttuva kustannus Valion tosiasiallisille ja mahdollisille kilpailijoille.
- (548) Kaikki markkinaoikeudessa todistajina kuullut Valion kilpailijoiden edustajat ovat kertoneet raakamaidon kustannuksen olevan niille yksiselitteisesti muuttuva kustannus. Kilpailijoiden edustajat ovat myös kertoneet pystyvänsä muutamien viikkojen tai kuukausien aikavälillä sopeuttamaan tuottajiltaan vastaanottamansa maidon määrää.
- (549) KKV katsoo, että Valio on virheellisesti väittänyt, että kilpailu Suomessa tapahtuisi osuustoiminnallisessa ympäristössä, jossa kaikki toimijat olisivat sitoutuneet ottamaan vastaan omistajiensa tuottaman raaka-aineen ja pyrkisivät maksimoimaan tilityshinnan. Valion pääkilpailija Arla on osakeyhtiö, eivätkä yhtiön sopimustuottajat ole sen omistajia. Osakeyhtiömuotoisilla toimijoilla ei ole kannustinta raakamaidosta maksettavan tuottajahinnan maksimointiin, eivätkä ne myöskään toimi näin. Raakamaidosta tuottajille maksettava hinta näissä yrityksissä seuraa Valion tuottajahintaa.
- (550) Osakeyhtiömuotoiset kilpailijat eivät ole tosiasiallisesti tai oikeudellisesti sitoutuneet vastaanottamaan kaikkea tuottajiensa tuotta-

maa raakamaitoa riippumatta kysynnän ja tarjonnan vaihteluista lopputuotemarkkinoilla. Hankittavan raakamaidon määrä perustuu tarveharkintaan.

- (551) KKV:n mukaan yrityskauppaehto on perustuvan kiintiömaidon osuus Valion kilpailijoiden raaka-ainehankinnoista on ollut merkittävä. Raakamaidon myyntiehdolla on ollut keskeinen merkitys Suomen maitomarkkinoiden kilpailun kannalta. Kotimaisen raakamaidon saatavuus on keskeisin tekijä, joka rajoittaa olemassa olevien kilpailijoiden mahdollisuuksia laajentaa toimintaansa sekä uusien toimijoiden markkinoille tuloa.
- (552) Asiassa on kysymys saalistushinnoittelusta, joka kohdistuu perusmaitoihin. Perusmaitojen osuus Valion liiketoiminnasta on huomattavasti pienempi kuin sen kilpailijoilla. Jos maitoraaka-aineen kustannusluonnetta arvioitaisiin meijerin koko liiketoiminnan kannalta, tarkasteltaisiin meijereiden raaka-ainekustannuksia eri lähtökohdista siitä riippuen, minkä laajuinen tuotevalikoima niillä on. Maitoraaka-aineen kustannusluonteen arviointi on tehtävä perusmaitoliiketoiminnan, ei Valion koko liiketoiminnan kannalta.
- (553) Valio voisi halutessaan rajoittaa raakamaidon vastaanottoa. KKV:n tarkastuksella yhtiöstä keräämä asiakirja-aineisto osoittaa, että yhtiön operatiivisella johdolla on tarvittaessa keinot ja valmius rajoittaa sisään tulevan maidon määrää esimerkiksi jo seuraavalle hankintasopimuskaudelle. Kysymys on vain siitä, mitä omistajat haluavat Valion operatiivisen johdon tekevän.
- (554) KKV:n mukaan raakamaidon pakkovastaanotto on tosiasiasa keino suojella Valion markkinavoimaa lopputuotemarkkinoilla. Niukkuus raaka-aineesta hillitsee kilpailijoiden mahdollisuuksia kilpailla lopputuotemarkkinoilla. Raakamaidon vastaanoton rajoittaminen tilityshinnan maksimoimiseksi olisi Valiolle kannattavaa vain, jos se ei menettäisi samalla tuottajia kilpailijoilleen. Jos kilpailijoilla olisi enemmän raaka-ainetta, ne kilpailisivat Valiota vastaan tuoretuotteissa. Valiolla ei ole raakamaidon vastaanottovelvoitetta, vaan kaiken raakamaidon vastaanottaminen perustuu sen omaan voitonmaksimointiin.

8.4.2 *Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset*

- (555) Markkinaoikeus on päätöksestään tarkemmin ilmenevin perustein hyväksynyt Valion kustannusten luonnetta koskevat KKV:n keskei-

set johtopäätökset (markkinaoikeuden päätöksen 422–595 ja 637–670 kohta).

- (556) Markkinaoikeus on tältä osin todennut ratkaisunsa perusteluina muun ohella seuraavaa:
- (557) KKV on tarkastellut unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti Valion kanssa yhtä tehokkaan kilpailijan toimintaedellytyksiä siten, että raaka-ainekustannuksena on tarkasteltu Valiolle aiheutuneita kustannuksia eli yhtiön tuottajilleen maitoraaka-aineesta maksamaa tilityshintaa. Asiassa ei ole osoitettu olevan sellaisia oikeuskäytännössä viitattuja erityisiä olosuhteita, joissa kilpailijoiden kustannuksilla ja hinnoilla voisi olla merkitystä Valion hinnoittelukäytäntöä tutkittaessa.
- (558) Markkinaoikeudessa esitetystä henkilötodistelusta on ilmennyt, että Valion kilpailijoiden on tuottajahintansa määrittäessään välttämättä otettava huomioon Valion raakamaidosta maksaman tilityshinnan eli tuottajahinnan suuruus. Henkilötodistelu on näin ollen tukenut KKV:n päätöksessä esitettyä.
- (559) Kustannusten kattamista koskevassa tarkastelussa huomioon otettavan maitoraaka-aineen kustannuksen on perustuttava hintaan, jonka Valion yhtä tehokas kilpailija joutuu maitoraaka-aineesta maksamaan. Valion tilityshinnan perusteella määräytyvä raakamaidon hankintahinta on muuttuva kustannus Valion tosiasiallisille ja mahdollisille kilpailijoille.
- (560) Sillä, sisältykö Valion maksamaan tilityshintaan voitonjakoa, ei ole oikeudellista merkitystä arvioitaessa asiaa yhtä tehokkaan kilpailijan toimintaedellytysten kannalta. Joka tapauksessa Valio ei ole esittänyt luotettavaa selvitystä tilityshintaan mahdollisesti sisältyvän voitto-osuuden suuruudesta. Tällaisena selvityksenä ei voida pitää yhtiön asiantuntijalausunnossa muilla markkinoilla maksettuihin raakamaidon hintoihin perustuvan hintavertailun eikä saman toimialan vertailuyritysten nettotulosprosenttien ja oman pääoman tuotto-prosenttien arviointien perusteella tehtyjä

johtopäätöksiä. Markkinaoikeudessa esitetystä henkilötodistelusta on pääosin käsitelty Valion esiin tuomaa osuuskuntaluonteista toimintatapaa, mutta senkään perusteella ei voida todeta, minkä suuruinen Valion tilityshinnassa mahdollisesti oleva voitto-osuus on.

- (561) Asiassa on kysymys Valion perusmaitoihin kohdistamista hinnanalennuksista. Valio ja muut meijerit valmistavat raakamaidosta myös muita tuotteita kuin perusmaitoja. Jos maitoraaka-aineen kustannusluonnetta arvioitaisiin meijerin koko liiketoiminnan kannalta, tarkasteltaisiin meijereiden raaka-ainekustannuksia eri lähtökohdista siitä riippuen, minkä laajuinen tuotevalikoima niillä on.
- (562) Maitoraaka-aineen kustannusluonteen arviointi on näin ollen tehtävä perusmaitoliiketoiminnan, ei Valion koko liiketoiminnan kannalta. Arvioitaessa Valion perusmaitojen hinnoittelun kilpailusäännösten mukaisuutta on lähtökohdaksi otettava Valion perusmaitoliiketoiminnan keskimääräiset muuttuvat kustannukset ja keskimääräiset kokonaiskustannukset.
- (563) Sillä, onko Valiolla velvollisuus ottaa vastaan kaikkien osakasmeijereiden keräilemä raakamaito, ei ole merkitystä arvioitaessa yhtä tehokkaan kilpailijan mahdollisuuksia toimia markkinoilla kannattavasti. Joka tapauksessa Valiolla ei voida katsoa olevan oikeudellista velvollisuutta ottaa vastaan kaikkea omistajaosuuskuntiensa keräilemää raakamaitoa.
- (564) Oikeudellista merkitystä asian arvioinnissa ei ole annettava sille, että Valio mahdollisesti tosiasiallisesti vastaanottaa kaiken omistajaosuuskuntiensa keräilemän maidon tai katsoo olevansa tähän velvoitettu. Valion on katsottava tältä osin toimivan itsensä ja omistajiensa valitsemalla tavalla. Vapaaehtoinen yrityksen toimintamallin valinta ei voi johtaa siihen, että esimerkiksi yrityksen maksamaa raakamaidon tilityshintaa tarkasteltaisiin yritykselle aiheutuvien kustannusten kilpailuoikeudellisessa arvioinnissa eri tavalla

kuin muilla toimintamalleilla toimivien yritysten osalta.

- (565) Sillä, miten Valio on sisäisissä kannattavuuslaskelmissaan luokitellut maitoraaka-aineen kustannuksen, ei ole merkitystä arvioitaessa yhtä tehokkaan kilpailijan mahdollisuuksia toimia markkinoilla kannattavasti. Markkinaoikeus on kuitenkin arvioinut Valion tältä osin esiin tuomat näkökohdat.
- (566) Yrityksen hinnoittelun kilpailuoikeudellisen arvion on perustuttava objektiivisiin laskelmiin kysymyksessä olevan hinnoittelun kustannustarkastelusta. Tarkastelun pohjana käytettävien laskelmien valintaa ei voida tehdä pelkästään sen perusteella, miten yritys on kulloinkin ja eri tarkoituksissa tarkastellut liiketoimintansa kannattavuutta omaan valintaansa perustuvilla tuotevalinnoilla.
- (567) Tarkasteluajanjaksolla tehdyt OFA- ja ATLAS-järjestelmien laskelmat kuvastavat Valion tarkasteluajanjakson aikaista näkemystä perusmaitojen maitoraaka-aineen kustannusluonteesta sekä kustannusten jaosta muuttuviin ja kiinteisiin kustannuksiin. Asiaa ei ole aihetta arvioida toisin siitä syystä, että Valio on samanaikaisesti tai sittemmin tehnyt myös muunlaisia laskelmia, joissa yhtiö on eri perusteilla arvioinut liiketoimintansa kannattavuutta ja joissa maitoraaka-ainetta ei ole käsitelty perusmaitojen kustannuksena. Kun otetaan huomioon, että meijereiden tuotevalikoima on erilainen ja että Valion raakamaidosta maksama tilityshinta määrittää myös sen hintatason, jota sen kilpailijoiden on tuottajahinnoissaan noudatettava, kustannustarkastelu on tehtävä pelkästään perusmaitoliiketoiminnan perusteella. KKV on voinut tarkastella Valion perusmaitojen kustannuksia tarkasteluajanjaksolla tehtyjen OFA- ja ATLAS-järjestelmien laskelmien perusteella.
- (568) Valio on tuloslaskelmiaan laatiessaan katsonut myyntirahtien ja osan henkilöstökustannuksista vaihtelevan tuotantomäärän mukaan luokitellessaan ne muuttuviksi kustannuksiksi. KKV on voinut mainitsemillaan

perusteilla käyttää Valion omissa tuloslaskelmissaan käyttämää jakoa muuttuviin ja kiinteisiin kustannuksiin.

8.4.3 Valion kanta ja sen keskeiset perustelut

- (569) Valio on korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksoista IV.1, IV.4 ja IV.5.4 ilmenevän lisäksi esittänyt muun ohella seuraavaa:
- (570) Valion mukaan raakamaidon hankintahinta on sille ja sen kaikille kilpailijoille tosiasiasa kiinteä kustannus. Tämä johtuu toimialan tosiasiallisista olosuhteista, joita markkinaoikeus ja KKV eivät ole ottaneet asianmukaisesti huomioon.
- (571) Valiolle tai sen kilpailijoille ei ole tosiasiasa mahdollista valita toimintamallia, jossa maitotiloilta kerätty raakamaito otettaisiin vain rajoitetusti vastaan tai sen vastaanottoa säädettäisiin lopputuotteiden menekin mukaan. Raakamaito pilaantuu käytännössä välittömästi lypsyn jälkeen, eikä sitä voida varastoida maitotiloilla. Maidon tuottajalla on oltava kumppanuussuhde meijeriyritykseen, joka varmuudella noutaa raakamaidon tilalta jatkojalostusta varten.
- (572) Maidon tuottajat ovat historiallisesti kaikkialla maailmassa integroituneet meijerituotantoon. Ne eivät voi jäädä tuottajista riippumattomien raakamaidon ostajien varaan. Osuustoiminnallinen toimintamalli eli oman osuustoiminnallisen meijeriyrityksen perustaminen on ollut maidon tuottajille luonnollinen taloudellinen valinta ja seurausta maidontuotannon luontaisista lainalaisuuksista.
- (573) Valiolla on erityisen tiukka sidos tuottajamarkkinoihin päin, sillä se on Suomessa ainoa meijeriyritys, jolla on ison mittakaavan teollisuuslaitokset vientimarkkinoiden bulkkituotteita varten ja vientitoiminnan organisaatio. Jokainen suomalainen maidontuottaja on perinteisesti voinut lähteä siitä, että jollei hän saa raakamaitoaan kaupaksi mihinkään muualle, hän voi pyrkiä valiolaisen osuuskunnan jäseneksi, jolloin Valio ottaa raakamaidon vastaan ja jalostaa sen viime kädessä vientituotteiksi. Tämä on myös kansantalouden etu.
- (574) KKV tai markkinaoikeus ei ole tutkinut raakamaidon hankintamarkkinoiden tosiasiallisia olosuhteita. Meijeriyritykset ovat kilpaillevia ostajia raakamaidon tuottajamarkkinoilla, eikä näillä markkinoilla voi toimia kilpailukykyisesti sellainen ostaja, joka ei sitoudu pitkäaikaisesti vastaanottamaan kaiken tilalta päivittäin virtaavan

raakamaidon. Käytännössä ei ole koskaan syntynyt tilannetta, jossa raakamaitoa raaka-aineena käyttävä meijeri olisi kieltäytynyt vastaanottamasta raakamaitoa tuottajiltaan tai irtisanonut sopimuksia raakamaidon vastaanotosta.

- (575) Meijeriyritysten kilpailutekijänä on se, miten tehokkaasti se kykenee luomaan hyväkatteisia lopputuotteita ja vähentämään matalakatteisia bulkkituotteita. Tämän mittarina tuottajamarkkinoilla pidetään meijeriyrityksen tilityskykyä. Meijeriyritysten tehokkuus ja sen tilityshinta voivat vaihdella yrityksittäin, mutta pitkäaikaisen raakamaidon vastaanottamisen velvoite ei vaihtele yrityksittäin. Muodollinen velvoite raakamaidon vastaanottoon ei saisi ratkaista arviointia, vaan markkinaoikeuden olisi pitänyt tarkastella tähän liittyviä taloudellisia ja fysikaalisia tosiasioita. Valiolla on tosiasiasa velvollisuus ottaa vastaan siihen sitoutuneiden tuottajien tuottama raakamaito.
- (576) Markkinaoikeuden ja KKV:n päätöksissä on sekoitettu se, onko raakamaidon kustannusluonteen arvioinnissa tarkasteltu Valion yhtä tehokkaita kilpailijoita vai Valiota itseään. Markkinaoikeuden mukaan asiaan ei yhtäältä liity olosuhteita, joissa kilpailijoiden kustannuksilla ja hinnoilla voisi olla merkitystä Valion hinnoittelukäytäntöä tutkittaessa. Markkinaoikeus on toisaalta katsonut, että kustannusten kattamista koskevassa tarkastelussa huomioon otettavan maitoraaka-aineen kustannuksen on perustuttava hintaan, jonka Valion yhtä tehokas kilpailija joutuu maitoraaka-aineesta maksamaan, ja että Valion tilityshinnan perusteella määräytyvä raakamaidon hankintahinta on muuttuva kustannus Valion tosiasiallisille ja mahdollisille kilpailijoille.
- (577) Valion raakamaidon hankinta on kiinteä kustannus tai kiinteä resurssi, jonka Valioon sitoutuneet tuottajaomistajat ovat antaneet yhtiölle jatkojalostusta varten. Se, että kilpailijoiden maksama tilityshinta markkinaoikeuden mukaan tosiasiasa määräytyy Valion tilityshinnan perusteella, ei tarkoita, että kyse olisi muuttuvasta eli tuotantomäärän mukaan vaihtelevasta kustannuserästä. Tosiasiasa kaikki meijeriyritykset joutuvat vastaanottamaan niihin sitoutuneiden tuottajien tuottaman raakamaidon eivätkä voi sopeuttaa sen määrää haluamallaan tavalla. Tällainen kustannus on luonteeltaan kiinteä eikä muuttuva.
- (578) Markkinaoikeus ei ole kustannusten luonnetta arvioidessaan ottanut huomioon taloudellisia tosiasioita. Markkinaoikeus on katsonut,

että KKV on voinut käyttää Valion omista laskelmista löytynyttä jakoa muuttuviin ja kiinteisiin kustannuksiin. Valio on siis syyllistetty vain sillä perusteella, että se on tietyissä taloushallinnon laskelmissa, joilla ei ole tekemistä kannattavuuslaskelmien kanssa, käyttänyt tiettyä jakoa.

- (579) Markkinaoikeus on virheellisesti todennut, että tarkastelujaksolla tehdyt OFA- ja ATLAS-järjestelmien laskelmat kuvastavat Valion tuolloista näkemystä perusmaitojen maitoraaka-aineen kustannusluonteesta sekä kustannusten jaosta muuttuviin ja kiinteisiin. Markkinaoikeus on sivuuttanut taloudelliset tosiasiakysymykset eikä ole arvioinut asiaa toisin, vaikka onkin myöntänyt, että Valio on erityyppisillä laskelmilla arvioinut liiketoiminnan kannattavuutta aivan eri perusteilla. Taloushallintoa edustavien todistajien kertomuksista on käynyt ilmi, että Valion johto ei ole käyttänyt edellä mainittuja järjestelmiä kannattavuuslaskelmissa. Kannattavuuslaskelmia on tehty käytännössä aina vaihtoehtoisen raaka-aineen käytön kautta.
- (580) Toisin kuin markkinaoikeus on katsonut, tilityshinnan voitto-osuus on asiassa merkityksellinen. Jos tosiasialliset taloudelliset olosuhteet raakamaitomarkkinoilla olisi tutkittu, olisi todettu, että kaikki Valion kilpailijat ovat myös osuustoiminnallisia yrityksiä ja niidenkin tilityshinnassa on mukana koko tuoteportfolion myynnistä kertyvä voitto. Kun raakamaidon hankinta on kiinteä resurssi, yrityksen tulee käyttää sille ohjautunut raakamaito eri tuotantomuotoihin mahdollisimman tehokkaasti.
- (581) KKV ja markkinaoikeus ovat määritelleet perusmaidon kustannukseksi virheellisesti koko raakamaidon tilityshinnan, joka muodostuu kaikkien Valion portfoliossa olevien tuotteiden kokonaistuottojen perusteella. Laskennassa ei ole eliminoitu raakamaidon tilityshintaan sisältyvää voitonjakokomponenttia.
- (582) Valio maksaa maidon tuottajille raakamaitolitrasta tilityshintaa sen mukaan, kuinka hyvin se on onnistunut optimoimaan raakamaitolitrojen käytön ja paljonko se on saanut kerrytettyä valmistamallaan jalosteilla tuottoa. Raakamaidon tilityshintaan sisältyy näin ollen voitonjakoa, joka ei voi olla taloudellisessa arvioinnissa kustannus. KKV:n olisi tullut selvittää voitto-osuuden suuruutta ja ottaa se asianmukaisesti huomioon. KKV ei ole perustellusti kyseenalaistanut Valion esittämiä tietoja voitto-osuuden suuruudesta. Ainakin jälkitilin on katsottava olevan voitto-osuutta. KKV ja markkinaoikeus

ovat virheellisesti pyrkineet ratkaisemaan voitto-osuuden erottamisen ongelmaa keskittämällä arvioinnin jälleen Valion kustannusten sijasta siihen hintaan, jonka Valion kohtuullisen tehokas kilpailija joutuu raakamaidosta maksamaan.

- (583) Markkinaoikeus tai KKV eivät ole arvioineet sitä, millä aikajänteellä kustannukset määritellään muuttuviksi tai kiinteiksi. Tämä olisi tullut määritellä, kun asiassa on tehty muuttuviin ja kiinteisiin kustannuksiin perustuvaa saalistustestiä. Kiinteää kustannusta ei voida pitää muuttavana, jos kustannus muuttuu vasta monen vuoden tai jopa vuosikymmenien aikajänteellä. Valion taustalla olevien tuotanto-osuuskuntien ja maitotilojen rakennemuutokset sekä raakamaidon tuotantovolyymit voivat erittäin pitkällä aikavälillä olla Valion kannalta muuttuvia kustannustekijöitä, mutta kilpailuoikeudellisessa tarkastelussa ne ovat kiinteitä.
- (584) Kustannuksen luonteen arviointi on taloudellinen tosiasiakysymys, jonka osalta tulee selvittää, onko raakamaitokustannus Valiolle muuttuva tai vältettävissä oleva vai kiinteä kustannus. Arviointi tulee tehdä Valion kustannusrakenteen ja taloudellisten tosiseikkojen perusteella. Kustannusluonteen arvioinnissa on Valion kohdalla erityisesti otettava huomioon tosiasiallinen osuustoiminnallisuus sekä se, että tilityshinta sisältää voitonjakokomponentin.
- (585) Yhden perusmaitolitrin valmistamiseen menee noin litra raakamaitoa. Raakamaitolitra voidaan allokoida muuhun tuotantoon, jos Valion perusmaitojen myynti vähenee. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että raakamaidon tilityshinta olisi perusmaitojen valmistuksen kannalta muuttuva kustannus. Valio ei perusmaitojen kysynnän vähentyessä voi ostaa raaka-ainetta vähemmän, vaan sille virtaa tosiasiallisen osuuskuntamuotoisen toiminnan vuoksi kaikki sen tuottajien tuottama raakamaito. Valio ei tosiasiasissa pysty ohjaamaan markkinamuutosten johdosta ”käsiin jääviä” merkittäviä raakamaitomääriä kannattaviin tuoretuotteisiin tai uusille parempikatteisille vientimarkkinoille, mitä osoittaa esimerkiksi Venäjän vientikiellon vaikutus maidon käyttöön. Lisäksi raakamaidon tuotto maksetaan tilityshinnassa, eikä tilityshintaa voida pitää perinteisenä raaka-ainekustannuksena. Osuuskunnat pyrkivät maksimoimaan, eivät minimoimaan maidon tilityshinnan.
- (586) Valiolle virtaa tosiasiallisen osuuskuntamuotoisen toiminnan vuoksi kaikki sen tuottajien tuottama raakamaito, eivätkä muutokset perusmaidon kysynnässä vaikuta sisään tulevan raakamaidon määrään.

Valio ei voisi laillisesti rajoittaa raakamaidon vastaanottomääriä, sillä vastaanotosta kieltäytyminen olisi mahdollisesti laiton kartelli ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä.

- (587) Logistiikka- ja henkilöstökustannukset eivät ole markkinaoikeuden tai KKV:n toteamin tavoin kokonaan muuttuvia. Kustannukset ovat laskeneet huomattavasti vähemmän kuin myyntimäärät. Valion kiinteään reititykseen perustuva logistiikkajärjestelmä on pääosin kiinteä kustannus, joka ei jousta alaspäin, vaikka kuljetetut kilomäärät pienenisivät.
- (588) Valion hinnoittelun tarkastelussa on käytettävä Valion kustannuksia ja kustannusrakennetta. KKV ja markkinaoikeus ovat virheellisesti tarkastelleet Valion hinnoittelua kustannuskriteereillä, jotka perustuvat sen kilpailijoiden kustannuksiin. Markkinaoikeuden ja KKV:n mukaan Valion kustannusten luonteen määrittelyssä ei olisi lainkaan olennaista se, miten raakamaidon kustannusluonne näyttääytyy Valion liiketoiminnassa ja onko kysymyksessä muuttuva vai kiinteä kustannus Valion kannalta. Tämä lähestymistapa on virheellinen.
- (589) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö edellyttää Valion hinnoittelun tarkastelua kustannuskriteereillä, jotka perustuvat Valion kustannusrakenteeseen ja kustannusten luonteeseen. Markkinaoikeuden ja KKV:n päätöksissä raakamaidon kustannusluonnetta ei ole määriteltä Valion, vaan sen kilpailijoiden kustannusten luonteen perusteella. Asiassa ei tule antaa mitään painoarvoa sille, millainen kustannus raakamaito on mahdollisesti Valion kilpailijoille. Saalistushinnoittelun uhraustunnusmerkin arvioinnissa on tarkasteltava ainoastaan Valion kustannuksia ja kustannusrakennetta.
- (590) Jos markkinaoikeuden päätös jää voimaan, määräävässä markkina-asemassa olevat yritykset joutuisivat saalistusepäilyjen välttämiseksi jatkossa arvioimaan hinnoittelupäätöksiä tehdessään aktuaalisten ja toisistaan poikkeavien kilpailijoiden kustannuksia tai kustannusrakennetta. Saalistushinnoittelun tunnusmerkistö tai sitä koskeva aiempi oikeuskäytäntö eivät viittaa tällaiseen, vaan oikeuskäytännössä on edellytetty päinvastoin tarkastelua määräävän yrityksen omien kustannusten ja kustannusrakenteen perusteella. Kilpailijoiden kustannuksilla ja hinnoilla voi olla merkitystä kustannusten tarkastelussa vain erityisissä olosuhteissa, joita ei tässä asiassa ole käsitellä.

- (591) KKV ja markkinaoikeus ovat kyllä käyttäneet Valion hinnoittelun tarkastelussa yhtiön kustannuksia, mutta kustannusten luonne on määritelty ja kannattavuustarkastelussa on tältä osin nojaututtu kilpailijoiden kustannuksiin. KKV ja markkinaoikeus ovat virheellisesti katsoneet kustannustarkastelun objektiivisuuden tarkoittavan sitä, että Valion raakamaitokustannus on luokiteltava muuttuvaksi kustannukseksi, koska se KKV:n mukaan on sitä kilpailijoille. Tosiassiallisesti tämä on arviointia kustannuskriteereillä, jotka perustuvat kilpailijoiden kustannuksiin.
- (592) Kustannusten luonteen määrittelyssä ei ole kysymys saalistushinnoittelun tunnusmerkistöön kuuluvan poissuljennan, uhrauksen tai kuluttajahaitan arvioinnista. Kustannukset määritellään muuttuviin ja kiinteisiin kustannuksiin, jotta niitä voidaan käyttää tunnusmerkistötekijöiden arvioinnissa. Kustannusten luonteen määrittelyssä on kysymys taloudellisiin tosiseikkoihin perustuvasta objektiivisesta arvioinnista, joka perustuu tutkinnan kohteena olevan yrityksen kohtaamaan markkinatodellisuuteen. Sitä ei voida tehdä irtautumalla yrityksen liiketoimintaympäristön erityispiirteistä ja liiketoiminnassa vallitsevista tosiasiallisista olosuhteista. Muotoseikat, kuten kirjanpitomateriaalissa mahdollisesti käytetyt nimitykset, eivät ratkaise kustannuksen luonnetta.
- (593) Hypoteettisen yhtä tehokkaan kilpailijan testi perustuu määräävässä asemassa olevan yrityksen kustannusrakenteen tarkasteluun. Testin tarkoitus on vähentää puuttumista tehottomien kilpailijoiden poissuljentaan ja varmistaa interventio vain niissä tilanteissa, joissa syntyy kuluttajahaittaa. Toisaalta tarkoituksena on lisätä oikeusvarmuutta, sillä vain tätä kriteeriä sovellettaessa määräävässä asemassa olevalla yrityksellä on edellytykset arvioida ennalta oman toimintansa lainmukaisuutta.
- (594) Valio ei voi tuntea kilpailijoidensa kustannusrakennetta eikä ole siten voinut ennalta perustaa hinnoitteluratkaisujaan siihen, onko raakamaito kiinteä vai muuttuva kustannus sen kilpailijoille. Raakamaitokustannuksen luonteen asianmukainen määrittely on tässä asiassa olennainen kysymys. Jos tämä tehdään väärin, se johtaa virheelliseen lopputulokseen myös saalistushinnoittelun tunnusmerkistötekijöiden arvioinnissa.
- (595) KKV väittää virheellisesti, että Valio voisi rajoittaa raakamaidon vastaanottoa. KKV ei voi esittää perusteltuja näkemyksiä raakamaidon hankintamarkkinoista, koska se on jättänyt ne tutkinnan ulko-

puolelle. Virasto on myös antanut harhaanjohtavan kuvan asiakirjasta, jossa on viitattu Valion johdon keinoihin vaikuttaa sisääntulevan maidon määrään.

- (596) Valio ei ole toimintansa aikana kieltäytynyt uusien tuottajien vastaanotosta. Yhtiö on aina kantanut vientivastuuta raaka-aineesta, joka ei ole mennyt kaupaksi kotimaan markkinoille. Valion kieltäytyminen raakamaidon vastaanotosta voisi merkitä määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä.
- (597) KKV on väitettään perustelematta esittänyt, että Valion on ollut toistaiseksi kannattavampaa haitata kilpailijoidensa toimintaa hallitsemalla raakamaitomarkkinaa ja rajoittamalla siten kilpailijoidensa raakamaidon saatavuutta. Valio muistuttaa, että KKV ei ole tutkinut hankintamarkkinaa eikä Valion toimintaa siellä. Ainoa hankintamarkkinoita koskeva asiakirja viraston esittämässä näytössä päinvastoin viittaa siihen, että Valio ei ole ollut halukas vastaanottamaan hankintamarkkinoilta lisälitroja. KKV on virheellisesti katsonut, että Valiolla olisi intressi uusien tuottajien siirtymiseen Valiolle.
- (598) Kevään 2014 tapahtumat Kuusamon seudulla osoittavat selvästi, että tuottajasiirtymille ei ole esteitä ja meijeriyrityksen on mahdollista saada kotimaisia tuottajia lisää lyhyelläkin aikavälillä. Aina-kaan Valio tai sen toimintapolitiikka ei ole siihen millään tavalla esteenä.
- (599) KKV on perustellut raakamaitokustannuksen luonnetta muuttuvana kustannuksena myös sillä, että tilityshinnassa tapahtuvat huomattavat muutokset vaikuttavat Valion vastaanottaman raakamaidon määrään. Selvää on, että jos Valion maksama tilityshinta ei kattaisi tuottajien kustannuksia tai jos yhtiö lakkauttaisi toimintansa eikä keräisi mitään tuottoa, tuottajat eivät tuottaisi sille raaka-ainetta. Tällä ei kuitenkaan ole mitään tekemistä kustannuksen muuttuvuuden kanssa, eikä se tee raakamaitokustannuksesta muuttuvaa. Olenaisista raakamaidon kustannusluonteen kannalta on se, voiko Valio säätää vastaanottamansa raakamaidon määrää lopputuotekysynnän perusteella määräytyvää raaka-ainetarvetta vastaavaksi. Tätä yhtiö ei voi tosiasiallisesti tehdä.
- (600) KKV ei ole tarkastellut aikajänteen merkitystä oikein. Valiolla ei ole ollut mahdollisuuksia rajoittaa raakamaidon vastaanottoa koko tarkastelujaksolla. Vaikka Valio voi vähentää perusmaitojen valmis-

tusta tekemällä enemmän kansainvälisiä bulkkituotteita ja siten vähentää raakamaidon käyttöä perusmaitoihin, tämä ei tarkoita, että raakamaidon tilityshinta olisi Valiolle muuttuva tai vältettävissä oleva kustannus. Utta maitopohjaista tuoretuotemarkkinaa tai -tuotetta, johon voisi käyttää suuria volyymejä raakamaitoa, ei ole ollut avattavissa.

- (601) Valion esittämiä vaihtoehtoisten kustannusten ja tuoton tarkasteluun liittyviä näkökohtia on selostettu yksityiskohtaisemmin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.8.6.3.

8.4.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (kustannusten luonne)

- (602) Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.8.3 mainituksa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostuneiden saalistushinnoittelun arviointimenetelmien soveltamiseksi on ensin määriteltävä arvioinnissa huomioon otettavat Valion merkitykselliset kustannukset. Tietty kustannustekijä ei itsessään ole luonteeltaan joko kiinteä tai muuttuva, vaan olennaista on tutkia, vaihtelee ko kyseinen kustannustekijä käsiteltävänä olevassa asiassa tuotettujen määrien mukaan (asia C-62/86 AKZO v. komissio, 94 kohta).
- (603) Raakamaito on perusmaitojen valmistuksen olennainen raaka-aine. On ilmeistä, että perusmaitojen valmistukseen käytettävän raakamaidon määrä vaihtelee tuotetun perusmaitomäärän mukaan. Perusmaitojen valmistukseen käytettävän raakamaidon kokonaismäärän kasvaessa kasvaa myös valmistukseen käytetyn raakamaidon yhteenlaskettu arvo. Kysymys on kustannustekijästä, joka vaihtelee tuotettujen määrien mukaan.
- (604) Valio on tätä lähtökohtaa kyseenalaistamatta esittänyt, että raakamaidon hankintahintaa ei voida pitää sille muuttuvana kustannuksena eikä ylipäänsä kokonaan kustannuksena. Yhtiö on erityisesti vedonnut tosiasialliseen osuustoiminnalliseen toimintamuotoonsa liittyvään raakamaidon vastaanottovelvollisuuteen ja tästä johtuvaan raakamaitokustannuksen kiinteään luonteeseen sekä siihen, että raakamaidosta maksettavaan tilityshintaan sisältyy voitonjaon osuus. Valio on lisäksi katsonut eräiden muiden KKV:n muuttuvina pitämien kustannusten olevan tosiasiasa luonteeltaan kiinteitä.
- (605) Unionin tuomioistuimen edellä mainitun oikeuskäytännön mukaan määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen soveltaman hin-
tapolitiikan laillisuutta arvioitaessa on lähtökohtaisesti käytettävä

hintakriteereitä, jotka perustuvat määräävässä asemassa olevalle yritykselle itselleen aiheutuneisiin kustannuksiin ja sen strategiaan. Oikeuskäytännössä saalistushinnoista muodostuviin hinnoittelukäytäntöihin sovelletun yhtä tehokkaan kilpailijan kriteerin soveltaminen edellyttää sen tutkimista, ovatko määräävässä asemassa olevan yrityksen hinnoittelukäytännöt sellaisia, että ne saattavat syrjäyttää markkinoilta kilpailijan, joka toimii yhtä tehokkaasti kuin mainittu yritys.

- (606) Asiallisesti kustannusten luonnetta koskevissa Valion väitteissä on kysymys keskeisesti siitä, että yhtiön mukaan KKV ja markkinaoikeus eivät ole perustaneet asian oikeudellista arviointia hintakriteereille, jotka perustuvat yhtiölle itselleen aiheutuneisiin kustannuksiin ja sen strategiaan. Asiassa tulee Valion valituksen johdosta arvioitavaksi, onko raakamaidon kustannusta tai muita korkeimmassa hallinto-oikeudessa kysymyksessä olevia kustannuksia pidettävä sellaisina kustannuksina, jotka on otettava huomioon muuttuvina kustannuksina arvioitaessa yhtiön perusmaitojen hinnoittelua unionin tuomioistuimen edellä mainitun oikeuskäytännön perusteella.
- (607) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että elinkeinonharjoittajalla on oikeus valita lainmukaisista vaihtoehdoista järjestäytymismuotonsa, liiketoimintastrategiansa ja voitonjakonsa perusteet. Elinkeinonharjoittaja ei kuitenkaan voi järjestäytymismuotoa, liiketoimintastrategiaa tai voitonjakoperusteita koskevilla valinnoillaan rajoittaa määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevien määräysten ja säännösten soveltamista toimintaansa.
- (608) Raakamaito on helposti pilaantuva raaka-aine, jonka tuotanto ja keräily joudutaan järjestämään muun ohella tämä ominaisuus huomioon ottaen. Raakamaidon tuotanto edellyttää, että tuottajalla on sopimus- tai vastaava kumppanuussuhde tahoon, joka säännöllisesti vastaanottaa tuottajan tuottaman raakamaidon jatkojalostusta varten. Raakamaidon tuotanto ja jalostaminen ovat toimintaa, jonka harjoittaminen edellyttää merkittäviksi arvioitavia investointeja.
- (609) Toiminnan luonne huomioon ottaen on taloudellisesti ja muutoin ymmärrettävää, että raakamaidon tuottaja ja jalostaja pyrkivät mahdollisimman pitkäkestoiseen ja vakiintuneeseen sopimus- tai kumppanuussuhteeseen. Ilmeistä myös on, että raakamaidon tuottaja tai jalostaja ei voi ennakolta säätää tuotetun tai vastaanotetun raakamaidon määrää siten, että se vastaisi täysin tarkasti esimerkiksi

määrää, joka kuuluu tiettyjen tuotteiden, kuten perusmaitojen, valmistukseen.

- (610) Edellä mainitut jalostusteolliselle toiminnalle varsin tyypillisinä pidettävät seikat eivät sellaisenaan osoita, että Valiolla olisi toimialan tai toimintansa luonteesta johtuen oikeudellinen tai tosiasiallinen velvollisuus ottaa vastaan kaikki sille ohjattu raakamaito ilman, että yhtiöllä olisi muutoin kuin sen viittaamalla erittäin pitkällä aikavälillä mahdollisuus vaikuttaa asiaan. Näistä seikoista ei myöskään johdu, että perusmaitojen tuotantoon käytetty, tuotantomäärän mukaan vaihteleva raakamaidon kustannus olisi Valion hinnoittelua arvioitaessa luonteeltaan kiinteänä pidettävä kustannus.
- (611) Valion mukaan se on aina tosiasiallisesti vastaanottanut kaiken sille ohjatun raakamaidon, eikä kieltäytymistä raakamaidon vastaanotosta ole yhtiön historiassa tapahtunut. Vaikka näin olisi, asiassa ei ole todettavissa, että Valio olisi toiminut tällä tavoin muusta kuin siitä syystä, että se on arvioinut toimintamallin olevan itselleen kannattava. Kyseisen toimintamallin voidaan ainakin arvioida olleen omiaan tukemaan Valion asemaa raakamaidon hankinnassa ja sitä myöden useiden erilaisten meijerituotteiden valmistamisen kannalta tarpeellisen raaka-aineen hallinnassa. Raakamaidon vastaanottamista koskeva oikeudellinen tai tosiasiallinen velvollisuus, joka Valion esittämällä tavoin viittaisi raakamaitokustannuksen olevan luonteeltaan kiinteä kustannus, ei voi perustua yksinomaan Valion omaan liiketaloudellisiin perusteisiin tekemään toimintatavan valintaan ja sen noudattamiseen.
- (612) Valio on osakeyhtiö, jonka omistaa 18 maidontuottajien muodostama osuuskunta. Valion omistajista kuitenkin vain alle kymmenen toimittaa raakamaitoa yhtiölle. Valio on tehnyt osuuskuntien kanssa raakamaidon toimittamista koskevat sopimukset, joiden perusteella raakamaidon hankinnassa noudatettavat ehdot muun ohella sopimusten keston ja hankinnan kohteen määrittelyn osalta, taikka yhtiön raakamaidon hankinnassa noudattamat käytännöt muutoin, eivät viittaa siihen, että yhtiöllä olisi oikeudellinen tai tosiasiallinen velvollisuus ottaa vastaan kaikki sille ohjattu raakamaito ilman, että sillä olisi mahdollisuus vaikuttaa asiaan. Asiassa ei ole myöskään todettavissa, että Valion raakamaidosta valmistamien tuotteiden kysynnän tai muiden vastaavien raakamaidon käyttöön vaikuttavien tekijöiden huomioon ottaminen raakamaidon hankinnassa merkitsisi kilpailuoikeudellisesti kiellettyyn menettelyyn syylistymistä.

- (613) Valion mukaan raakamaidon hankintahinta on toimialan olosuhteista johtuen myös sen kaikille kilpailijoille tosiasiasa kiinteä kustannus. Valion kilpailijoiden edustajat ovat markkinaoikeudessa todistajina kuultaessa kuitenkin esittäneet keskenään yhdenmukaisesti, että niillä on mahdollisuus sopeuttaa raakamaidon hankintamääriä muutaman viikon tai kuukauden aikavälillä, myös muutoin kuin kiintiömaidon osalta. Valion hankintatoiminnan osalta muuta esittäneiden todistajien kertomuksista ei markkinaoikeuden päätöksen perusteella ole yhdenmukaisesti todettavissa, mihin he ovat käsityksensä tältä osin perustaneet (erityisesti markkinaoikeuden päätöksen 532–537 kohta).
- (614) Valio on valituksessaan esittänyt, että raakamaito virtaa parhaan tilityshinnan perässä tehokkaimmille toimijoille. Valio on lisäksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa todennut, että tuottajasiirtymille ei ole esteitä ja että meijeriyrityksen on mahdollista saada kotimaisia tuottajia lisää lyhyelläkin aikavälillä. Yhtiö on tältä osin viitannut esimerkkinä tuottajasiirtymiin, jotka tapahtuivat Kuusamossa keväen 2014 aikana.
- (615) Asiassa saatu selvitys viittaa johdonmukaisesti siihen, että meijeriyritykset pystyvät tosiasiasa sopeuttamaan raakamaidon hankintaansa muutaman viikon tai kuukauden aikavälillä. Selvitys ei sen sijaan tue käsitystä siitä, että raakamaidon hankintaa ei olisi mahdollista sopeuttaa kuin erittäin pitkällä aikavälillä.
- (616) Edellä olevin ja muutoin markkinaoikeuden päätöksestä ilmenevin perustein korkein hallinto-oikeus katsoo, että raakamaidon kustannusta ei voida esillä olevassa asiassa pitää Valion esittämällä perusteilla kiinteänä kustannuksena, vaan kysymys on saalistushinnoittelua arvioitaessa luonteeltaan muuttuvana pidettävästä kustannuksesta. Samoin korkein hallinto-oikeus katsoo kuten markkinaoikeus (markkinaoikeuden päätöksen 668–670 kohta), että valituksessa viitatus Valion logistiikka- ja henkilöstökustannukset ovat markkinaoikeuden ja KKV:n toteamassa laajuudessa luonteeltaan muuttuvia kustannuksia.
- (617) Raakamaidon kustannuksen osalta tulee edellä todetun lisäksi vielä arvioitavaksi, sisältyykö raakamaidosta maksettuaan tilityshintaan Valion esittämien tavoin sellainen voitonjako-osuus, jota ei tulisi pitää kustannuksena.

- (618) Valion omistaa edellä todetuin tavoin 18 maidontuottajien muodostamaa osuuskuntaa, joista osa toimittaa yhtiölle tuottamansa raakamaidon. Valion omistusrakenteeseen nähden ei sinänsä ole poissuljettua, että yhtiö itse katsoo toimintatapansa edellyttävän raakamaidosta maksettavan hinnan (*tilityshinta*) pitämistä mahdollisimman korkeana.
- (619) Valio on esittänyt tilityshintaan sisältyvän voitto-osuuden suuruudesta asian käsittelyn kuluessa erilaisia laskelmia ja arvioita, joiden euromääräinen vaihteluväli ei ole vähäinen (esimerkiksi asiantuntijalausunto Malmi–Ikäheimo 30.10.2012). Se, että yhtiö ei ole selvittänyt osakeyhtiön varojen jakamista koskevien säännösten valossa poikkeuksellisenä pidettävän väitetyn voitonjakonsa tarkkoja perusteita, puhuu lähtökohtaisesti vahvasti sitä tulkintaa vastaan, että yhtiön raakamaidon hankintahintaan sisältyisi yhtiön esittämää muuta kuin kustannuksena pidettävää voitonjakoa.
- (620) Valion mukaan meijeriyrityksen tehokkuus ilmenee kykyinä maksaa raakamaidosta kilpailukykyistä tilityshintaa. Valio on todennut, että yhtiö ja sen kanssa kilpailevat meijeriyritykset ovat kilpailevia ostajia raakamaidon tuottajamarkkinoilla, joilla tilityskykyisimmät yritykset menestyvät ja saavat tuottajia. Valio on kuvannut ilmiötä toteamalla, että raakamaito virtaa parhaan tilityshinnan perässä tehokkaimmille toimijoille.
- (621) Valion esittämien edellä mainittujen tietojen valossa raakamaidosta maksettava tilityshinta perustuu yhtiön käsityksen mukaan meijeriyritysten välisessä kilpailutilanteessa muodostuneeseen hintaan, joka meijeriyrityksen on maksettava raakamaitoa saadakseen. Tiedot eivät viittaa siihen, että Valion raakamaidosta maksamaan hintaan sisältyisi kyseisestä, kilpailutilanteessa muodostuneesta hinnasta erityisesti erotettavissa oleva voitonjaon elementti, jota ei voitaisi esillä olevassa asiassa pitää Valion kannalta kustannuksena sen hankkiessa raakamaitoa.
- (622) Valion esittämien meijeriyrityksen tilityskykyyn liittyvien seikkojen on katsottava koskevan myös niin sanottua jälkitiliä. Jälkitilin on katsottava olevan osa meijeriyritysten välisessä kilpailutilanteessa muodostunutta hintaa, joka meijeriyrityksen on maksettava raakamaitoa saadakseen. Asiassa ei ole tältäkkään osin todettavissa, että Valion raakamaidosta maksamaan hintaan sisältyisi kilpailutilanteessa muodostuneesta hinnasta erityisesti erotettavissa oleva voi-

tonjaon elementti, jota ei voitaisi esillä olevassa asiassa pitää yhtiön kannalta kustannuksena sen hankkiessa raakamaitoa.

- (623) Johdonmukaisesti Valion esittämien tilityskykyyn liittyvien tietojen kanssa ja muutoin saadun selvityksen perusteella Valion kilpailijat joutuvat saadun selvityksen perusteella kilpailemaan raakamaidon hankinnassa Valion tilityshintaa vastaan. Valion merkittävimmän kilpailijan Arlan kanssa sopimussuhteessa olevat suomalaiset maidontuottajat eivät ole yhtiön omistajia, eikä Arlan toimintatapaan liity muutoinkaan piirteitä, joihin nähden yhtiöllä olisi taloudellista kannustinta pyrkiä toiminnallaan nostamaan kyseisille tuottajille maksettavaa tilityshintaa käypää hintaa korkeammalle tasolle.
- (624) Edellä olevin ja muutoin markkinaoikeuden päätöksestä ilmenevin perustein korkein hallinto-oikeus katsoo, että raakamaidosta maksettavaan tilityshintaan ei voida esillä olevassa asiassa todeta sisältyvän Valion esittämillä perusteilla sellaista voitonjako-osuutta, jota ei tulisi pitää saalistushinnoittelua arvioitaessa yhtiön kannalta kustannuksena.
- (625) Kuten edellä on todettu, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä saalistushinnoista muodostuviin hinnoittelukäytäntöihin sovelletun yhtä tehokkaan kilpailijan kriteerin soveltaminen edellyttää sen tutkimista, ovatko määräävässä asemassa olevan yrityksen hinnoittelukäytännöt sellaisia, että ne saattavat syrjäyttää markkinoilta kilpailijan, joka toimii yhtä tehokkaasti kuin mainittu yritys. Vaikka määräävässä asemassa olevan yrityksen hintapolitiikan laillisuutta arvioitaessa on lähtökohtaisesti käytettävä hintakriteereitä, jotka perustuvat sille itselleen aiheutuneisiin kustannuksiin ja sen strategiaan, on hinnoittelun arvioinnissa keskeinen merkitys myös sillä, miten hinnoittelu vaikuttaa tai saattaa vaikuttaa määräävän yrityksen yhtä tehokkaisuuteen kilpailijoihin.
- (626) Kuten edellä on todettu, Valion kilpailijat joutuvat kilpailemaan raakamaidon hankinnassa Valion tilityshintaa vastaan. Markkinaoikeuden päätöksessä todetuin tavoin (478–482 kohta) kilpailijoiden on otettava raakamaidosta maksamassaan tilityshinnassa välttämättä huomioon Valion tilityshinnan taso ja tosiasiasa seurattava sitä. Näin ollen sen lisäksi, että Valion raakamaidosta maksama tilityshinta jälkitileineen on yhtiölle itselleen edellä todetuin tavoin tässä asiassa saalistushinnoittelun arvioinnissa huomioon otettava muuttuva kustannus, se vastaa samalla kustannustasoa, jonka Valion yhtä tehokas kilpailija raakamaidon hankinnassa kohtaa. Toisin kuin Va-

lio on katsonut, tämä toteamus ei merkitse sitä, että KKV tai markkinaoikeus olisi perustanut saalistushinnoittelua koskevan arviointinsa Valion kustannusten asemesta kilpailijoiden kustannuksiin tavalla, joka olisi SEUT 102 artiklaan perustuvan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön vastaista.

- (627) Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon Valion hinnoittelun arvioinnin perusteista korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksoissa VI.8.3 ja VI.8.6.4 lausuttu sekä markkinaoikeuden päätöksen perustelut, korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, KKV on voinut määritellä asian kannalta merkityksellisten kustannusten luonteen päätöksestään ilmenevällä tavalla eikä päätös ole Valion tältä osin esittämällä perusteilla lainvastainen. Markkinaoikeuden johtopäätökset eivät näin ollen ole tältä osin lopputulokseltaan virheelliset.
- (628) Kysymys siitä, onko Valion hinnoittelu kattanut esillä olevassa asiassa merkitykselliset kustannukset, tulee arvioitavaksi jäljempänä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.8.6. Samassa yhteydessä tulevat arvioitavaksi myös ne periaatteet, joilla kustannusten kattamista on tässä asiassa arvioitava, ja siten muun ohella Valion esittämät vaihtoehtoiskustannusten ja tuoton tarkasteluun liittyvät näkökohdat.

8.5 Valion kustannusten kohdistaminen

8.5.1 KKV:n päätös ja oikeudenkäynnin aikana esittämät näkökohdat

- (629) *KKV on päätöksessään* esittänyt Valion kustannusten kohdistamista koskevat johtopäätökset ja niiden perustelut (pätöksen 319–364 kohta). KKV:n päätöksessä on todettu muun ohella seuraavaa:
- (630) Raakamaidosta valmistettavat maitotuotteet sisältävät erilaisia määriä rasvaa ja valkuaista. Kaikissa perusmaitolaaduissa on vähemmän rasvaa kuin raakamaidossa. Perusmaitojen valmistusta varten raakamaidosta erotellaan pois siinä oleva rasva. Tämä rasva käytetään joko muiden maitotuotteiden valmistukseen tai lisätään takaisin niihin perusmaitolaatuihin, jotka sisältävät myös tietyn määrän rasvaa (pätöksen 319 kohta).

- (631) Perusmaitojen kannattavuutta tarkastelevissa kustannuslaskelmissa KKV on käyttänyt maitoraaka-aineen kustannuksena Valion OFA- ja ATLAS-laskelmiin sisältyvää maitoraaka-aineen kustannusta. Valio on joutanut laskelmiin sisältyvän kustannuksen raakamaidon tuottajahinnasta laskemalla arvosuhteen 30/70 perusteella, minkä verran perusmaitoihin sisältyy rasvaa ja valkuaisista (päättöksen 320 kohta).
- (632) Valio on esittänyt KKV:lle keväällä 2011 selvityksen, jonka mukaan yhtiön virastolle toimittamat tuloslaskelmat tulee oikaista laskelmissa käytetyn arvosuhteen osalta. Valio on käyttänyt tuloslaskelmissaan rasvan ja valkuaisen välistä arvosuhdetta 30/70, mutta yhtiön mukaan sen käyttämä arvosuhde on ristiriidassa sen kanssa, että KKV:n yrityskauppa-asiaan liittyvän päätöksen mukaan maitoraaka-aineen kiintiökäytössä käytetään tietyissä tilanteissa arvosuhdetta 40/60. Tällä perusteella Valio on toimittanut virastolle laskelmat arvosuhteen 40/60 mukaisesti oikaisemastaan maitoraaka-ainekustannuksesta (päättöksen 321 kohta).
- (633) Valio on sittemmin vuoden 2012 aikana toimittamisensa vastineissa katsonut, että KKV:n käyttämä arvosuhde, yhtiön omissa laskelmissaan käyttämä arvosuhde 30/70 tai yhtiön oikaisuvaatimuksen mukainen arvosuhde 40/60 ei ylipäänsä ole oikea tapa arvostaa raakamaidon eri komponentteja arvioitaessa sitä, onko yhtiön hinnoittelulla kilpailua poissulkevia vaikutuksia. Valion mukaan yhtiö käyttää arvosuhdelaskentaa nykyisin vain laskiessaan rasvalle kirjanpidollisen varastoarvon. Yhtiön mukaan KKV:n kustannuslaskennassa tulisi käyttää rasvakomponentin hyvittämiseen arvostusperusteen sijasta kotimaan markkinoilta rasvalle todellisuudessa saatavaa arvoa (päättöksen 322 ja 323 kohta).
- (634) KKV:n päätöksen mukaan arvosuhde 30/70 on oikea tapa jyvittää raakamaidon hankintahinta perusmaitoihin käytetyn rasvan ja valkuaisen osalle. Arvioitaessa, voitaisiinko Valion soveltamilla menettelyillä sulkea Suomen perusmaitojen markkinoilta yhtä tehokas kil-

pailija, on laskelmissa käytettävien kustannusten perustuttava markkinoille tulevan yhtä tehokkaan kilpailijan kohtaamiin kustannuksiin. Näin ollen raakamaidon sisältämien eri komponenttien arvon määrittämisessä on lähtökohdaksi otettava maitoraaka-aineesta tuottajille maksettava hinta (päätöksen 325 kohta).

- (635) KKV:n laskelmissa käyttämä maitoraaka-aineen kustannus vastaa Valion OFA- ja ATLAS-laskelmiin sisältyvän maitoraaka-aineen kustannusta. Valio on johdannut laskelmissa käytetyn kustannuksen raakamaidon tuottajahinnasta laskemalla arvosuhteen 30/70 perusteella, minkä verran perusmaitoihin sisältyy rasvaa ja valkuaista. KKV:n laskelmissa käytetty arvosuhde on näin ollen sama kuin Valion omissa laskelmissaan käyttämä (päätöksen 326 kohta).
- (636) KKV on selvittänyt sekä Suomessa toimivilta meijereiltä että maataloustilastoista, miten maidontuottajille raakamaidosta maksettava hinta muodostuu. Meijerit ohjaavat maitotiloja tuottamaan raakamaitoa, jossa valkuaisen ja rasvan määrä on mahdollisimman optimaalinen eri maitotuotteiden kysyntään nähden. Lisäksi raakamaidon on täytettävä tietyt laatuvaatimukset (päätöksen 328 kohta). Raakamaidon tuottajahinta koostuu valkuaisosan (proteiini) arvosta, rasvaosan arvosta, perusosasta (sisältää laatulisät) ja kausiosasta. Näistä vain proteiini ja rasva ovat sellaisia raakamaidon osia, joita myydään maitotuotteissa. Näin ollen proteiinin ja rasvan arvostuksen perusteella voidaan jakaa raakamaidon kokonaistuottajahinta proteiinille ja rasvalle (päätöksen 329 kohta).
- (637) Valio ja sen kilpailijat käyttävät raakamaidon hankinnassa niin sanottua kymmenyshinnoittelua, jossa maitovalkuaisesta ja maitorasvasta tuottajalle maksettava hinta on määritelty (senttinä per prosentin kymmenesosa) sen mukaan, minkä verran tuottajan meijerille luovuttama raakamaito tosiasiasa sisältää rasvaa ja valkuaista. Esimerkkinä tästä hinnoittelusta KKV on tarkastellut Valio-ryhmään kuuluvan osuuskunnan

hinnoittelua ja laskenut sen perusteella normimaidon koostumushinnan arvosuhteen (päätöksen 330 kohta).

- (638) Normimaidossa (niin sanottu E-luokan normimaito) rasvan määräksi on asetettu 4,3 prosenttia ja proteiinin määräksi 3,3 prosenttia. Mikäli tuottajan raakamaidon rasva- tai proteiinipitoisuus on tästä poikkeava, tuottajahintaa joko alennetaan tai korotetaan kymmenyshinnoittelun perusteella. Proteiinin kymmenyshinta on 0,65 senttiä/0,1 % ja rasvan 0,24 senttiä/0,1 %. Mikäli tuotettu raakamaito on täsmälleen E-luokan normimaitoa, sen sisältämän proteiinin arvo on 21,45 senttiä/litra ja rasvan arvo 10,32 senttiä/litra. KKV on laskenut näiden arvojen perusteella rasvan ja proteiinin arvosuhteen raakamaidossa. Laskelman perusteella rasvaosan arvoksi tulee 32 prosenttia ja proteiinosan arvoksi 68 prosenttia (päätöksen 331 kohta).
- (639) KKV on myös selvittänyt, miten kymmenyshinnoittelu on vaikuttanut maidontuottajien meijereille toimitetun maidon koostumukseen. Eurostatin tilasto osoittaa, että maidontuottajat toimittavat meijereihin raakamaitoa, jossa proteiinipitoisuus ylittää normimaidon proteiinimäärän ja rasvapitoisuus alittaa normimaidon rasvapitoisuuden. Tämän voidaan päätellä johtuvan siitä, että proteiinimäärän lisäys korottaa tuottajahintaa enemmän kuin rasvamäärän pieni vähennys (päätöksen 332 kohta).
- (640) Valion omista kannattavuuslaskelmissaan käyttämä arvosuhde 30/70 on oikea tapa arvostaa raakamaidon sisältämän maitorasvan ja valkuaisen suhde perusmaitoihin käytetyn maitoraaka-aineen hankintakustannusta määritettäessä. Valion laskelmissaan käyttämä kustannus vastaa sitä hintaa, jonka Valio itse ja sen kilpailijat joutuvat raaka-aineesta maksamaan (päätöksen 334 kohta).
- (641) Yksinomaan se, että kiintiömaidon komponenttikaupassa käytettäisiin toista arvosuhdetta, ei anna aiheutta poiketa Valion itsensä käyttämästä arvosuhteesta. Vaikka vaatimus kyseisen arvosuhteen käyttämisestä

- hyväksyttäisiin, Valion perusmaidoista perimä keskimääräinen hinta on tarkastelun kohteena olevan ajanjakson aikana joka tapauksessa alittanut yhtiön keskimääräiset muuttuvat kustannukset (päättöksen 335 kohta).
- (642) Toisin kuin Valio on esittänyt, raakamaidosta valmistettävien muiden lopputuotteiden myyntituottoja ei voida ottaa huomioon rasvan arvon määrittämisessä. Valion kustannukset alittava hinnoittelu on kohdistunut yksinomaan perusmaitoihin, ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kustannukset alittava hinnoittelu arvioitaessa kyseisen tuotteen valmistamisesta aiheutuvia kustannuksia on lähtökohtaisesti verrattava saman tuotteen myyntituottoihin (päättöksen 336–342 kohta).
- (643) Perusmaidot ja niiden valmistuksessa irtoavasta rasvasta valmistettavat tuotteet eivät muodosta yhdessä myytävää nippua, eikä niitä myydä tavalla, johon SEUT 102 artiklan soveltamista koskevassa komission tiedonannossa on viitattu. Perusmaitojen sekä kermojen ja rasvojen myyntiehdot määritetään tuoter ryhmäkohtaisissa neuvotteluissa näiden tuotteiden kysynnän ja tarjonnan perusteella. Perusmaitojen hintojen alentaminen ei vaikuta kermojen ja rasvojen kysyntään tai myyntihintoihin. Mikäli rasvojen ja kermojen tuotot kattavat perusmaitojen myynnistä Valiolle aiheutuvat tappiot, kysymys on pikemmin tasauksesta tai ristisubventiosta (päättöksen 343–346 kohta).
- (644) Lopputuotteiden myyntituottoja ei voida laskea parhaiten kannattavien tuotteiden perusteella, kuten Valio on virastolle toimittamassaan laskelmassa tehnyt. Perusmaidoista laskennallisesti vapautuvan raakakerman määrä ei sellaisenaan riitä laskelman mukaisten sivutuotemäärien valmistukseen, vaan niiden valmistukseen tarvitaan lisää raakamaitoa. Lisäksi laskelmaan sisällytetyt kermat eivät ole pelkästään kerma- tuotteita, vaan niihin sisältyy myös kasvisrasvasekoitteita. Näin ollen kaikkia laskelman tuotteita ei myöskään ole valmistettu yksinomaan perusmaidosta va-

pautuneesta raakakermasta/raakarasvasta. Valion väitteisiin sisältyvä ajatus siitä, että jokaista tuotettua perusmaitolitraa kohden valmistettaisiin sen valmistuksessa vapautuvasta rasvasta hyvin kannattava kerma- tai rasvatuote, on harhaanjohtava (päätöksen 347–353 kohta).

- (645) Lisäksi laskelmat, joissa Valio on esittänyt kerma- ja rasvatuotteiden tuloksen osana perusmaitojen tulosityksikön kannattavuutta, perustuvat jälkikäteen tätä asiaa varten laadittuihin selvityksiin eivätkä yhtiön normaalisti liiketoiminnassa käyttämään raportointiin ja laskentaan. Valiossa ei ole perusmaitojen tulosityksikköä, jossa perusmaitoliiketoiminnan kannattavuutta tarkasteltaisiin siten, että mukaan laskettaisiin valmistusprosessissa irtoavan rasvan jalostamisesta saatavat tulot (päätöksen 354–356 kohta).
- (646) Raakamaidon sisältämän maitorasvan ja valkuaisen arvoa on käsitelty vuonna 2009, kun Valio teki KKV:lle hakemuksen yrityskauppaehtojen muuttamiseksi. Valion hakemus perustui siihen, että kiintiömaitokaupassa sille jäi käteen huonosti kannattavaa maitorasvaa, jolle ei ollut löydettävissä kannattavaa jalostuskohdetta. Valion tuolloin esittämä väite oli siten päinvastainen verrattuna siihen, mitä se nyt on kilpailuasiassa esittänyt (päätöksen 357–361 kohta).
- (647) Valion parhaiten kannattaville kerma- ja rasvatuotteilleen kotimaan markkinoilta saama tuotto ei kuvaa sen yhtä tehokkaiden kilpailijoiden toimintaedellytyksiä perusmaitojen markkinoilla ja on siten lähtökohdiltaan väärä mittari yhtä tehokkaan kilpailijan toimintaedellytyksiä arvioitaessa. Yhtä tehokkaiden kilpailijoiden toimintaedellytysten turvaaminen edellyttää, että raaka-ainekustannus ja sen sisältämän rasvan ja valkuaisen arvon määrittäminen perustuvat objektiivisiin kriteereihin. Yhtä tehokkaan kilpailijan toimintaedellytyksiä tarkasteltaessa tulee laskelmissa käytettävän rasvan ja valkuaisen arvon perustua raaka-aineesta tuottajille maksettavaan hintaan, ei siitä valmistettujen lopputuotteiden markkinahintaan (päätöksen 362–364 kohta).

- (648) *KKV on oikeudenkäynnin aikana* esittänyt muun ohella, että saalistushinnoittelun arvioinnissa keskeistä on määräävässä asemassa olevan yrityksen liiketaloudellisen päätöksenteon ja valittujen menettelytapojen arviointi *ex ante*. Luotettavimman käsityksen Valion toiminnan motiiveista antaa viraston tarkastuksella kerätty asiakirja-aineisto, joka kuvaa yhtiön hintojen laskuun 1.3.2010 johtanutta liiketaloudellista päätöksentekoa.
- (649) Asiakirja-aineiston perusteella Valio arvioi pystyvänsä sulkemaan tehokkaan kilpailun markkinoilta laskemalla yksittäisen proteiinituotteen eli perusmaidon hintaa edellyttäen, että hinnat pidetään alhaisina riittävän kauan. Asiakirja-aineistoon ei sisälly arviointia siitä, miten perusmaitojen valmistuksessa irtoavan rasvan tuotto vaikuttaisi Valion tai sen kilpailijoiden kannattavuuteen tai toimintaedellytyksiin. Mitään viitteitä ei ole siitäkään, että Valio olisi uskonut kilpailijoidensa pystyvän hinnanalennuksista huolimatta toimimaan markkinoilla kannattavasti ylijäämärasvan tuottojen vuoksi. Valio sen sijaan katsoi, että yksinomaan perusmaitoon kohdistetut hinnanalennukset vaikuttavat niin merkittävästi kilpailijoiden toimintaedellytyksiin, että tehokas kilpailu markkinoilta poistuu.
- (650) KKV toteaa, että Valion tuotevalikoima sisältää yli 1 000 tuotetta. Tuotevalikoima koostuu proteiinituotteista, rasvatuotteista ja näiden yhdistelmistä. Tällaisella tuotevalikoimalla toimiva yritys voi aina jälkikäteen saada yksittäisen tuotteen kannattavuuden näyttämään laskennallisesti positiiviselta muodostamalla erilaisia tuotepareja, tarkastelemalla erilaisia tuotejoukkoja ja lisäämällä laskelmiin erilaisia oletuksia.
- (651) Valio on oikeudenkäynnin aikana esittänyt lukuisia tapoja, joilla sen näkemyksen mukaan raakamaidon sisältämät komponentit, proteiini ja rasva, tulisi kohdistaa perusmaitojen kannattavuuslaskelmiin. Valion esittämät kohdistusperiaatteet ja arvostustavat eivät ole hyväksytyjen laskentatoimen periaatteiden mukaisia yhteisen kustannuksen kohdistustapoja, eivätkä niiden perusteella tehdyt kustannusten kattamista koskevat laskelmat anna luotettavaa kuvaa yhtä tehokkaan kilpailijan toimintaedellytyksistä markkinoilla.
- (652) KKV katsoo, että KKV:n ja markkinaoikeuden päätösten mukainen kohdistusmenetelmä arvosuhteen 30/70 perusteella vastaa komponenttien arvoa maidon tuottajahinnassa. Se myös kuvaa yhtä tehokkaan kilpailijan raakamaidosta maksamaa hintaa ja mahdollistaa yhtä tehokkaan kilpailijan toimintaedellytysten arvioimisen.

- (653) Valion väite siitä, että rasva olisi proteiinia arvokkaampi komponentti, on ristiriidassa markkinoiden tosiasiaolosuhteiden ja Valion omien aiempien lausumien kanssa. Valio on markkinaoikeudelle tekemässään valituksessa todennut, että Suomessa on ylitarjontaa maitorasvasta, ja vuoden 2009 ehtomuutoshakemuksen mukaan kuoritun maidon kiintiömaitokaupassa yhtiölle jää käteen heikosti kannattavaa maitorasvaa. Valio ohjaa koostumushinnoittelun avulla tuottajiaan tuottamaan proteiinipitoista maitoa rasvapitoisen maidon sijaan. Markkinaoikeudessa kuultujen Valion omienkin todistajien mukaan proteiini on sekä raakamaidossa että lopputuotteissa rasvaa arvokkaampi komponentti.

8.5.2 *Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset*

- (654) Markkinaoikeus on päätöksestään tarkemmin ilmenevin perustein hyväksynyt Valion kustannusten kohdistamista koskevat KKV:n keskeiset johtopäätökset (markkinaoikeuden päätöksen 671–800 kohta).
- (655) Markkinaoikeus on tältä osin todennut ratkaisunsa perusteluina muun ohella seuraavaa:
- (656) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kustannukset alittavaa hinnoittelua arvioitaessa kysymyksessä olevan tuotteen valmistamisesta aiheutuvia kustannuksia voidaan verrata saman tuotteen myyntituottoihin.
 - (657) Asiassa on kysymys Valion perusmaitoihin kohdistamista hinnanalennuksista. Valio ja muut meijerit valmistavat raakamaidosta myös erilaisia ja eri määriä muita tuotteita kuin perusmaitoja. Maitoraaka-aineen kustannusluonteen arviointi on edellä todetuin tavoin tehtävä perusmaitoliiketoiminnan, ei Valion koko liiketoiminnan kannalta. Arvioitaessa Valion perusmaitojen hinnoittelun kilpailusäännösten mukaisuutta on lähtökohdaksi otettava yhtiön perusmaitoliiketoiminnan keskimääräiset muuttuvat kustannukset ja keskimääräiset kokonaiskustannukset.
 - (658) Valio on perustellut S-ryhmälle perusmaitojen hintoihin tekemiään korotuksia raakamaidon hintaan tulleilla korotuksilla. Henkilötodistelusta on ilmennyt, että

tilityshintojen korotuksilla on perusteltu tukkuhinnan korotuksia. Raakamaidon kustannus on tosiasiaassa vaikuttanut perusmaitojen hinnoitteluun.

- (659) Raakamaidon sisältämän rasvan ja valkuaisen arvosta on markkinaoikeudessa esitetty henkilötodistelua. Henkilötodistelun perusteella on katsottava, että tilityshinta voidaan kokonaisuudessaan jakaa rasvan ja proteiinin kesken laskettaessa niiden arvoa raakamaidon hinnasta huolimatta siitä, että tilityshinta sisältää rasvan ja proteiinin hintojen lisäksi muun ohella perusosan hinnan.
- (660) Saadun selvityksen mukaan rasvan, proteiinin ja perusosan hinnat ovat pysyneet pitkään samoina. Raakamaidossa olevan rasvan ja proteiinin arvosuhteeksi saadaan näin laskettaessa noin 32/68, joka vastaa suuruudeltaan myös henkilötodistelussa esille tullutta pitkän aikavälin arvosuhdetta 30/70. Asiaa ei anna aiheita arvioida toisin se, että Valiolla on vuosien varrella ollut varaston arvon laskennassa käytössään erilaisia rasvan ja proteiinin arvosuhteita, eikä se, että kiintiömaitokaupassa, joka muodostaa hyvin pienen osuuden raakamaidon hankintamarkkinoista, käytetään 40/60-arvosuhdetta.
- (661) Sekä Valio että KKV ovat esittäneet arvionaan, että Valion perusmaitojen valmistus kattaisi muuttuvat kustannuksensa käytettäessä rasvan ja proteiinin arvosuhdetta 50/50. Tämä arvosuhde ei ole johdettavissa tilityshinnan komponenttien arvoista laskemalla, eikä sitä ole käytetty varaston arvostuksessa. Asiassa saadun selvityksen mukaan rasvan arvo on lisäksi ollut tarkasteluajanjaksolla korkeintaan noin 30 prosenttia. Arvion johdosta voidaan päätellä, ettei sillä, olisiko virasto käyttänyt rasvan ja proteiinin arvosuhteena edellä mainittua 32/68-arvosuhdetta käyttämässä 30/70-arvosuhteen sijasta, ole ollut merkitystä muuttuvien kustannusten kattamista koskevaan lopputulokseen. Sama pätee myös kiinteiden kustannusten kattamiseen, jonka virasto on arvioinut tapahtuvan käytettäessä 70/30-arvosuhdetta.

- (662) Valion mukaan perusmaitoissa on rasvaa keskimäärin noin yksi prosentti. Kun perusmaitoissa on proteiinia noin 3,3 prosenttia, tulee rasvan ja proteiinin suhteeksi noin 30/70 myös lopputuotteissa.
- (663) KKV on voinut Valion menettelyä arvioidessaan verata yhtiön perusmaitojen valmistamisesta aiheutuvia kustannuksia perusmaitojen myyntituottoihin, eikä sen ole tullut ottaa yhtiön esittämän mukaisesti muita tuotteita mukaan tarkasteluun. Valion markkinaoikeudessa tältä osin esittäjä ei anna aiheutta muuttoa tätä arviota.
- (664) KKV ei ole menetellyt Valion väittämin tavoin virheellisesti määrittäessään raakamaidon kustannuksen rasvan ja proteiinin arvosuhteen perusteella ja tarkastellessaan kustannusten kattamista pelkästään perusmaitojen osalta.

8.5.3 Valion kanta ja sen keskeiset perustelut

- (665) Valio on korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksoista IV.1, IV.4 ja IV.5.4 ilmenevän lisäksi esittänyt muun ohella seuraavaa:
- (666) Valion mukaan raakamaito on perusmaitojen ja kermalinjan tuotteiden yhteinen kustannus (*joint cost*). SEUT 102 artiklan soveltamista koskevan komission tiedonannon mukaan tällaista kustannusta ei tulisi kohdistaa ja jakaa, kun kaikilla alan kilpailijoilla on luontaisesti myynnissä sama tuotenippu.
- (667) KKV ja markkinaoikeus ovat silti kohdistaneet ja jakaneet raakamaitokustannuksen. Ne ovat käyttäneet keinotekoisia, väärää ja tosiasiaolosuhteet huomioon ottamatonta arvosuhdetta 30/70. Käytännössä kyseinen arvosuhde johtaa siihen, että perusmaitoja valmistavan meijerin raakamaitolitrin kustannuksista lähes 80 prosenttia raskauttaa perusmaitolinjan tuotteita ja vain noin 20 prosenttia kermalinjan tuotteita. Maitolinjan tuotteet saadaan tällä kustannusjaolla näyttämään tappiollisilta.
- (668) Perusmaidon valmistuksen kustannuksia ei voida määrittellä kohdistamalla mielivaltaisen arvosuhteen perusteella osa tilityshinnasta perusmaitojen kustannukseksi. Arvosuhteen valinta vaikuttaa ratkaisevasti siihen, näyttääkö tuotanto kannattavalta vai ei.

- (669) Valio on vuonna 2012 ansainnut samasta raaka-ainemassasta valmistetuilla kermatuotteilla ja Oivariinilla lähes yhtä paljon liikevaihtoa kuin perusmaitoilla. KKV on kuitenkin kohdistanut tuotantoa varten käytetyn raaka-aineen kustannuksista, jos tilityshintaa vastoin Valion käsitystä pidetään hankintahintana, valtaosan rasittamaan perusmaitotuotantoa. Tämä on saanut perusmaidot näyttämään tappiollisilta, vaikka kokonaisuutena tuotanto on ollut voitollista.
- (670) Markkinaoikeus on sivuuttanut taloustieteen ja laskentasääntöjen suosittaman yhteisen kustannuksen jakotavan. Yhteinen kustannus, kuten raaka-aineena olevan luonnontuotteen hankintakulu, tulisi jakaa lopputuotteiden markkina-arvojen mukaisessa suhteessa. Markkinaoikeus on sivuuttanut myös yhteisen kustannuksen jakamista koskevan komission ohjeen, jossa suositetaan lopputuotteiden markkina-arvoihin perustuvaa kustannusten kohdistamista, jos kohdistamiseen on ylipäänsä tarvetta nippu vastaan nippu -kilpailussa.
- (671) Jos tarkastellaan Valion ja yhtä tehokkaan kilpailijan perusmaito- ja kerma-ansaintaa kotimaan markkina-arvojen perusteella, perusmaitoja myyvä meijeri ansaitsee perusmaitoilla ja hyväkatteisilla kermalinjan tuotteilla molemmilla jokseenkin yhtä suuren liikevaihdon. Valio ja sen kanssa yhtä tehokas kilpailija on käytännössä kattanut KKV:n muuttuvina pitämät perusmaitojen kustannukset ja kiinteät kustannukset myyntihinnoilla, jos raakamaidon hankintakustannus jaetaan markkina-arvopohjaisesti perusmaitomeijerin maito- ja kermatuotteille.
- (672) Arvosuhteen 30/70 käyttämisestä on virheellisesti perusteltu karjanomistajille maksetulla niin sanotulla kymmenyshinnoittelulla. Kymmenyshinnoittelu on poikkeamahinnoittelua. Maidontuottajalle maksetaan normitason ylittävistä proteiini- tai rasvapitoisuuksista lisähintaa, ja vastaavasti hintaa alennetaan, jos pitoisuudet ovat normitason alapuolella. Proteiinista ja rasvasta maksettavien lisäosien tai -vähennysten keskinäinen suhde auki laskettuna on 32/68. Markkinaoikeus on pitänyt tätä pohjana yhteisen raaka-ainekustannuksen jaolle.
- (673) Sama poikkeamahinnoittelu on ollut voimassa jo noin 20 vuoden ajan. Proteiinin ja rasvan jakosuhte perustuu vanhentuneisiin rasvan ja proteiinin markkina-arvoihin. Kymmenyshinnoittelun tehtävänä on ohjata karjan ruokintaa ja karjanomistajien rotuvalintoja, eikä sillä ole mitään tekemistä nykyisten perusmaitojen tai kerma-

linjan tuotteiden markkina-arvojen kanssa. Markkinaoikeus on si-
vuuttanut taloudelliset tosiasiakysymykset, kun se on ottanut pää-
töksensä perustaksi 20 vuoden ajan muuttumattomana pysyneen
karjanomistajille suunnatun ohjauksen. Mikään meijeriyritys ei osta
raakamaitomarkkinoilta erikseen proteiinia, rasvaa tai maidon nes-
teosaa, eikä niille ole meijeriyrityksen raakamaitoliträn hankinnassa
tosiasiassa erillistä hintaa.

- (674) Jos jakoperusteena käytettäisiin tosiasiaolosuhteisiin perustuvia
markkina-arvoja, KKV:n päätökseltä putoaisi pohja pois. Näin ta-
pahtuisi siitä huolimatta, että raakamaitokustannusta pidettäisiin
vastoin Valion käsitystä muuttuvana kustannuksena yhtiölle ja sen
yhtä tehokkaille kilpailijoille.
- (675) KKV:n ja markkinaoikeuden päätöksessä jakoperusteena ei ole käy-
tetty lopputuotteiden markkina-arvoja, vaan Valion varastokirjanpi-
dossa vuonna 2009 käytettyä rasvan ja proteiinin arvosuhdetta
30/70. Valion vaihto-omaisuusvarastoa arvioidaan tilinpäätöshetkel-
lä varastossa olevien kansainvälisten bulkkituotteiden, ei tuoretuo-
tteiden markkina-arvon pohjalta. Käytetyn arvosuhteen syy on kir-
janpidollinen. Varastossa olevien teollisuustuotteiden arvo on voi-
nut aiheuttaa alaskirjaustarpeen tilinpäätöksessä todennäköistä
myyntihintaa vastaavaksi.
- (676) Markkinaoikeuden päätöksessä tätä jakosuhdetta on puolestaan pe-
rusteltu edellä todetuina tavoin kymmenyshinnoittelulla. Kymme-
nyshinnoittelusta auki laskettu rasvan/proteiinin arvo osuu sattum-
varaisesti lähelle arvosuhdetta 30/70.
- (677) Markkinaoikeuden ja KKV:n perustelut jakotavalle ovat virheelli-
set. KKV:n varastoarvostuksesta ottama arvosuhde 30/70 on kyllä
ottanut huomioon varastossa olevien lopputuotteiden markkina-ar-
von, mutta vääristä tuotteista eli kansainvälisistä bulkkituotteista.
Markkinaoikeuden jakotavassa proteiinin ja rasvan arvoa ei johdeta
maito- ja kermapohjaisten lopputuotteiden markkina-arvoista, vaan
kymmenyshinnoittelusta eli raakamaidon laadun ohjaustekijöistä.
- (678) Valion hinnoitteluun puuttuminen KKV:n soveltamalla tavalla antaa
tehottomallekin kilpailijalle mahdollisuuden säilyä markkinoilla
pelkästään perusmaitoja pakkaamalla. Valio sen sijaan sulkeutuu
perusmaitokilpailusta ja joutuu lisäämään sille kannattamattomam-
pien kansainvälisten bulkkituotteiden tuotantoa.

- (679) Unionin tuomioistuimen asiassa C-52/09 *TeliaSonera* antaman tuomion mukaan poissuljentatarkastelu tulee tehdä pääsääntöisesti määräävässä asemassa olevan yrityksen omien kustannusten pohjalta ja arvioinnissa tulee pitäytyä merkityksellisen markkinan puitteissa. Kun raakamaidon hankintakustannuksen kohdistaminen on Valion asiassa laskettava merkityksellisten markkinoiden markkinahintojen pohjalta, perusmaitoliiketoiminnasta syntyvien rinnakkais- tuotteiden eli maito- ja kermatuotteiden kotimaan markkinahinnat määräävät yhteisen raakamaitokustannuksen jakosuhteen.
- (680) Yksittäistä oikeaa tapaa kustannusten kohdistamiselle ei ole olemassa. Oikeuskäytännössä ei ole määritelty sellaista saalistushinnoittelun arvioinnissa sovellettavaa kustannusten kohdistustapaa, joka soveltuisi kaikkien tapausten arviointiin. Kohdistuksessa käytettävän tavan määräävät kunkin yksittäistapauksen taloudelliset tosiasiat.
- (681) Kun kysymys on *joint cost* -tilanteesta eli joudutaan arvioimaan yhteisen jakamattoman raaka-aineen hankintakustannuksen kohdistamista lopputuotteille, lopputulos riippuu valitusta kohdistusmenetelmästä. Oikea tapa olisi tarkastella jakamattomasta raaka-aineesta valmistettujen tuotteiden kokonaisuutta.
- (682) Ensisijaisesti kustannusta ei tule lainkaan kohdistaa yksittäisille tuotteille, vaan kannattavuustarkastelu on tehtävä nippu nippua vastaan. Jos asiassa on vastoin Valion käsitystä mentävä vaihtoehtois- kustannusarvioinnin sijaan aikaisemman oikeuskäytännön mukaisen kustannusmittarien (AVC/AAC) mukaiseen arviointiin, jakamattoman raakamaidon kustannusta ei pidä allokoida, vaan Valion kannattavuutta on ensisijaisesti tarkasteltava perusmaitotulosyksi- kön tasolla. KKV:n esittämä kritiikki nipputason kannattavuuslas- kentaan kohtaan on perusteetonta.
- (683) Jos korkein hallinto-oikeus vastoin Valion käsitystä ei hyväksyisi yhtiön esittämää nipputarkastelua, vaan katsoisi, että raakamaidon jakamaton hankintakustannus olisi jollakin menetelmällä kohdistet- tava eri lopputuotteiden välillä, merkityksellisen tarkastelukulman tarjoaa kohdistus perusmaitoliiketoiminnassa kotimaan markkinoil- la raakamaidosta valmistettujen lopputuotteiden markkina-arvon suhteessa. Markkina-arvoihin perustuvassa menetelmässä raaka- maidon rasva- ja proteiinikomponenteille ei lasketa erillistä ”arvo- suhdetta”, vaan kohdistus tapahtuu raakamaidosta valmistettujen lopputuotteiden markkina-arvojen mukaisessa suhteessa.

- (684) KKV:n kritiikki perusmaitoliiketoiminnassa valmistettujen lopputuotteiden markkina-arvon perusteella tehtävää laskentaa kohtaan on perusteetonta. KKV on yrittänyt sekoittaa Valion esittämää lopputuotteiden markkina-arvoihin pohjautuvaa allokaatiota yhtiön nippu vastaan nippu -kannattavuustarkasteluun. Myös viraston esittämä ”markkina-arvopohjainen” laskentatapa, jossa komponenttien arvosuhde lasketaan yli Valion koko tuoteportfolion, on eri asia kuin Valion lopputuotteiden markkina-arvoihin perustuva allokaatio.
- (685) Kun raakamaidon hankintakustannukset jaetaan perusmaitoliiketoiminnassa maitotuotteille ja kermatuotteille niiden markkina-arvojen perusteella, on tarkasteltava niitä rinnakkaistuotteita, jotka tosiasiallisesti syntyvät perusmaitoliiketoiminnan yhteydessä. Käytännössä näitä tuotteita ovat kerma ja rasvaveitit, jotka ovat Suomen markkinoita ajatellen järkevä jalostuskohde ”ylijäämärasvalle”. Valio ei ole poiminut tarkasteluun keinotekoisesti tuotteita. Perusmaitotulosyksikön tuotepaketti syntyy nimenomaan käytännössä, kun katsotaan perusmaitoliiketoiminnan tuotantoa ja siinä syntyviä tuotteita meijerialan todellisuudessa.
- (686) Lopputuotteiden markkina-arvoon perustuvat kohdistusmenetelmät ottavat huomioon niiden arvonmuodostuksen markkinoilla ja kohdistustapa on siinä mielessä tosiasioihin perustuva. Markkina-arvon perusteella tehtävässä kohdistamisessa on tiettyjä epätarkkuuksia, jotka voivat johtaa lopputulosten hajontaan. Raaka-aineen hankintamarkkinoilta, kuten kymmenyshinnoittelusta, haettu eri komponenttien arvo sisältää tämän epätarkkuuden lisäksi sen ratkaisevan virheen, että komponenttien arvot eivät ole syy-seuraussuhteessa jatkojalosteiden arvonmuodostukseen.
- (687) Kun jakamatonta raakamaidon yhteiskustannusta kohdistetaan keinotekoisesti yksittäisille tuotteille raakamaidon rasva- ja proteiini-komponenttien ainekäytön mukaisesti, tarkastelutapa mallintaa sellaisen tehottoman kilpailijan toimintaedellytyksiä, joka valmistaisi vain perusmaitoja. Tällaista toimijaa ei voi olla olemassa. Meijeri, joka ostaa raakamaitoa perusmaitoja varten, joutuu väistämättä tuottamaan kermatuotteita ja myymään nämä perusmaidon valmistuksen rinnalla syntyvät kermatuotteet samoille kotimaan markkinoille.
- (688) Kustannukset ja kustannusten kattamisessa käytettävä testi on sopeutettava siten, että ne ottavat huomioon markkinoiden ominais-

piirteet ja olosuhteet. Laskennassa on tunnistettava ja erotettava normaalista hintakilpailusta tilanne, jossa syntyy riski yhtä tehokkaan kilpailijan poissuljennasta.

- (689) Raakamaidon tilityshinta heijastaa aina Valion koko tuoteportfolion tuottoa. Jos sitä käytetään kustannuksena, hinnoittelun kannattavuutta eli uhrausta on tarkasteltava suhteessa ansaintaan ja kustannuksiin koko tuoteportfoliolla. Muussa tapauksessa ei ole kysymys Valion yhtä tehokkaan kilpailijan tarkastelusta. Yhtä tehokkaan kilpailijan toiminnassa yhdistyy hankintamarkkinoilla maksettava kilpailukykyinen tilityshinta ja lopputuotemarkkinoilla kuluttajan hyödyksi tuleva edullinen myyntihinta. Jos hypoteettinen kilpailija on yhtä tehokas kuin Valio, sen on ollut mahdollista kilpailla ilman poissulkeutumisen uhkaa.
- (690) Jos tarkastelua ei vastoin Valion käsitystä voida tehdä yhtiön koko portfolion perusteella vaihtoehtoiskustannustarkasteluun perustuen, tarkastelu on tehtävä vähintään pienimmän mahdollisen portfolion perusteella. Tällöin on otettava huomioon perusmaitovalmistuksessa irtoava kerma ja siitä valmistettavat tuotteet Suomen markkinoilla. Kysymys on tuotantotoiminnan tehokkuudesta ja eri tuotehaarojen pakollisesta yhteydestä toisiinsa tällaisessa tuotantotoiminnassa.
- (691) Jos perusmaitokilpailija ostaisi raakamaitolitrin yksinomaan perusmaitoja varten, joutuisi se rahoittamaan koko raakamaitolitrin hankintahinnan perusmaitojen myynnillä. Tämä on mahdotonta, koska raakamaitolitrin hankintahintaa nostaa se mahdollisuus, että raakamaidosta on pakko tehdä perusmaitoja monipuolisempia ja arvokkaampia jatkojalosteita perusmaitojen rinnalla tai niiden sijasta. Jokainen toimija joutuu hyödyntämään hankitun raakamaitolitrin monipuolisesti eri jatkojalosteina voidakseen kilpailla tehokkaasti raakamaidon hankinnassa ja jatkojalostemarkkinoilla. Tehokas toimija ei voi jäädä nojaamaan vain yhteen matalan jalostusasteen tuotteeseen jatkotarkastelulla. Toiminnan kannattavuutta tulisi tarkastella kokonaisuutena.
- (692) KKV on tehnyt kohdistuksen hankintakustannusperusteisesti eli fyysisen ainekäytön perusteella. Tässä menetelmässä on laskettu siis yksinkertaisesti se, kuinka suuren osan kukin jatkojaloste on fyysisesti käyttänyt yhteisestä raaka-aineyksiköstä, ja näille käytetyille komponenteille määritellään tietty arvo. Tämä menetelmä on virheellinen. Raakamaito on fysikaalinen kokonaisuus, joka sisältää

kaikki raakamaidon ainesosat jakamattomana kokonaisuutena ja jolle on yksi litrahinta.

- (693) Mikäli kohdistus ei perustu lopputuotteiden todelliseen markkina-arvoon, fyysisesti suuren osan jakamattomasta raaka-aineesta kuluttava, mutta markkina-arvoltaan halpa tai keskihintainen tuote näyttää tappiolliselta, koska sen myyntihintaa rasittaa suhteettoman korkea raaka-ainekustannus. Myyntihinta ei tuolloin näytä kattavan tuotteen muuttuvia kustannuksia ja jokainen myyty yksikkö näyttää aiheuttavan tappioita. Lopputulos olisi kilpailuoikeuden perustavoitteiden vastainen. Se, että yksittäisiä valmistusprosessin yhteydessä syntyviä rinnakkaistuotteita jouduttaisiin myymään niiden todellista markkina-arvoa selvästi korkeammalla hinnalla, rajoittaisi hintakilpailua ja olisi kuluttajan kannalta haitallista.
- (694) KKV:n käyttämä arvosuhde 30/70 on Valion kirjanpidollisen varastolaskennan arvosuhde. Kyseinen arvosuhde ei vastaa markkinatodellisuutta eikä myöskään kuvaa rasva- ja proteiinikomponenttien todellista markkina-arvoa väitettynä väärinkäyttöajanjaksona 2010–2012. Varastokirjanpidon arvosuhde 30/70 olisi Valion muutettavissa milloin tahansa, joten perusmaitojen ”kannattavuustaso” olisi tällä logiikalla aina Valion itsensä valittavissa markkinaolosuhteista riippumatta. Kyseinen arvosuhde ei kuvaa Valion hypoteettisen yhtä tehokkaan kilpailijan toimintaedellytyksiä.
- (695) Valiossa varastokirjanpidollinen arvosuhde ei ole vakio, vaan se on vuosina 2008–2013 vaihdellut johdon päätösten perusteella rasvan maailmanmarkkinahinnan mukaan välillä 45/55–30/70. Tämäkin osoittaa, että arvostus ei ota huomioon proteiini- ja rasvakomponenteista valmistettujen tuotteiden kotimaan markkina-arvoja, vaan arvosuhde perustuu yksinomaan alhaisimpaan vientirasvan arvoon.
- (696) KKV:n käyttämää arvosuhdetta ei voida perustella kymmenyshinnoittelulla. Maitokymmenykset eivät edes laskennallisesti kata koko raakamaidon tilityshintaa, ja niissä on kysymys tuottajille maksettavista kannustimista, joita maksetaan normaalin tason ylittävistä rasva- ja proteiinipitoisuuksista. Maitokymmenyksillä ei ole yhteyttä Valion varastokirjanpidon laskennassa käytettyyn arvosuhteeseen 30/70. Se, että tarkasteltavalla ajanjaksolla kymmenyshinnoittelusta saadaan auki laskemalla samansuuntainen suhdeluku, on puhdasta sattumaa.

- (697) Valion laskelmien mukaan rasvan ja proteiinin markkina-arvopohjainen arvosuhde ei ole KKV:n tarkastelujakson aikana ollut todellisuudessa lähelläkään arvosuhdetta 30/70. Kilpailijayhtiöiden edustajien kertomuksille kilpailijoiden kustannusrakenteesta tai proteiinin ja rasvan arvosta niille ei tule antaa painoarvoa. KKV ei ole halunnut tarkemmin selvittää virheellistä väitettään siitä, että proteiini on rasvaa arvokkaampi komponentti markkinoilla. Valiossa on jo aiemmin laskettu raakamaidon sisältämille komponenteille arvosuhdetta, joka olisi markkinaehtoinen. Tuolloin on todettu, että rasva- ja proteiinkilojen suhde on ollut kokonaan muuta kuin silloisessa ja nykyisessä kymmenyshinnoittelussa oleva suhde.
- (698) KKV:n laskelman virheellisyyttä havainnollistaa myös perusmaitojen hintojen ja arvosuhteen 30/70 kautta laskettujen kustannusten tarkastelu pidemmältä ajanjaksolta. Tässä tarkastelussa havaitaan, että Valio ei itse asiassa olisi käytännössä koskaan 2000-luvun alussa kattanut viraston määrittelemällä tavalla laskettuja perusmaitojen kokonaiskustannuksia.
- (699) Keskeinen ongelma KKV:n soveltamassa kohdistamisperiaatteessa on se, että siinä maitoraaka-aineen kustannus ei heijasta sitä kustannusta, jonka Valion hypoteettinen yhtä tehokas kilpailija kohtaa perusmaitojen valmistuksessa. Meijeriyritys ei osta raakamaidon komponentteja, vaan raakamaitoa. Tuottajahinta sekä siihen sisältyvät rasvan ja proteiinin hinnat heijastavat rasvan ja proteiinin arvoa vain tuottajalle. Rasva- ja proteiini-komponenttien arvo Valiolle ja muille meijeriyrityksille muodostuu vasta sen jälkeen, kun raakamaidon sisältämistä komponenteista on valmistettu lopputuotteita.
- (700) Valion esittämiä vaihtoehtoisten kustannusten ja tuoton tarkasteluun sekä perusmaitoja laajemman tuotekokonaisuuden tarkasteluun liittyviä näkökohtia on selostettu yksityiskohtaisemmin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.8.6.3.

8.5.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (kustannusten kohdistaminen)

- (701) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostuneiden saalistushinnoittelun arviointimenetelmien soveltamiseksi on edellä todettu tavoin määriteltävä arvioinnissa huomioon otettavat Valion merkitykselliset kustannukset.
- (702) Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.8.4.4 todettu tavoin KKV:n päätös ei ole Valion esittämällä kustannusten

luonteen määrittelemistä koskevilla perusteilla lainvastainen. Kuten mainitussa jaksossa on todettu, muun ohella raakamaidon kustannuksessa on kysymys saalistushinnoittelua arvioitaessa luonteeltaan muuttuvana pidettävästä Valion kustannuksesta.

- (703) Raakamaitoa käytetään perusmaitojen valmistamisen lisäksi useiden muidenkin tuotteiden raaka-aineena, ja perusmaitojen valmistamiseen käytettävästä raakamaidosta irtoaa muiden tuotteiden raaka-aineeksi käytettävissä olevia osia. Perusmaitojen valmistusta varten raakamaidosta erotellaan pois siinä oleva rasva, joka käytetään joko muiden tuotteiden valmistukseen tai lisätään takaisin tietyn määrän rasvaa sisältäviin perusmaitolaatuihin.
- (704) Esillä olevassa asiassa on kysymys Valion menettelystä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.5.4 tarkoitetuilla perusmaitojen valmistuksen ja tukkumyynnin markkinoilla. Raakamaidon käytöstä edellä todettuun nähden asiassa tulee arvioitavaksi, millä tavalla raakamaidon kustannus on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettujen saalistushinnoittelun arviointimenetelmien soveltamiseksi kohdistettava nyt tarkastelun kohteena olevaan toimintaan.
- (705) Unionin tuomioistuimen edellä tässä päätöksessä selostetun oikeuskäytännön mukaan määräävässä markkina-asetuksessa olevan yrityksen soveltaman hintapolitiikan laillisuutta arvioitaessa on lähtökohtaisesti käytettävä hintakriteereitä, jotka perustuvat yritykselle itselleen aiheutuneisiin kustannuksiin ja sen strategiaan. Tarkastelun kohteena olevaan toimintaan liittyvät Valion kustannukset on siten kohdistettava kyseiselle toiminnalle tavalla, joka asianmukaisesti vastaa tästä toiminnasta yhtiölle itselleen aiheutuvia kustannuksia.
- (706) KKV on käyttänyt perusmaitojen kannattavuutta tarkastelevissa kustannuslaskelmissa maitoraaka-aineen kustannuksena Valion OFA- ja ATLAS-järjestelmiin perustuviin laskelmiin sisältyvää maitoraaka-aineen kustannusta. Valio on johtanut laskelmiin sisältyvän maitoraaka-aineen kustannuksen raakamaidon tuottajahinnasta laskemalla arvosuhteen 30/70 perusteella, minkä verran perusmaitoihin sisältyy rasvaa ja valkuaista (KKV:n päätöksen 320 kohta). Arvosuhdelaskenta perustuu raakamaidon hankintakustannukseen ja raakamaidon edellä kuvatussa jalostamisprosessissa syntyvien välituotteiden, rasvan ja proteiinin, fyysisiin määriin.

- (707) KKV:n päätöksen mukaan raakamaidon tuottajahinta koostuu valkuaisosan (proteiini) arvosta, rasvaosan arvosta, perusosasta (sisältää laatulisät) ja kausiosasta. Kun näistä vain proteiini ja rasva ovat sellaisia raakamaidon osia, joita myydään maitotuotteissa, voidaan todeta, että proteiinin ja rasvan arvostuksen perusteella raakamaidon kokonaistuottajahinta voidaan jakaa proteiinille ja rasvalle (päättöksen 329 kohta).
- (708) Valio ei ole pitänyt edellä mainittua kustannusten kohdistamistapaa oikeana. Kuitenkaan sen perusteella, mitä Valio on korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittänyt, kyseisen kohdistamistavan edellä todettuja peruslähtökohtia ei ole pidettävä asiallisesti virheellisinä.
- (709) Valion mukaan kustannusta ei tulisi ensisijaisesti lainkaan kohdistaa yksittäisille tuotteille, mutta jos kohdistamiseen mennään, kohdistusmenetelmä ei saa olla mielivaltainen. Valio on viitannut erityisesti perusmaitoliiketoiminnassa raakamaidosta valmistettujen lopputuotteiden markkina-arvojen suhteeseen perustuvaan menetelmään asianmukaisempaan kohdistamisperusteena. Tämän kohdistamisperusteen mukaisesti raakamaidon sisältämille rasva- ja proteiini-komponenteille ei tulisi laskea erillistä arvosuhdetta, vaan kohdistuksen tulisi tapahtua raakamaidosta valmistettujen lopputuotteiden markkina-arvojen mukaisessa suhteessa. Valio on esittänyt niin sanottua perusmaitotulosityksikköä koskevia laskelmia, joissa se on esittänyt perusmaitoja koskevat liikevaihtoluvut ja ylijäävästä kermasta valmistettujen, yhtiön mukaan ensisijaisten rasvatuotteiden liikevaihtoluvut, sekä näkemyksensä toiminnan kannattavuudesta ja siitä, miten kannattavuutta kuvaavat luvut vaihtelevat eri arviointimenetelmiä tai kohdistamisperusteita käytettäessä.
- (710) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että KKV:n kustannusten kohdistamisessa käyttämä menetelmä on perustunut Valiolle itselleen aiheutuneeseen raakamaitokustannukseen. Menetelmän avulla tästä kustannuksesta on saadun selvityksen perusteella kohdistettu perusmaitoihin se osuus, joka on vastannut raakamaidon rasva- ja proteiini-osien käyttöä kyseisten tuotteiden valmistukseen. Menetelmällä on näin ollen pyritty kohdistamaan tarkastelun kohteena olevaan toimintaan liittyvät Valion kustannukset unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti tavalla, joka on perustunut kyseisestä toiminnasta yhtiölle itselleen aiheutuneisiin kustannuksiin.

- (711) Ilmeistä sinänsä on, että kustannusten kohdistamiseen voidaan käyttää erilaisia menetelmiä ja että kohdistamisessa olisi siten ollut mahdollista käyttää myös muunlaista menetelmää kuin KKV on käyttänyt. Tästä lähtökohdasta ei kuitenkaan sellaisenaan seuraa, että KKV:n päätös olisi kustannusten kohdistamisen osalta virheellinen ja siten lainvastainen.
- (712) Valio valmistaa raakamaidosta lukuisia eri lopputuotteita, joiden kannattavuus vaihtelee merkittävästi. Valion erityisesti esille ottamassa, lopputuotteiden markkina-arvojen suhteeseen perustuvassa kohdistamismenetelmässä kohdistamisen lopputulokseen vaikuttaa muun ohella se, mitä Valion lopputuotteita otetaan kohdistamisessa huomioon. Samoin Valion viittaamissa niin sanottua perusmaitotulosyksikköä koskevissa laskelmissa muun ohella kyseisen tulosyksikön yhteydessä tarkasteltavien tuotteiden valinta vaikuttaa tietoihin siitä, miten eri kohdistamisperusteet vaikuttavat toiminnan kannattavuutta koskevaan tarkasteluun.
- (713) KKV:n mukaan Valion esittämässä perusmaitotulosyksikköä koskevassa tarkastelussa on käytetty yhtiön parhaiten kannattavia kermaja- ja rasvatuotteita. Viraston tältä osin esittämää ei ole ilmennyt aihetta epäillä, kun Valio on itsekin todennut esittäneensä perusmaitotulosyksikkölaskelmassaan ensisijaisten rasvatuotteiden liikevaihtoluvut.
- (714) Valion voidaan sinänsä olettaa pyrkivän raakamaidon jalostamisessa toimimaan tavalla, jonka se arvioi olevan sille taloudellisesti mahdollisimman kannattava, kun otetaan huomioon sen liiketoiminnan kokonaisuus. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että yhtiö pyrkii jalostamaan hankkimaansa raakamaitoa ja siihen sisältyvää rasvaa ensisijaisesti ja mahdollisimman suurissa määrin parhaimmin kannattaviksi tuotteiksi.
- (715) Raakamaitokustannuksen kohdistamista ja erityisesti kohdistamisessa KKV:n käyttämän menetelmän asianmukaisuutta esillä olevassa asiassa arvioitaessa ei kuitenkaan voida lähtökohtana pitää sitä, että tarkastelu perustettaisiin tiettyjä hyvin kannattavia kermatai rasvatuotteita koskeviin tietoihin. Tältä osin on otettava huomioon muun ohella, että esimerkiksi Valion yrityskaupan ehtomuu-toshakemuksen käsittelyn yhteydessä KKV:lle vuonna 2009 antamien tietojen perusteella yhtiö on omassa hankinnassaan maitorasvan osalta selvästi ylijäämäinen Suomen markkinoilla, ja yhtiön tuolloin esittämät tiedot maitorasvan käytöstä viittaavat muutoinkin

siihen, että yhtiö ei pysty hyödyntämään raakamaitoon sisältyvää rasvaa pääasiassa hyvin kannattaviin kerma- tai rasvatuotteisiin. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella myöskään se, mitkä tuotteet Valion laajasta tuotevalikoimasta tulisi ylipäänsä lukea kerma- tai rasvatuotteiksi, ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä.

- (716) KKV:n mukaan Valion oikeudenkäynnin aikana esittämät laskelmat, joissa on esitetty yhtiön kerma- ja rasvatuotteiden tulos osana perusmaitojen kannattavuutta, perustuvat jälkikäteen tätä prosessia varten laadittuihin selvityksiin eivätkä raportointiin tai laskentaan, jota Valio olisi seurannut normaalisti liiketoiminnassaan. Viraston mukaan niin sanottu nippulaskelma on Valiossa tehty ensimmäisen kerran vasta tammikuussa 2012 eli samoihin aikoihin, kun Valio on vastannut viraston päätösluonnokseen. Valio ei ole selvittänyt, että viraston käsitys laskelmien laadinnan ajankohdasta ja suhteesta yhtiön toimintaan muutoin olisi virheellinen.
- (717) Valio on esillä olevan asian tutkinnan aikana esittänyt (ainakin yhtiön selvitys KKV:lle 5.4.2011), että viraston tulisi soveltaa maito-raaka-aineen arvostuksessa arvosuhdetta 40/60. Valio ei siten ole tuolloin, ennen KKV:n päätösluonnoksen tiedoksi saamista, pitänyt poissuljettuna kohdistaa kustannuksia arvosuhteen perusteella.
- (718) Edellä olevan perusteella ja kun muutoin otetaan huomioon markkinaoikeuden ja KKV:n päätöksissä esitetty, asiassa ei ole todettavissa, että Valion viittaamia menetelmiä soveltamalla yhtiölle aiheutuva raakamaitokustannus olisi ollut tässä asiassa kohdistettavissa tarkastelun kohteena olevaan toimintaan asianmukaisemmin tai luotettavammin kuin mitä KKV on tehnyt. Kustannusten kohdistamisen osalta Valion esittämä ei myöskään osoita KKV:n menetelmää peruseriaatteiltaan virheelliseksi ja siten tällä perusteella lainvastaiseksi menetelmäksi kustannusten kohdistamisessa.
- (719) KKV:n käyttämän kohdistamismenetelmän on näin ollen katsottava olleen esillä olevassa asiassa lähtökohdiltaan asianmukainen ja hyväksyttävä menetelmä Valiolle aiheutuneen raakamaitokustannuksen kohdistamiseen tarkastelun kohteena olevalle toiminnalle. Kohdistamisen lopputulokseen vaikuttaa kyseistä menetelmää käytettäessä kuitenkin olennaisesti se, miten rasva- ja proteiiniolosien välinen arvosuhde on määritelty. Valion väitteiden johdosta asiassa on siten vielä arvioitava, onko KKV:n käyttämä arvosuhde ollut sellainen, että se on asianmukaisesti vastannut tarkastelun kohteena olevasta toiminnasta Valiolle aiheutuneita kustannuksia.

- (720) KKV:n käyttämä arvosuhde on ollut sama kuin Valion eräissä sisäisissä laskelmissaan kustannusten kohdistamisen osalta käyttämä arvosuhde (KKV:n päätöksen 326 kohta). Viraston päätöksessä kuvatuin tavoin (pätöksen 330 ja 331 kohta) kyseinen arvosuhde on ollut johdettavissa maidontuottajille maksettavasta niin sanotun E-luokan normimaidon hinnasta ja niistä perusteista, joilla tuottajille suoritettavaa korvausta alennetaan tai korotetaan raakamaidon rasva- tai proteiinipitoisuuksien poiketessa normimaidolle määritellyistä pitoisuuksista (kymmenyshinnoittelu). Näiden tietojen perusteella laskien raakamaidon sisältämän rasvaosan arvoksi on päätöksessä todettu tavoin saatu 32 prosenttia ja proteiiniosan arvoksi 68 prosenttia.
- (721) Mainittuihin lukuihin perustuva likimääräinen arvosuhde 30/70 vastaa markkinaoikeuden päätöksestä ilmenevin tavoin useamman henkilötodistajan käsitystä rasva- ja proteiiniolosien arvosta raakamaidossa. Arvosuhde 30/70 vastaa myös sitä suhdetta, jota Valio on viraston päätöksessä mainituissa sisäisissä laskelmissaan käyttänyt (pätöksen 326 kohta), sekä likimäärin niitä tietoja, joita Valio on tuottajamaidon eri komponenteille maksamiensa hintojen suhteesta antanut KKV:lle vuonna 2009 yrityskaupan ehtomuutosasian käsittelyn yhteydessä. Valio oli antanut viimeksi mainitut tiedot virastolle ennen esillä olevaan oikeudenkäyntiin johtaneen hallinnollisen menettelyn aloittamista.
- (722) Valion mukaan arvosuhde 30/70 on vain yhtiön varastokirjanpidossa tietyinä aikana käytetty arvosuhde, joka ei vastaa raakamaidon komponenttien todellista markkina-arvoa. Kirjanpidossa käytettävä arvosuhde on yhtiön mukaan sen itsensä valittavissa, eikä siksikään voi olla asianmukainen peruste kustannusten kohdistamisessa. Yhtiön mukaan kymmenyshinnoittelussa on kysymys tuottajille maksettavista kannustimista, eikä maitokymmenyksillä ole yhteyttä sen varastokirjanpidon laskennassa käytettyyn arvosuhteeseen. Se, että tarkasteltavalla ajanjaksolla kymmenyshinnoittelusta saadaan auki laskemalla samansuuntainen suhdeluku, on yhtiön mukaan puhdas sattumaa.
- (723) Valion esittämin tavoin on sinänsä selvää, että varastokirjanpito ei välttämättä kuvaa tarkasti varastossa olevan tuotteen todellista arvoa. Esillä olevassa asiassa Valion varastokirjanpidossa käytetty arvosuhde 30/70 on kuitenkin vastannut sitä likimääräistä arvosuhdetta, johon edellä todettu tavoin ovat tässä asiassa viitanneet tuottajille maksettavan normimaidon hinnoittelu, siihen liittyvä kymme-

nyshinnoittelu, asiassa saatu henkilötodistelu ja Valion KKV:lle aiemmin toimittamat tiedot. Varastokirjanpidossakin käytettyä arvosuhdetta on näissä olosuhteissa voitu käyttää yhtenä osoituksena raakamaidon rasva- ja proteiini-osien arvosta.

- (724) Raakamaidosta tuottajille maksettavalla kymmenyshinnoittelulla voidaan olettaa olevan raakamaidon tuotantoa ohjaavaa vaikutusta, kuten Valiokin on esittänyt. On ymmärrettävää, että raakamaitoa ostavat meijerit pyrkivät käytettävissään olevin keinoin ohjaamaan tuotantoa sellaisen raakamaidon tuottamiseen, jonka rasva- ja proteiinipitoisuudet ovat niiden liiketoiminnan kannalta ihanteelliset. Tähän nähden, toisin kuin Valio on katsonut, raakamaidon hinnoittelun perusteita voidaan pitää vahvana viitteenä siitä, mikä on meijeriyritysten käsitys raakamaidon rasva- ja proteiini-osien arvosta. Uskottavaa ei ole, että hinnoittelun perusteet olisi määritelty tavalla, joka perustuisi yksinomaan tai ensisijaisesti muuhun perusteeseen kuin raakamaitoa ostavien meijerien käsitykseen rasva- ja proteiini-osien taloudellisesta arvosta. Kun otetaan huomioon, mitä edellä on todettu raakamaidon kokonaistuottajahinnan jakamisesta rasvalle ja proteiinille, tätä johtopäätöstä ei kyseenalaista se Valion viittaama seikka, että maitokymmenykset eivät laskennallisesti kata koko tilityshintaa.
- (725) Markkinaoikeuden päätöksen perusteella useat henkilötodistajat ovat keskenään yhdenmukaisesti arvioineet, että raakamaidon proteiini-osa on rasvaosaa arvokkaampi tai selvästi arvokkaampi osa. Valion nimeämänä todistajana markkinaoikeudessa kuullun, yhtiön erään omistajaosuuskunnan toimitusjohtajan käsitys proteiini- ja rasvaosan keskinäisestä arvosta on myös tältä osin ollut muun mainitun henkilötodistelun kanssa yhdenmukainen.
- (726) Markkinaoikeuden päätöksen mukaan Valion perusmaitojen valmistus olisi kattanut KKV:n määrittelemät muuttuvat kustannukset vasta tilanteessa, jossa käytettäisiin rasva- ja proteiini-osien arvosuhdetta 50/50. Asiassa saatu keskenään yhdensuuntainen selvitys rasva- ja proteiini-osien arvosta ei viittaa siihen, että rasvaosan arvo voisi olla yhtä suuri tai edes lähellä proteiini-osien arvoa.
- (727) Esillä olevassa asiassa on kysymys Valion hinnoittelun arvioimisesta ajanjaksolla 1.3.2010–20.12.2012. KKV:n käyttämän raakamaitokustannuksen kohdistamismenetelmän asianmukaisuutta arvioitaessa on esillä olevassa asiassa olennaista, että menetelmän perusteena käytettävät tiedot ovat asianmukaisesti kuvastaneet tarkastelun kohteena

olevasta toiminnasta tämän ajanjakson aikana Valiolle aiheutuneita kustannuksia. Arvosuhteen asianmukaisuutta tässä suhteessa voidaan edellä todetuin tavoin arvioida kyseiseen ajanjaksoon tai sitä riittävän läheisesti edeltäneeseen aikaan liittyvien erilaisten tietojen ja muun viiteaineiston perusteella.

- (728) Toiminnan kustannukset voivat olla eri aikoina erilaiset. Muun ohella markkinaoikeuden päätöksessä selostetusta henkilötodistelusta ilmenee, että myös rasva- ja proteiiniolosien keskinäinen arvostus saattaa ajan myötä muuttua, eikä poissuljettua siten ole, että arvosuhde voisi olla eri ajankohtina tarkasteltuna eri suuruinen. Tähän nähden laskelmat siitä, olisiko Valion hinnoittelu esimerkiksi 2000-luvun alussa kattanut saalistushinnoittelun arvioimisen kannalta merkitykselliset kustannukset, mikäli arvosuhteena olisi käytetty vuosien 2010–2012 osalta asianmukaisena pidettävää arvosuhdetta, eivät sellaisenaan osoita viimeksi mainittua arvosuhdetta nyt tarkastelun kohteena olevan ajanjakson osalta virheelliseksi tai kyseenalaista sen perusteita.
- (729) Kuten edellä on todettu, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä saalistushinnoista muodostuviin hinnoittelukäytäntöihin sovelletun yhtä tehokkaan kilpailijan kriteerin soveltaminen edellyttää sen tutkimista, ovatko määräävässä asemassa olevan yrityksen hinnoittelukäytännöt sellaisia, että ne saattavat syrjäyttää markkinoilta kilpailijan, joka toimii yhtä tehokkaasti kuin mainittu yritys. Vaikka määräävässä asemassa olevan yrityksen hintapolitiikan laillisuutta arvioitaessa on lähtökohtaisesti käytettävä hintakriteereitä, jotka perustuvat sille itselleen aiheutuneisiin kustannuksiin ja sen strategiaan, on hinnoittelun arvioinnissa keskeinen merkitys myös sillä, miten hinnoittelu vaikuttaa tai saattaa vaikuttaa määräävän yrityksen yhtä tehokkaisuuteen kilpailijoihin.
- (730) Kuten edellä on todettu (korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jakso VI.8.4.4), Valion kilpailijat joutuvat kilpailemaan raakamaidon hankinnassa Valion tilityshintaa vastaan sekä ottamaan raakamaidosta maksamassaan tilityshinnassa huomioon Valion tilityshinnan tason ja seuraamaan sitä. Valion raakamaitokustannuksen kohdistaminen KKV:n käyttämällä menetelmällä on myös tähän nähden ollut asianmukainen menetelmä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettujen saalistushinnoittelun arviointimenetelmien soveltamiseksi.
- (731) Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon Valion hinnoittelun arvioinnin perusteista korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksoissa

VI.8.3 ja VI.8.6.4 lausuttu sekä markkinaoikeuden päätöksen perustelut, korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, KKV on voinut kohdistaa asian kannalta merkitykselliset Valion kustannukset tarkastelun kohteena olevalle toiminnalle päätöksestään ilmenevällä tavalla eikä päätös ole Valion tältä osin esittämällä perusteilla lainvastainen. Markkinaoikeuden johtopäätökset eivät näin ollen ole tältä osin lopputulokseltaan virheelliset.

- (732) Kysymys siitä, onko Valion hinnoittelu kattanut esillä olevassa asiassa merkitykselliset kustannukset, tulee arvioitavaksi jäljempänä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.8.6. Samassa yhteydessä tulevat arvioitavaksi myös ne periaatteet, joilla kustannusten kattamista on tässä asiassa arvioitava, ja siten muun ohella Valion esittämä, raakamaitokustannusta kohdistamatta tehtävään perusmaitoja laajemman tuotekokonaisuuden tarkasteluun liittyvät näkökohdat.

8.6 *Valion hinnoittelun arvioiminen*

- (733) Asiassa on seuraavaksi arvioitava, onko Valion perusmaitojen hinnoittelu merkinnyt itsenäisenä väärinkäyttönä pidettävää saalistushinnoittelua. Tältä osin esikysymyksenä tulee ratkaistavaksi, millä tarkastelutavalla yhtiön hinnoittelua sekä hinnoittelun ja kustannusten suhdetta on asiassa arvioitava, ja tähän liittyen muun ohella se, minkä kustannustekijöiden suhdetta tulee tässä tarkoituksessa tarkastella.
- (734) Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.8.4.4 viitatuissa vaihtoehtoiskustannusten ja tuoton sekä jaksossa VI.8.5.4 viitatuissa perusmaitoja laajemman tuotekokonaisuuden tarkasteluun liittyvissä Valion korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittämässä näkökohdissa on asiallisesti kysymys ensisijaisesti siitä, millä tarkastelutavalla yhtiön kannattavuutta tai kustannusten kattamista on asiassa arvioitava. Mainitut näkökohdat on siten arvioitava yhdessä Valion hinnoittelun arvioimisen kanssa.

8.6.1 *KKV:n päätös ja oikeudenkäynnin aikana esittämät näkökohdat*

- (735) *KKV:n päätöksen* mukaan asian arviointia ei voida perustaa Valion esittämien tavoin perusmaitojen valmistuksen vaihtoehtoistuoton tarkasteluun (pätöksen 297–303 kohta). KKV on lisäksi katsonut, että raakamaidosta perusmaitojen lisäksi valmistettavien muiden loppu-

tuotteiden tuottoa ei voida ottaa huomioon arvioitaessa saalistushinnoittelua perusmaitomarkkinoilla (päätöksen 336–364 kohta).

- (736) KKV on tarkastellut Valion kustannusten kattamista yhtiön perusmaitoliiketoiminnan tuloslaskelmien perusteella ja todennut, että Valion keskimääräinen myyntihinta on alittanut 1.3.2010 jälkeen muuttuvat kustannukset (päätöksen 365–376 kohta). Valion perusmaitoliiketoiminta on ollut raskaasti tappiollista (päätöksen 377–380 kohta).
- (737) KKV:n päätöksessä edellä mainittuja johtopäätöksiä on perusteltu muun ohella seuraavasti:
- (738) Muuttuvana ja vältettävissä olevana kustannuksena ei voida ottaa huomioon ainoastaan perusmaitojen valmistuksen vaihtoehtoistuottoa. Vältettävissä olevilla kustannuksilla tarkoitetaan kustannuksia, jotka määrävässä asemassa oleva yritys olisi välttänyt, jos kyseisiä tuotteita ei olisi valmistettu lainkaan. Muuttuvien kustannusten lisäksi vältettävissä oleviin kustannuksiin kuuluu se osa kiinteistä kustannuksista, joka olisi vältetty, jos kyseisiä tuotteita ei olisi valmistettu lainkaan. Muuttuvat kustannukset ovat useissa tapauksissa samat kuin vältettävissä olevat kustannukset, sillä usein vain muuttuvat kustannukset ovat vältettävissä (päätöksen 297 ja 298 kohta).
- (739) Vältettävissä olevat kustannukset pitävät siten jo määritelmänsä puolesta sisällään tuotteeseen kohdistuvat muuttuvat kustannukset. Kun raakamaito on muuttuva kustannus sekä Valiolle että sen yhtä tehokkaille kilpailijoille, esillä olevassa asiassa ei ole mahdollista, että vältettävissä oleva kustannus olisi Valion esittämien tavoin muuttuvia kustannuksia pienempi. Sama koskee pitkän aikavälin keskimääräisiä lisäkustannuksia (LRAIC) (päätöksen 299 kohta).
- (740) Vaikka katsottaisiin, että perusmaitojen valmistukseen käytettävä raakamaito ei olisi kokonaisuudessaan muuttuva tai vältettävissä oleva kustannus Valiolle ja sen yhtä tehokkaille kilpailijoille, Valio ei ole osoittanut, että vain rasvattoman maitojauheen tarkastelu vaihtoehtoiskustannuksena olisi perusteltua. Va-

lio käyttää vastaanottamastaan raakamaidosta merkittävän osan muiden tuotteiden kuin jauheiden valmistukseen, eikä merkityksellisenä vertailukohtana voi pitää kokonaisliiketoiminnan kannalta marginaalista tuotetta (päätöksen 300 kohta).

- (741) KKV:n tiedossa ei ole yhtään oikeustapausta, jossa määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä ja yhtä tehokkaan kilpailijan toimintaedellytyksiä arvioitaessa kustannusperusteena olisi käytetty määräävän yrityksen vaihtoehtoiskustannusta. Mikäli Valion väite maitojauheen tuotosta raakamaidon vaihtoehtoiskustannuksena hyväksyttäisiin, merkitsisi se käytännössä sitä, että määräävän markkina-aseman väärinkäytön kieltoa koskevat säännökset eivät soveltuisi lainkaan Valioon (päätöksen 301–303 kohta).
- (742) Valion kustannukset alittava hinnoittelu on kohdistunut yksinomaan perusmaitoihin. Yhtiön väitteelle siitä, että saalistushinnoittelua perusmaitomarkkinoilla arvioitaessa tulisi ottaa huomioon raakamaidosta perusmaitojen lisäksi valmistettujen muiden lopputuotteiden (kermat ja rasvat) myyntituotot, ei löydy tukea oikeuskäytännöstä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kustannukset alittavaa hinnoittelua arvioitaessa kyseisen tuotteen valmistamisesta aiheutuvia kustannuksia on lähtökohtaisesti verrattava saman tuotteen myyntituottoihin (päätöksen 336–342 kohta).
- (743) Perusmaidot ja niiden valmistuksessa irtoavasta rasvasta valmistettavat tuotteet eivät muodosta yhdessä myytävää nippua eikä niitä myydä tavalla, johon SEUT 102 artiklan soveltamista koskevassa komission tiedonannossa on viitattu. Perusmaitojen sekä kermojen ja rasvojen myyntiehdot määritetään tuoter ryhmäkohtaisissa neuvotteluissa näiden tuotteiden kysynnän ja tarjonnan perusteella. Perusmaitojen hintojen alentaminen ei vaikuta kermojen ja rasvojen kysyntään tai myyntihintoihin. Mikäli rasvojen ja kermojen tuotot kattavat perusmaitojen myynnistä Valiolle aiheutuvat tappiot, kysymys on pikemmin ta-

sauksesta tai ristosubventiosta (päätöksen 343–346 kohta).

- (744) Lopputuotteiden myyntituottoja ei voida laskea parhaiten kannattavien tuotteiden perusteella, kuten Valio on virastolle toimittamassaan laskelmassa tehnyt (päätöksen 347–353 kohta; katso lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jakso VI.8.5.1). Lisäksi laskelmat, joissa Valio on esittänyt kerma- ja rasvatuotteiden tuloksen osana perusmaitojen tulosyksikön kannattavuutta, perustuvat jälkikäteen tätä asiaa varten laadittuihin selvityksiin eivätkä yhtiön normaalisti liiketoiminnassa käyttämään raportointiin ja laskentaan. Valiossa ei ole perusmaitojen tulosyksikköä, jossa perusmaitoliiketoiminnan kannattavuutta tarkasteltaisiin siten, että mukaan laskettaisiin valmistusprosessissa irtoavan rasvan jalostamisesta saatavat tulot (päätöksen 354–356 kohta).
- (745) Yhtä tehokas kilpailija ei voi kattaa kustannuksiaan Valion esittämällä laskentatavalla. Valion parhaiten kannattaville kerma- ja rasvatuotteilleen kotimaan markkinoilta saama tuotto ei kuvaa sen yhtä tehokkaiden kilpailijoiden toimintaedellytyksiä perusmaitojen markkinoilla ja on siten lähtökohdiltaan väärä mittari yhtä tehokkaan kilpailijan toimintaedellytyksiä arvioitaessa. Yhtä tehokkaiden kilpailijoiden toimintaedellytysten turvaaminen edellyttää, että raaka-ainekustannus ja sen sisältämän rasvan ja valkuaisen arvon määrittäminen perustuvat objektiivisiin kriteereihin. Yhtä tehokkaan kilpailijan toimintaedellytyksiä tarkasteltaessa tulee laskelmissa käytettävän rasvan ja valkuaisen arvon perustua raaka-aineesta tuottajille maksettavaan hintaan, ei siitä valmistettujen lopputuotteiden markkinahintaan (päätöksen 362–364 kohta).
- (746) KKV on tarkastellut kustannusten kattamista Valion perusmaitoliiketoiminnan tuloslaskelmien perusteella. Valion perusmaitoliiketoiminnan tuloslaskelmat osoittavat muun ohella, että vuosina 2008 ja 2009 perusmaitoliiketoiminnan myyntituotot ovat olleet suurin piirtein kokonaiskustannuksia vastaavalla tasolla.

Hintakaudella 1.1.2010–28.2.2010 perusmaitoliiketoiminnan kokonaistuotot ovat jääneet jonkin verran alle kokonaiskustannusten, mutta keskimääräinen myyntihinta litralta on kuitenkin kattanut muuttuvat kustannukset litralta (päättöksen 365 ja 366 kohta).

- (747) KKV on tarkastellut Valion kustannusten kattamista hintakausilla 1.3.–31.8.2010, 1.9.–31.12.2010, 1.1.–30.4.2011, 1.5.–31.8.2011 ja 1.9.–31.12.2011 yhtiön virastolle toimittamien OFA- ja ATLAS-tuloslaskelmien pohjalta. Sen sijaan hintakausien 1.1.–30.4.2012 ja 1.5.–31.8.2012 osalta kustannusten kattamista on tarkastelu vain ATLAS-tuloslaskelmien pohjalta, koska Valion ilmoituksen mukaan OFA-järjestelmä ei ole ollut käytössä enää vuoden 2012 aikana (päättöksen 367 kohta).
- (748) Kaikkien tarkastelun kohteena olevien hintakausien aikana, yhteensä 30 kuukauden ajan, Valion perusmaitoliiketoiminnan keskimääräinen hinta on alittanut liiketoiminnan keskimääräiset muuttuvat kustannukset. OFA-laskelmien mukaisia keskimääräisiä kiinteitä kustannuksia ei ole voitu kattaa lainkaan (päättöksen 368–371 kohta).
- (749) Myös ATLAS-järjestelmän perusteella tehdyt laskeumat osoittavat, että keskimääräinen hinta on ollut alhaisempi kuin keskimääräinen muuttuva kustannus. Kustannusten alitus keskimääräisten muuttuvien kustannusten osalta ATLAS-laskelmissa on ollut hieman pienempi kuin OFA-laskelmien mukainen alitus, mutta kokonaiskustannusten osalta alitus on samaa luokkaa. Kannattavuuden osalta keskimääräisissä tapioissa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia hintakauden 1.8.–31.12.2011 jälkeen. Valion keskimääräiset myyntihinnat ovat edelleen tasolla, joka alittaa keskimääräiset muuttuvat kustannukset (päättöksen 372 kohta).
- (750) Valion toimittamien hintatietojen ja kustannuslukujen pohjalta tehdyn KKV:n laskennallisen selvityksen mukaan jokaisella ajanjakson 1.1.2010–31.8.2012 sisältämällä hintakaudella Valion keskimääräinen

myyntihinta asiakkaille on alittanut selvästi perusmaitoliiketoiminnan keskimääräiset kokonaiskustannukset. Ajanjaksolla 1.1.2010–28.2.2010 vallinnut lievä tappiollisuus on olennaisesti syventynyt 1.3.2010 alkaen, jonka jälkeen Valion myyntihinnat ovat alittaneet myös muuttuvat kustannukset (päätöksen 373 kohta).

- (751) Unionin tuomioistuinten vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan muuttuvien kustannusten keskiarvoa alhaisempia hintoja on aina pidettävä osoituksena määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Hinnoiteltaessa alle muuttuvien kustannusten ei voida ajatella, että hinnoittelun taloudellinen tarkoitus olisi joku muu kuin kilpailijan syrjäyttäminen, sillä jokainen valmistettu ja myyty yksikkö aiheuttaa yritykselle tappioita. Lisäksi tuomioistuin on vahvistanut, että toisaalta kokonaiskustannusten keskiarvoa alhaisempia, mutta muuttuvien kustannusten keskiarvoa korkeampia hintoja on pidettävä osoituksena markkina-aseman väärinkäytöstä, jos syrjäyttämistarkoitus voidaan näyttää toteen (päätöksen 374 kohta).
- (752) Määräävässä asemassa olevan Valion muuttuvat kustannukset alittava hinnoittelu merkitsee sitä, että yhtiö uhraa lyhyen aikavälin voittonsa, eikä yhtä tehokas kilpailija voi tarjota tuotteita asiakkaille ilman tappiota. Muuttuvat kustannukset alittava hinnoittelu on siten jo itsessään osoitus Valion määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä (päätöksen 375 kohta).
- (753) Perusmaitoliiketoiminnasta aiheutuneiden kustannusten kokonaiskannattavuutta kuvaavat Valion toimittamat tiliryhmäkohtaiset kannattavuuslaskennan raportit osoittavat, että perusmaitoliiketoiminta on ollut Valiolle laskennallisesti tappiollista vuodesta 2007. Perusmaitoliiketoiminnan vähäinen kannattavuus ennen Valion saalistushinnoittelun alkua selittyy osittain sillä, että perusmaitojen jalostusarvo on verrattain matala suhteessa maitotuotteiden keskimääräiseen jalostusarvoon. Valion perusmaitoista saama maitokate on tyypillisesti alhaisempi kuin yhtiön kaikkien tuotteiden maitokatteiden keskiarvo. Merkittävimmän kus-

tannustekijän, maitoraaka-aineen hinta ja sen kehitys vaikuttavat keskeisesti Valion perusmaitoliiketoiminnan kannattavuuteen (päätöksen 377 ja 378 kohta).

- (754) Vuonna 2010 toteutetut merkittävät hinnanalennukset, joiden vuoksi Valion perusmaitoista perimä keskimääräinen hinta on alittanut muuttuvat kustannukset, ovat kasvattaneet perusmaitoliiketoiminnan tappiot vuoden 2009 tilanteeseen verrattuna yli nelinkertaisiksi. Perusmaitoliiketoiminnan kokonaistappiot koko menettelyn aikana ovat merkittävät (päätöksen 379 kohta).
- (755) *KKV on oikeudenkäynnin aikana* esittänyt muun ohella, että saalistushinnoittelun kilpailuoikeudellinen arviointi ei perustu vaihtoehtoiskustannuksiin. Unionin tuomioistuimen saalistushinnoittelua koskevaan oikeuskäytäntöön ei sisälly viitteitä siitä, että määräävässä asemassa olevan yrityksen kustannuksina tulisi ottaa huomioon eri tuotannon tekijöiden vaihtoehtoiskustannukset. KKV:n tiedossa on maailmanlaajuisesti vain yksi kilpailuviranomaisen päätös (Yhdysvalloista), jossa vaihtoehtoiskustannukset on otettu huomioon poissulkevan menettelyn arvioinnissa. Tuossakin asiassa muutoksenhakutuomioistuin päätyi tarkastelemaan kustannuksia yhtä tehokkaan kilpailijan näkökulmasta, eikä vaihtoehtoiskustannuksia otettu huomioon.
- (756) Saalistushinnoittelun arvioinnissa tarkastellaan sitä, onko määräävässä asemassa olevan yrityksen soveltama hinta niin alhainen, että yhtä tehokas kilpailija ei pysty toimimaan markkinoilla kannattavasti. Valio on ainoa kotimainen meijeriyritys, jolle perusmaitojen vaihtoehtoisen toimintamallin voidaan edes ajatella olevan kansainvälisten bulkkituotteiden valmistus. Se, että Valio valmistaa kyseisiä alhaisen myyntikatteen tuotteita, ei liity yhtiön tehokkuuteen, vaan omistajien tahdon noudattamiseen ja yhtiön pyrkimykseen suojella ylivoimaista markkina-asemaansa raakamaidon hankinta-markkinoilla.
- (757) KKV toteaa päätöksessään arvioineensa Valion esittämää vaihtoehtoiskustannuksiin perustuvaa laskentatapaa oikeuttamisperusteena. Lopputulos on sama riippumatta siitä, tarkastellaanko asiaa oikeuttamisperusteiden näkökulmasta vai osana saalistushinnoittelun tunnusmerkistöä.

- (758) KKV:n mukaan Valion väitteet sovellettavasta vaihtoehtoiskustannuksesta ja taloudellisen uhrauksen laskentatavasta ovat virheellisiä. Perusmaitojen hinnan ja kiintiömaidon kysynnän välisestä positiivisesta korrelaatiosta seuraa, että Valion laskiessa perusmaitojen hintaa se myy enemmän perusmaitoja, mutta menettää samalla kiintiömaidon myyntiä. Todellinen vaihtoehtoiskustannus on kiintiömaidon hinta.
- (759) KKV:n mukaan Valion tapa laskea taloudellinen uhraus on väärä. Valion mukaan taloudellinen uhraus edellyttää, että perusmaitojen hinta alittaisi perusmaitojen tuotantoon liittyvien vältettävissä olevien kustannusten ja vaihtoehtoisen toimintamallin myyntikatteen (*opportunity cost*) summan. Taloustieteellisesti oikeaoppinen tapa tarkastella uhrausta Valion vaihtoehtoiskustannusmallissa olisi verrata perusmaitojen rajatuottoa (ei hintaa) bulkkituotteiden katteen ja perusmaitojen tuotantoon liittyvien vältettävissä olevien kustannusten summaan.
- (760) Vaikka Valion näkemyksen mukaisesti perusmaitojen tuotannon vaihtoehtoiskustannuksena pidettäisiin bulkkituotteiden myyntikatteen ja perusmaitojen valmistukseen liittyvien välitettävissä olevien kustannusten summaa, yhtiön hinnoitteluun voi KKV:n käsityksen mukaan silti liittyä uhraus. Valion laskiessa perusmaidon hintaa hintatason lasku koskee yhtiön koko perusmaitovolyymiä, mikä johtaa negatiiviseen katevaikutukseen. Tästä puolestaan seuraa, että hinnanlaskuun liittyy taloudellinen uhraus, mikäli negatiivinen katevaikutus ylittää hinnanlaskulla saavutetun lisämyynnin arvon. Taloudellinen uhraus syntyy aina ennen kuin perusmaitojen hinta on laskenut bulkkituotteiden myyntikatteen ja perusmaitojen valmistukseen liittyvien vältettävissä olevien kustannusten tasolle.
- (761) Valion alentaessa perusmaitojen hintaa se lisää perusmaitojen myyntiä. Taloudellinen uhraus syntyy, kun viimeisen tuotetun perusmaitolitrin rajatuotto alittaa bulkkituotteiden myyntikatteen ja kyseisen maitolitrin valmistukseen liittyvien vältettävissä olevien kustannusten summan. Rajatuotto on yhden lisäyksikön arvon (eli tuotteen hinnan) ja kyseisen lisäyksikön myynnin edellyttämän hinnanlaskun aiheuttaman negatiivisen katevaikutuksen summa. Koska rajatuotto on aina alhaisempi kuin hinta, oikea arviointitapa johtaa tiukempaan uhrauskriteeriin kuin Valion tapa verrata perusmaitojen hintaa ja bulkin myyntikatteen ja perusmaitojen valmistukseen liittyvien vältettävissä olevien kustannusten summaa.

- (762) KKV katsoo, että Valion väitteet ovat myös ristiriidassa sen omien herkkyysanalyysien kanssa. Herkkyysanalyyseissä Valio on ottanut hinnanalennuksen kannattavuutta arvioidessaan huomioon hinnanalaskun vaikutuksen koko perusmaitovolyymiin. Toisin sanoen myös herkkyysanalyysien perusteella hinnanalennus johtaa voitonuhraukseen, mikäli hinnanalaskun katevaikutus on suurempi kuin myynnillisyyksen arvo.
- (763) Valion väite siitä, että perusmaitojen kannattavuutta tarkasteltaessa raakamaidon yhteistä kustannusta ei tulisi lainkaan kohdistaa ja jakaa perusmaitoille ja kermalinjan tuotteille, vaan kannattavuutta tulisi tarkastella perusmaitoista ja kermatuotteista muodostettujen nippujen tasolla, on virheellinen. Kustannukset alittavaa hinnoittelua on oikeuskäytännön mukaan arvioitava tuotekohtaisesti. Perusmaidot ja niiden valmistuksessa irtoavasta rasvasta valmistettavat tuotteet eivät muodosta yhdessä myytävää nippua.
- (764) Valion väite perustuu lisäksi yhtiön puolustautumista varten jälkikäteen laaditun keinotekoisien nipun tarkasteluun. Valion väitteisiin sisältyvä ajatus siitä, että jokaista tuotettua perusmaitolitraa kohden valmistettaisiin sen valmistuksessa vapautuvasta rasvasta hyvin kannattava kerma- tai rasvatuote, on harhaanjohtava. Valio on poiminut laskelmaansa parhaiten kannattavat tuotteet suuresta määrästä tuotteita, joiden tuotantomäärät ja kannattavuus eivät ole riippuvaisia perusmaitojen tuotantomääristä.
- (765) KKV:n asiassa esittämän asiakirjanäytön perusteella Valio on arvioinut pystyvänsä sulkemaan tehokkaan kilpailun perusmaitojen markkinoilla laskemalla perusmaitojen hintoja. Asiakirjanäyttöön ei sisälly mitään viitteitä siitä, että Valio olisi katsonut, että perusmaitojen hintojen huomattava lasku ei voi johtaa kilpailun sulkeutumiseen, sillä yhtä tehokas kotimainen kilpailija voisi jalostaa kerman- sa hyvin kannattavasti.

8.6.2 *Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset*

- (766) Markkinaoikeus on päätöksestään tarkemmin ilmenevin perustein hyväksynyt KKV:n keskeiset johtopäätökset vaihtoehtoiskustannusten tarkastelun (markkinaoikeuden päätöksen 596–636 kohta), raakamaidosta valmistettavien muiden tuotteiden merkityksen (671–800, erityisesti 799 ja 800 kohta) sekä kustannusten kattamisen (801–812 kohta) ja toiminnan tuloksellisuuden (813–825 kohta) osalta.

- (767) Markkinaoikeus on tältä osin todennut ratkaisunsa perusteluina muun ohella seuraavaa:
- (768) KKV on voinut esittämillään perusteilla olla käyttämättä kustannusperusteena Valion esittämää vaihtoehtoiskustannusta. Viraston ei ole katsottava menetelleen virheellisesti myöskään, kun se on näissä oloissa arvioinut Valion vaihtoehtoisen tuoton kautta tapahtuvaa laskentaa tehokkuuspuolustusargumenttina.
- (769) Henkilötodistelusta on ilmennyt, että Valio ei voi säädellä sitä, mihin tuotteisiin tietty raakamaito käytetään. Tämän on katsottava tarkoittavan, ettei säätelyä voida tehdä suhteessa sen paremmin parempikatteisiin kuin alempikatteisiin tuotteisiin. Todistelusta ilmenee myös, että perusmaitojen maitotuotto on ollut keskimääräistä tilityshintaa huonompi.
- (770) Valion vaihtoehtoiskustannuksiin perustuva kannattavuuslaskenta ei kuvasta sitä maitoraaka-aineen kustannusta, jonka Valion yhtä tehokas kilpailija joutuu maitoraaka-aineesta maksamaan. Asiassa ei ole ilmennyt perusteita, joiden nojalla vaihtoehtoiskustannusta tulisi tästä huolimatta käyttää kustannusperusteena. Tällaisena perusteena ei voida pitää pelkästään sitä, että Valio on tarkastellut kokonaisliiketoimintansa kannalta kannattavuuttaan vaihtoehtoiskustannusten kautta ja tähän tarkasteluunsa valinnut verrokeiksi perusmaitojen maitotuoton sekä vientivoin ja vientimaitojauheen maitotuotot. Henkilötodistelu ei anna aihetta arvioida asiaa toisin.
- (771) KKV on päätöksessään mainituilla perusteilla voinut Valion menettelyä arvioidessaan verrata yhtiön perusmaitojen valmistamisesta aiheutuvia kustannuksia perusmaitojen myyntituottoihin eikä sen ole tullut ottaa Valion esittämällä tavalla muita tuotteita mukaan tarkasteluun. Valion markkinaoikeudessa tältä osin esittämä ei anna aihetta muuttaa tätä arviota. Henkilötodistelun perusteella Valio ei voi ajatella niin, että se siirtäisi joitakin menetettyjä maitolitroja siten, että niemenomaan niistä tehtäisiin parempikatteisia tuotteita, vaan Valio tekee kokonaisuutta. Valio ei voi säädellä

sitä, että tietyltä tilalta tai alueelta tuleva maito menisi juuri tiettyyn tuotteeseen.

- (772) KKV ei ole menetellyt Valion väittämin tavoin virheellisesti tarkastellessaan kustannusten kattamista pelkästään perusmaitojen osalta.
- (773) KKV on voinut tarkastella Valion kustannusten kattamista yhtiön perusmaitoliiketoiminnan tuloslaskelmien perusteella. Virasto on voinut käyttää maitoraaka-aineen kustannuksena Valion tuloslaskelmiin sisältyvää kustannusta, joka vastaa hintaa, jonka myös markkinoille tuleva yhtä tehokas kilpailija joutuu raaka-aineesta maksamaan.
- (774) KKV:n päätöksessä mainitut OFA-järjestelmän luvut (hinta, muuttuvat kustannukset sekä hinnan ja muuttuvien kustannusten erotus) ja ATLAS-järjestelmän luvut (hinta, muuttuvat kustannukset sekä hinnan ja muuttuvien kustannusten erotus), joissa on otettu huomioon varianssien vaikutus, ovat sisältyneet myös viraston myöhemmin laatimaan taulukkoon. Valio on hyväksynyt taulukon teknisen ja matemaattisen oikeellisuuden riidattomaksi.
- (775) KKV:n laskelmat osoittavat, että Valion perusmaitoliiketoiminnan keskimääräinen hinta on alittanut perusmaitoliiketoiminnan keskimääräiset muuttuvat kustannukset viraston tarkastelemilla ajanjaksoilla 1.3.2010–31.8.2012.
- (776) Asiassa ei ole esitetty selvitystä, jonka nojalla olisi katsottava, että Valion keskimääräiset muuttuvat kustannukset alittava perusmaitojen hinnoittelu olisi päättynyt ennen KKV:n päätöksen tekemistä 20.12.2012 (markkinaoikeuden päätöksen 1259 kohta).
- (777) Kustannusten kattamista koskevassa tarkastelussa huomioon otettavan maitoraaka-aineen kustannuksen on perustuttava hintaan, jonka Valion yhtä tehokas kilpailija joutuu maitoraaka-aineesta maksamaan. Valion tilityshinnan perusteella määräytyvä raakamai-

don hankintahinta on muuttuva kustannus yhtiön tosiasiallisille ja mahdollisille kilpailijoille. KKV on voinut olla käyttämättä kustannuserusteena Valion vaihtoehtoiskustannusta, tilityshinta voidaan kokonaisuudessaan jakaa rasvan ja proteiinin kesken laskettaessa niiden arvoa raakamaidon hinnasta ja virasto on voinut verrata Valion perusmaitojen valmistamisesta aiheutuvia kustannuksia perusmaitojen myyntituottoihin eikä ottaa Valion esittämän mukaisesti muita tuotteita mukaan tarkasteluun. Näin ollen viraston johtopäätöksen Valion perusmaitoliiketoiminnan tappiollisuudesta ei ole katsottava olevan virheellinen Valion esittämällä perusteilla, jotka ovat pohjautuneet edellä todettuun verrattuna eri lähtökohtiin.

8.6.3 Valion kanta ja sen keskeiset perustelut

- (778) Valio on korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksoista IV.1, IV.4 ja IV.5.4 ilmenevän lisäksi esittänyt muun ohella seuraavaa:

Saalistushinnoittelun tunnusmerkistö

- (779) Komission täytäntöönpanotiedonannon mukaan saalistushinnoittelun oikeudellinen tunnusmerkistö edellyttää kolmen kumulatiivisen kriteerin täyttymistä: i) määräävässä asemassa oleva yritys tekee uhrauksen eli tarkoituksella saattaa itsensä alttiiksi tappioille tai luopuu voitoista, joita se voisi saada; (ii) menettelyn seurauksena yhtä tehokas kilpailija todennäköisesti joutuu poistumaan markkinalta; ja (iii) menettelystä seuraa kuluttajahaittaa, koska määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen asema säilyy tai vahvistuu.
- (780) Saalistushinnoittelun tunnusmerkkejä on arvioitava erikseen. Uhrausta koskeva tunnusmerkki on ensisijainen ja poissuljenta-arvioinnista erillinen. Pelkkä taloudellinen uhraus ei ole kilpailunrikkomus, vaan sen seurauksena tulee lisäksi syntyä riski yhtä tehokkaan kilpailijan poissuljennasta ja kuluttajahaitta.
- (781) Komission tiedonannon mukaan saalistushinnoittelun uhraustunnusmerkki voi toteutua myymällä alle keskimääräisten muuttuvien (AVC) tai vältettävissä olevien kustannusten (AAC), jolloin jokainen myyty lisäyksikkö tuottaa tappiota ja vähentää kassavirtaa. Tiedonannon mukaan uhraustunnusmerkki voi toteutua myös voitoista luopumisella. Näin on silloin, jos hinnoittelu on johtanut lyhyellä

aikavälillä nettotuloihin, jotka ovat alemmat kuin tulot, jotka olisi voitu saada kohtuullista vaihtoehtoista toimintamallia käyttäen.

- (782) Saalistushinnoittelussa uhraukseen tulee aina liittyä edellä kuvattu myyntitappio. Saalistushinnoittelusta voi olla kysymys vain silloin, kun määräävässä markkina-asemassa oleva yritys on tehnyt taloudellisen uhrauksen eli luopunut voitoista tai aiheuttanut itselleen kassavirtaa supistavaa tappiota, joka olisi ollut vältettävissä. Myynti alle keskimääräisten muuttuvien (AVC) tai vältettävissä olevien kustannusten (AAC) on yksi mittaustapa, jolla kassavirtaa vähentävä tappio voidaan todentaa. Uhrauksen tulee lisäksi olla luonteeltaan yhtä tehokasta kilpailijaa poissulkeva.
- (783) Oikeuskäytännössä on kehitelty tähän tarkoitukseen kustannusmittareita. Kustannusmittareiden kautta poissuljentaa on periaatteessa mahdollista arvioida joko vanhemman oikeuskäytännön mukaisilla keskimääräisten muuttuvien kustannusten ja kokonaiskustannusten erotteluun perustuvilla kustannusmittareilla (niin sanottu AKZO-testi) tai uudemman oikeuskäytännön ja komission tiedonannon mukaisesti keskimääräisten vältettävissä olevien kustannusten ja kokonaiskustannusten erotteluun perustuvilla kustannusmittareilla. Molemmissa kustannusmittareissa on kysymys myyntitappion tunnistamisesta ja niihin on sisäänrakennettu poissuljenta-arviointi.
- (784) Muuttuvien (tai vältettävien) kustannusten ja kokonaiskustannusten erotteluun perustuvat kustannusmittarit ovat vain esimerkkimittareita uhrauksen ja poissuljennan arviointiin, eivät itsenäisen tunnusmerkistökäijä. Ei ole olemassa yleistä kieltoa tai oletamaa, jonka mukaan tietyn kustannustason alittava hinnoittelu olisi aina ja kaikissa olosuhteissa määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Hinnoittelun arvioinnissa on aina otettava huomioon tosiasialliset taloudelliset olosuhteet ja toimintaympäristö kokonaisuudessaan.
- (785) Aikaisemman oikeuskäytännön laskentatapaa eli muuttuvien kustannusten ja kokonaiskustannusten erotteluun perustuvaa testiä ei voida tässä asiassa käyttää Valion menettelyn arviointiin yhtiön raaka-ainekustannusrakenteen, meijeriteollisuuden ominaispiirteiden ja toimialan muiden taloudellisten tosiseikkojen johdosta. Se ei anna kilpailuoikeudelliseen arviointiin oikeaa pohjaa.
- (786) Oikea tapa tarkastella Valion menettelyä olisi komission täytäntöönpanotiedonannon mukainen arviointi. Uhraustunnusmerkin

tarkastelun olisi perustuttava jäykän kustannusmittaritarkastelun sijaan tunnusmerkin arviointiin erikseen siten, että ensin selvitetään, onko Valio hinnoittelullaan luopunut voitosta tai aiheuttanut itselleen sellaista tappiota, joka olisi ollut vältettävissä. Jos tämä tarkastelu osoittaa Valion tehneen uhrauksen, yhtiön menettelystä tulisi lisäksi aiheutua hypoteettisen yhtä tehokkaan kilpailijan poissuljenta ja kuluttajahaittaa, jotta kysymys olisi kielletystä menettelystä.

- (787) KKV on virheellisesti kyseenalaistanut komission tiedonannon aseman oikeusohjeena. Komission tiedonanto heijastaa EU-tasolla kilpailupolitiikkaa ohjaavan viranomaisen näkemystä oikeuskäytännön tulkinnasta. Tiedonannossa esitetyillä kannanotoilla on unionin oikeuden yhtenäisen soveltamisen johdosta oikeuslähdeasema ja sitä voidaan markkinaoikeudenkin toteamin tavoin käyttää soveltuvin osin myös tässä asiassa.
- (788) Komission täytäntöönpanotiedonannon mukainen lähestymistapa ei ole ristiriidassa oikeuskäytännön kanssa. Tiedonannossa on pyritty asettamaan yhtenäinen kilpailuoikeudellinen arviointikehikko, jossa mittarit ottavat asianmukaisesti huomioon tapaus- ja markkinakohtaiset olosuhteet. Vastaavasti unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-209/10 *Post Danmark* osoittaa, että yksittäistä väärinkäyttötilannetta arvioitaessa kustannuslaskentamenetelmiä on sopeutettava ottamaan reaalisesti huomioon toimialan erityispiirteet ja olosuhteet.
- (789) Uhraustunnusmerkki edellyttää myös tarkoituksellisuutta. Jos yritys *bona fide* ennalta olettaa käytössään olevien tietojen pohjalta, että hinnanalennus ei merkitse uhrausta, mutta tästä huolimatta poissuljenta tapahtuu, kysymys ei ole SEUT 102 artiklassa kielletystä väärinkäytöstä.
- (790) Uhrauksen lisäksi saalistushinnoitteluun syyllistyminen edellyttää poissuljentatunnusmerkin täyttymistä eli uhrauksen on oltava luonteeltaan yhtä tehokasta kilpailijaa poissulkeva. Lisäksi kuluttajahaittaa koskevan saalistushinnoittelun viimeisen tunnusmerkin mukaisesti viranomaisen tulee puuttua määräävässä asemassa olevan yrityksen hinnoitteluvapauteen ja kilpailuprosessiin vain silloin, jos hinnoittelusta osoitetaan tosiasiallisesti tai todennäköisesti aiheutuvan haittaa kuluttajille.

Valion hinnoittelu komission täytäntöönpanotiedonannon mukaisesti arvioituna

- (791) Valion mukaan yhtiö ei ole syylistynyt saalistushinnoitteluun tässä asiassa merkityksellisen komission täytäntöönpanotiedonannon tunnusmerkistöllä arvioiden. KKV ei ole osoittanut Valion tehneen taloudellista uhrausta.
- (792) Valion perusmaitojen hinnoittelu on ollut yhtiön näkökulmasta koko ajan kannattavaa, eikä yhtiö ole siten tehnyt taloudellista uhrausta. Valio on pyrkinyt tukemaan kannattavuuttaan ja toimimaan liiketaloudellisesti rationaalisella voiton maksimointiin tähtäävällä strategialla, kun se on lähtenyt hintakilpailuun vuonna 2010 tuontimaidon hinnoittelua vastaan. Hintojen alentaminen kilpailutilanteeseen vastaamiseksi ei tarkoita sitä, että yritys tekisi taloudellisen uhrauksen. Tällaisessa tilanteessa ei ole myöskään saalistustarkoitusta.
- (793) Saalistushinnoittelun uhraustunnusmerkkiä on tarkasteltava yksinomaan Valion kustannusten ja kustannusrakenteen perusteella. Esillä olevassa asiassa vältettävissä olevien kustannusten määrittely vaihtoehtokustannusten kautta on ainoa oikean kuvan antava tapa arvioida perusmaitoliiketoiminnan kannattavuutta. Valion liiketoiminta on tosiasiasa osuustoiminnallista meijeriliiketoimintaa, johon liittyvät erityispiirteet tulee ottaa huomioon. Raakamaito on yhtiölle ei-vältettävissä oleva eli tosiasiasa kiinteä kustannus. Lisäksi yhtiö toimii osuuskuntaperiaatteella ja maksaa omistajilleen raakamaidosta voitto-osuuden sisältävää tilityshintaa koko tuoteportfolion tuottojen perusteella.
- (794) Perinteisen kustannuslaskelman oletama raaka-aineen ostomenon muuttuvasta tai vältettävästä kustannusluonteesta ei esillä olevassa asiassa päde. Raakamaidon tilityshintaa ei voida sellaisenaan pitää muuttuvana tai vältettävissä olevana kustannuksena arvioitaessa sitä, onko Valio tehnyt taloudellista tappiota.
- (795) Valion menettelyn arviointi vaihtoehtokustannusmetodilla määriteltyjen vältettävissä olevien raaka-ainekustannusten kautta on oikea tapa arvioida uhrausta. Tämä on myös tapa, jolla Valion johto on kannattavuutta todellisuudessa arvioinut. Vain vertaamalla Valion menettelyä kohtuullisiin todellisiin vaihtoehtoihin raakamaidon jalostusmuotoihin voidaan arvioida yhtiön vältettävissä olevia kustannuksia (*opportunity cost*) raakamaidon osalta ja näin laskea

perusmaitoliiketoiminnan kannattavuutta tai tappiollisuutta. Myös raakamaitovirtojen ohjaus Valiolla noudattaa vaihtoehtoiskustannuslogiikkaa.

- (796) Vaihtoehtoinen tuotto muodostaa toisin sanoen liiketoiminnallisen päätöksenteon perustan. Mikäli perusmaidon hinta valitulla hintatasolla kattaa omat vältettävissä olevat kustannuksensa ja on tuotoltaan parempi kuin realistisen vaihtoehtoisen jatkojalosteen tuotto, tuotannon pysyttäminen perusmaitoissa on rationaalista ja voittoa maksimoivaa. Valio ei tuolloin tee uhrausta. Taloudellinen uhraus voitosta luopumalla syntyisi vasta, jos valittaisiin vaihtoehto, joka on ennalta arvioiden huonompi kuin toinen tarjolla olevista kohtuullisista vaihtoehtoista.
- (797) Valion toiminnan tappiollisuutta arvioitaessa raakamaidon osalta perusmaidon kustannuksena tulee uhrausarvioinnissa ottaa huomioon vain maitoraaka-aineen vältettävissä oleva lisäkustannus. Raakamaidon vältettävissä oleva lisäkustannus on tässä tapauksessa perusmaitoihin nähden vaihtoehtoista tuotteista eli käytännössä kansainvälisistä bulkkituotteista saatavissa oleva vaihtoehtoinen tuotto eli vaihtoehtoiskustannus. Uhrauksen osoittamiseksi tulisi identifioida tilanne, jossa Valio menisi perusmaitohinnoittelussaan alle perusmaitojen raakamaidon vältettävissä olevan lisäkustannuksen (eli vaihtoehtoisen jalostemuodon tuoton) ja valmistuksen muiden vältettävissä olevien kustannusten summan taikka jossa Valion hinnanalennus johtaisi alempiin nettotuloihin kuin tulot, jotka olisi voitu saada kohtuullista vaihtoehtoista toimintamallia käyttäen.
- (798) Valio ei ole tehnyt vaihtoehtoiskustannuslaskennan perusteella tappiota. Nettotuloero valitun perusmaitohintatason ja parhaan kohtuullisesti vaihtoehtoisen jalostusmuodon (maitojauhe) välillä on ollut positiivinen. Valion hinnoittelu ei ole alittanut perusmaitojen vaihtoehtoiskustannuslogiikalla laskettujen raakamaidon vältettävissä olevien lisäkustannusten (eli vaihtoehtoisen tuoton) ja perusmaidon valmistuksen omien vältettävien kustannusten summaa.
- (799) Jokaisesta valmistetusta perusmaitolitrasta saatu tuotto on ylittänyt hinnanalennuksen jälkeenkin hinnan, jonka Valio olisi saanut, jos se olisi valmistanut samasta raakamaitolitrasta maitojauhetta. Muut vaihtoehdot eivät ole olleet kohtuudella realistisia johtuen muun ohella kysynnän tai tuotantokapasiteetin rajoitteista sekä Valion raakamaidon ohjauslogiikasta.

- (800) Valio ei ole vaihtoehtoiskustannustarkastelussa uhrannut tulostaan tai tehnyt tappiota, jonka se olisi voinut välttää. KKV ei ole kyennyt osoittamaan Valion valitseman menettelyn eli perusmaidon myynnin valitulla hintatasolla johtaneen lyhyellä aikavälillä voitoista luopumiseen tai tappioihin.
- (801) Toisin kuin KKV on väittänyt, vaihtoehtoiskustannusarviointi ei ole ristiriidassa oikeuskäytännön tai määräävän aseman vääriinkäyttökiellon tarkoituksen kanssa. Oikeuskäytännössä ei ole asetettu yhtä ainoaa oikeaa kustannusmittaria saalistushinnoittelun arvioimiseen, vaan huomioon on otettava kunkin tapauksen olosuhteet menettelyn todellisten taloudellisten seurausten selvittämiseksi. KKV:n esittämät seikat eivät osoita, että vaihtoehtoiskustannusten tarkastelu olisi SEUT 102 artiklan tavoitteiden vastaista.
- (802) Valio ei väitä, että sen yhtä tehokkaan kilpailijan pitäisi kattaa raakamaidon tilityshinta kokonaan vaihtoehtoisten tuotteiden tuotoilla (esimerkiksi maitojauheen valmistuksella). Meijeriteollisuudessa ei ole mahdollista valmistaa vain yhtä tuotetta, koska raakamaidossa on jakeita, jotka on tehokkaasti pystyttävä jalostamaan erilaiksi meijeriteollisuuden tuotteiksi. Tämän teollisuuden tehokkuudessa on aina kysymys tehokkaimman valikoiman valinnasta ja tuottamisesta.
- (803) Toisin kuin KKV on väittänyt, kiintiömaidon hintaa ei voida pitää merkityksellisenä vaihtoehtoiskustannuksena. Perusmaitojen hinnan ja kiintiömaidon kysynnän välillä ei ole positiivista korrelaatiota. Valion kilpailijat eivät ennen vuonna 2010 toteutettua perusmaitojen hinnanlaskua olleet käyttäneet KKV:n asettamaa kiintiötä, vaan siitä oli jäänyt vuosittain myymättä suuria määriä. Kilpailijoiden kiintiömaidon käyttö on aina ollut vaihtelevaa ja epävarmaa. Valio ei olisi voinut realistisesti jättäytyä sen varaan, että kilpailijat hankkivat vuoden 2010 tilityshinnalla raakamaitoa kiintiöstä, jos Valio pitäisi perusmaitohinnoittelunsa ennallaan.
- (804) KKV on esittänyt korkeimmassa hallinto-oikeudessa uuden asiantuntijalausunnon liittyen Valion tapaan laskea uhrausta. Asia olisi pitänyt ottaa esille jo kilpailuasiana KKV:ssa tutkittaessa, eikä selvitystä olisi tullut esittää vasta nyt. Asiantuntijalausunnossa oleva taloudellinen analyysi on joka tapauksessa puutteellinen eikä osoita Valion tehneen taloudellista uhrausta. Analyysin keskeisin puute on se, että hinnanalennustapauksissa taloudellista uhrausta voitosis-

ta luopumalla tulisi tarkastella kohtuullisten todellisten vaihtoehtojen toimintamallien valossa.

- (805) Valion asiassa hinnanalennuksen hyöty tulee arvioida laskemalla alennuksen negatiivinen vaikutus koko volyymeihin ja toisaalta alennuksilla voitettujen volyymien tuoma kate sekä kate, joka menetettäisiin, jos hintoja ei alennettaisi. Mikäli Valio olisi pelännyt menettävänsä lähes 130 miljoonaa litraa perusmaitoliiketoiminnassa, sen ei olisi tarvinnut saada 10 sentin hinnanalennuksella lainkaan lisävolyymia, jotta alennus olisi ollut taloudellisesti perusteltu.
- (806) Valio oli alkuvuodesta 2010 vaarassa menettää merkittävästi perusmaitojen volyymejä ilman toteutettuja hinnanalennuksia. Ennakolta arvioiden 10 sentin alennuksella oli toiveita siitä, että aleneva volyymitrendi pysähtyisi. Pienemmällä alennuksella tai alennuksesta pidättäytymisellä oli sen sijaan olemassa riski siitä, että olisi menetetty sekä volyyymiä että katetta, mikä olisi ollut taloudellisesti valittua vaihtoehtoa huonompi vaihtoehto.
- (807) Herkkyysanalyyseistä ei näy volyymien voittamisen todennäköisyys, jonka päätöksentekijä kullekin hintavaihtoehdolle ennalta antaa. Päätöksentekijä ei tiedä kilpailijan hintatasoa, joten on järkevää säätää alennus niin alas, että se ennalta arvioiden varmistaa lisävolyymien saamista. Valion perusmaitoliiketoiminnan keskimääräiset vältettävissä olevat kustannukset ja tappion tai kannattavuuden tarkastelu muodostavat tässä tapauksessa selvästi objektiivisemmän tarkastelutavan uhrauksen arvioinnille kuin voitosta luopuminen.
- (808) Valion herkkyyslaskelmat ja budjetit osoittavat, että Valio ei ole tehnyt taloudellista uhrausta. Ilman uhrausta ei ole saalistusta.

Valion hinnoittelu aiemman oikeuskäytännön valossa

- (809) Valion mukaan yhtiö ei ole syyllistynyt saalistushinnoitteluun siinäkään tapauksessa, että asiaa arvioitaisiin vastoin yhtiön käsitystä komission täytäntöönpanotiedonannon asemesta aikaisemman oikeuskäytännön mukaisin kustannusmittarein (AVC/ATC). Valion perusmaidon keskimääräinen myyntihinta ei ole ajanjaksolla 1.3.2010–31.8.2012 alittanut perusmaitoliiketoiminnan keskimääräisiä muuttuvia kustannuksia.

- (810) KKV ja markkinaoikeus ovat arvioineet asiaa virheellisesti. Arvioinnissa ei ole otettu huomioon sitä, että Valio ei ole tehnyt uhrausta, sillä sen perusmaitojen hinnoittelustrategia on ollut vaihtoehtoiskustannustarkastelulla lyhyellä aikavälillä voittoja maksimoivaa. Hinnoittelun arviointia ei ole perustettu Valion kustannuksiin, vaan sen kilpailijoiden kustannusrakenteeseen ja niiden kustannusten luonteeseen, jolloin kustannuslaskenta ei ole perustunut oikeuskäytännössä vakiintuneeseen hypoteettisen yhtä tehokkaan kilpailijan testiin.
- (811) KKV:n soveltamalla arviointimallilla ei ole mahdollista arvioida oikein sitä, onko Valion hypoteettinen yhtä tehokas kilpailija ollut vaarassa sulkeutua markkinoilta. Valion kustannusrakenteeseen perustuvalla asianmukaisella kustannusten määrittelyllä ja laskennalla tarkastellen perusmaitojen hinnoittelu ei ole ollut saalistavaa, vaikka asiaa mitattaisiin aikaisemman oikeuskäytännön mukaisin kustannusmittarein.
- (812) Valion hinnoittelun tarkastelussa on käytettävä Valion kustannuksia ja kustannusrakennetta. Kustannusten määrittely ja kohdistaminen on ollut virheellistä (katso tarkemmin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksot VI.8.4.3 ja VI.8.5.3).
- (813) Mikäli asiaa arvioidaan aikaisemman oikeuskäytännön mukaisin kustannusmittarein, jakamattoman raakamaidon kustannusta ei pidä allokoida, vaan Valion kannattavuutta on tarkasteltava perusmaitotulosityksikön tasolla. Raakamaidon tilityshinta on perusmaito- ja kermatuotteiden yhteinen jakamaton kustannus (*joint cost*). Yhteisen jakamattoman kustannuksen allokaatio rasva- ja proteiini-komponenttien välillä on tekninen suoritus, joka väärin tehtynä antaa virheellisen kuvan kustannuksista.
- (814) Sikäli kun Valion ylipäätään katsottaisiin tehneen taloudellista uhrausta, asianmukaisin tapa mitata sen saalistavuutta ja liiketoiminnan kannattavuutta olisi verrata perusmaitotulosityksikkölaskelman kautta perusmaitoliiketoimintaan hankitulle raakamaidolle saatavaa kokonaistuottoa ja kustannuksia ilman raakamaitokustannuksen allokointia erikseen perusmaidolle ja niiden valmistuksen yhteydessä väistämättä syntyville kermatuotteille. Vertailu kuvaa kannattavuustasoa, jonka Valio ja sen yhtä tehokas kilpailija voivat saavuttaa kotimaan markkinoilla perusmaidon jalostuksessa, jossa väistämättä syntyy myös kermatuotteita. Kannattavuusvertailu tehdään tällöin perusmaitoliiketoiminnan tuotteiden kokonaistu-

losta peilaten eli ”nippu vastaan nippu”. Kustannusten ja kannattavuuden tarkastelu komission täytäntöönpanotiedonannon mukaisesti nippu nippua vastaan ilman jaetun raaka-ainekustannuksen allokaatiota on ensisijainen ja oikea tapa arvioida Valion hinnoittelun saalistavuutta ja kannattavuutta, jos sitä on arvioitava aikaisemman oikeuskäytännön mukaisten kustannusmittareiden (AVC/ATC) perusteella.

- (815) Toisin kuin KKV on esittänyt, nipputason tarkastelu ei ole ristiriidassa oikeuskäytännön kanssa. KKV:n viittaamassa oikeuskäytännössä ei ole jouduttu pohtimaan sitä, voidaanko useita komponentteja sisältävän jakamattoman raaka-aineen kustannusta kohdentaa eri lopputuotteille jollakin laskennallisella perusteella vai tulisiko jalostustoiminnan kannattavuutta todellisuudessa tarkastella kaikkien kyseisestä raaka-aineesta syntyvien lopputuotteiden kautta.
- (816) Toisin kuin KKV on esittänyt, Valion tuotepaketti ei ole teoreettinen eikä siihen ole poimittu parhaiten kannattavia tuotteita. Kysymyksessä olevia tuotteita syntyy käytännössä, kun perusmaitojen valmistuksen sivutuotteena syntyy väistämättä kerma- ja rasvatuotteiksi jalostettavaa kermaa. Tuotepaketti ei muodostu yhtiön tahdon tai liiketoimintapäätösten perusteella, vaan raakamaidon fyysisen luonteen vuoksi myös kaikille kilpailijoille jää perusmaitojen valmistuksessa syntyvänä rinnakkaistuotteena kermaa jalostettavaksi.
- (817) Kaikkiin saalistushinnoittelutapauksiin soveltuvaa yleistä oikeusohjetta yhteisten raaka-ainekustannusten kohdistamisesta ei ole luettavissa KKV:n viittaamasta oikeuskäytännöstä. Yksittäistä väärinkäyttötilannetta arvioitaessa kustannuslaskentamenetelmää on sopeutettava ottamaan huomioon toimialan erityispiirteet ja olosuhteet. Tässä asiassa menetelmää on sopeutettava siten, että se tunnistaa hypoteettista yhtä tehokasta kilpailijaa poissulkevan uhrauksen, mikä toteutuu parhaiten ottamalla tarkastelun lähtökohdaksi ”nippu vastaan nippu” -kannattavuuslaskennan.
- (818) Valion tuotannon kannattavuuden tai yhtä tehokkaan kilpailijan poissuljennan arvioinnissa ei ole merkitystä sillä, myydäänkö perusmaitoja ja niiden valmistuksessa irtoavasta rasvasta valmistettavia rinnakkaistuotteita vähittäiskaupalle ”nipuissa”. Olennaista on tunnistaa se, onko Valio tehnyt uhrausta, jonka seurauksena sen hypoteettinen yhtä tehokas kilpailija olisi vaarassa sulkeutua pois markkinalta seuratessaan Valion hinnoittelua. Asian arvioinnissa

- perusmaitoliiketoiminnan kannattavuustarkastelusta ei voida sulkea ulos perusmaitoliiketoimintaan hankitun raakamaidon kerma-tuottoa.
- (819) Valion hinnoittelu ei ole alittanut kustannuksia aikaisemman oikeuskäytännönkään kustannusmittareilla (AVC/ATC) mitattuna. Valio on kattanut perusmaitojen valmistuksen muuttuvat kustannukset paitsi perusmaitotulosityksikön tasolla myös erilaisilla rasvan markkina-arvot huomioon ottavilla kustannuslaskentamalleilla mitaten, vaikka laskenta tehtäisiin KKV:n tavalla määritellyillä ja lasketuilla perusmaitojen valmistuksen muuttuvilla kustannuksilla.
- (820) Valion hinnoittelun tarkastelu perusmaitotulosityksikön yhdistettyjen kustannusten ja liikevaihtojen perusteella (kerma-maito -nippu) ei osoita muuttuvat kustannukset tai kokonaiskustannukset alittavaa hinnoittelua ajanjaksolla 2010–2012. Tällaista hinnoittelua ei osoita myöskään tarkastelu, jossa perusmaitotulosityksikön yhteinen raaka-ainekustannus on allokoitu maitotuotteille ja kermapohjaisille tuotteille niiden liikevaihtojen suhteessa.
- (821) KKV on sekoittanut Valion markkina-arvopohjaisen kustannusten kohdistusperiaatteen laskentaan, jossa komponenttien arvosuhde lasketaan Valion koko tuoteportfolion perusteella. KKV on perusteettomasti arvostellut myös sitä, että raakamaitokustannuksen hankintahinnan jakamisessa on rasvapuolella käytetty viraston mukaan parhaiten kannattavia kermoja ja Oivariinia. KKV:n seka-vien kantojen vuoksi Valio on pyytänyt asiantuntijalausunnon, jossa on tarkasteltu perusmaitoliiketoiminnan kannattavuutta kahdella vaihtoehtoisella markkina-arvopohjaisella laskentatavalla. Niissä maitoraaka-aine on kohdistettu perusmaidolle ja ylijäämäsavatuotteille käyttämällä jakosuhteena yhtäältä Valion kotimaisesta liiketoiminnasta saatavan rasvakilon keskimääräistä markkina-arvoa ja toisaalta Valion koko liiketoiminnasta saatavan rasvakilon keskimääräistä markkina-arvoa.
- (822) Asiantuntijalausunnossa on todettu, että Valion perusmaitojen hinnoittelu on kattanut perusmaidon valmistuksen muuttuvat kustannukset ja osin myös kokonaiskustannukset, vaikka käytettäisiin KKV:n tavalla virheellisesti määriteltyjä ja laskettuja muuttuvia kustannuksia. Valion hinnoittelun tarkastelu ei osoita edellä viitattun markkina-arvoperusteisen laskentatavan mukaisesti tarkasteltuna muuttuvat kustannukset alittavaa hinnoittelua ajanjaksolla 2010–2012. Lopputulos ei tältä osin muutu, jos rasva-ansaintaan

otetaan mukaan kotimaan lisäksi vientirasva. Jos vielä raakamaidon tilityshintaan sisältyvä voitto-osuus otetaan asianmukaisesti huomioon, myös kokonaiskustannukset tulevat käytännössä kateeksi kokonaisuudessaan.

- (823) KKV on vasta markkinaoikeudessa tuonut esiin ajatuksen siitä, että jos proteiini- ja rasvakomponenttien arvosuhde määriteltäisiin markkina-arvoperusteisesti, se tulisi tehdä yli Valion koko tuoteportfolion. Toisin sanoen arvosuhde määriteltäisiin yhtiön koko tuoteportfolion rasva- ja proteiinituotteiden markkina-arvoja käyttäen, jolloin myös vientihinnat vaikuttavat molempiin tuoteryhmiin.
- (824) Valion laskenta-asiantuntija on laatinut laskelmat, joissa rasva- ja proteiinikomponentille on määritelty arvosuhde KKV:n tavalla yhtiön koko maitopohjaisten valmisteiden tuoteportfolion markkina-arvojen perusteella. Laskelmien mukaisella arvosuhteella tarkastellen Valion perusmaitojen hinnoittelu on kattanut KKV:n tavallakin määritellyt ja lasketut perusmaitojen valmistuksen muuttuvat kustannukset. Valion hinnoittelun tarkastelu ei siten osoita tällä KKV:n itse suosittelemalla tavallakaan tarkasteltuna muuttuvat kustannukset alittavaa hinnoittelua ajanjaksolla 2010–2012.
- (825) KKV:n väitteet Valion alennuskäytännöistä ovat virheellisiä, eikä viraston asiakirjanäytöllä poissuljentatarkoituksesta ole merkitystä (katso tarkemmin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksot VI.8.7.3 ja VI.8.8.3).

Valion hinnoittelun kannattavuudesta

- (826) Valion perusmaitojen hinnoittelu on edellä todetuin tavoin ollut yhtiön näkökulmasta koko ajan kannattavaa. Asiassa ei ole esitetty, että jokainen valmistettu maitolitra olisi kasvattanut Valion tappiota. Vaihtoehtoiskustannuksiin perustuvan kannattavuuslaskennan kautta yhtiö on tehnyt positiivista tulosta perusmaitojen myynnissä.
- (827) Valion näkökulmasta tarkoituksellista uhrausta ei ole tehty, koska perusmaitomyynnillä ja -hinnoittelulla on pyritty lisäämään yhtiön kannattavuutta ja näin on myös tapahtunut. Perusteita ei ole sille väitteelle, että Valiolla olisi ollut jokin perusmaitoja kannattavampi vaihtoehto.

- (828) Valio ohjaa raakamaidon käyttöä mahdollisimman kannattaviin kohteisiin. Perusmaidon myynti on ollut aina kannattavampaa kuin teollisuusvoin tai maitojauheen myynti. Todistustaakka siitä, että Valiolla olisi ollut muita kannattavampia vaihtoehtoja tai että maitojauhe tai teollisuusvoi olisi tuottanut Valiolle paremmin kuin perusmaitojen myynti aiempaa alemmalla hinnalla, on KKV:lla. Valio on joka tapauksessa osoittanut, että perusmaitojen myynti on kannattanut paremmin kuin viimesijainen vaihtoehto (teollisuusvoi tai maitojauhe), johon yhtiö olisi viime kädessä joutunut raakamaitovolyymit ohjaamaan, jos perusmaidot eivät olisi enää käyneet kaupaksi vuonna 2010. Henkilötodistelusta ei ole ilmennyt muuta.
- (829) Perusmaidot olivat myös vuoden 2010 hintatasoilla paremmin kannattavia kuin Valion realistiset tuotantovaihtoehdot. KKV on asiaa tutkinut, eikä se ole voinut muuta osoittaa eikä ole tätä kiistänyt-kään. Markkinaoikeuden ei olisi tullut arvioida asiaa toisin.
- (830) Valio oli vuonna 2010 vaarassa menettää jo yhdellä kaupalla noin 40 miljoonaa perusmaitolitraa. Kun yhtiöllä on vuosittain rakenteellista raaka-aineylijäämää, joka menee systemaattisesti kansainvälisten bulkkituotteiden tuotantoon (teollisuusvoi ja maitojauhe), on selvää, että parempikatteisten kotimaan tuoretuotteiden tuotannosta (esimerkiksi perusmaitoista) ylijääviä raakamaitolitroja ei ole mahdollista valmistaa ja myydä hyvätuottoisiksi kotimaan markkinoilla myytäviksi tuotteiksi. Todellisuudessa ylijäämät lisäävät aina kansainvälisten bulkkituotteiden vientiä.
- (831) Valiolla ei ole ollut markkinaoikeuden viittaamaa mahdollisuutta sopeuttaa vastaanottamansa raakamaidon määrää. Markkinaoikeus on virheellisesti käsitellyt raakamaidon vastaanottovelvollisuutta ja väitettyä liiketaloudellisesti kannattavampaa vaihtoehtoa oikeuttamisperusteina. Ne ovat olennaisia kysymyksiä arvioitaessa sitä, tekikö Valio uhrauksen alentaessaan perusmaitojen hintoja alkuvuonna 2010.

Raakamaidon ohjaus Valiolla

- (832) Valio vastaanottaa vuosittain merkittävän määrän raakamaitoa. Raaka-aineen tehokas ohjaus eri tuotantolaitoksiin ja tuotteisiin on merkittävä osa yhtiön osaamista.
- (833) Markkinaoikeus on todennut henkilötodistelusta ilmenneen, että Valio ei voi säädellä sitä, mihin tuotteisiin tietty raakamaito käy-

tään. Markkinaoikeuden mukaan tämä on tarkoittanut, että sääntelyä ei voida tehdä sen paremmin parempikatteisiin kuin alempinkatteisiin tuotteisiin. Markkinaoikeus on perustellut tällä muun ohella sitä, että KKV on voinut verrata Valion perusmaitojen valmistamisesta aiheutuvia kustannuksia perusmaitojen myyntituottoihin ottamatta muita tuotteita mukaan tarkasteluun. Markkinaoikeuden johtopäätökset ovat virheellisiä.

- (834) Markkinaoikeuden päätöksessä viitatussa henkilötodistelussa on ollut kysymys siitä, että maitotilalta kerättävää litraa on mahdoton korvamerkitä tietyn tuotteen valmistamiseen ja että Valio optimoi keräämänsä raakamaidon kohdistamista koko tuoteportfolion tuotteisiin. Henkilötodistelu on nimenomaan korostanut, että Valio tekee kokonaisuutta eli kokonaisraakamaitomassaa ohjataan yhtiössä jatkuvasti kysyntä ja kapasiteetti huomioon ottaen kokonaisuuden kannalta parhaaseen mahdolliseen kohteeseen. Perusmaitoja on keinotekoista tarkastella irrallaan muusta kokonaisuudesta.

Oikeus- ja taloustieteelliset kannanotot

- (835) Oikeus- ja taloustieteen kannanottojen perusteella on tarkasteltava vaihtoehtoisen toimintamallin kustannuksia, kun arvioidaan sitä, onko yritykselle aiheutunut vältettävissä olevia tappioita. Vaihtoehtoisina tuotteina tulee ottaa huomioon vain ne tuotteet, jotka voidaan tuottaa olemassa olevalla tuotantokapasiteetilla lyhyellä aikavälillä ja joille on kysyntää. Välttääkseen saalistuksen yritys on valittava vaihtoehtoisista toimintatavoista (suunniteltu hinnanalennus, tuotannosta luopuminen tai vaihtoehtoisen tuotteen tuottaminen) se, joka on sille kannattavin.
- (836) Edes muuttuvien kustannusten alittava hinnoittelu ei ole tietyissä tapauksissa saalistavaa, mikäli toteutettu hinnanalennus johtaa pienempään tappioon kuin realistinen vaihtoehtoinen toimintamalli. Tällaisessa tilanteessa yritys pystyy välttämään tappiota verrattuna vaihtoehtoiseen toimintamalliin. Tarkasteltavan toiminnan ja tuotannonalan erityispiirteet tulee ottaa huomioon vältettävissä olevien kustannusten arvioinnissa.
- (837) Valio ei ole omien kustannustensa kautta tarkasteltuna syyllistynyt saalistukseen. Yhtiö ei ole tehnyt toimintalogiikkansa kannalta uhrausta sillä perusmaitojen hinnoittelulla, joka käynnistettiin vuonna 2010. Markkinaoikeus on perustanut hintaruuvityyppisen päätöksensä puutteelliseen arviointiin raakamaidon hankintamarkki-

noiden tosiasiaolosuhteista, joita KKV:n tutkinnassakaan ei ole huomioitu.

Tuotevalikoima ja poissuljenta

- (838) Valion mukaan merkityksellinen seikka arvioitaessa poissuljentaa on yritysten luontainen tuotenippu, jolla ne kilpailevat markkinoilla. Komission täytäntöönpanotiedonannossa todetaan, että mikäli yritykset myyvät samanlaisia nippuja tai ne voisivat tehdä niin, tilanne tulisi nähdä yleensä kilpailuna toista nippua vastaan. Olennainen kysymys ei tällöin ole se, kattavatko lisätulot kunkin nippuun kuuluvan tuotteen aiheuttamat lisäkustannukset, vaan se, onko nipun hinnoissa kokonaisuudessaan kyse saalistushinnoista. Markkinaoikeuden päätöksessä ei ole viitettä tämän tulkinnan soveltamisesta.
- (839) Jokainen perusmaitomeijeri saa rinnakkaistuotteena perusmaidoista irtoavaa kermaa. Jokaisella vain perusmaitojakin myyvällä meijerillä on tuotannossa ja myynissä sekä perusmaitotuotteita että kerma-/rasvalinjan tuotteita. Tämä johtuu fyysikaalisesta välttämättömyydestä eikä ole tuotevalintakysymys.
- (840) Suomen laajuisilla perusmaitomarkkinoilla on poissuljennan arvioimiseksi tarkasteltava Valion kanssa yhtä tehokkaan perusmaitomeijerin kerma-/rasvatuotteiden tuotantoa ja myyntiä. Kun meijeri myy perusmaidot kotimaan markkinoille markkinahintaan, se myy myös kermatuotteet kotimaan markkinoille markkinahintaan. Markkinaoikeus ei ole ottanut huomioon perusmaitomeijerin väistämättömiä rinnakkaistuotteita. Raakamaito on yhteinen raaka-aine molemmille tuotteille (perusmaidolle ja kermalle) ja raakamaidon hankintakustannus on yhteinen kustannus.
- (841) Markkinaoikeus on virheellisesti perustellut kustannustarkastelun rajaamista perusmaitoihin keskeisesti sillä, että meijereiden tuotevalikoima on erilainen. Meijeriyrityksillä on niin Suomessa kuin muuallakin verrattain samankaltainen tuotenippu. Tuotevalikoima voi jossain määrin vaihdella, mutta vaikka tarkastelu rajattaisiin vain perusmaitojen tuotantoon ja myyntiin, ei meijeriyritys voi valita maitolinjan ja kermalinjan tuotteista vain toista. Niistä molemmista tulee väistämättä perusmaitomeijerin yhdistetty tuotevalikoima. Tältä osin perusmaitomeijereiden tuotevalikoima ei voi olla erilainen.

- (842) Meijeriyritysten kilpailua ja yhtä tehokkaan meijerin poissulkeutumisista tulisi tarkastella arvioimalla komission tavoitinippu vastaan nippu -kilpailua ja sen kannattavuutta. Valion perusmaitoliiketoimintaa koskevan tuloslaskelman (perusmaitotulosyksikkö) perusteella yhtiön liiketoiminta on aina tehnyt positiivista tulosta, kun tulos on laskettu tällä logiikalla. Näin olisi myös yhtä tehokkaan kilpailijan pitänyt pystyä tekemään.
- (843) Tuloslaskelmassa on lähdetty siitä luontaisesta hypoteesista, että kun perusmaitotuotannossa irtoaa kermaa, se myydään kotimaan markkinoille erityyppisinä kermatuotteina. Isoissa volyymeissa, kuten Valiolla, maitorasvaa voi jäädä kermatarpeista yli, jolloin tehokas meijeri myy maitorasvan voipohjaisina levitteinä kotimaan markkinoilla. Kilpailijoiden kerma-ansaintaa koskevat selvitykset ovat olleet tästä syystä keskeistä aineistoa.

Vakiintunut hintataso ja poissuljenta

- (844) Komission täytäntöönpanotiedonannossa on todettu, että saalistushinnoittelu on vähemmän todennäköistä, jos menettelytavassa on kyse pitkän aikaa sovelletusta alhaisesta hinnasta. Markkinaoikeus on sivuuttanut perusmaitojen myynissä 2000-luvun vakiintuneen hintatason eikä ole ottanut taloudellisia tosiasioita huomioon.
- (845) Perusmaitojen vähittäiskauppojen tukkuhinta oli kansainvälisistä suhdannesyistä hetkellisesti poikkeuksellisen korkealla vuosina 2008 ja 2009. Tätä ennen hintataso oli kuitenkin vakiintuneesti samalla tasolla, johon se palasi vuonna 2010 väitetyn saalistushinnoittelun alkaessa. Kaikki Valion kilpailijat ovat toimineet perusmaitomarkkinoilla tuona aikana, eikä poissuljenta ole koko 2000-luvulla tapahtunut.
- (846) Valio on markkinaoikeudessa osoittanut, että sen hinnat eivät ole koskaan 2000-luvulla edellä mainittua poikkeusjaksoa lukuun ottamatta kattaneet KKV:n laskentatavalla määritellyjä kustannuksia. Poissuljenta ei silti ole tapahtunut. KKV tai markkinaoikeus ei ole analysoinut tätä hintatasoa tai syytä sille, miksi vakiintunut hintataso suhteessa Valion tilityshintaan ei ole johtanut kilpailijoiden tappioihin ja sulkeutumiseen markkinoilta.
- (847) Valiolla ei ole ollut aihetta olettaa, että paluu 2000-luvun vakiintuneelle hintatasolle vuonna 2010 olisi voinut olla saalistavaa. Mark-

kinaoikeuden toteamin tavoin myöskään KKV ei ole esittänyt selvitystä Valion menettelyn vahingollisista vaikutuksista.

Kilpailijoiden poissuljenta ja kuluttajahaitta

- (848) Saalistushinnoittelun oikeudellinen tunnusmerkistö edellyttää uhrauksen lisäksi sitä, että on olemassa riski yhtä tehokkaan kilpailijan poissuljennasta. Tämän arvioimiseksi on selvitettävä, onko nimenomaan määräävässä asemassa olevan yrityksen väitetyn taloudellisen uhrauksen seurauksena syntynyt yhtä tehokkaan kilpailijan poissuljenta tai sen uhkaa.
- (849) Valio ei ole vaihtoehtoiskustannustarkastelulla uhrannut tulostaan tai luopunut voitosta, jota se olisi voinut saada. Valio ei siten ole tehnyt taloudellista uhrausta eikä asiassa ole myöskään voinut olla hypoteettisen yhtä tehokkaan kilpailijan poissulkeutumisriskiä saalistushinnoitteluperusteella. Sellainenkin teoreettinen minimimeijeri, joka olisi päättänyt erikoistua pelkkiin perusmaitoihin, olisi pystynyt hankkimaan raakamaitonsa markkinalta ja kattamaan kustannuksensa, koska myös tällainen meijeri on saanut perusmaitojen tuotannosta ylijäävästä kermasta markkinatuottoja.
- (850) Raakamaito on jakamaton yhteiskustannus perusmaidolle ja sen ylijäämäkermasta valmistettaville rinnakkaistuotteille. Näistä rinnakkaistuotteista saatua tuottoa ei voida jättää ottamatta huomioon arvioitaessa sitä, onko Valion hinnoittelusta voinut seurata yhtä tehokkaan kilpailijan poissuljentariskiä.
- (851) KKV on tutkinut poissuljenta puutteellisesti, eivätkä kilpailijoiden edustajien kertomukset asiasta riitä selvitykseksi. KKV ei ole edes yrittänyt perustella, miksi Valion hinnoittelu johtaisi poissuljentaan tehokkaan perusmaitovalmistuksen kermaosan rationaalisesti hyödyntävän meijeriyrityksen näkökulmasta. KKV ei ole perustanut arviointiaan oikeuskäytännössä ja komission täytäntöönpanotiedonannossa edellytettyn yhtä tehokkaan kilpailijan testiin.
- (852) Kilpailijoiden väitteet eivät ole luotettavaa näyttöä saalistushinnoittelusta, eivätkä kilpailijoiden väitteet taloudellisista vaikeuksista voi korvata asianmukaista taloudellista analyysiä yhtä tehokkaan kilpailijan poissuljennasta. Asiassa ei ole osoitettu, että Valion menettelyllä olisi ollut poissulkevia vaikutuksia edes yhtiön olemassa oleviin kilpailijoihin.

- (853) Valion pienemmät kilpailijat ovat pystyneet maksamaan Valion kanssa kilpailukykyistä tilityshintaa tuoteportfolionsa kokonaistuottojen perusteella. Yksikään Valion olemassa olevista kilpailijoista ei ole sulkeutunut tai ollut vaarassa sulkeutua pois markkinoilta, vaan alalle on päinvastoin tullut uusia merkittäviä toimijoita.
- (854) Arlan osalta perusmaidon myyntituloksen näennäinen tappiollisuus ei johdu Valion perusmaitojen hinnoittelusta. Siirtohintojen asettamisen valinnoilla voidaan vaikuttaa siirtohinnoittelun sääntöjä rikkomatta tytäryhtiön tuloksen tasoon. Ruotsalaisesta raakmaidosta tehdyn perusmaidon myynti on todennäköisesti ollut Arlalle tosiasiallisesti kannattavaa liiketoimintaa.
- (855) KKV ei ole edes pyrkinyt osoittamaan, että kilpailijoiden väitetty poissulkeutuminen aiheuttaisi kuluttajahaittaa. KKV ei ole täyttänyt todistustaakkaansa. Puuttuminen Valion menettelyyn olisi kuluttajahyvinvoinnin kannalta haitallista ja kilpailuoikeuden tavoitteiden vastaista. Viraston esittämä kritiikki Valion tehokkuudesta tai tuottajajäljäämän maksimoinnista on perusteetonta.

8.6.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (hinnoittelun arvioiminen)

8.6.4.1 Hinnoittelun arvioinnin perusteet

- (856) Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksosta VI.8.3 ilmenevät asian oikeudellisen arvioinnin yleiset perusteet. Valion hinnoittelua on arvioitava näiden perusteiden mukaisesti.
- (857) Edellä mainitusta jaksosta ilmenevin tavoin unionin tuomioistuin on vahvistanut kaksi menetelmää sen tutkimiseksi, onko määräävässä markkina-asemassa oleva yritys käyttänyt saalistushinnoittelumenetelmää. Oikeuskäytännön mukaan muuttuvien kustannusten keskiarvoa (AVC) alempia hintoja on lähtökohtaisesti pidettävä osoituksena markkina-aseman väärinkäytöstä, koska määräävässä asemassa olevan, tällaisia hintoja soveltavan yrityksen taloudellisenä tarkoituksena ei voi olla muu kuin kilpailijan syrjäyttäminen. Kokonaiskustannusten keskiarvoa (ATC) alempia mutta muuttuvien kustannusten keskiarvoa korkeampia hintoja on puolestaan pidettävä osoituksena väärinkäytöstä ainoastaan, jos ne on vahvistettu osana kilpailijan syrjäyttämiseen tähtäävää suunnitelmaa (asia C-62/86 *AKZO v. komissio*, 71 ja 72 kohta, asia C-333/94 P *Tetra Pak v. ko-*

missio, 41 kohta ja asia C-202/07 P *France Télécom v. komissio*, 109 kohta).

- (858) Valio on keskeisesti esittänyt, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvia, muuttuvien kustannusten ja kokonaiskustannusten tarkasteluun liittyviä edellä mainittuja menetelmiä ei voida esillä olevassa asiassa käyttää yhtiön menettelyn arviointiin. Valio on viitannut tältä osin muun ohella liiketoimintansa tosiasialliseen luonteeseen osuustoiminnallisena meijeriliiketoimintana sekä tähän liittyen siihen, että raakamaito on yhtiön kannalta tosiasiasa kiinteä kustannus. Lisäksi yhtiö on viitannut siihen, että se maksaa omistajilleen raakamaidosta tilityshintaa koko tuoteportfolion tuottojen perusteella ja tilityshintaan sisältyy siten voitonjaon osuus.
- (859) Valion mukaan oikea tapa arvioida sen menettelyä olisi SEUT 102 artiklan soveltamista koskevan komission tiedonannon mukainen arviointi, sellaisena kuin yhtiö on tiedonantoa tulkinnut. Yhtiön mukaan saalistushinnoittelun toteamisen kannalta välttämättömän uhrauksen arvioinnissa tulisi raakamaidon osalta ottaa perusmaidon kustannuksena huomioon vain maitoraaka-aineen vältettävissä oleva lisäkustannus. Raakamaidon vältettävissä oleva lisäkustannus on tässä tapauksessa yhtiön mukaan perusmaitoihin nähden vaihtoehtoisista tuotteista (käytännössä kansainvälisistä bulkkituotteista) saatavissa oleva vaihtoehtoinen tuotto eli vaihtoehtoiskustannus.
- (860) Siinä tapauksessa, että asiassa mentäisiin vastoin Valion käsitystä vaihtoehtoiskustannusarvioinnin sijaan edellä mainitun oikeuskäytännön mukaisten kustannusmittarien arviointiin, yhtiön mukaan kannattavuutta tulisi arvioida niin sanotun perusmaitotulosyksikön tasolla. Yhtiön mukaan kustannusten ja kannattavuuden tarkastelu komission tiedonannon mukaisesti nippu nippua vastaan ilman jaetun raaka-ainekustannuksen allokaatiota olisi ensisijainen ja oikea tapa arvioida yhtiön hinnoittelun kannattavuutta ja saalistavuutta, jos sitä on arvioitava aikaisemman oikeuskäytännön mukaisten kustannusmittareiden (AVC/ATC) perusteella.
- (861) KKV on päätöksessään arvioinut Valion hinnoittelua unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvien, muuttuvien kustannusten ja kokonaiskustannusten tarkasteluun liittyvien edellä mainittujen menetelmien perusteella. Valion valituksen johdosta asiassa tulee ensisijaisesti ratkaistavaksi, onko KKV:n päätös tältä osin Valion esittämällä perusteilla lainvastainen.

- (862) Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.8.4.4 todettiin tavoin KKV:n päätös ei ole Valion esittämällä kustannusten luonteen määrittelemistä koskevilla perusteilla lainvastainen. Kuten mainitussa jaksossa on todettu, muun ohella raakamaidon kustannuksessa on kysymys saalistushinnoittelua arvioitaessa luonteeltaan muuttuvana pidettävästä Valion kustannuksesta, eikä raakamaidosta maksettavaan tilityshintaan voida todeta sisältyvän sellaista voitonjako-osuutta, jota ei tulisi pitää saalistushinnoittelua arvioitaessa yhtiön kannalta kustannuksena. Valion näiltä osin esittämistä väitteistä ei näin ollen johdu, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvat hinnoittelun arviointimenetelmät olisivat esillä olevassa asiassa soveltumattomia yhtiön menettelyn arviointiin ja että KKV:n päätös olisi tällä perusteella lainvastainen.
- (863) SEUT 102 artiklan soveltamista koskevassa komission tiedonannossa on vahvistettu ainoastaan komission hallintokäytännössään noudattamat periaatteet valittaessa tapauksia, joissa komission on tarkoitus ensisijaisesti ryhtyä toimenpiteisiin. Komission noudattama hallintokäytäntö ei kuitenkaan velvoita kansallisia tuomioistuinta eikä kilpailuviranomaisia (asia C-23/14 *Post Danmark*, 52 kohta).
- (864) Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä ja sen vaikutuksia yksittäisessä tapauksessa arvioitaessa komission tiedonanto voidaan ottaa huomioon kuvauksena siitä, millä tavalla komissio unionin kilpailuoikeutta soveltaa. Tiedonannosta ei kuitenkaan voi johtua, että sellaisen menettelyn, jota SEUT 102 artiklan tai sen tulkintaa ja soveltamista koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa on pidettävä määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä, ei katsottaisi olevan väärinkäyttöä.
- (865) Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä ja määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen hinnoittelukäytäntöjä arvioitaessa on otettava huomioon olosuhteet kokonaisuudessaan. Yksi Valion hinnoittelua arvioitaessa huomioon otettava keskeinen seikka on yhtiön esittämin tavoin se, että perusmaitojen valmistamisessa käytettävää raakamaitoa, samoin kuin siitä perusmaitojen valmistamisen yhteydessä eroteltavia osia käytetään useiden muidenkin, kannattavuudeltaan vaihtelevien tuotteiden raaka-aineena.
- (866) Valion voidaan olettaa pyrkivän raakamaidon hankinnassa ja jalostamisessa toimimaan tavalla, jonka se arvioi olevan sille taloudellisesti mahdollisimman kannattava, kun otetaan huomioon sen liike-

toiminnan kokonaisuus. Tämä voi edellä todetuin tavoin tarkoittaa esimerkiksi sitä, että yhtiö pyrkii jalostamaan hankkimaansa raakamaitoa ensisijaisesti ja mahdollisimman suurissa määrin parhaimmin kannattaviksi tuotteiksi. Toisaalta tämä voi tarkoittaa myös esimerkiksi sitä, että Valio pyrkii liiketoimintakokonaisuutensa optimoimiseksi ottamaan raakamaidon hankinnassa huomioon niitä etuja, joita vahvasta asemasta raakamaidon hankinnassa ja sitä myöden useiden erilaisten meijerituotteiden valmistamisen kannalta tarpeellisen raaka-aineen hallinnassa aiheutuu.

- (867) Selvää on, että Valion liiketoiminnan kannattavuutta samoin kuin raakamaidon käytön kannattavuutta koko liiketoiminnan tasolla voidaan arvioida erilaisia taloudellisia malleja ja laskentatapoja käyttäen. Valion esittämästä asiantuntijalausunnosta ilmenevin tavoin (Malmi–Ikäheimo 10.9.2012) liiketoiminnan kokonaisuuden kannalta arvioitaessa tarkastelu kohdistuu ennen kaikkea siihen, minkälaista tuottoa yhdellä raakamaitolitralla on saatu tai olisi voitu saada aikaan ja kattavatko myytyjen tuotteiden yhdessä keräämät tuotot raaka-aineen hankkimisesta ja jalostamisesta aiheutuneet kustannukset. Tällaisella lähestymistavalla hinnoittelu, joka ei esimerkiksi tietyn yksittäisen tuoteryhmän osalta kata siihen kohdistettavissa olevia raaka-aineen kustannuksia, voi olla liiketoiminnan kokonaisuuden kannalta arvioitavissa kannattavaksi.
- (868) KKV:n päätös ei kuitenkaan koske Valion koko liiketoimintaa eikä kaikkia yhtiön raakamaidosta valmistamia tuotteita, vaan esillä olevassa asiassa on kysymys Valion menettelystä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.5.4 tarkoitetuilla perusmaitojen valmistuksen ja tukkumyynnin markkinoilla. Yhtiön näillä markkinoilla soveltaman hinnoittelun arviointiperusteiden tulee olla sellaiset, että niiden perusteella voidaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvan yhtä tehokkaan kilpailijan kriteerin mukaisesti tutkia, ovatko määräävässä asemassa olevan yrityksen hinnoittelukäytännöt sellaisia, että ne saattavat syrjäyttää markkinoilta kilpailijan, joka toimii yhtä tehokkaasti kuin mainittu yritys.
- (869) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei ole löydettävissä tukea sille, että saalistushinnoittelun toteamiseksi tulisi tarkastella Valion esittämien tavoin sellaisia vaihtoehtoiskustannuksia tai sellaisia tuottoja, jotka merkitsevässä määrin perustuvat tai liittyvät yhtiön toimintaan asian kannalta merkityksellisten markkinoiden ulkopuolella. Hintaruuvia koskevassa oikeuskäytännössään unionin tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että muista kuin

hintaruuviarvion kohteena olleista, erillisille markkinoille kuuluneista palveluista saatuja tuloja ei ollut otettava huomioon tutkittaessa sitä, ovatko vähintään yhtä tehokkaat kilpailijat kuin valittaja epäyhdenvertaisessa tilanteessa loppukäyttäjille tarkoitettujen käyttöoikeuspalveluiden vähittäismarkkinoilla vallitsevissa kilpailuolosuhteissa (asia C-280/08 P *Deutsche Telekom v. komissio*, 236 kohta).

- (870) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella saalistushinnoittelu on itsenäinen määrävän markkina-aseman väärinkäytön muoto. SEUT 102 artiklassa kiellettyä saalistushinnoitteluna on pidettävä määrävässä markkina-asemassa olevan yrityksen menettelyä, joka täyttää unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä tältä osin ilmenevät edellytykset. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössään vahvistamat menetelmät saalistushinnoittelun toteutukseksi perustuvat edellä todetuin tavoin määrävässä asemassa olevan yrityksen hintojen sekä sen muuttuvien kustannusten tai kokonaiskustannusten keskiarvon välisen suhteen arvioimiseen.
- (871) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan muuttuvien kustannusten keskiarvoa (AVC) alhaisempia hintoja on lähtökohdaisesti pidettävä osoituksena määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä, koska määrävässä asemassa olevan, tällaisia hintoja soveltavan yrityksen taloudellisena tarkoituksena ei voi olla muu kuin kilpailijan syrjäyttäminen (esimerkiksi asia C-202/07 P *France Télécom v. komissio*). Saalistushinnoittelu on voitava sanktioida heti, kun on olemassa kilpailijoiden syrjäyttämisen vaara. Tavoitellun päämäärän eli vääristymättömän kilpailun ylläpitämisen vuoksi ei voida odottaa, että tällainen toimintatapa todella johtaa kilpailijoiden todelliseen syrjäyttämiseen (asia C-333/94 P *Tetra Pak v. komissio*).
- (872) Valion menettelyä on esillä olevassa asiassa arvioitava unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevien edellä todettujen menetelmien mukaisesti. Kuten edellä on todettu (korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksot VI.8.4.4 ja VI.8.5.4), KKV on näiden menetelmien soveltamisen edellyttämällä tavalla voinut esillä olevassa asiassa määrittellä asian kannalta merkityksellisten Valion kustannusten luonteen ja kohdistaa ne tarkastelun kohteena olevalle toiminnalle päätöksestään ilmenevällä tavalla. Asiassa ei ole todettavissa, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvat hinnoittelun arviointimenetelmät olisivat Valion näiltä

osin esittämistä syistä soveltumattomia yhtiön menettelyn arviointiin.

- (873) Valion esittämällä tavalla määritellyt vaihtoehtoiskustannukset muodostuvat saadun selvityksen perusteella esillä olevassa asiassa pienemmiksi kuin ne muuttuvat kustannukset, jotka perusmaitoilta on voitu edellä todetuin tavoin kohdistaa. Perusmaitojen valmistuksen ja tukkumyynnin markkinoilla noudatetun hinnoittelun arvioinnin perustaminen sellaisten vaihtoehtoiskustannusten tarkasteluun, jotka eivät vastaa tarkastelun kohteena olevalle toiminnalle kohdistettavissa olevia Valion kustannuksia, ei mahdollistaisi esillä olevassa asiassa ja sen kannalta merkityksellisillä markkinoilla saalistushinnoittelun tunnistamista kaikissa sellaisissa tilanteissa, joissa hinnoittelua olisi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti arvioitaessa pidettävä saalistushinnoitteluna. Saalistushinnoittelun toteamista esillä olevassa asiassa ei voida katsoa estävän sen, että perusmaitojen kustannukset alittava hinnoittelu on mahdollisesti ollut Valion liiketoiminnan kokonaisuuden kannalta, esimerkiksi muusta liiketoiminnasta saatavat tulot tai vahvaan asemaan raakamaidon hankinnassa liittyvät edellä mainitut edut huomioon ottaen, yhtiön tarkoituksenmukaisempaan pitämää vaihtoehtoa kuin toiminnan ohjaaminen yhtiön vaihtoehtoiseksi esittämään toimintaan.
- (874) Kuten korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.8.5.4 on todettu, Valion oikeudenkäynnin aikana esittämät laskelmat, joissa on esitetty yhtiön kerma- ja rasvatuotteiden tulos osana perusmaitojen kannattavuutta, perustuvat saadun selvityksen perusteella jälkikäteen puolustautumista ja oikeudenkäyntiä varten laadittuihin selvityksiin. Laskelmat eivät perustu raportointiin tai laskentaan, jota Valio olisi seurannut normaalisti liiketoiminnassaan. Lisäksi, kuten jäljempänä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksosta VI.8.7.4 ilmenee, Valion hinnoittelustrategian sisältöä koskevasta keskeisestä asiakirja-aineistosta ei ole todettavissa, että yhtiö olisi tässä asiassa merkityksellisiä perusmaitojen hinnoittelua koskevia päätöksiä tehdessään ottanut huomioon muista tuotteista saatavia tuottoja tavalla, joka uskottavasti tukisi yhtiön oikeudenkäynnin aikana esittämiä näkemyksiä siitä, miten hinnoittelun kannattavuutta tulisi arvioida.
- (875) Sen, että Valio olisi mahdollisesti pystynyt kattamaan merkityksellisten markkinoiden ulkopuolisen toimintansa tuotoilla perusmaitojen kustannukset alittavaa hinnoittelua, ei edellä sekä muutoin kor-

keimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksoissa VI.8.3, VI.8.4.4 ja VI.8.5.4 lausuttuun nähden voida katsoa olevan esteenä perusmaitojen valmistuksen ja tukkumyynnin markkinoilla noudatetun hinnoittelun toteamiselle saalistushinnoitteluksi, kun asiaa arvioidaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevien menetelmien mukaisesti.

- (876) KKV on päätöksessään arvioinut Valion hinnoittelua unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevien menetelmien mukaisesti, kuten sen on edellä lausuttuun nähden tullutkin tehdä. Asiassa ei ole todettavissa, että kyseiset menetelmät olisivat olleet soveltumattomia yhtiön menettelyn arviointiin tai että yhtiön menettelyä olisi tullut muustakaan syystä arvioida muiden menetelmien perusteella.
- (877) Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon markkinaoikeuden päätöksen perustelut sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, KKV on voinut arvioida Valion perusmaitojen hinnoittelua päätöksestään ilmenevin perustein eikä päätös ole yhtiön tältä osin esittämillä perusteilla lainvastainen. Markkinaoikeuden johtopäätökset eivät näin ollen ole tältä osin lopputulokseltaan virheelliset.

8.6.4.2 Hinnoittelun arviointiperusteiden soveltaminen

- (878) Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksoissa VI.8.4.4, VI.8.5.4 ja VI 8.6.4.1 lausuttuun nähden KKV on esillä olevassa asiassa voinut arvioida Valion hinnoittelua siten kuin viraston päätöksestä ilmenee. Markkinaoikeuden päätöksen mukaan ja siitä ilmenevässä laajuudessa Valio on hyväksynyt KKV:n päätökseen sisältyvän kustannusten kattamista koskevan laskelman teknisen ja matemaattisen oikeellisuuden (markkinaoikeuden päätöksen 811 kohta).
- (879) Korkein hallinto-oikeus katsoo markkinaoikeuden ja KKV:n päätöksistä tältä osin ilmenevin perustein, että Valion perusmaitojen tässä asiassa merkitykselliset keskimääräiset hinnat ovat alittaneet keskimääräiset muuttuvat kustannukset ajanjaksolla 1.3.2010–31.8.2012. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan muuttuvien kustannusten keskiarvoa alhaisempia hintoja on lähtökohtaisesti pidettävä osoituksena määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä, koska määräävässä asemassa olevan, tällaisia hin-

toja soveltavan yrityksen taloudellisena tarkoituksena ei voi olla muu kuin kilpailijan syrjäyttäminen.

- (880) Markkinaoikeuden päätöksen mukaisesti (pätöksen 1259 kohta) asiassa ei ole todettavissa, että Valion muuttuvat kustannukset alittava hinnoittelu olisi päättynyt ennen KKV:n päätöksen antamista. Valion perusmaitojen edellä todetut keskimääräiset hinnat ovat siten alittaneet keskimääräiset muuttuvat kustannukset edellä mainitun ajanjakson jälkeenkin ainakin 20.12.2012 saakka.

8.7 Hinnoittelustrategiasta esitetty näyttö

8.7.1 KKV:n päätös

- (881) *KKV:n päätöksen* mukaan muuttuvien kustannusten keskiarvoa alhaisempia hintoja on aina pidettävä osoituksena määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Kokonaiskustannusten keskiarvoa alhaisempia mutta muuttuvien kustannusten keskiarvoa korkeampia hintoja on pidettävä osoituksena markkina-aseman väärinkäytöstä, jos syrjäyttämistarkoitus voidaan näyttää toteen (pätöksen 381 kohta).
- (882) KKV ei ole pitänyt välttämättömänä näyttää toteen Valion syrjäyttämistarkoitusta, koska yhtiön keskimääräinen myyntihinta on tarkastellulla ajanjaksolla alittanut perusmaitoliiketoiminnan keskimääräiset muuttuvat kustannukset, mikä on sellaisenaan osoitus määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä. KKV on kuitenkin tarkastellut myös syrjäyttämistarkoitusta ilmentävää näyttöä todeten, että Valion menettelyssä on syrjäyttämistarkoituksen myötä ollut kysymys määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä siinäkin tapauksessa, että perusmaitojen hintojen katsottaisiin kattaneen muuttuvat kustannukset mutta jääneen alle kokonaiskustannusten (pätöksen 375, 376 ja 381 kohta).
- (883) KKV on syrjäyttämistarkoitusta arvioidessaan tarkastellut ensisijaisesti Valion sisäisiä asiakirjoja ja niistä esiin käyvää hinnoittelustrategiaa (pätöksen 382 kohta). KKV on todennut tältä osin muun ohella seuraavaa:
- (884) Valion hinnoittelustrategian taustalla oli vuoden 2009 aikana kiristynyt Valion ja Arlan välinen kilpailutilanne. Tilanne kärjistyi helmikuussa 2010, kun HOK-Elanto ja kaksi muuta S-ryhmän alueosuuskauppaa siirtyivät Valiolta Arlalle. Tämä merkitsi selvää pудо-

tusta S-ryhmän Valiolta tekemiin hankintoihin vuoden 2010 aikana (päätöksen 383 ja 384 kohta).

- (885) Vastauksena markkinaosuuden ja toimitusvolyymien laskuun Valio omaksui keväällä 2010 kilpailun vastaiseen markkinoiden sulkemiseen tähtäävän strategian. Yhtiö toteutti kevään 2010 aikana perusmaitojen hinnan laskut, joiden johtavana tarkoituksena oli lopettaa perusmaitojen raaka-aineena käytettävän raakamaidon tuonti Ruotsista, saavuttaa 80 prosentin markkinaosuus ja tämän jälkeen nostaa perusmaitojen hinnat aiemmalle tasolle. Valion pyrkimyksenä oli saada tuontimaitoon perustuvat maitotuotteet pois Suomen markkinoilta (päätöksen 385–387 kohta).
- (886) Kolmen S-ryhmän alueosuuskaupan pääasiallisen toimittajuuden menetyksen jälkeen Valio toteutti 1.3.2010 merkittävän, hintalinjaltaan samanlaisen alennuksen kaikille vähittäiskauppa-asiakkailleen. Aloite hintojen alentamisesta kesken sopimuskauden tuli Valion ylimmästä johdosta, ja asia hyväksyttiin yhtiön hallituksessa. Valio toteutti alennuksen omasta aloitteestaan (päätöksen 388–391 kohta).
- (887) Valio ei onnistunut pyrkimyksissään saada takaisin menettämänsä myyntiä huolimatta merkittävistä hinnanalennuksista 1.3.2010. Yhtiö tarjosi SOK:lle lisäalennuksia 1.4.2010 alkaen. Lisäalennukset eivät johdaneet siihen, että SOK olisi siirtänyt hankintojaan Valiolle, koska Arla laski myös hintojaan. Markkina-tilannetta, maitokatteen heikentymistä, kilpailun vastaiseen markkinoiden sulkemiseen tähtäävää liiketoimintastrategiaa ja markkinaosuustavoitetta käsiteltiin yhtiön johtoryhmässä (päätöksen 392–395 kohta). Valion tarkoituksena on ollut ylläpitää keväällä 2010 luomansa hinta- ja kannattavuustaso myös vuonna 2011 markkinaosuustavoitteensa saavuttaakseen. Asiakirjanäyttö kuvaa yhtiön strategiaa ja varautumista siihen, että pitkään alhaisina pidetyt hinnat saavat aikaan toivotun lopputuloksen (päätöksen 396 ja 397 kohta).

- (888) KKV:n johtopäätösten mukaan asiakirja-aineisto osoittaa ensinnäkin sen, että Valio omaksui vuoden 2010 keväällä strategian, jonka tarkoituksena oli lopettaa perusmaitojen raaka-aineena käytettävän raakamaidon tuonti Ruotsista. Valio laski perusmaitojen hinnat ja piti ne tasolla, joka johtaa kilpailun vastaiseen markkinoiden sulkemiseen. Toiseksi aineisto osoittaa, että Valion tarkoituksena oli saavuttaa erittäin merkittävä 80 prosentin markkinaosuus vuoden 2011 loppuun mennessä. Tämän markkinaosuuden saavuttaminen olisi merkinnyt sitä, että Arla olisi marginalisoitunut pieneksi alueelliseksi toimijaksi tai poistunut kokonaan markkinoilta. Valion tavoitteena oli myös se, että Arlan markkinaosuuden putoamisen myötä yhtiön sopimustuottajat siirtyisivät valiolaisiin osuuskuntiin (päätöksen 398 ja 399 kohta).
- (889) Tavoitteisiinsa päästäkseen Valio alensi perusmaitojen hinnat 1.3.2010 tasolle, jonka tarkoituksena oli tehdä Arlan toiminta kannattamattomaksi. Kun maaliskuussa toteutettu kertaluonteinen hintojen lasku ei tuottanut toivottua tulosta riittävän nopeasti, Valio teki 25.3.2010 yksinomaan SOK:lle suunnatun lisäalennustarjouksen, jonka ehtona oli, että S-ryhmä lisää perusmaidon hankintojaan Valiolta. Tarkoituksena oli aiheuttaa sekaannusta ostokentässä ja tarjota lisäalennuksia aikataulussa, joka lisää kilpailun vastaisen markkinoiden sulkemisen todennäköisyyttä (päätöksen 400 kohta).
- (890) KKV:n mukaan asiakirja-aineisto osoittaa kokonaisuudessaan, että Valion hinnoittelun tavoitteena on kevästä 2010 lähtien ollut markkinoiden sulkeminen kilpailun vastaisesti yhtiön oman perusmaitoliiketoiminnan tuloksen uhrauksen kustannuksella. Asiakirja-aineisto sisältää yksilöidyn ja yhtiön ylimmän johdon linjaaman strategian, sen perustelut ja konkreettisen toimintasuunnitelman siitä, millä tavalla Valio tulee sulkemaan Suomen perusmaitojen markkinat kilpailun vastaisesti. Valion aikomuksesta poistaa tehokas kilpailu markkinoilta on luotettavat ja yhtäpitävät todisteet (päätöksen 401–403 kohta).

8.7.2 *Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset*

- (891) Markkinaoikeus on unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten todennut, että kun Valion perusmaitojen hinnoittelu on alittanut niiden keskimääräiset muuttuvat kustannukset, yhtiöllä oletetaan olleen syrjäyttämistarkoitus eikä KKV:n ole tarpeen osoittaa sitä erikseen (markkinaoikeuden päätöksen 826–830 kohta).
- (892) Markkinaoikeus on kuitenkin arvioinut myös KKV:n esittämän selvityksen kilpailijoiden syrjäyttämistarkoituksesta. Markkinaoikeus on päätöksestään tarkemmin ilmenevin perustein hyväksynyt viraston tältä osin tekemät keskeiset johtopäätökset (831–916 kohta).
- (893) Markkinaoikeus on tältä osin todennut ratkaisunsa perusteluina muun ohella seuraavaa:
- (894) KKV:n päätöksessä viitatussa asiakirja-aineistosta ilmenee kokonaisuutena arvioituna, että Valio on 1.3.2010 alkaen tehnyt hinnanalennuksesta asiakas-kohtaiset toimet käsittävän yksityiskohtaisen suunnitelman, jonka tarkoituksena on ollut 18 kuukauden aikana eli ennen vuoden 2011 loppua saada Arlan aloittama ruotsalaisen raakamaidon maahantuonti loppumaan tai ainakin merkittävästi pienenemään. Suunnitelman tarkoituksena on edelleen ollut saada Arla poistumaan markkinoilta tai ainakin yhtiön markkinaosuus pienenemään, kasvattaa Valion markkinaosuus 80 prosenttiin ja nostaa perusmaitojen hintoja tavoitteen tultua saavutetuksi. Asiaa ei anna aiheutta arvioida toisin se Valion viittaama seikka, että yhtiön strategisena tavoitteena on jo vuonna 2009 ollut saavuttaa 80 prosentin markkinaosuus maidoissa.
- (895) Asiakirjanäytöstä käy ilmi Valion olleen tietoinen siitä, että sen omaksuma hinnoittelustrategia on ollut taloudellisesti kestävä sen kilpailijoille. Valion tiedossa on ollut, että kilpailijat eivät pidemmällä aikavälillä pystyisi vastaamaan Valion hinnoitteluun. Samoin yhtiö on ollut tietoinen siitä, että se pystyy toimimaan markkinoilla kilpailijoitaan, erityisesti Arlaa kannattavammin. Valion ylimmässä johdossa laaditut asiakirjat osoittavat yhtiön tarkoituksena olleen Arlan

syRJäyttäminen markkinoilta kokonaan tai merkittäviä osin.

- (896) Asiakirjoista ilmenevää syrjäyttämistarkoitusta tukevat useiden henkilötodistajien kertomukset siitä, että Valion 1.3.2010 alkaen toteuttama hinnanalennus on ollut sekä ajankohdaltaan että suuruudeltaan poikkeuksellinen. Asiaa ei anna aiheutta arvioida toisin todistajina kuultujen Valion edustajien kertoma eikä se, että Valion myyntikokouksissa on käsitelty erillisiä johdon tilanne- ja strategiakatsauksia tai että näitä muita asiakirjoja on mahdollisesti koottu omiin strategiamappeihin.
- (897) Asiassa tältä osin esitetty asiakirja-aineisto muodostuu asiakirjoista, jotka Valion ylin johto on osoittanut yhtiön johtavissa tai vastaavissa tehtävissä oleville henkilöille tai jotka ovat tällaisten henkilöiden välisiä. Ei ole uskottavaa, että asiakirjoissa olevat kielelliset ilmaukset olisivat olleet objektiivisesti arvioidusta sisällöstään poiketen kaupallista kielenkäyttöä taikka tarkoitettu lohdutukseksi tai kannustukseksi. Sillä, että Valio ei ole onnistunut pysäyttämään perusmaitomääriensä laskua, ei ole merkityksellistä asian arvioinnissa.

8.7.3 Valion kanta ja sen keskeiset perustelut

- (898) Valio on korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksoista IV.1, IV.4 ja IV.5.4 ilmenevän lisäksi esittänyt muun ohella seuraavaa:
- (899) Valion mukaan asiakirjanäytöllä ei ole merkitystä arvioitaessa todettua väärinkäyttöä, mutta markkinaoikeus on silti jostain syystä arvioinut viraston saalistustarkoitusta koskevat väitteet. Joka tapauksessa yhtiöllä ei ole ollut saalistusstrategiaa eikä sellaista ole näytetty. Vaadittava näyttöstandardi on sivuutettu.
- (900) Arvioidessaan KKV:n näyttöä saalistustarkoituksesta markkinaoikeus ei ole ottanut huomioon saalistusstrategian olemassaoloa koskevaa näyttöstandardia sellaisena kuin se ilmenee oikeuskäytännöstä, komission ohjeistuksesta ja oikeuskirjallisuudesta. Saalistusstrategian osoittamiseksi on oltava painavia ja vakuuttavia todisteita.

- (901) Komission mukaan arvioinnissa merkityksellisiä ovat välittömät todisteet, jotka selvästi osoittavat uhrauksen ja markkinoiden sulkemiseen tähtäävän strategian. Välittömillä todisteilla ei tarkoiteta yhtiön sisäisen kielenkäytön yksittäisiä, vahvojakaan ilmaisuja. KKV ei ole esittänyt komission ohjeistuksessa edellytettyä välitöntä näyttöä. Viraston asiakirjanäyttöön ei sisälly yksityiskohtaista suunnitelmaa myydä tappiolla kilpailijan sulkemiseksi pois markkinoilta tai mainintaa siitä, että hinnanalennuksen jälkeen Valion myynti olisi tappiollista tai että Valio olisi tehnyt uhrauksen.
- (902) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella saalistusstrategia voidaan näyttää toteen luotettavien ja yhtäpitävien todisteiden avulla. Yksittäisiin sähköposteissa esiintyviin sanamuotoihin tarttumalla ei voida täyttää vaadittavaa oikeudellista standardia. Esillä olevassa asiassa ei ole sellaisia todisteita kuin esimerkiksi unionin tuomioistuimen ratkaisemassa AKZO-asiassa. Päinvastoin saalistusuhka on kohdistunut pikemminkin Valioon, jolla oli perusteltu pelko siitä, että Arla tulisi vyöryttämään merkittäviä määriä ruotsalaista maitoa Suomeen. Merkittävä maidontuonti alkoikin vuonna 2009. KKV ei ole selvittänyt tätä asiaa eikä ottanut sitä asianmukaisesti huomioon.
- (903) Valion todellinen strategia ilmenee yhtiön johdon tilanne- ja strategiakatsauksista. Mainittu myyntikokouksissa esitetty aineisto antaa yksittäisiä sähköpostimerkintöjä todenmukaisemman kuvan Valion johdon havainnoista, jotka koskevat kilpailutilannetta ja yhtiön strategiaa. Strategiakatsaukset vuosilta 2009–2011 eivät viittaa siihen, että Valiolla olisi ollut saalistusstrategia, vaan osoittavat selvästi, että yhtiön todellinen strategia on ollut vastata toimialan kansainvälisen tason kilpailuun. KKV ei ole esittänyt luotettavaa ja yhtäpitävää näyttöä siitä, että Valiolla olisi ollut suunnitelma sulkea kilpailijoita pois markkinoilta.
- (904) Normaaliin liiketoiminnalliseen kielenkäyttöön sisältyy usein vahvojakin ilmaisuja. Kilpailun taloustieteen kirjallisuudessa varoitetaan antamasta niille liian suurta painoarvoa. Yksittäisiin sanavalintoihin tarttuminen KKV:n tekemällä tavalla johtaa vääriin päätöksiin ja hintakilpailun estämiseen. KKV ei ole ottanut huomioon Valion sisäisen kirjeenvaihdon taustalla olevia tosiasioita, olosuhteita ja motiiveja. Asiayhteyksistä irrotetut yksittäiset otteet eivät voi olla näyttönä poissuljentastrategiasta.

- (905) Jos asiakirjanäytölle annetaan ylipäänsä merkitystä, sitä on arvioitava ainoastaan siitä näkökulmasta, osoittaako se vaadittavan näyttökynnyksen ylittävällä tavalla, että Valiolla olisi ollut yksityiskohtainen saalistusstrategia vai ei. Asiakirjat eivät osoita, että Valiolla olisi ollut tällainen strategia tai tarkoitus sulkea perusmaitokilpailijoita pois markkinoilta.
- (906) Valiossa ei ole tehty päätöstä kilpailijan sulkemisesta pois perusmaitomarkkinalta, eikä KKV:n näyttö tällaista osoita. Viraston viittaama aineisto ei myöskään osoita, että Valio olisi uhrannut voittojaan. Asiassa ei ole esitetty suoria todisteita väitetyn saalistusstrategian olemassaolosta, saati yksityiskohtaista suunnitelmaa. KKV on pyrkinyt näyttämään väitteensä toteen epäsuorasti asiakirjoista valikoituilla yksittäisillä katkelmilla ja niiden liioittelevalla tulkinnalla.
- (907) KKV:n esittämissä asiakirjoissa keskustellaan toimenpiteistä, joilla Valio voi kilpailla tuontimaitoa vastaan. Asiakirjat eivät osoita, että Valion hinnanalennus olisi tarkoittanut yhtiön vältettävien kustannusten alittamista. Asiakirjoissa ei ole mainintaa siitä, että hinnanalennus johtaisi tappioihin, eivätkä asiakirjat osoita, että Valio olisi arvioinut voivansa hallita markkinoita ja periä tuotteistaan korkeaa hintaa tuonnin mahdollisen päättymisen jälkeen.
- (908) Markkinaoikeus on todennut arvioineensa asiakirjoja kokonaisuutena. Yksittäisistä ja erillisistä, useisiin asiakirjoihin sisältyvistä maininnoista kokonaisarviona koottu näyttö ei ole riittävä osoittamaan yksityiskohtaista saalistusstrategiaa. Markkinaoikeus ei ole perustellut, miten muun ohella johdon sähköposteista valikoivasti yhdistämällä kootut lainaukset voisivat muodostaa oikeamman kuvan yhtiön strategiasta kuin johdon vuosittaiset tilanne- ja strategiakatsaukset.
- (909) KKV:n virheelliset väitteet Valion saalistustarkoituksesta kohdistuvat ennen muuta raakamaitomarkkinaan. KKV on menettelyn aikana kuitenkin korostanut, että Ruotsista tuotava raakamaito ei kuulu perusmaitomarkkinoille, eikä raakamaitomarkkinoiden olosuhteita tai niiden yhteyttä perusmaitomarkkinoihin ole tutkittu. Edes raaka-ainetuonnin loppuminen Ruotsista ei olisi voinut johtaa poissulkeutumiseen perusmaitomarkkinoilta Suomessa. Arla voi kilpailla tuottajista Suomessa saadakseen raaka-ainetta. Raaka-ainetuonti Ruotsista on Arlalle joustava resurssi.

- (910) KKV:n väitteet siitä, että asiakirjat osoittaisivat Valion luopuneen lyhyen aikavälin voitoistaan, ovat virheellisiä. Valio on punninnut vallinneissa olosuhteissa vaihtoehtoisia raaka-aineen käyttömuotoja ja pyrkinyt valitsemaan ennalta arvioiden lyhyenkin aikavälin voiton maksimoinnin kannalta parhaan vaihtoehdon. Valion ei ole osoitettu uhranneen voittojaan tai tehneen perusmaitoliiketoiminnassaan tappiota, jonka se olisi voinut välttää.
- (911) Toisin kuin markkinaoikeus on tehnyt, Valion tarkoituksen selvittämisessä ei voida antaa merkitystä yhtiön kilpailijoiden edustajien lausumille. Vain Valion todistajilla voi olla tietoa Valion tarkoituksesta, ja heidän todistajanlausuntojen tulisi olla erityisen merkityksellisiä. Markkinaoikeus ei ole lainkaan perustellut, miksi Valion tarkoituksen selvittämisessä nämä kaikkein merkityksellisimmät todistajanlausunnot on sivuutettu.
- (912) Valion myyntijohtajana työskennelleen henkilön todistajanlausunto osoittaa yhtiön tarkoituksen olleen vuoden 2010 hinnanalennusten aikaan täysin toinen kuin KKV ja markkinaoikeus ovat arvioineet. Hinnanalennuksen suuruutta määritti Valion käsitys siitä, mikä silloisessa kovassa kilpailutilanteessa hinnan tulisi vähintään olla, jos volyymejä olisi haluttu säilyttää. Valittua hintatasoa ei ollut syytä pitää poikkeuksellisenä, koska hintaa ei pudotettu edes sille tasolle, jolla se oli ollut vasta pari vuotta aikaisemmin.
- (913) Valion realistinen vaihtoehto perusmaitojen hinnanalennuksen sijaan oli valmistaa enemmän maitojauhetta, mutta tällöin se olisi uhrannut tulostaan. Tällaiseen kilpailijoiden kannattavuuden suojelemiseen ja tukemiseen Valiolla ei ole kilpailuoikeudellista velvollisuutta.
- (914) Voittojensa maksimoimiseksi Valio teki liiketaloudellisesti rationaalisen valinnan ja valitsi perusmaitojen hinnanalennuksen, jolle oli ollut paineita jo aiemmin. Valion hinnanlaskupäätöksessä oli kysymys siitä, että yhtiö pyrki pitämään silloiset määränsä ja kilpailemaan siten voimakkaasti tuontimaitoa vastaan. Valio ei pyrkinyt poissulkemaan ruotsalaista maitoa pois markkinoilta.
- (915) Valion myyntijohtajana toiminut henkilö on ollut osapuolena viestinnässä, jota KKV ja markkinaoikeus ovat pitäneet keskeisenä näyttönä Valion saalistustarkoituksesta. Näytön arvioinnissa ei voida sivuuttaa tällaisen henkilön todistajankertomusta siitä, kuinka hän on käsittänyt viestien sisällön. Yrityksen johtoportaan käyte-

tään usein ja varsinkin ankarassa kilpailutilanteessa kovaakin kaupallista kielenkäyttöä, mistä myös tässä asiassa on kysymys. Toisin kuin markkinaoikeus on katsonut, myös johtajien viestinnässä voi olla pyrkimyksenä lohduttaa tai kannustaa kollegoja.

- (916) Valion sisäisessä laskennassa työskennelleen henkilön todistajanlausunto osoittaa, että hinnanlaskun tarkoituksena oli vastata ruotsalaisen maidon asettamaan kilpailupaineeseen ja saada säilytettyä olemassaolleita volyymejä. Valio oli hinnanalennuksen mitoittaessaan nimenomaan varmistanut, että se ei uhraisi tulostaan.
- (917) Valion vähittäiskauppamyynnistä vastaavana kaupallisena johtajana työskennelleen henkilön todistajanlausunto puolestaan osoittaa, että hinnanalennuksen tavoitteena vuonna 2010 oli perusmaitomäärien rajun laskun pysäyttäminen, ei saalistusstrategian toteuttaminen. Sama henkilö on ollut KKV:n näyttönä esittämän sähköpostiviestinnän osapuolena tapahtumahetkellä, eikä hän ole käsittänyt viestien sisältöä siten kuin KKV tai markkinaoikeus ovat niitä arvioineet.
- (918) Valion todistajien käsitykset tapahtumien taustasta ovat yhtäpitävät ja osoittavat tosiseikat luotettavasti. Valion todistajien valan nojalla antamat lausunnot antavat oikean kuvan Valion tarkoituksesta.

8.7.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (hinnoittelustrategiasta esitetty näyttö)

- (919) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan komission on näytettävä kilpailusääntöjen rikkominen toteen ja esitettävä oikeudellisesti riittävä näyttö siitä, että tämän rikkomisen perustana olevat tosiseikat ovat olemassa. Mikäli tuomioistuin on epä tietoinen, ratkaisu on tehtävä sen yrityksen hyväksi, jolle rikkomisen toteamista koskeva päätös on osoitettu (esimerkiksi asia C-89/11 P *E.ON Energie v. komissio*, 71 ja 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- (920) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, jos komissio toteaa kilpailusääntöjä rikotun tukeutuen olettamaan siitä, että todettuja tosiseikkoja ei voida selittää muuten kuin kilpailua rajoittavalla käyttäytymisellä, unionin tuomioistuinten on kumottava kyseinen päätös, jos kyseessä olevat yritykset esittävät perustelut, jotka valaisevat komission toteamia tosiseikkoja eri tavalla ja joiden perusteella komission esittämä tosiseikkojen selitys voidaan korvata toisella uskottavalla selityksellä. Tällaisessa tilanteessa ei voida katsoa, että

komissio on näyttänyt toteen kilpailusääntöjen rikkomisen (esimerkiksi asia C-89/11 P *E.ON Energie v. komissio*, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- (921) Syyttömyysolettama on unionin oikeuden yleinen periaate, jota jäsenvaltioilla on velvollisuus noudattaa, kun ne panevat täytäntöön unionin kilpailuoikeutta (esimerkiksi asia C-74/14 *Eturas ym.*, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Syyttömyysolettaman periaatetta sovelletaan yrityksiä koskevien kilpailusääntöjen rikkomiseen liittyviin menettelyihin, jotka voivat johtaa sakkojen tai uhkasakkojen määräämiseen (esimerkiksi asia C-89/11 P *E.ON Energie v. komissio*, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Arvioinnin perusteita syyttömyysolettaman ja eräiden muiden menettelyllisten takeiden turvaamisesta kilpailuoikeuden täytäntöönpanossa on selostettu edellä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.8.3.
- (922) Valio on esillä olevassa asiassa kiistänyt, että sillä olisi ollut saalistusstrategia tai muutoin suunnitelma sulkea kilpailijoita pois markkinoilta. Yhtiö on eri perustein katsonut, että KKV ei ole esittänyt tältä osin merkityksellistä eikä riittävää näyttöä.
- (923) Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.8.2.2 viitattuun, saalistushinnoittelun arviointiperusteita koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan muuttuvien kustannusten keskiarvoa alhaisempia hintoja on lähtökohtaisesti pidettävä osoituksena määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä, koska määräävässä asemassa olevan, tällaisia hintoja soveltavan yrityksen taloudellisena tarkoituksena ei voi olla muu kuin kilpailijan syrjäyttäminen.
- (924) Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.8.6.4 todettu tavoin Valion perusmaitojen tässä asiassa merkitykselliset keskimääräiset hinnat ovat alittaneet keskimääräiset muuttuvat kustannukset ajanjaksolla 1.3.2010–20.12.2012. Saalistushinnoittelun arviointiperusteita koskevan unionin tuomioistuimen edellä viitatuun oikeuskäytännön valossa tätä on lähtökohtaisesti pidettävä osoituksena määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä eikä KKV:n ole näin ollen ollut tarpeen erikseen osoittaa, että Valion kustannukset alittava hinnoittelu olisi vahvistettu osana kilpailijan syrjäyttämiseen tähtäävää suunnitelmaa.

- (925) Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tulee edellä lausuttuun nähden Valion valituksen johdosta arvioitavaksi, onko hinnoittelustrategias- ta esitetyn näytön osalta yhtiön esittämän perusteella uskottavasti katsottavissa, että muuttuvat kustannukset alittavasta hinnoittelusta huolimatta yhtiön hinnoittelun tarkoituksena olisi ollut muu kuin kilpailijan syrjäyttäminen.
- (926) KKV on päätöksessään esittänyt Valion hinnoittelustrategiaa koske- vana selvityksenä muun ohella seuraavat asiakirjat, joiden KKV:n päätöksessä kuvattua keskeistä sisältöä on selostettu markkinaoi- keuden päätöksessä (markkinaoikeuden päätöksen 832–852 kohta):
1. Valion toimitusjohtajan sähköposti yhtiön hallitukselle 14.2.2010
 2. Valion toimitusjohtajan sähköposti yhtiön johtoryhmälle 14.2.2010 (asiakirja 1 sisältyy asiakirjaan 2)
 3. Valion toimitusjohtajan sähköposti Maa- ja metsätaloustuotta- jain Keskusliitto MTK ry:n puheenjohtajalle 15.2.2010
 4. Valion myyntijohtajan sähköposti myyntiorganisaatiolle, las- kentaryhmään ja yhtiön päälakimiehelle 4.3.2010
 5. Valion myyntijohtajan edellä mainitun sähköpostin liitetiedos- to
 6. Valion johtoryhmän kokousta 22.–24.3.2010 koskeva pöytäkir- ja
 7. Valion johtoryhmän kokouksessa 22.–24.3.2010 käsitelty dia- esitys (”Ylläs 2010”)
 8. Valion hallituksen kokousta 7.4.2010 koskeva pöytäkirja
 9. Valion hallituksen kokouksessa 7.4.2010 käsitelty diaesitys (”Yhtiökokous 8.4.2010”)
 10. Valion johtoryhmän kokousta 23.8.2010 koskeva pöytäkirja
 11. Valion johtoryhmän kokouksessa 23.8.2010 käsitelty diaesitys (”Hintanäkymät 2011”)

12. Valion johtoryhmän kokousta 28.–29.9.2010 koskeva pöytäkirja
 13. Valion johtoryhmän kokouksessa 28.–29.9.2010 käsitelty diakesitys (”TKMM tavoitteet 2011 – mitä seuraavaksi?”); sekä
 14. Valion johtoryhmän kokousta 23.11.2010 koskeva pöytäkirja.
- (927) Korkein hallinto-oikeus toteaa KKV:n esittämistä asiakirjoista ilmenevän (erityisesti asiakirjat 1–5 ja 8–11), että perusmaitojen tässä asiassa merkityksellisen hinnoittelun perusteista, muun ohella hintojen merkittävästä laskemisesta 1.3.2010, on päätetty Valion ylimääräisessä johdossa.
- (928) Valion tuolloisen toimitusjohtajan viesteihin yhtiön hallitukselle ja johtoryhmälle (asiakirjat 1 ja 2) on sisältynyt yksityiskohtainen selvitys hinnoittelustrategian taustasta ja tarkoituksesta sekä siitä, millä toimenpiteillä strategian tavoitteet saavutetaan. Toimitusjohtajan viestit ovat sisältäneet muun ohella yksityiskohtaisia arvioita hintatasosta, jolla Arla todennäköisesti vielä yrittää lisätä Ruotsin maidon määrää kohtuullisin tappioin, sekä hintatasosta, jolla ”Ruotsin maidon siirto loppuu varmasti”. Toimitusjohtajan viesteissä on esitetty strategisena lähestymistapana maidon tukkuhinnan merkittävää laskemista likimäärin tasolle, jonka toimitusjohtaja on viestienensä aiemmassa kohdassa arvioinut aiheuttavan Arlalle ”todellista tuskaa”.
- (929) Valion toimitusjohtajan edellä mainituissa viesteissä on vielä erikseen käsitelty otsikon ”taktiikka” alla yksityiskohtaisesti sitä, millä tavalla hintojen alennus eri asiakkaiden kohdalla toteutetaan. Viesteissä on mainittu nimeltä Valion neljä merkittävää asiakasta, joiden osalta on yksilöity annettavien alennusten senttimäärät. Kolmen nimeltä mainitun asiakkaan osalta viesteissä on lisäksi esitetty yksityiskohtaisesti erilaisia ehtoja ja edellytyksiä, joiden täytyessä kyseisten asiakkaiden osalta käytetään viesteissä yksilöityjä vaihtoehtoisia alennusmääriä.
- (930) Valion toimitusjohtajan edellä mainituissa viesteissä on vielä todettu, että hintojen ollessa pohjalla alkaa määrien kasvu, jonka ”nopeus riippuu vain siitä, kuinka kauan muiden toimijoiden housut kestävät”. Toimitusjohtajan mukaan on tullut varautua siihen, että ”pohjilla junnataan” jopa 18 kuukautta nykymäärillä ennen kuin rakenteet alkavat muuttua. Toimitusjohtajan mukaan hintojen uusi

nostaminen on työlästä, mutta markkinaosuuden nosto on vielä työläämpää. Toimitusjohtaja on arvioinut, että hinnanlasku iskee nopeammin pieniin kilpaileviin mejjereihin ja mitä pidempään hankala tilanne jatkuu, sitä vaikeammaksi niiden asema muuttuu.

- (931) Useissa asiakirjoissa perusmaitojen hintojen alentamisesta tai siihen johtaneesta tilanteesta on käytetty nimitystä ”maitosota” (ainakin asiakirjat 1–2 ja 5–7) tai sitä on kuvattu vastaavilla sotilaalliseen taisteluun viittaavilla ilmauksilla (ainakin asiakirjat 3 ja 4). Valion johtoryhmässä 22.–24.3.2010 (asiakirjat 6 ja 7) on yhtiön vuoden 2010 painopistealuetta (focus) kuvattu ilmaisulla ”maitosodan voitto eli tuottajien siirtyminen Valiolle”.
- (932) Valion mukaan sen todellinen strategia ei ilmene KKV:n viittaamista asiakirjoista, vaan yhtiön johdon tilanne- ja strategiakatsauksista. Yhtiön viittaamassa vuoden 2010 strategiakatsauksessa on kuitenkin muun ohella ilmaistu yhtiön lyhyen aikavälin painopistealueena olevan maitosodan voittaminen samalla tavalla kuin edellä mainituissa KKV:n viittaamissa asiakirjoissa.
- (933) KKV:n viittaamista asiakirjoista joko ilmenee nimenomaisesti tai niissä esitetyn perusteella on vahvasti pääteltävissä (ainakin asiakirjat 1–3 ja 9), että Valio on omaksunut perusmaitojen hinnoittelussa hinnoittelustrategian, jossa hintojen merkittävän laskemisen tavoitteena on ollut saada Arlan maidon tuonti Ruotsista loppumaan. Samoin asiakirjoista ilmenee tai on vahvasti pääteltävissä (ainakin asiakirjat 6 ja 7), että Valion vuoden 2010 keskeisenä tavoitteena on ollut maitosodan voittaminen eli tuottajien siirtyminen Valiolle. Lisäksi asiakirjoista ilmenee (ainakin asiakirjat 1–2 ja 13), että Valion tavoitteena on ollut saavuttaa muutosten myötä 80 prosentin markkinaosuus. Vielä asiakirjoissa on joko nimenomaisesti todettu (asiakirja 5) tai niissä esitetyn perusteella on vahvasti pääteltävissä (asiakirjat 1–2), että Valion tarkoituksena on ollut myöhemmin päästä korottamaan hintojaan.
- (934) Valion johtoryhmän kokouksessa 23.8.2010 esillä olleita vuoden 2011 hintanäkymiä koskevassa esityksessä (asiakirja 11) on todettu muun ohella, että perusmaitojen osalta jatketaan vuonna 2011 silloisella nykytaktiikalla eli pidetään hinta ennallaan. Johtoryhmän kokouksen 23.11.2010 pöytäkirjasta ilmenee varautuminen Ruotsin maidontuonnin loppumiseen (asiakirja 14). Lisäksi asiakirjoista ilmenee (asiakirjat 1–2), että 80 prosentin markkinaosuus oli tarkoitus saavuttaa vuoden 2011 aikana ja säilyttää vuodesta 2012 eteen-

päin pysyvästi. Hinnoittelustrategia ja siihen liittyneet tavoitteet ulottuivat siten useamman vuoden ajalle.

- (935) Valion hinnoittelustrategian sisältöä koskevasta keskeisestä asiakirja-aineistosta ei ole todettavissa, että yhtiö olisi tässä asiassa merkityksellisiä perusmaitojen hinnoittelua koskevia päätöksiä tehdessään ottanut huomioon muista tuotteista saatavia tuottoja tavalla, joka uskottavasti tukisi yhtiön oikeudenkäynnin aikana esittämiä näkemyksiä siitä, miten hinnoittelun kannattavuutta tulisi arvioida. Asiakirja-aineistosta sen sijaan ilmenee, että Valio on asettanut hintansa tasolle, jolla yhtiö on arvioinut voittavansa maitosodan ja saavansa Arlan toiminnan muuttumaan siten raskaasti tappiolliseksi, että sen maidon tuonti Ruotsista saadaan loppumaan.
- (936) KKV:n päätöksen perusteella Valion markkinaosuus on vuosina 2010–2011 ollut perusmaitojen kokonaisyhteisyydessä yli 55 prosenttia, Arlan markkinaosuus yli 30 prosenttia ja pienempien kilpailijoiden yhteensä hieman yli 10 prosenttia. Valion tavoitteekseen asettama 80 prosentin markkinaosuus olisi käytännössä ollut mahdollista saavuttaa KKV:n toteuttamien tavoittein vain siten, että yhtiön kilpailijoiden, erityisesti Arlan, markkinaosuudet olisivat olennaisesti pienentyneet ja kilpailijat olisivat ajautuneet kokonaisuuden kannalta käytännössä marginaaliseen asemaan.
- (937) Valion viittaaminen tavoittein on sinänsä selvää, että kaupallisessa kielenkäytössä kilpailijan kohtelusta ja kilpailutilanteesta voidaan käyttää vahvoja ilmaisuja, joista ei yksinään voida tehdä johtopäätöksiä määrävälisessä asemassa olevan yrityksen menettelyyn todellisesta tarkoituksesta. Esillä olevassa asiassa kysymys ei kuitenkaan ole yksittäisistä kaupallisen kielenkäytön vahvoista ilmaisuista, vaan KKV:n esittämä asiakirjanäyttö ilmentää johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti Valion ylimmän johdon suunnittelemaa ja toteuttamaa hinnoittelustrategiaa, jonka tarkoituksena on ollut hintojen merkittävän alentamisen myötä ainakin yhtiön tärkeimmän kilpailijan Arlan edellä todettu syrjäyttäminen kokonaan tai ainakin merkityksellisin osin.
- (938) Valion ylimmän johdon suunnittelema ja toteuttama hinnoittelustrategia ja sen tavoitteet ovat KKV:n esittämästä asiakirjanäytöstä selvästi todettavissa. Asiassa markkinaoikeudessa todistajana kuullun Valion myyntijohtajan markkinaoikeuden päätöksestä ilmenevät näkemykset siitä, mitä yhtiön toimitusjohtajan tai myyntijohtajan omissa viesteissä (asiakirjat 1, 2, 4 ja 5) on tosiasiallisesti tarkoitettu,

poikkeavat tässä asiassa keskeisiltä osin viestien sanamuodon mukaisesta, objektiivisesti todettavissa olevasta ja muun asiakirjanäytön kanssa johdonmukaisesta sisällöstä. Myyntijohtajan samoin kuin muiden Valion viittaamien todistajina kuultujen yhtiön edustajien näkemykset on esitetty tilanteessa, jossa heidän tiedossaan on ollut, että viestien sisältö voi olla Valiolle esillä olevassa asiassa vahingollinen. Mainittujen näkemysten tai muutoin saadun selvityksen perusteella ei ole todettavissa, että yhtiön hinnoittelustrategialla olisi ollut muu tarkoitus kuin edellä todettu kilpailijan syrjäyttäminen.

- (939) Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon markkinaoikeuden päätöksen perustelut sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, Valion esittämän perusteella ei ole uskottavasti katsottavissa, että muuttuvat kustannukset alittavasta hinnoittelusta huolimatta yhtiön hinnoittelun tarkoituksena olisi ollut muu kuin kilpailijan syrjäyttäminen.

8.8 Alennuskäytännöt

8.8.1 KKV:n päätös ja oikeudenkäynnin aikana esittämät näkökohdat

- (940) *KKV:n päätöksen* mukaan virasto on arvioinut Valion menettelyä kokonaisuutena, jonka tarkoituksena on ollut kilpailun vastainen markkinoiden sulkeminen (pätöksen 404 kohta). KKV:n mukaan Valion muuttuvat kustannukset alittavan hinnoittelun poissulkevaa vaikutusta ovat korostaneet yhtiön S-ryhmälle tarjoamat ehdolliset volyymialessukset, jotka ovat lisänneet Arlan tappiollisuutta (pätöksen 404–430 kohta).
- (941) KKV:n päätöksen perusteluissa, sellaisena kuin ne on markkinaoikeudessa korjattu, on tältä osin todettu muun ohella seuraavaa:
- (942) Valion ja Arlan kilpailu toimituksista vähittäiskaupalle on kohdistunut erityisesti S-ryhmään. Valio on perusmaitojen toimituksista neuvotellessaan tarjonnut S-ryhmälle erisuuruisiin volyymeihin sidottuja hintoja siten, että hinta on ollut sitä alhaisempi, mitä suuremmasta volyymistä on ollut kysymys (pätöksen 405 ja 406 kohta). Alennus- ja volyymitasot ovat vuosien 2010–2012 aikana muuttuneet (pätöksen korjattu 407–414 kohta).

- (943) Kun Valion toteutuneet hinnat perusmaitojen myynnissä vähittäiskaupalle ovat 1.3.2010 lähtien olleet tasolla, joka ei ole kattanut edes muuttuvia kustannuksia, yhtiön korkeammille volyymimäärille tarjoamien kasvutarjouksien mukaiset hinnat ovat olleet tasolla, jolla muuttuvista kustannuksista on katettu vielä pienempi osuus kuin toteutuneilla hinnoilla (päättökseen korjattu 415 kohta).
- (944) Arla on joutunut SOK:lle tarjoamassaan hinnassa korvaamaan Valion korkeamman portaan alennusten saamatta jäämisen ja vastaamaan kasvutarjouksen mukaiseen alennettuun hintaan. Tämä on lisännyt olennaisesti Arlan tappiollisuutta, kun se on joutunut myymään perusmaidot SOK:lle vielä Valiota alhaisemmin hinnoin. SOK on tosiasiaassa käyttänyt Valion tarjoamia kasvutasoja pohjana arvioidessaan Arlan ja muiden meijereiden tarjoamien hintojen kilpailukykyisyyttä. Alennusrajan korottaminen vuodelle 2011 on lisännyt Valion alennusjärjestelmän poissulkevaa vaikutusta. Valion käyttämien alennusten markkinat sulkeva vaikutus on olennaisesti lisääntynyt vuodesta 2010 (päättökseen korjattu 416–419 kohta).
- (945) Valio on kohdistanut volyymiperusteisia alennuksia erityisesti hankintojaan Arlalle siirtäneeseen S-ryhmään. Valion alennustaulukon mukaan suurimmat alennukset tuottavat kasvutarjoukset ovat edellyttäneet niin suuren perusmaitovolyymin hankkimista Valiolta, että ne eivät ole soveltuneet muihin vähittäiskaupan ryhmittymiin kuin S-ryhmään. KKV on erityisesti kiinnittänyt huomiota Valion tarjoukseen S-ryhmälle 25.3.2010. Valio tarjosi SOK:lle toistamiseen kesken saman valikoimajakson 1.3.2010 voimaan tulleiden alennusten lisäksi uusia lisäalennuksia, joiden ehtona oli hankintojen lisääminen Valiolta. Valion tarjous ei ollut yleinen hinnan lasku, vaan S-ryhmälle osoitettu ylimääräinen tarjous volyymien kasvattamiseksi (päättökseen 418 ja 419 kohta).
- (946) Valion tarjouksen johdosta Arla joutui jälleen alentamaan hintojaan vastatakseen Valion kasvutarjouksen

hintoihin. Arlan alennettua hintojaan ei volyymin siirtymiä meijereiden välillä tullut, eivätkä Valion hinnat SOK:lle näin ollen alentuneet. S-ryhmälle osoitettu kasvutarjous syvensi siten Arlan tappiollisuutta myös Valioon nähden. Valion alennuskäytäntöjen valikoiva kohdistuminen S-ryhmään on korostanut entisestään Valion harjoittaman kustannukset alittavan hinnoittelun poissulkevaa vaikutusta (päätöksen 420 ja 421 kohta).

- (947) Valion alennuskäytäntöjen tavoitteena on ollut S-ryhmän ostojen keskittäminen Valiolle. Yhtiön alennuskäytäntöihin liittyy piirteitä, jotka oikeuskäytännön mukaisesti vahvistavat alennusten poissulkevaa vaikutusta. Näitä ovat muun ohella Valion asema välttämättömänä kauppakumppanina, alennusten kohdistuminen kokonaisostomäärään sekä alennusrajan asettaminen tasolle, joka olisi toteutuessaan johtanut siihen, että SOK olisi tehnyt hankintansa suurilta osin Valiolta (päätöksen 422–430 kohta).
- (948) *KKV on oikeudenkäynnin aikana* esittänyt muun ohella, että vastoin Valion väitettä virasto ei ole vaihtanut markkinaoikeudessa kolmea päätöksensä sivua uusiin sivuihin. Kysymys ei ole ollut uusista sivuista, vaan päätökseen tehdyistä teknisistä, kirjoitus- ja laskuvirheeseen rinnastettavista korjauksista. Korjaukset eivät ole osaksi-kaan muuttaneet viraston analyysiä, ja korjatut tiedot on toimitettu Valiolle välittömästi virheiden havaitsemisen jälkeen ennen markkinaoikeuden valmistelemaa suullista käsittelyä.

8.8.2 *Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset*

- (949) Markkinaoikeus on todennut, että KKV on voinut oikeudenkäynnin aikana korjata eräitä päätökseensä sisältyneitä virheellisiä tietoja. Valio on voinut markkinaoikeudessa lausua korjatuista tiedoista (markkinaoikeuden päätöksen 993 kohta).
- (950) Markkinaoikeus on päätöksestään tarkemmin ilmenevin perustein hyväksynyt KKV:n keskeiset johtopäätökset Valion alennuskäytäntöjen merkityksestä (markkinaoikeuden päätöksen 917–1010 kohta).

- (951) Markkinaoikeus on tältä osin todennut ratkaisunsa perusteluina muun ohella seuraavaa:
- (952) Asiassa esitetyn selvityksen mukaan Valio on tehnyt S-ryhmälle perusmaitoista tarjouksia, joissa alennuksen määrä on vaihdellut ostomäärän mukaan. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että S-ryhmä on verrannut Arlan tarjoamia perusmaitohintoja Valion tarjouksiin ja kilpailuttanut Arlan perusmaitohintoja niiden pohjalta. Arla on näin joutunut alentamaan S-ryhmälle tarjoamia perusmaitohintoja vieläkin alemmiksi kuin Valion tarjoamat hinnat.
- (953) Valion perusmaitojen hinnat eivät 1.3.2010 toteutetun hinnanalennuksen jälkeen ole kattaneet keskimääräisiä muuttuvia kustannuksia. Valion suuremmille ostomäärille tarjoamat alemmat hinnat ovat näin ollen olleet tasolla, jolla keskimääräisistä muuttuvista kustannuksista on katettu vielä pienempi osuus. Arlan on siten kilpailussa menestyäkseen tullut alittaa Valion tarjouksen suurimman ostomäärän perusteella määräytynyt perusmaitohinta, mikä on korostanut Valion keskimääräiset muuttuvat kustannukset alittavan hinnoittelun poissulkevaa vaikutusta.
- (954) Todistajana kuullun SOK:n edustajan kertoma tukee asiakirja-aineiston perusteella tehtävää johtopäätöstä siitä, että Valion alennuskäytännöt ovat korostaneet yhtiön keskimääräiset muuttuvat kustannukset alittaneen hinnoittelun poissulkevaa vaikutusta. Todistajina kuultujen Valion edustajien näkemykselle siitä, että S-ryhmä oli 13.1.2010 hyväksynyt Valion tarjouksen ja sen jälkeen yllättäen perunut sen, ei ole löydettävissä tukea muusta asiakirja- tai henkilötodistelusta. Asiaa ei näin ollen ole aiheutta arvioida toisin heidän kertomansa perusteella.
- (955) KKV:n päätöksessä todetun ja markkinaoikeudessa esitetyn selvityksen perusteella Valion alennuskäytännöt ovat korostaneet yhtiön keskimääräiset muuttuvat kustannukset alittaneen hinnoittelun poissulkevaa vaikutusta.

8.8.3 Valion kanta ja sen keskeiset perustelut

- (956) Valion mukaan KKV on käsitellyt alennuskäytäntöjä virheellisesti. Tämän osoittaa se, että KKV on vaihtanut kolme alennuksia koskevaa sivua päätöksestään uusiin sivuihin markkinaoikeuden valmisteleivassa suullisessa käsittelyssä. Tällaisen menettelyn ei pitäisi olla mahdollista.
- (957) Korjausten jälkeen KKV on pitäytynyt virheellisissä johtopäätöksissä, jotka se oli aiemmin tehnyt virheellisten tietojen perusteella. Valio on saanut lausua korjatuista seikoista liian myöhään markkinaoikeudessa. Asia olisi tullut selvittää jo viraston tutkinnan aikana.
- (958) Valion mukaan vuoden 2010 hinta- tai alennustaso ei ollut poikkeuksellinen. Valion myynnin johto piti tätä alennustasoa kilpailutilanteen vaatimana, eikä siihen liittynyt syrjäyttämistarkoitusta. Hinnanalennuksen ajankohdassa ei myöskään ollut mitään poikkeuksellista. Tapahtumaketju käynnistyi asiakkaiden ilmoituksista. Valion tarkoituksena oli saada myynnin laskeva kehityssuunta pysähtymään, eikä edes uusi hinnoittelu tätä kehitystä pysäyttänyt.
- (959) Markkinaoikeuden viittaamien Valion todistajien näkemyksen mukaan S-ryhmä oli ensin hyväksynyt ja sitten hylännyt Valion tarjouksen. Valion johdossa tilanne tulkittiin vilpittömästi tällä tavalla. Valio ei olisi ryhtynyt kysymyksessä olleisiin hintakilpailutoimiin, jos jo hyväksytyt tarjouksen peruutusta ei olisi tapahtunut.
- (960) SOK:n edustaja oli ensin todennut ottavansa tarjouksen vastaan, mutta myöhemmin ilmoittanut Valion kilpailukyvyyn riittävän vain alempaan litramäärään. Tämä olisi merkinnyt lisämenetystä Valiolle, jossa tiedettiin kilpailijan hinnan olevan alempi. Asiassa esitetty näyttö kertoo Valion kovasta ja puolustuksellisesta hintakilpailusta, ei uhrauksesta tai poissuljentatarkoituksesta. Toisin kuin markkinaoikeus on katsonut, koko tapahtumaketju käynnistyi asiakkaiden ilmoituksista, ei Valion aloitteesta.
- (961) Kokonaiskuva on vuoden 2010 alun hintakilpailutilanteeseen verrattuna samanlainen, vaikka Valion markkina-asemaa ja hintakilpailutilannetta tarkasteltaisiin useamman vuoden ajanjaksolla. Valio on vuodesta 2009 lähtien menettänyt perusmaidon myyntivolyymejä, ja sillä on ollut pysyvä tarve puolustukselliseen hintakilpailuun.

- (962) Asiassa ei ole edes väitetty, että Valion alennuskäytännöt olisivat olleet sellaisenaan kiellettyjä. Alennuskäytännöt eivät ole olleet myöskään osa väitettyä poissulkevaa menettelyä eivätkä korostaneet väitetyn muuttuvat kustannukset alittaneen hinnoittelun poissulkevaa vaikutusta.
- (963) Alennustaso ei ole ollut poikkeuksellinen. Tarjoukset on annettu asiakkaan pyytämille määrille. Tarjottujen volyymien hintaerot ovat perustuneet tehokkuuteen ja kustannussäästöihin. Tehokkuuteen ja kustannussäästöihin perustuvat volyymialennukset ovat kilpailuoi-keudessa hyväksyttäviä. Kaikki asiakkaat ovat saaneet alennukset ja hinnat tasapuolisesti samoilla perusteilla.

8.8.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (alennuskäytännöt)

- (964) Korkein hallinto-oikeus katsoo kuten markkinaoikeus, että KKV on voinut korjata päätökseensä sisältyneet tässä asiassa kysymyksessä olevat virheelliset luku- ja muut tiedot toimittamalla korjatut tiedot markkinaoikeudelle ja Valiolle. Tietojen korjaaminen ei ole loukannut Valion menettelyllisiä oikeuksia.
- (965) Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.8.1 todetuin tavoin esillä olevassa asiassa on kysymys siitä, onko Valio syyllistynyt KKV:n esittämin perustein hinnoittelussaan noudattamallaan menettelyllä saalistushinnoitteluna pidettävään määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Asiassa ei ole KKV:n päätöksessä esitetyn perusteella kysymys määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä muulla itsenäisellä väärinkäyttöperusteella, kuten syrjiviä tai sitovia alennuskäytäntöjä soveltamalla.
- (966) Unionin tuomioistuimen edellä viitatus (korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jakso VI.8.2) oikeuskäytännön mukaan, kun määritetään sitä, onko määräävässä markkina-asemassa oleva yritys käyttänyt väärin tätä asemaansa soveltaessaan hinnoittelukäytäntöjään, on arvioitava olosuhteita kokonaisuudessaan ja tutkittava, pyritäänkö hinnoittelukäytännöillä muun ohella rajoittamaan ostajan mahdollisuutta valita hankintalähteensä, estämään kilpailijoilta markkinoille pääsy tai vahvistamaan määräävää markkina-asemaa vääristyneellä kilpailulla.
- (967) Edellä tarkoitettusta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että kun kysymyksessä on määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen toiminta markkinoilla, joiden kilpailuraken-

ne on tästä syystä jo heikentynyt, kaikki kilpailurakenteeseen kohdistuvat lisärajoitukset ovat omiaan muodostamaan määräävän aseman väärinkäytön. Vaikutuksen tuntuvuutta koskevan kynnyksen (*de minimis*) vahvistaminen ei ole tarpeen määräävän aseman väärinkäytön toteamiseksi.

- (968) Valion nyt kysymyksessä olevia alennuskäytäntöjä tulee arvioida osana asian olosuhteiden kokonaisarviointia. Vaikka asiassa ei olekaan kysymys syrjivistä tai sitovista alennuskäytännöistä itsenäisenä väärinkäyttöperusteena, Valion alennuskäytännöillä voi olla merkitystä arvioitaessa saalistushinnoittelun ilmenemistä sekä vaikuttavuutta.
- (969) Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksosta VI.8.6.4 ilmenevin tavoin Valion perusmaitojen tässä asiassa merkitykselliset keskimääräiset hinnat ovat alittaneet keskimääräiset muuttuvat kustannukset ajanjaksolla 1.3.2010–20.12.2012. Samassa jaksossa todetuvin tavoin muuttuvien kustannusten keskiarvoa alhaisempia hintoja on lähtökohtaisesti pidettävä osoituksena määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Lisäksi jaksossa VI.8.7.4 todetuvin tavoin asiassa ei ole katsottavissa, että muuttuvat kustannukset alittavasta hinnoittelusta huolimatta yhtiön hinnoittelun tarkoituksena olisi ollut muu kuin kilpailijan syrjäyttäminen.
- (970) KKV:n päätöksen mukaan (pätöksen 405 kohta) Valion ja Arlan kilpailu toimituksista vähittäiskaupalle on kohdistunut erityisesti toimituksiin S-ryhmälle. Päätöksen mukaan Valio on tarjonnut S-ryhmälle erisuuruisiin hankintamääriin sidottuja hintoja siten, että hinta on ollut sitä pienempi mitä suuremmasta hankintamäärästä on ollut kysymys (pätöksen 406 kohta).
- (971) Markkinaoikeuden päätöksen mukaan Valion suuremmille hankintamäärille tarjoamat hinnat ovat olleet tasolla, jolla keskimääräisistä muuttuvista kustannuksista on katettu vielä pienempi osuus kuin 1.3.2010 käyttöön otetuilla perusmaitojen hinnoilla. Markkinaoikeuden päätöksestä ilmenevin tavoin S-ryhmä on kilpailuttanut Arlan perusmaitohintoja Valion tarjousten pohjalta, mikä on johtanut siihen, että Arla on joutunut S-ryhmälle tarjoamiensa perusmaitojen hinnoissa kilpailemaan Valion suuremmille hankintamäärille tarjoamia hintoja vastaan. Valion korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittämä ei anna aiheutta arvioida asiaa toisin.

- (972) Edellä olevan perusteella ja kun muutoin otetaan huomioon markkinaoikeuden päätöksen perustelut sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, KKV on voinut katsoa Valion alennuskäytäntöjen korostaneen muuttuvat kustannukset alittaneen hinnoittelun poissulkevaa vaikutusta. Markkinaoikeuden johtopäätökset eivät näin ollen ole tältä osin lopputulokseltaan virheelliset.
- (973) Kysymystä siitä, onko Valion hinnoittelussaan noudattamalle menettelylle ollut esimerkiksi kilpailuun vastaamiseen liittyvä oikeuttamisperuste, käsitellään jäljempänä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.8.9.4.

8.9 Oikeuttamisperusteet

8.9.1 KKV:n päätös

- (974) KKV:n päätöksen mukaan määrävän markkina-aseman väärinkäytöksi muutoin katsottava menettely voi olla oikeutettua, jos määrävässä asemassa oleva yritys voi osoittaa objektiiviset perustelut menettelylleen. Näyttötaakka on oikeuttamisperusteeseen vetoavalla yrityksellä (pätöksen 436–439 kohta).
- (975) KKV on todennut päätöksessään tehokkuusperusteluista ja kilpailuun vastaamisesta muun ohella seuraavaa:

Tehokkuusperustelut

- (976) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan määrävässä asemassa oleva yritys voi oikeuttaa muutoin väärinkäytöksi katsottavan menettelynsä sillä, että siitä seuraa kuluttajia hyödyttävää taloudellista tehokkuutta. Tehokkuuspuolustuksen hyväksyminen edellyttää, että tehokkuusedut on saavutettu tai voidaan saavuttaa kyseisen toiminnan avulla, menettelytapa on välttämätön tehokkuusetujen saavuttamiseksi, tehokkuusedut ovat suuremmat kuin kilpailuun ja kuluttajien hyvinvointiin kohdistuvat todennäköiset haitalliset vaikutukset eikä menettelytavalla poisteta toimivaa kilpailua hävittämällä kaikki tosiasiallisen tai potentiaalisen kilpailun olemassa olevat lähteet tai suurin osa niistä. Edellytykset ovat kumulatiivisia (pätöksen 445 ja 446 kohta).

- (977) Komission täytäntöönpanotiedonannon mukaan markkinoiden sulkemiseen tähtäävää menettelytapaa, jolla säilytetään tai luodaan monopolia lähenevä markkina-asema tai vahvistetaan sitä, ei yleensä voida perustella tehokkuuseduilla. Ilman toimivaa kilpailua määräävässä asemassa olevalla yrityksellä ei ole riittäviä kannustimia luoda tehokkuushyötyjä ja siirtää niitä eteenpäin kuluttajille. Mikäli kilpailua ei markkinoilla enää ole eikä näköpiirissä ole uhkaa markkinoille tulosta, on kilpailun ja kilpailuprosessin suojeleminen tehokkuushyötyjä tärkeämpää (päätöksen 447 kohta).
- (978) Valion muuttuvat kustannukset alittava hinnoittelu on kestänyt lähes kolme vuotta. Kysymys ei ole hetkellisestä muuttuvista kustannuksista alittavasta hinnoittelusta, joka voisi edes teoriassa olla perusteltavissa lyhyen aikavälin tappioiden välttämiseksi. Tehokkuuspuolustus ei edes lähtökohtaisesti sovellu saalistushinnoitteluun, sillä on hyvin epätodennäköistä, että saalistuksesta ylipäänsä aiheutuisi tehokkuushyötyjä tai ainakaan sellaisia hyötyjä, jotka eivät olisi saavutettavissa kilpailua vähemmän rajoittavin keinoin (päätöksen 448–450 kohta).
- (979) Tehokkuuspuolustuksen edellytyksenä on, että menettely ei johda kilpailun eliminoitumiseen merkityksellisiltä markkinoilta. Valion muuttuvat kustannukset alittava hinnoittelu perusmaitojen markkinoilla ei ole sallittua siinä tapauksessa, että yhtiö pystyisi menettelynsä johdosta kasvattamaan tuottojaan toisilla markkinoilla (päätöksen 451 kohta).
- (980) Joka tapauksessa perusmaitojen myynnillä alle muuttuvien kustannusten ei ole ollut epäsuoraa positiivista vaikutusta Valion kokonaistulokseen. Valio ei ole osoittanut, että se ei olisi pystynyt sopeuttamaan vastaanottamansa raakamaidon määrää saalistushinnoittelun aikana. Valiolla ei ole sopimuksiin perustuvaa juridista velvoitetta vastaanottaa kaikkea sen tuottamien raakamaitoa, eikä yritys ole myöskään käytännössä näin toiminut. KKV ei sinänsä kyseenalaista sitä, että raakamaidon hankinnan vähentämi-

nen saattaa olla Valion liiketoimintastrategian kannalta haastavaa. Tämä ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että viime kädessä tuottajien tuottaman maidon määrä on sopeutettavissa kysyntään, kuten muunkin yritystoiminnassa tarvittavan raaka-aineen määrä. Osakeyhtiön valitsema osuuskunnallinen toimintaperiaate ei poista vaatimusta siitä, että osuuskunta-aate ja yhtiön toiminta markkinoilla on sovitettava yhteen kilpailulainsäädännön kanssa (päätöksen 452–459 kohta).

- (981) Valio ei myöskään ole osoittanut, että perusmaitojen myyntimäärien laskiessa ainoa vaihtoehto olisi vastaavan raakamaitomäärän jalostaminen teollisuusvoiksi ja maitojauheeksi. Muun ohella Valion tilinpäätökset osoittavat, että perusmaidosta vapautunut raakamaito on voitu jalostaa kannattavasti, koska Valion tulos on parantunut selvästi, vaikka perusmaitojen myyntimäärät ovat vähentyneet. Valion väite siitä, että millä tahansa aikavälillä asiaa tarkasteltaessa yhtiöllä ei ole mahdollisuuksia siirtää perusmaitojen valmistuksesta käyttämättä jäävää raakamaitoa muiden tuotteiden kuin teollisuusvoin ja maitojauheen valmistukseen, on ilmeisen perusteeton (päätöksen 460–468 kohta).
- (982) Valio ei ole myöskään näyttänyt toteen, että alentaessaan perusmaitojen hinnat alle muuttuvien kustannusten Valio olisi pyrkinyt maksimoimaan kannattavuutensa ja että yhtiöllä olisi siten ollut hyväksyttävä liiketaloudellinen perustelu toiminnalleen. Valion sisäiset laskelmat osoittavat perusmaitojen hinnan ja voilyymin laskun vaikutuksen yhtiön tulokseen (päätöksen 469–476 kohta).

Kilpailuun vastaaminen

- (983) Oikeuskäytännön mukaan määräävässä asemassa olevalla yrityksellä on rajoitettu oikeus vastata markkinoilla kohtaamaansa kilpailuun. Puolustautumista ei voida hyväksyä silloin, kun sen nimenomaisena tarkoituksena on määräävän aseman vahvistaminen ja sen väärinkäyttö. Saalistushinnoittelun osalta tämä tarkoittaa sitä, määräävässä asemassa oleva yritys ei

voi tehokkaasti vedota oikeuteensa mukauttaa hintansa kilpailijoiden hintoihin silloin, kun se merkitsisi kustannuksia alhaisempia hintoja ja siten määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Määräävässä asemassa olevan yrityksen kaupallisten vastatoimenpiteiden tulee olla kohtuullisia ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia (päätöksen 478 ja 479 kohta).

- (984) Valio omaksui vuoden 2010 alussa kilpailun vastaiseen markkinoiden sulkemiseen tähtäävän hinnoittelustrategian, ja sen perusmaitoliiketoiminnan keskimääräinen hinta on 1.3.2010 lähtien alittanut muuttuvat kustannukset. Johtava peruste hinnoittelussa kevästä 2010 lähtien on ollut markkinoiden sulkeminen kilpailun vastaisesti yhtiön oman liiketoiminnan tuloksen uhrauksen kustannuksella. Ottaen huomioon lisäksi Valion kustannukset alittavan hinnoittelun kesto, kyse ei ole ollut menettelytavoista, jotka Valio olisi omaksunut tarkoituksenaan välttää lyhyen aikavälin tappionsa. Valio ei ole myöskään osoittanut, että sen käytössä ei olisi ollut mitään muita sellaisia vaihtoehtoisia tapoja toimia markkinoilla, jotka olisivat rajoittaneet kilpailua vähemmän. Näin ollen yhtiön menettely ei ole myöskään ollut kohtuullista ja suhteellisuusperiaatteen mukaista. Oikeuskäytännön valossa Valio ei voi tehokkaasti vedota oikeuteensa hinnoitella perusmaidot alle muuttuvien kustannusten, vaikka kilpailutilanteen kiristymisen perusmaitomarkkinoilla on ollut seurausta Arlan pyrkimyksestä kasvattaa markkinaosuuttaan (päätöksen 480 ja 481 kohta).
- (985) Vaikka katsottaisiin, että Valio voisi puolustuksenaan vedota kilpailuun vastaamiseen, yhtiön olisi osoitettava, että aloite hintojen alentamiseen alle muuttuvien kustannusten on tullut kaupan ryhmittymiltä tai sen kilpailijoilta. Lisäksi yhtiön olisi osoitettava, että sen menettely on ollut kohtuullista ja suhteellisuusperiaatteen mukaista eikä se ole rajoittanut kilpailua markkinoilla enemmän kuin on ollut välttämätöntä (päätöksen 482 kohta).

- (986) Valio ei ole osoittanut, että aloite hinnan alentamiseen alle muuttuvien kustannusten olisi tullut SOK:lta tai sen kilpailijalta (päätöksen 484–495 kohta). Valio ei ole myöskään osoittanut, että yhtiö olisi hintoja alentaessaan toiminut kohtuullisesti ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoittaen menettelynsä siihen, mikä oli välttämätöntä kilpailuun vastaamiseksi (päätöksen 496–500 kohta).

8.9.2 *Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset*

- (987) Markkinaoikeus on päätöksestään tarkemmin ilmenevin perustein todennut, että Valio ei ole osoittanut objektiivisesti hyväksyttävää syytä menettelylleen (markkinaoikeuden päätöksen 1011–1152 kohta).
- (988) Markkinaoikeus on viitannut arvioinnin lähtökohtien osalta muun ohella unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (1011–1015 ja 1101–1103 kohta) sekä todennut muutoin ratkaisunsa perusteluina muun ohella seuraavaa:

Tehokkuusperustelut

- (989) Valion perusmaitojen hintojen alittaessa niiden tuotantoon kohdistuvat keskimääräiset muuttuvat kustannukset ja jokaisen valmistetun maitolitrin kasvattaessa Valiolle syntyviä tappioita myöskään yhtä tehokkaat kilpailijat eivät pysty toimimaan kannattavasti markkinoilla ja ovat vaarassa sulkeutua pois niiltä. Yksin tällä perusteella jää täyttymättä se oikeuskäytännön mukainen edellytys, että menettelyllä ei poisteta toimivaa kilpailua hävittämällä kaikki tosiasiallisen tai mahdollisen kilpailun olemassa olevat lähteet tai suurin osa niistä.
- (990) Joka tapauksessa Valio ei ole osoittanut, että se ei olisi pystynyt sopeuttamaan vastaanottamansa raakamaidon määrää valituksenalaisessa päätöksessä tarkoitetulla tarkasteluajanjaksolla. Vaihtoehtoiskustannuksiin perustuvasta kannattavuuslaskennasta johdettava Valion kokonaisliiketoiminnan positiivista tulosta ei voida myöskään pitää yhtä tehokkaan kilpailijan toimintaedellytysten turvaamisen vuoksi objektiivisesti hyväksyttävänä syynä Valion keskimääräiset

muuttuvat kustannukset alittavalle perusmaitojen hinnoittelulle.

- (991) Henkilötodistelusta ilmenee, että Valio ei voi säädellä sitä, mihin tuotteisiin tietty raakamaito käytetään. Tämän on katsottava tarkoittavan, ettei säätelyä voida tehdä sen paremmin parempikatteisiin kuin alempikatteisiin tuotteisiin. Henkilötodistelusta ei ilmene, mikä on ollut Valiolle liiketaloudellisesti kannattavin vaihtoehto.
- (992) Asiassa esitetyn selvityksen perusteella herkkyyslaskelmat ovat perustuneet siihen lähtökohtaan, että vastaanotettu raakamaito on kiinteä kustannus. Analyysillä tutkitaan perusmaitojen volyymin muutoksen vaikutusta Valion kokonaistulokseen sillä olettamalla, että vastaava raaka-ainemäärä ohjautuisi maidon pakkauksesta vientivoin tai vientijauheen valmistukseen tai päinvastoin. Laskentamallissa ei ole otettu raakamaidon tilityshintaa huomioon.
- (993) Herkkyyslaskelmien arviointi ei ole merkityksellistä tässä asiassa, sillä nämä laskelmat poikkeavat perusteiltaan merkittävästi käsiteltävänä olevan Valion perusmaitojen keskimääräisten muuttuvien kustannusten alittavan hinnoittelun laskennan lähtökohdista. Laskelmista ei näin ollen ole saatavissa luotettavaa vertailukelpoista tietoa hinnanlaskun tulosvaikutuksesta.
- (994) Valio ei ole osoittanut, että perusmaitojen myyntimäärien laskiessa ainoa vaihtoehto on vastaavan raakamaitomäärän jalostaminen teollisuusvoiksi ja maitojauheeksi. Yhtiö ei myöskään ole osoittanut, että perusmaitojen hintojen alentaminen alle keskimääräisten muuttuvien kustannusten on ollut yhtiölle liiketaloudellisesti kannattavin vaihtoehto. Valio ei ole tältä osin osoittanut objektiivisesti hyväksyttävää syytä menettelylleen.

Kilpailuun vastaaminen

- (995) KKV:n päätöksessä (päätöksen 478–480 kohta) mainituilla perusteilla Valio ei ole tässä asiassa voinut te-

hokkaasti vedota oikeuteensa hinnoitella perusmaidot alle keskimääräisten muuttuvien kustannusten. Markkinaoikeus on kuitenkin arvioinut myös Valion tältä osin esittämät näkökohdat.

- (996) Asiakirjanäytöstä, hinnoittelua koskevien sähköpostiviestien ajallisesta yhteydestä sekä henkilötodistelusta ilmenee, että aloite Valion perusmaitojen tukkuhinnan alentamiseen on tullut Valiolta. Asiassa ei ole selvitetty, että aloite yhtiön hintojen alentamiseen alle keskimääräisten muuttuvien kustannusten olisi tullut kaupan ryhmittymiltä tai Valion kilpailijoilta.
- (997) Valio ei ole myöskään osoittanut, että yhtiö olisi toiminut kohtuullisesti ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoittaen menettelynsä siihen, mikä on ollut välttämätöntä kilpailuun vastaamiseksi. Asiaa ei ole aihetta arvioida toisin todistajana kuullun Valion edustajan hinnankorotuksen kohtuullisuudesta esittämän näkemyksen vuoksi.
- (998) Markkinaoikeus on johtopäätöksensä todennut, että Valion perusmaitojen hinnoittelu on KKV:n päätöksessä tarkoitettulla ajanjaksolla alittanut niiden keskimääräiset muuttuvat kustannukset. Valiolla näin ollen oletetaan olleen syrjäyttämistarkoitus.
- (999) Valion asiana on näin ollen ollut osoittaa, että sillä on ollut objektiivisesti hyväksyttävä syy menettelylleen. Valio ei ole tällaista syytä osoittanut.

8.9.3 Valion kanta ja sen keskeiset perustelut

- (1000) Valion mukaan markkinaoikeus on virheellisesti käsitellyt raakamaidon vastaanottovelvollisuutta ja siihen liittyen väitettyä liiketaloudellisesti kannattavampaa vaihtoehtoa oikeuttamisperusteina. Todellisuudessa nämä ovat olennaisia kysymyksiä saalistuksen tunnusmerkkinä olevan uhrauksen arvioinnissa. Markkinaoikeus on virheellisesti kääntänyt todistustaakan tunnusmerkitötekijän puuttumisesta Valiolle.
- (1001) Valion näkemykset siitä, millä tavalla sen hinnoittelua ja hinnoittelun taustalla olevia seikkoja ja syitä tulisi arvioida, ilmenevät tältä osin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen aiemmista jaksoista.

8.9.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (oikeuttamisperusteet)

- (1002) Valio on edeltä ilmenevin tavoin kyseenalaistanut KKV:n ja markkinaoikeuden päätökset useilla sellaisilla perusteilla, joiden menestyessä asiassa ei olisi tarvetta arvioida mahdollisen oikeuttamisperusteen olemassaoloa. Sen varalta, että Valion mainitut perusteet eivät menesty, yhtiö ei ole korkeimmassa hallinto-oikeudessa nimenomaisesti arvioinut markkinaoikeuden johtopäätöksiä oikeuttamisperusteiden osalta ja niiden näkökulmasta.
- (1003) Markkinaoikeuden päätöksessä viitatus (päätöksen 1011 ja 1012 kohta) unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan määräävässä asemassa oleva yritys voi esittää perusteluja toimilleen, jotka saattavat kuulua SEUT 102 artiklassa määrätyn kiellon piiriin. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan määräävässä asemassa oleva yritys voi tässä yhteydessä erityisesti osoittaa, että sen toiminta on objektiivisesti tarpeellista tai että toiminnasta seuraava syrjäyttävä vaikutus voidaan tasoittaa tai jopa poistaa tehokkuuseduilla, jotka koituvat myös kuluttajan eduksi. Viimeksi mainitun seikan suhteen määräävässä asemassa olevan yrityksen asiana on osoittaa, että kyseisestä toiminnasta seuraavat tehokkuusedut neutralisoivat kilpailulle ja kuluttajien eduille kyseisillä markkinoilla todennäköisesti aiheutuvat haitalliset vaikutukset, että tehokkuusedut on saavutettu tai voidaan saavuttaa kyseisen toiminnan avulla, että viimeksi mainittu toiminta on välttämätöntä tehokkuusetujen saavuttamiseksi ja ettei sillä poisteta toimivaa kilpailua hävittämällä kaikki tosiasiallisen tai mahdollisen kilpailun olemassa olevat lähteet tai suurin osa niistä.
- (1004) Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut lisäksi, että määräävässä markkina-asemassa olevalta yritykseltä ei voida kyseisen aseman perusteella evätä oikeutta suojella liiketoiminnallisia intressejään silloin, kun niitä uhataan, ja tällaiselle yritykselle on kohtuullisessa määrin myönnettävä mahdollisuus toteuttaa kyseisten intressien suojaamiseksi aiheelliseksi katsomiaan toimenpiteitä. Tällaista käyttäytymistä ei kuitenkaan voida hyväksyä silloin, kun sen nimenomaisena tarkoituksena on tämän määräävän markkina-aseman vahvistaminen ja sen väärinkäyttö (esimerkiksi asia C-202/07 P *France Télécom v. komissio*, 46 kohta). Vaikka kaupallinen vastatoimi voidaan hyväksyä, se on kuitenkin toteutettava oikeassa suhteessa asetettuun uhkaan ja asianomaisten yritysten taloudellinen valta huomioon ottaen (esimerkiksi asia 27/76 *United Brands v. komissio*, 189 ja 190 kohta).

- (1005) Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksoista VI.8.4 ja VI.8.6 ilmenevin tavoin Valion väitteitä muun ohella raakamaidon vastaanottovelvollisuudesta ja vaihtoehtoisten toimintatapojen merkityksestä on arvioitu osana saalistushinnoittelun toteamisen oikeudellista arviointia. Toisin kuin Valio on viitannut, markkinaoikeus ei ole käsitellyt näitä seikkoja yksinomaan oikeuttamisperusteina.
- (1006) Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksoissa VI.8.2–VI.8.8 todetuin perustein KKV:n päätös ei ole Valion menettelyn kilpailuoikeudellisen arvioinnin osalta yhtiön esittämillä perusteilla lainvastainen, eivätkä markkinaoikeuden tältä osin tekemät johtopäätökset ole lopputulokseltaan virheellisiä. Päätöksen jaksosta VI.8.6.4 ilmenevin tavoin Valion perusmaitojen tässä asiassa merkitykselliset keskimääräiset hinnat ovat alittaneet keskimääräiset muuttuvat kustannukset ajanjaksolla 1.3.2010–20.12.2012. Mainitussa jaksossa todetuin tavoin muuttuvien kustannusten keskiarvoa alhaisempia hintoja on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella lähtökohtaisesti pidettävä osoituksena määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä.
- (1007) Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.8.7.4 todetuin tavoin asian asiakirja-aineistosta ilmenee, että Valio on asettanut hintansa tasolle, jolla yhtiö on arvioinut voittavansa maitosodan ja saavansa Arlan toiminnan muuttumaan siten raskaasti tappiolliseksi, että sen maidon tuonti Ruotsista saadaan loppumaan. Lisäksi yhtiön tavoitteekseen asettama 80 prosentin markkinaosuus olisi käytännössä ollut mahdollista saavuttaa vain siten, että yhtiön kilpailijoiden, erityisesti Arlan, markkinaosuudet olisivat olennaisesti pienentyneet ja kilpailijat olisivat ajautuneet kokonaisuuden kannalta käytännössä marginaaliseen asemaan. KKV:n asiakirjanäyttö ilmentää johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti Valion ylimmän johdon suunnittelemaa ja toteuttamaa hinnoittelustrategiaa, jonka tarkoituksena on ollut ainakin yhtiön tärkeimmän kilpailijan Arlan edellä todettu syrjäyttäminen kokonaan tai ainakin merkityksellisin osin.
- (1008) Valion muuttuvat kustannukset alittavassa hinnoittelussa, jonka nimemomaisena tarkoituksena on edellä todetuin tavoin ollut määrävän markkina-aseman vahvistaminen ja väärinkäyttö kilpailija syrjäyttämällä, ei ole ollut kysymys unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella hyväksyttävänä pidettävästä kaupallisesta vastatoimesta eikä oikeutettavana pidettävästä objektiivisesti tarpeellisesta toiminnasta. Sen perusteella, mitä Valio on korkeimmas-

sa hallinto-oikeudessa esittänyt, asiassa ei myöskään voida todeta yhtiön osoittaneen, että määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä pidettävälle toiminnalle olisi ollut jokin muu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettu oikeuttamisperuste.

- (1009) Edellä olevan perusteella ja kun muutoin otetaan huomioon markkinaoikeuden päätöksen perustelut sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, KKV:n päätös ei ole Valion esittämällä perusteilla lainvastainen siltä osin kuin siinä on katsottu, että yhtiön menettelylle ei ole ollut oikeuttamisperustetta. Markkinaoikeuden johtopäätökset eivät ole tältä osin lopputulokseltaan virheelliset.

8.10 Määräävän markkina-aseman väärinkäytön vaikutukset

8.10.1 KKV:n päätös

- (1010) KKV:n päätöksen mukaan esillä olevassa asiassa ei ole tarpeen näyttää toteen Valion menettelyn konkreettisia haitallisia vaikutuksia. Virasto on kuitenkin tuonut esiin seikat, jotka osoittavat Valion menettelyn olleen myös tosiasiasa omiaan rajoittamaan kilpailua sulkemalla markkinat kilpailunvastaisesti ja johtamaan siten kuluttajahaittaan (pätöksen 501–504 kohta).
- (1011) KKV on esittänyt päätöksessään väärinkäytön vaikutuksista muun ohella seuraavaa:
- (1012) Valion menettelyllä on ollut vaikutusta yhtiön omaan ja sen kilpailijoiden taloudelliseen tulokseen ja toimintaedellytyksiin. Valio-konsernin maitotuotto ja yhtiön nettotulos ovat nousseet vuosina 2010 ja 2011, kun taas kilpailijoiden toiminta on ollut tappiollista. Arlan tulos on romahtanut vuonna 2010 edelliseen vuoteen nähden, ja yhtiön tappiollisuus on vuonna 2011 syventynyt. Valion strategian kielteiset vaikutukset eivät ole rajoittuneet yksinomaan Arlaan, vaan myös muut Arlaa huomattavasti pienemmät Valion kilpailijat ovat olleet perusmaitoliiketoiminnassaan vakavasti tappiollisia (pätöksen 505–510 kohta).
- (1013) Valion menettelyllä on ollut vaikutusta myös yhtiön ja sen kilpailijoiden markkinaosuuksiin. Ennen saalituksen alkamista Arla on onnistunut kasvattamaan

markkinaosuuttaan Valion osuuden kustannuksella tasoon, jolla markkinaosuus on vuosina 2010–2012 säilynyt ja josta se on vuonna 2012 hieman laskenut. Arlan strateginen valinta on yhtiön mukaan pitää kiinni perusmaitojen markkinaosuudestaan sen sijaan, että se olisi pyrkinyt vain minimoimaan tappioitaan. Valion hintatasoon vastaamatta jättäminen merkitsisi Arlalle markkinaosuuden menettämistä ja myyntivolyymien laskua, mikä puolestaan johtaisi perusmaitotoiminnan supistamiseen ja ennen pitkää koko liiketoiminnan alasajoon. Koska meijerialalla mittakaava-edut riippuvat suurelta osin perusmaitovolyymeista, tuotantokapasiteetin vähentäminen johtaisi Arlan mukaan väistämättä myös muiden Suomessa tuotettavien meijerituotteiden karsimiseen. Perusmaitojen tuotantokapasiteetin alasajo merkitsisi Arlan mukaan pysyvää markkinoilta vetäytymistä. Tuotannon uudelleen käynnistäminen ja kapasiteetin palauttaminen olisi kallista ja aikaa vievää. Tuotannon alasajo olisi ongelmallista myös Arlan sopimustuottajille. Näille syntyisi kannustin siirtyä toimittajiksi valiolaisiin osuuskuntiin (päättöksen 511–516 kohta).

- (1014) Valion kustannukset alittavalla hinnoittelulla on ollut huomattavia vaikutuksia Arlan ja muiden markkinoilla toimivien meijerialan yritysten toimintaedellytyksiin. Arla ja sitä huomattavasti pienemmät meijerit ovat joutuneet vastaamaan Valion hinnoitteluun. Asiakirja-aineisto osoittaa Valion nimenomaisena tarkoituksena olleen Arlan ajamisen niin ahtaalle, että yhtiö näkee kannattavammaksi luopua ruotsalaisen maidon maahantuonnista ja supistuu marginaaliseksi toimijaksi tai sulkeutuu kokonaan pois markkinoilta (päättöksen 519 ja 520 kohta).
- (1015) Arvioitaessa Arlan poissulkeutumisen todennäköisyyttä on otettava huomioon muun ohella perusmaitoliiketoiminnan merkitys mainitun yhtiön kokonaisliiketoiminnassa. Valiolla perusmaitoliiketoiminnan osuus on kahdeksan prosenttia, kun Arlalla vastaava osuus on 25 prosenttia. Perusmaitoliiketoiminnan merkittävä tappiollisuus vaikuttaa siten huomattavasti

laajemmin Arlan kokonaiskannattavuuteen kuin Valion (päätöksen 523 kohta).

- (1016) Poissulkeutumisen todennäköisyyttä arvioitaessa ei voida kiinnittää huomiota vain siihen, kumpi yrityksestä, määräävässä markkina-asemassa oleva vai sen kilpailija, on taloudelliselta mittakaavaltaan suurempi maailmanlaajuisesti. Huomioon tulee sen sijaan ottaa yritysten asema merkityksellisillä markkinoilla. Arviossa keskeinen merkitys on yritysten tuottajarakenteella ja markkinoilta poistumisesta aiheutuvilla kustannuksilla. Vertailtaessa Valion ja Arlan halukkuutta sietää tappiollisen liiketoimintayksikön toimintaa Suomessa on selvää, että Arla poistuisi perusmaitojen markkinoilta ennen Valiota. Jo Valion tuottajarakenteen ja liikeidean vuoksi yhtiö pitää viimeiseen asti kiinni johtavasta asemastaan perusmaitojen toimittajana Suomessa. Perusmaitomarkkinoilta poistumisen kustannus tai kustannus pienenemisestä vähäiseksi toimijaksi on Valiolle huomattavasti Arlaa suurempi (päätöksen 524–534 kohta).

8.10.2 Markkinaoikeuden keskeiset johtopäätökset

- (1017) Markkinaoikeus on arvioinnin lähtökohtana lähinnä unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten todennut, että KKV:n ei ole ollut tarpeen näyttää toteen Valion menettelyn konkreettisia haitallisia vaikutuksia (markkinaoikeuden päätöksen 1153–1158 kohta).
- (1018) Markkinaoikeus on kuitenkin arvioinut viraston tältä osin esittämät seikat ja todennut, että Valion menettely on ollut tosiasiaassa omiaan rajoittamaan kilpailua sulkemalla markkinat kilpailunvastaisesti ja johtamaan siten kuluttajahaittaan (markkinaoikeuden päätöksen 1159–1227 kohta).
- (1019) Markkinaoikeus on ratkaisunsa perusteluina viitannut KKV:n päätöksessä mainittuihin perusteisiin, joita markkinaoikeuden päätöksessä viitattu Valion kilpailijoiden edustajien henkilötodistelu on tukenut.

8.10.3 Valion kanta ja sen keskeiset perustelut

- (1020) Valion kanta ja sen keskeiset perustelut sen osalta, millä tavalla yhtiön hinnoittelussa noudattama menettely on vaikuttanut kilpailijoihin ja markkinoihin, ilmenevät korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksoista IV.1, IV.4, IV.5.4 ja VI.8.6.3.

8.10.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (väärinkäytön vaikutukset)

- (1021) Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.8.2.1 viitatus unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan SEUT 102 artiklassa kielletty määrävän markkina-aseman väärinkäyttö on objektiivinen käsite. Käsitteellä tarkoitetaan määrävässä markkina-asemassa olevan yrityksen käyttäytymistä, joka estää markkinoilla, joilla juuri tällaisessa asemassa olevan yrityksen olemassaolon vuoksi kilpailuaste on jo heikentynyt, vielä olemassa olevan kilpailuasteen säilymisen tai tämän kilpailun kehittymisen siksi, että tämä yritys käyttää muita keinoja kuin niitä, joita taloudellisten toimijoiden suoritteisiin perustuvassa tavaroiden tai palvelujen tavallisessa kilpailussa käytetään (esimerkiksi asia C-52/09 *TeliaSonera Sverige*, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-202/07 P *France Télécom v. komissio*, 104 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- (1022) SEUT 102 artiklassa ei tarkoiteta vain sellaisia käytäntöjä, jotka ovat omiaan aiheuttamaan välitöntä vahinkoa kuluttajille, vaan myös käytäntöjä, jotka aiheuttavat vahinkoa kuluttajille vahingoittamalla toimivia kilpailurakenteita (esimerkiksi asia C-52/09 *TeliaSonera Sverige*, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-202/07 P *France Télécom v. komissio*, 105 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- (1023) Kun määritetään sitä, onko määrävässä markkina-asemassa oleva yritys käyttänyt väärin tätä asemaansa soveltaessaan hinnoittelukäytäntöjään, on arvioitava olosuhteita kokonaisuudessaan ja tutkittava, pyritäänkö hinnoittelukäytännöllä muun ohella rajoittamaan ostajan mahdollisuutta valita hankintalähteensä, estämään kilpailijoilta markkinoille pääsy taikka vahvistamaan määrävää markkina-asemaa vääristyneellä kilpailulla (esimerkiksi asia C-209/10 *Post Danmark*, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- (1024) Unionin tuomioistuin on muun ohella eräitä alennuskäytäntöjä ja hintaruuvia koskevassa oikeuskäytännössään katsonut, että jotta hinnoittelukäytännön voidaan osoittaa olevan väärinkäyttöluonte-

nen, sillä on oltava kilpailua rajoittava vaikutus markkinoihin. Kyseisen vaikutuksen ei välttämättä tarvitse kuitenkaan olla konkreettinen, vaan on riittävää osoittaa sellainen mahdollinen kilpailua rajoittava vaikutus, joka on omiaan syrjäyttämään markkinoilta määräävässä asemassa olevan yrityksen kanssa vähintäänkin yhtä tehokkaat kilpailijat (esimerkiksi asia C-23/14 *Post Danmark*, 66 kohta, asia C-295/12 P *Telefónica ym. v. komissio*, 124 kohta ja asia C-52/09 *TeliaSonera*, 64 kohta). Vaikutuksen tuntuvuutta koskevan kynnyksen (*de minimis*) vahvistaminen ei ole tarpeen määräävän aseman väärinkäytön toteamiseksi (asia C-23/14 *Post Danmark*, 73 kohta).

- (1025) Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.8.6.4 todetuin tavoin Valion perusmaitojen tässä asiassa merkitykselliset keskimääräiset hinnat ovat alittaneet keskimääräiset muuttuvat kustannukset 1.3.2010 alkaneella ajanjaksolla. Samassa jaksossa viitatuun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan muuttuvien kustannusten keskiarvoa alhaisempia hintoja on lähtökohtaisesti pidettävä osoituksena määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä, koska määräävässä asemassa olevan, tällaisia hintoja soveltavan yrityksen taloudellisenä tarkoituksena ei voi olla muu kuin kilpailijan syrjäyttäminen. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan saalistushinnoittelu on voitava sanktioida heti, kun on olemassa kilpailijoiden syrjäyttämisen vaara. Tavoitellun päämäärän eli vääristymättömän kilpailun ylläpitämisen vuoksi ei voida odottaa, että tällainen toimintatapa todella johtaa kilpailijoiden todelliseen syrjäyttämiseen (asia C-333/94 P *Tetra Pak v. komissio*, 44 kohta).
- (1026) Valio on keskeisesti esittänyt, että kilpailijat eivät ole olleet tosiasiasa vaarassa sulkeutua markkinoilta. Yhtiön mukaan huomioon on otettava muun ohella se, että perusmaitoja valmistava kilpailija hyödyntää rationaalisesti myös maidon rasvaosan (kerma). Yhtiö on viitannut myös muun ohella siihen, että kilpailijat ovat pystyneet maksamaan Valion kanssa kilpailukykyistä tilityshintaa ja että Arlan osalta perusmaidon myyntituloksen näennäinen tappiollisuus ei johdu Valion perusmaitojen hinnoittelusta.
- (1027) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Valion menettelyä on esillä olevassa asiassa arvioitava unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevien saalistushinnoittelun arviointia koskevien menetelmien mukaisesti. Esillä olevassa asiassa on kysymys Valion menettelystä perusmaitojen markkinoilla, eikä sen, että Valio olisi mahdollisesti pystynyt kattamaan merkityksellisten markkinoiden ulkopuolisen

toimintansa tuotoilla perusmaitojen kustannukset alittavaa hinnoittelua, voida katsoa olevan esteenä kyseisillä markkinoilla noudatettun hinnoittelun toteamiselle saalistushinnoitteluksi, kun asiaa arvioidaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevien menetelmien mukaisesti (korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jakso VI.8.6.4). Arvioitaessa Valion hinnoittelukäytäntöä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti ei lähtökohtana voida pitää myöskään sitä, että kilpailua rajoittavan vaikutuksen voisi todeta tai olettaa olevan olemassa vasta, jos kilpailijoiden toimiminen esillä olevan asian kannalta merkityksellisillä markkinoilla ei olisi mahdollista edes markkinoiden ulkopuolisen toiminnan tuotoilla.

- (1028) Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.8.7.4 todettiin tavoin KKV:n asiakirjanäyttö ilmentää johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti Valion ylimmän johdon suunnittelemaa ja toteuttamaa hinnoittelustrategiaa, jonka tarkoituksena on ollut ainakin yhtiön tärkeimmän kilpailijan Arlan syrjäyttäminen kokonaan tai ainakin merkityksellisin osin. Hinnoittelustrategian taustalla ovat olleet yksityiskohtaiset arviot hintatasosta, jolla Arla todennäköisesti vielä yrittää lisätä Ruotsin maidon määrää kohtuullisin tappioin, sekä hintatasosta, jolla ”Ruotsin maidon siirto loppuu varmasti”. Samoin asiakirjoista ilmenee tai on vahvasti pääteltävissä, että Valion vuoden 2010 keskeisenä tavoitteena on ollut maitosodan voittaminen eli tuottajien siirtyminen Valiolle ja että Valion tavoitteena on ollut saavuttaa muutosten myötä 80 prosentin markkinaosuus.
- (1029) Valion esittämän tavoin on sinänsä mahdollista, että Arlan euromääräisen tuloksen muodostumiseen ovat vaikuttaneet esimerkiksi konsernin sisäisessä siirtohinnoittelussa tehdyt ratkaisut. Kun kuitenkin erityisesti otetaan huomioon Valion muuttuvat kustannukset alittava hinnoittelu sekä hinnoittelun taustalla ollut strategia, asiassa ei ole todettavissa, että KKV:n ja markkinaoikeuden päätöksissä kuvattu Arlan tuloksen heikentyminen esillä olevan asian kannalta merkityksellisellä ajanjaksolla olisi johtunut olennaisin osin muusta syystä kuin Valion hinnoittelun vaikutuksista.
- (1030) Markkinaoikeuden päätöksessä selostetusta henkilötodistelusta ilmenee, että Valion pienempien kilpailijoiden edustajat ovat niin ikään yhdistäneet kielteisen tuloskehityksensä perusmaitojen hintojen laskuun ja kilpailijat ovat joutuneet turvautumaan erilaisiin sopeuttamistoimiin ja rahoitusjärjestelyihin. Henkilötodistelusta tältä osin ilmenevät tiedot ovat johdonmukaisessa suhteessa Valion hinnoittelusta ja sen taustalla olevasta strategiasta todettuun, samoin

kuin siihen, miten Valion toimitusjohtaja on arvioinut hinnanlaskun vaikuttavan pienmeijereiden asemaan (markkinaoikeuden päätöksen 892 kohdassa viitattu toimitusjohtajan viesti).

- (1031) Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon markkinaoikeuden päätöksen perustelut sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, Valion tältä osin esittämillä perusteilla ei ole todettavissa, että yhtiön menettelyä ei unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti arvioitaessa olisi pidettävä määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä. Markkinaoikeuden johtopäätökset eivät ole tältä osin lopputulokseltaan virheelliset.

8.11 Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

- (1032) SEUT 102 artiklan mukaan sisämarkkinoille soveltumatonta ja kiellettyä on yhden tai useamman yrityksen määräävän aseman väärinkäyttö sisämarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla, jos se on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- (1033) SEUT 102 artiklassa mainitun kauppavaikutusta koskevan edellytyksen tulkinnan ja soveltamisen tulee perustua tämän edellytyksen tarkoitukseen eli unionin oikeuden ja jäsenvaltioiden oikeuden soveltamisalan keskinäiseen rajaamiseen kilpailuoikeuden alalla. Unionin oikeus käsittää muun ohella kaikki menettelyt, jotka voivat vaarantaa jäsenvaltioiden välisen vapaan kaupan siten, että jäsenvaltioiden välisten sisämarkkinatavoitteiden toteutumista haitataan, erityisesti eristämällä kansalliset markkinat taikka muuttamalla yhtenäismarkkinoiden kilpailurakennetta (esimerkiksi asia C-407/04 P *Dalmine v. komissio*, 89 kohta, asia C-475/99 *Ambulanz Glöckner*, 47 kohta ja asia 22/78 *Hugin v. komissio*, 17 kohta).
- (1034) Jotta menettelytapa on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, on oltava nähtävissä riittävällä todennäköisyydellä ja kaikkien asiaan vaikuttavien oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, että sillä voi tosiasiallisesti tai mahdollisesti olla suoraa tai välillistä vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tavalla, joka voisi haitata jäsenvaltioiden välisten yhtenäismarkkinoiden toteuttamista. Tämän lisäksi vaaditaan, ettei tämä vaikutus ole vähäistä (esimerkiksi asia C-407/04 P *Dalmine v. komissio*, 90 kohta, asia C-306/96 *Javico*, 16 kohta ja asia C-475/99 *Ambulanz Glöckner*, 48 kohta).

- (1035) Korkein hallinto-oikeus katsoo muutoin markkinaoikeuden päätöksestä ilmenevin perustein, että esillä olevassa asiassa kysymyksessä oleva Valion menettely on ollut omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Asiaan on siten tullut soveltaa SEUT 102 artiklan määräyksiä.

8.12 Yhteenveto, täydentävät perustelut ja johtopäätökset

- (1036) Asiassa on kysymys siitä, onko Valio syyllistynyt KKV:n esittämien perustein saalistushinnoitteluna pidettävään määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Määräävän aseman väärinkäytöstä muulla itsenäisellä väärinkäyttöperusteella ei asiassa ole kysymys.
- (1037) KKV on päätöksessään arvioinut Valion hinnoittelua unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevien saalistushinnoittelun arviointimenetelmien perusteella. KKV:n päätös ei ole hinnoittelun arvioinnin tai sen perusteena olleiden Valion kustannusten luonteen määrittämisen tai kustannusten kohdistamisen osalta Valion esittämällä perusteilla lainvastainen.
- (1038) Valion perusmaitojen tässä asiassa merkitykselliset keskimääräiset hinnat ovat alittaneet keskimääräiset muuttuvat kustannukset ajanjaksolla 1.3.2010–20.12.2012. Tällaisten hintojen soveltaminen on lähtökohtaisesti osoitus saalistushinnoitteluna pidettävästä määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä.
- (1039) Valion alennuskäytännöt ovat korostaneet muuttuvat kustannukset alittavan hinnoittelun poissulkevaa vaikutusta. Valion menettelyn vaikutusten osalta yhtiön esittämällä perusteilla ei ole todettavissa, että menettelyä ei unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti arvioitaessa olisi pidettävä määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä.
- (1040) Valion esittämän perusteella ei myöskään ole todettavissa, että muuttuvat kustannukset alittavasta hinnoittelusta huolimatta yhtiön hinnoittelun tarkoituksena olisi ollut muu kuin kilpailijoiden syrjäyttäminen. Asiassa ei myöskään ole todettavissa, että Valion menettelyllä olisi ollut kilpailuoikeudellinen oikeuttamisperuste.
- (1041) KKV on päätöksessään todennut, että sen ei ole tullut esillä olevassa asiassa näyttää toteen Valion mahdollisuutta saada takaisin kustannukset alittavalla hinnoittelulla menettämänsä varat (päätöksen 535–537 kohta). Kun otetaan huomioon korkeimman hallinto-oi-

keuden päätöksen jaksossa VI.8.2.2 viitattu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, markkinaoikeus on voinut päätöksestään ilmenevin tavoin hyväksyä tämän johtopäätöksen (markkinaoikeuden päätöksen 1228 ja 1229 kohta). Saman oikeuskäytännön valossa ja kun otetaan huomioon Valion muuttuvat kustannukset alittavasta hinnoittelusta ja sen taustalla olevasta strategiasta sekä yhtiön menettelystä muutoin edellä todettu, kysymys Valion mahdollisuudesta saada takaisin kustannukset alittavalla hinnoittelulla menettämänsä varat ei ole saalistusarvioinnin kannalta oikeudellisesti merkitsevä.

- (1042) Valion hinnoittelua on esillä olevassa asiassa arvioitu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevien menetelmien mukaisesti. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.10.4.2 todettavien tavoin Valion menettely on ollut kohtuudella ennakoitavissa kilpailulainsäädännön rikkomukseksi, eikä asia ole ollut saalistushinnoittelun oikeudellisen arvioinnin perusteiden osalta yhtiön väittämin tavoin peruslähtökohdiltaan tulkinnallisesti epäselvä.
- (1043) KKV:n asiakirjanäyttö ilmentää johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti Valion ylimmän johdon suunnittelemaa ja toteuttamaa hinnoittelustrategiaa, jonka tarkoituksena on ollut hintojen merkittävän alentamisen myötä ainakin yhtiön tärkeimmän kilpailijan syrjäyttäminen kokonaan tai ainakin merkityksellisin osin (korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jakso VI.8.7.4). Valion muuttuvat kustannukset alittavaan hinnoitteluun ja hinnoittelustrategian tarkoituksesta esitettyyn selvitykseen nähden yhtiö on ollut tai ainakin sen olisi tullut olla menettelynsä kilpailuoikeuden vastaisuudesta tietoinen.
- (1044) Valion menettelyä koskevat johtopäätökset perustuvat korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä edeltä ilmenevin tavoin KKV:n esittämään objektiiviseen ja kattavaan selvitykseen, jota ei ole Valion esittämin perustein arvioitava toisin kuin virasto on tehnyt. Johtopäätökset eivät perustu menettelyyn, jossa olisi loukattu syyttömyysolettamaa tai muita kilpailuoikeuden täytäntöönpanossa huomioon otettavia menettelyllisiä oikeussuojan takeita.
- (1045) Kun myös muutoin otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, KKV:n tai markkinaoikeuden päätös ei ole muullakaan Valion esittämällä perusteella lainvastainen tai perustu virheelliseen menettelyyn.

9. Kilpailunrajoituksen lopettamista koskeva määräys

- (1046) Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.8. todetuin tavoin Valio on syylistynyt SEUT 102 artiklassa kiellettyyn saalistushinnoitteluna pidettävään määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön ajanjaksolla 1.3.2010–20.12.2012. Yhtiön menettely on samalla perusteella ollut markkinaoikeuden päätöksessä todetuin tavoin myös kilpailulain 7 §:n ja kilpailunrajoituslain 6 §:n vastaista.
- (1047) Kilpailulain 9 §:n 1 kohta huomioon ottaen KKV on voinut määrätä Valion lopettamaan määräävän markkina-aseman väärinkäytön.
- (1048) Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon markkinaoikeuden päätöksen perustelut sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, Valion valitus KKV:n päätöksestä on tullut hylätty. Markkinaoikeuden päätös ei ole tältä osin lopputulokseltaan lainvastainen.

10. Seuraamusmaksu

10.1 KKV:n seuraamusmaksuesitys

- (1049) KKV on seuraamusmaksuesityksessään esittänyt, että markkinaoikeus määrää Valiolle määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä 70 miljoonan euron seuraamusmaksun.
- (1050) KKV:n päätös ja seuraamusmaksuesitys ovat sisältyneet samaan asiakirjaan ja niiden perustelut ovat samat. KKV on perustellut esitystään seuraamusmaksun määrän osalta muun ohella seuraavasti:

Rikkomuksen laatu ja menettelyn moitittavuus

- (1051) Määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen erityisvastuu huomioon ottaen Valion olisi tullut varmistua siitä, että sen toiminta ei haittaa toimivaa ja vääristymätöntä kilpailua yhteismarkkinoilla. Valio on sitä vastoin ryhtynyt nimenomaisiin toimiin sulkeakseen markkinat kilpailun vastaisesti (pätöksen 559 kohta).
- (1052) Muuttuvat kustannukset alittava hinnoittelu on jo sellaisenaan osoitus määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä, sillä yhtä tehokas kilpailija ei voi tarjota tuotteita asiakkaille ilman tappiota. Valion rikkomus

on yksin tällä perusteella vakava kilpailunrajoitus. Yhtiön menettelyn vakavuutta korostaa yksiselitteinen näyttö syrjäyttämistarkoituksesta. Asiakirjanäyttö osoittaa, että Valio teki helmikuussa 2010 tietoisesti päätöksen luopua perusmaitoliiketoiminnan voitoista sulkeakseen markkinat kilpailunvastaisesti. Aloite kilpailunvastaisen strategian omaksumiseen tuli Valion ylimmästä johdosta ja sitä käsiteltiin päätöksenteosta vastaavissa ylimmissä toimielimissä, yhtiön hallituksessa ja johtoryhmässä. Strategian käytännön toteutuksesta vastasivat toimitusjohtaja yhdessä myyntijohtajan ja tämän alaisten kanssa (pätöksen 560 ja 561 kohta).

- (1053) Valion tarkoituksena on ollut sulkea markkinat kilpailunvastaisesti ja saavuttaa tätä kautta merkittävä 80 prosentin markkinaosuus. Tehokkaasti kilpailun poissulkeutumisen jälkeen yhtiön nimenomaisena tarkoituksena oli nostaa perusmaitojen hinnat tasolle, joka edelsi Arlan tuloa markkinoille ja aiheuttaa siten merkittävää haittaa suomalaisille kuluttajille (pätöksen 562 kohta).
- (1054) Rikkomuksen laatua arvioitaessa menettelyn moitittavuutta lisäävänä seikkana on otettava huomioon Valion S-ryhmälle tarjoamat ehdolliset volyyomialennukset, jotka ovat korostaneet menettelyn markkinat sulkevaa vaikutusta. Valion soveltamat alennukset ovat johtaneet siihen, että Arla on joutunut myymään perusmaidot S-ryhmälle olennaisesti halvemmalla kuin mikä Valion jo itsessään muuttuvat kustannukset alitavasti toteutunut hinta on ollut. Tämä on osaltaan kasvattanut Arlan tappiot perusmaitojen toimituksissa S-ryhmälle huomattavasti suuremmiksi kuin Valion ja lisännyt siten menettelyn poissulkevaa vaikutusta (pätöksen 563 kohta).
- (1055) Moitittavuutta lisäävänä seikkana on otettava huomioon myös se, että Valio on kohdistanut alennuksiaan nimenomaisesti hankintojaan Arlalle siirtäneeseen S-ryhmään. Valio on 25.3.2010 tehnyt S-ryhmälle ylimääräisen tarjouksen volyymien kasvattamiseksi ja tarjonnut 1.4.2010 alkaen uusia alennuksia, joiden

ehtona oli, että S-ryhmä kasvattaisi ostojaan Valiolta. Valio ei tarjonnut vastaavaa alennusta muille vähittäiskaupan ryhmittymille (päätöksen 564 kohta).

- (1056) Rikkomuksen laatua arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon Valion menettelyn yhteismarkkinatavoitteen vastaisuus. Valio on menettelyllään pyrkinyt keinotekoisesti eristämään Suomen markkinat, estämään jäsenvaltioiden välisen kaupan kehittymisen ja rajat ylittävän kilpailun tuomat hyödyt kuluttajille. Yhteismarkkinatavoitteen vastaisuus sinänsä tekee Valion menettelystä erityisen vakavan SEUT 102 artiklan rikkomuksen (päätöksen 565 kohta).
- (1057) Valion menettelyyn sisältyy myös piirteitä, jotka osoittavat piittaamattomuutta lain sisällöstä. KKV:n hallussa oleva asiakirjanäyttö osaltaan osoittaa, että Valio ei ole liiketoiminnassaan ottanut huomioon kilpailulainsäädännön ja siitä johtuvan erityisvastuun asettamia rajoja määräävässä asemassa olevan yrityksen toiminnalle markkinoilla. Valio ei ole asian selvittämisen yhteydessä tehnyt toimenpiteitä rikkomuksen lopettamiseksi. KKV on maaliskuussa 2011 ilmoittanut Valiolle alustavan arvionsa siitä, että sen menettelyssä on kyse määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä, ja joulukuussa 2011 yhtiötä kuultiin päätös- ja seuraamusmaksuesityksen luonnoksesta. Keväästä 2012 lähtien KKV on antanut Valiolle neuvontaa siitä, mitkä toimet riittävät päättämään epäillyn rikkomuksen. Tästä huolimatta väärinkäyttö on KKV:n tietojen mukaan jatkunut edelleen viraston päätöksentekopäivänä 20.12.2012 (päätöksen 566 kohta).
- (1058) Valion menettelyn moitittavuutta lisää lisäksi se, että yhtiön on todettu käyttäneen väärin määräävää markkina-asemaansa ennenkin ja sen menettelyssä on siten kyse uusimisesta. Vuonna 1998 antamallaan päätöksellä korkein hallinto-oikeus määräsi Valiolle viiden miljoonan markan suuruisen seuraamusmaksun määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä nestemaitotuotteiden markkinoilla (päätöksen 567 kohta).

- (1059) Kyseessä on laadultaan ja moitittavuuden asteeltaan erittäin vakava kilpailunrikkomus (päättöksen 568 kohta).

Rikkomuksen laajuus

- (1060) Valion menettely on käsittänyt koko Suomen alueen. Valion menettelyn tarkoituksena on ollut estää toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevan maitoraaka-aineen tuonti Suomen markkinoille sekä sulkea kotimaan markkinat niin, ettei toisesta jäsenvaltiosta peräisin oleva kilpailija pysty toimimaan markkinoilla kannattavasti (päättöksen 569 kohta).
- (1061) Maantieteellisen laajuuden lisäksi rikkomuksen taloudellista laajuutta on arvioitava kiinnittämällä huomiota rikkomuksen kohteena olevan perusmaitojen valmistuksen ja tukkumyynnin markkinoiden kokoon ja siihen liikevaihdon määrään, joka Valiolle on näiltä markkinoilta kertynyt. Maidosta jalostettujen erilaisten tuotteiden joukossa perusmaidot ovat volyymitaan suurin tuoteryhmä. Tukkuhinnoin mitattuna Suomessa myytiin vuonna 2011 perusmaitoja yhteensä noin 280 miljoonalla eurolla. Valion perusmaitoliiketoiminnan kokonaisliikevaihto ajalta 1.3.2010–30.8.2012 on ollut noin 300–400 miljoonaa euroa (korkeimman hallinto-oikeuden käytössä ollut tarkka liikevaihtotieto ilmoitettu liikesalaisuudeksi; päätöksen 570 ja 571 kohta).
- (1062) Valion kilpailunrikkomuksen maantieteellinen ja taloudellinen laajuus osoittaa, että kyseessä on laajuudeltaan merkittävä kansallisen kilpailuviranomaisen selvittettävänä oleva määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Rikkomuksen kohteena on raakamaidosta jalostettavista tuotteista volyymitaan suurin tuoteryhmä, josta kertyvä liikevaihto on huomattava (päättöksen 572 kohta).

Rikkomuksen kesto

- (1063) Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on alkanut 1.3.2010 ja jatkunut keskeytyksettä vuosien 2011 ja

2012 aikana. KKV:n tietojen mukaan väärinkäyttö on jatkunut edelleen viraston päätöksentekopäivänä 20.12.2012. Väärinkäyttö on siten jatkunut päätöksentekopäivään mennessä lähes kolme vuotta ja on näin ollen ollut pitkäkestoinen, mikä on otettu huomioon esitettävän seuraamusmaksun määrässä (päätöksen 573 ja 574 kohta).

Muut seuraamusmaksun suuruuteen vaikuttavat seikat

- (1064) Seuraamusmaksun suuruus perustuu kilpailulain 13 §:n nojalla kokonaisarviointiin. Maksua määrättäessä otetaan huomioon edellä mainittujen seikkojen lisäksi muita tapauskohtaisessa arvioinnissa esille nousevia tekijöitä (päätöksen 575 kohta).
- (1065) KKV on ottanut tällaisena tekijänä huomioon Valion huomattavan liikevaihdon erityisestävän vaikutuksen aikaansaamiseksi. Seuraamusmaksu on kilpailulakia rikkoneelle yritykselle hallinto-oikeudellinen sanktio, jonka on oltava määrältään riittävä, jotta se tehokkaasti estää kilpailunrajoitukseen ryhtymisen, sen jatkamisen ja sen uusimisen. Valion liikevaihto vuonna 2011 oli 1 929 miljoonaa euroa (päätöksen 576 ja 577 kohta).

10.2 Markkinaoikeuden päätös

- (1066) Markkinaoikeus on päätöksestään tarkemmin ilmenevin perustein määrännyt seuraamuksena määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä Valion maksamaan valtiolle seuraamusmaksuna KKV:n esityksen mukaisesti 70 miljoonaa euroa.
- (1067) Markkinaoikeus on selostanut sovellettavat oikeusohjeet (markkinaoikeuden päätöksen 1263–1268 kohta) sekä todennut seuraamusmaksun määräämisen osalta päätöksessään muun ohella seuraavaa (markkinaoikeuden päätöksen 1319–1340 kohta):
- (1068) Valio on käyttänyt väärin määrävää asemaansa perusmaitojen tukkumyynnissä ja valmistuksessa Suomessa hinnoitteleamalla perusmaitonsa siten, että niiden hinnat ovat KKV:n tarkastelemilla ajanjaksoilla

1.3.2010–31.8.2012 alittaneet niiden keskimääräiset muuttuvat kustannukset. Valion menettelyn tarkoituksena on ollut kilpailun vastainen markkinoiden sulkeminen. Yhtiön S-ryhmälle tarjoamat volyymialennukset ovat korostaneet keskimääräiset muuttuvat kustannukset alittavan hinnoittelun poissulkevaa vaikutusta. Asiassa ei ole esitetty selvitystä, jonka nojalla olisi katsottava, että Valion 1.3.2010 alkanut keskimääräiset muuttuvat kustannukset alittava hinnoittelu olisi päättynyt ennen seuraamusmaksuesityksen tekemistä 20.12.2012.

- (1069) Valio on ajalla 1.3.2010–30.10.2011 rikkonut kilpailunrajoituslain 6 §:ää, ajalla 1.11.2011–20.12.2012 kilpailulain 7 §:ää sekä ajalla 1.3.2010–20.12.2012 SEUT 102 artiklaa. Valion määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kestänyt miltei kolme vuotta ja kattanut alueellisesti koko Suomen.
- (1070) Valion menettely ajoittuu osittain kilpailunrajoituslain ja osittain kilpailulain voimassaoloajalle. Seuraamusmaksua määrättäessä yhtiön menettelyä on arvioitava tekohetkellä tiedossa olleiden seikkojen valossa. Pääsääntönä sekä kilpailulaissa että sitä edeltäneessä kilpailunrajoituslaissa on, että lainvastaiseen menettelyyn syyllistyneelle määrätään maksettavaksi seuraamusmaksu.
- (1071) Kilpailunrajoituksesta määrättävän seuraamusmaksun suuruutta koskevan kilpailulain 13 §:n mukaan seuraamusmaksun määrääminen perustuu kokonaisarviointiin ja seuraamusmaksua määrättäessä on otettava huomioon myös kilpailunrajoituslain 7 §:n 2 momentissa mainittujen kilpailunrajoituksen laadun, laajuuden ja kestoajan lisäksi moitittavuuden aste. Kilpailulain 13 §:n esitöistä (HE 88/2010 vp, s. 58) ilmenee, että pykälä vastaa eräin täsmennyksin kilpailunrajoituslain 7 §:n 2 momenttia. Myös seuraamusmaksun määräämistä kilpailunrajoituslain 7 §:n 2 momentin nojalla koskevassa oikeuskäytännössä seuraamusmaksun määrääminen on perustunut kokonaisarviointiin ja huomiota on menettelyn keston, laajuuden, moitittavuuden ja vahingollisuuden sekä uusimisen ohella

kiinnitetty myös kilpailunrajoitukseen syyllistyneiden elinkeinonharjoittajien liikevaihtoon. Oikeuskäytännön mukaan myöskään kilpailunrikkomuksesta aiheutuneen vahingon määrän tai toisaalta kilpailunrikkomuksesta siihen osallistuneille aiheutuneen taloudellisen hyödyn selvittäminen ei ole edellytyksenä seuraamusmaksun määräämiselle. Sen sijaan mainitut seikat voivat vaikuttaa määrättävän seuraamusmaksun suuruuteen.

- (1072) Kilpailulain 13 §:n esitöissä (HE 88/2010 vp, s. 58) todettu ja kilpailunrajoituslain 7 §:n 2 momentin soveltamiskäytäntö huomioon ottaen säännökset seuraamuksen määräämisen perusteiden osalta eivät tosiasialliselta sisällöltään poikkea toisistaan tässä asiassa merkityksellisellä tavalla.
- (1073) Valion keskimääräiset muuttuvat kustannukset alittava perusmaitojen hinnoittelu on jo lähtökohtaisesti erittäin vakava kilpailunrajoitus. Menettelyn tarkoituksena on ollut kilpailijoiden syrjäyttäminen markkinoilta, joilla Valio on määräävässä asemassa, ja hintojen nostaminen tämän jälkeen kysymyksessä olevia hinnanalennuksia edeltäneelle tasolle. Valion menettelyn moitittavuutta ovat lisänneet markkinat sulkeva vaikutusta korostaneet yhtiön S-ryhmälle tarjoamat ehdolliset volyymialennukset ja alennusten kohdistaminen nimenomaisesti hankintojaan Arlalle siirtäneeseen S-ryhmään.
- (1074) Esillä oleva asia ei ole Valion väittämin tavoin niin epäselvä tai sekava, että seuraamusmaksu tulisi tästä syystä jättää määräämättä. Saalistushinnoittelu on jo määritetty SEUT 102 artiklan rikkomiseksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (tuomio *AKZO v. komissio*, EU:C:1991:286; tuomio *Tetra Pak v. komissio*, EU:T:1994:246 ja tuomio *Tetra Pak v. komissio*, EU:C:1996:436), jossa on sovellettu muuttuvien kustannusten ja kokonaiskustannusten erotteluun perustuvaa saalistustestiä nyt esillä olevassa asiassa tehdyn testin tavoin. Näissä asioissa käytetyn menetelmän soveltaminen on mahdollistanut Valiolle joka tapauksessa sen ennakoimisen, että sille mahdollisesti

määrätään seuraamus määrävän markkina-aseman väärinkäyttökiellon rikkomisesta. Asiaa ei ole syytä arvioida toisin Valion viittaaman Ruotsin kilpailuviranomaisen tai komission ratkaisukäytännön perusteella, ei myöskään erilaista tilannetta koskeneen, *Deutsche Postiin* liittyneen asian perusteella. Myöskään sillä, olisiko asian arvioinnissa käytetty arvosuhdetta 40/60, ei ole vaikutusta asiassa.

- (1075) Valiolla on määrävässä asemassa olevana yrityksenä erityinen velvollisuus olla toiminnallaan rajoittamatta toimivaa ja vääristymätöntä kilpailua markkinoilla. Valio ei voi vedota siihen, ettei virasto ole antanut yhtiölle sen käsityksen mukaan tarpeeksi selviä neuvoja ja ohjeistusta.
- (1076) Kun otetaan huomioon Valion menettelyn ajallinen kesto ja alueellinen ulottuvuus, menettelyä ei ole pidettävä vähäisenä eikä seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin perusteetomana.
- (1077) Valion menettelystä aiheutuneen vahingon määrän selvittäminen ei ole edellytys seuraamusmaksun määräämiselle. Se voi kuitenkin vaikuttaa määrättävän seuraamusmaksun suuruuteen. KKV ei ole esittänyt selvitystä Valion menettelyn vahingollisista vaikutuksista.
- (1078) Ennen kilpailulain voimaan tuloa kilpailunrajoituksesta aiheutuneen vahingon korvaamisesta säädettiin kilpailunrajoituslain 18 a §:ssä. Lainkohdan esitöiden (HE 243/1997 vp, s. 33) mukaan, jotta elinkeinonharjoittajan kannalta kohtuuttomat kokonaisseuraamukset voitaisiin välttää, tulee seuraamusmaksua määrättäessä ottaa huomioon myös kilpailunrajoituslain kieltoja rikkoneen elinkeinonharjoittajan mahdollinen vahingonkorvausvelvollisuus.
- (1079) Kilpailunrajoituksesta määrättävän seuraamusmaksun suuruutta koskevassa kilpailulain 13 §:ssä tai kilpailunrajoituksesta aiheutuneen vahingon korvaamista koskevassa kilpailulain 20 §:ssä ei ole säädetty eikä

- kilpailulain esitöissä todettu elinkeinonharjoittajan mahdollisen vahingonkorvausvelvollisuuden huomioon ottamisesta seuraamusmaksua määrättäessä.
- (1080) Kilpailulain 13 §:n mukaan seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin. Lainkohdassa ei ole tyhjentävästi säädetty seuraamusmaksua määrättäessä huomioon otettavista tekijöistä. Seuraamusmaksun enimmäismäärää koskevan säännöksen tavoitteena on varmistaa, että määrättävä seuraamusmaksu ei ole kohtuuton suhteessa elinkeinonharjoittajan liiketoiminnan kokoon ja maksukykyyn.
- (1081) Valio on esittänyt markkinaoikeudessa kilpailijoidensa yhtiöön kohdistamia vahingonkorvausvaatimuksia. Valio on todennut markkinaoikeudessa, että väitetyllä kilpailunrajoituksella ei ole edes teoriassa voinut olla vahingollisia vaikutuksia yhteiskunnalle ja hintojen alentaminen on hyödyttänyt Valion asiakkaita ja kuluttajia sekä yhteiskuntaa laajemmin. Valion mukaan myöskään yhtiön kilpailijoille ei ole aiheutunut vahinkoa. Valio ei ole esittänyt arviotaan mahdollisesti määrättävien vahingonkorvausten suuruudesta eikä todennäköisyydestä.
- (1082) Pelkät esitetyt alustavat vahingonkorvausvaatimukset eivät muodosta tässä yhteydessä riittävän täsmällistä arviota mahdollisesti määrättävien vahingonkorvausten suuruudesta ja todennäköisyydestä. Asiassa ei ole esitetty selvitystä varsinaisista kannevaatimuksista, eikä asiassa ole mitään tietoa siitä, millaisia vahingonkorvauksia mahdollisesti tulisi määräämään. Näin ollen Valion vahingonkorvausvastuun laajuutta on mahdotonta luotettavasti arvioida.
- (1083) Markkinaoikeus on seuraamusmaksun määrää harkitessaan ottanut huomioon, että Valion kokonaisliiketoiminta on huomattava ja että yhtiölle on aikaisemmin määrätty seuraamusmaksu määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä (KHO 1998:65). Nämä seikat vaikuttavat seuraamusmaksun määrää korottavasti. Markkinaoikeus on seuraamusmaksun määrää harkitessaan ottanut huomioon myös Valio-konsernin pe-

rusmaitojen liikevaihdon Valion kilpailunrikkomuksen viimeisenä vuotena eli vuonna 2012.

- (1084) Kilpailunrajoituslain perusteella seuraamusmaksun enimmäismäärä on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan määräytynyt markkinaoikeuden päätöstä edeltävän vuoden kokonaisliikevaihdon perusteella, mikä tässä asiassa tarkoittaisi vuoden 2013 kokonaisliikevaihtoa. Kilpailulain mukaan seuraamusmaksun enimmäismäärän määräytymisen perusteena käytetään puolestaan kokonaisliikevaihtoa siltä vuodelta, jona elinkeinonharjoittaja viimeksi osallistui rikkomukseen, mikä tässä asiassa tarkoittaisi vuoden 2012 kokonaisliikevaihtoa. Tässä asiassa määrättävä seuraamusmaksu ei voi ylittää kummankaan kokonaisliikevaihdon perusteella laskettavaa enimmäismäärää.
- (1085) Valio-konsernin kokonaisliikevaihto on vuonna 2012 ollut noin 1 999 700 000 euroa ja vuonna 2013 noin 2 029 100 000 euroa. Perusmaitojen liikevaihto on samoina vuosina ollut noin 130–160 miljoonaa euroa (korkeimman hallinto-oikeuden käytössä olleet tarkat liikevaihtotiedot ilmoitettu liikesalaisuudeksi).
- (1086) Edellä mainituilla perusteilla markkinaoikeus harkitsee Valiolle määrättävän seuraamusmaksun määräksi 70 miljoonaa euroa.

10.3 Valion kanta ja sen keskeiset perustelut

- (1087) Valio on vaatinut markkinaoikeuden määräämän seuraamusmaksun poistamista tai ainakin sen määrän alentamista.
- (1088) Valion mukaan se ei ole menetellyt kilpailulain tai kilpailunrajoituslain kieltämällä tavalla, eikä seuraamusmaksun määräämiselle siksi ole perustetta. Valion mukaan seuraamusmaksun määräämiselle ei ole perustetta siinäkään tapauksessa, että korkein hallinto-oikeus vastoin yhtiön käsitystä katsoisi sen menettelleen kilpailulain tai kilpailunrajoituslain vastaisesti.
- (1089) Markkinaoikeus on virheellisesti katsonut, että asia ei ole ollut epäselvä tai sekava ja että Valion olisi ollut mahdollista ennakoita seuraamusmahdollisuutta. Markkinaoikeuden päätöksessä viitatuissa

unionin tuomioistuimen tuomioissa käsitellyt, muuttuvien kustannusten ja kokonaiskustannusten erotteluun perustuvat saalistustestit ovat sinänsä olleet Valion tiedossa. Oikeuskäytäntöä ei kuitenkaan ole ollut nyt esillä olevan asian kaltaisesta tilanteesta, jossa muuttuvien kustannusten arviointi olisi vastaavalla tavalla epäselvää ja kiistanalaista. Kysymys on niin epäselvästä tai sekavasta asiasta, että seuraamusmaksu olisi tullut jo tästä syystä jättää määräämättä.

- (1090) Meijeriliiketoiminnassa tuottajille maksettavaa tilityshintaa ei voida pitää edellä mainituissa unionin tuomioistuimen käsiteltävinä olleissa asioissa tarkoitettuna muuttuvana kustannuksena. Lopputuotteiden myyntihinnan ja raakamaidon tilityshinnan vertaaminen keskenään ei kerro mitään siitä, onko kyseisen lopputuotteen valmistus ja myynti meijeriyritykselle kannattavaa liiketoimintaa. Toisin kuin esimerkiksi asiassa *AKZO v. komissio*, esillä olevassa asiassa ei ole osoitettu, että Valio olisi tehnyt tappiota perusmaitojen myynissä. Valio on päinvastoin osoittanut, että jokainen myyty perusmaitolitra on parantanut sen tulosta tarkasteluajanjaksolla.
- (1091) Valio on hinnoitellut perusmaitonsa kannattavasti ja vilpittömässä mielessä. Vastauksena Arlan aloittamaan aggressiiviseen hintakilpailuun Valio laski perusmaitojen tukkuhintoja vuonna 2010 tasolle, jolla hinnat olivat olleet aikaisemmin noin 10 vuoden ajan ennen vuoden 2008 hintapiikkiä. Valion tarkoituksena ei ollut sulkea pois kilpailijoita, vaan kilpailla omien laskevien myyntimäärien paineessa markkinaosuuksista. Lisäksi oli tarve kilpailla Arlan markkinoille tuoman tuontimaidon kanssa. Hintojen alentamisen taustalla olivat suurien asiakkaiden hankintavolyymien siirrot Arlalle ja asiakailta saatu viesti siitä, että Valion hinnoittelu ei ollut kilpailukyistä.
- (1092) Valion sisäiset herkkyysanalyysit osoittivat, että kilpailu perusmaitoissa tapahtui tuolloinkin Valion kustannukset ylittävällä tavalla. Valio laski hinnoittelun kannattavuutta oman ja meijerialalla muutoinkin vakiintuneen vaihtoehtoistuottologiikan mukaisesti. Valio ei osannut kuvitella, että raakamaidon tilityshintaa voitto-osuuksineen voitaisiin pitää perusmaitojen muuttuvana kustannuksena. Yhtiöllä ei ollut myöskään mitään aihetta olettaa, että tämä kustannus kohdistettaisiin valtaosin perusmaitoille ottamatta huomioon niiden rinnakkaistuotteina syntyvien kermatuotteiden myyntiarvoja.
- (1093) Valion kokonaiskannattavuus jalostettua raakamaitolitraa kohden kasvoi jokaisen myydyin perusmaitolitrin myötä. Asiassa ei ole esi-

tetty näyttöä siitä, että Valiossa olisi missään vaiheessa pidetty hintojen alentamista tappiollisena strategiana tai voittojen uhraamisena. Markkinaoikeudella ei ole ollut mitään todellisia perusteita katsoa, että Valio olisi pyrkinyt tai edes voinut pyrkiä Arlan syrjäyttämiseen markkinoilta. Valio on pyrkinyt pysäyttämään perusmaitovolyymiensä laskemisen, missä se ei ole onnistunut tarkastelujaksolla 2010–2012 tai sen jälkeen.

- (1094) Valio ei osannut olettaa, että perusmaitomarkkinoita pidettäisiin kansallisina. Valiolla ei ollut myöskään aihetta olettaa, että markkinat määriteltäisiin aikaisemmasta oikeuskäytännöstä poiketen ahtaasti nestemaitomarkkinoita kapeammiksi perusmaitojen myynnin markkinoiksi.
- (1095) Valio on toimittanut KKV:lle ja markkinaoikeudelle laskelmansa, jotka se on tehnyt varmistaakseen, että se kattaa kustannuksensa ja että yhtä tehokkaat kilpailijat eivät voi Valion hinnoittelun seurauksena sulkeutua pois markkinoilta. Valio on pyrkinyt selvittämään asiaa myös hankkimalla laskentatoimen ja taloustieteen asiantuntijalausuntoja. Valion käsitys raakamaidon kustannusluonteesta on saanut tukea Ruotsin kilpailuviranomaisen ja komission aiemmista meijerialaa koskevista päätöksistä, jotka markkinaoikeus on perusteettomasti sivuuttanut.
- (1096) Oikeuskäytännössä muodostuneiden saalistushinnoittelun arviointiperiaatteiden soveltaminen tässä tapauksessa on poikkeuksellisen vaikeaa. Mikäli kustannusten arviointi olisi ollut yksiselitteistä, KKV:n olisi pitänyt olla helppoa antaa Valiolle hinnoittelua koskeva riittävän yksityiskohtainen ohjeistus. KKV:n päätöksessä olisi pitänyt olla yksiselitteisempi ohjaus siihen, mihin Valio on lopulta velvoitettu, eikä virastolla olisi ollut tarvetta täydentää ja muuttaa päätöstään jälkikäteen kirjeitse. Viraston menettely osoittaa asian olleen monitahoinen ja sekava.
- (1097) Seuraamusmaksupäätös nojautuu hintaruuviluonteiseen arviointiin, mutta hintaruuvin tunnusmerkistökäytännön ja raakamaitomarkkinoiden tutkinta on laiminlyöty. Kun väitettyä väärinkäyttöä on arvioitu hintaruuvityyppisesti, markkinaoikeuden viittaama oikeuskäytäntö ei ole antanut Valiolle ennakoitavuutta seuraamusmaksun määräämisestä.
- (1098) Seuraamusmaksun määrääminen on perusteetonta myös siksi, että Valio on pyrkinyt useasti neuvottelemaan KKV:n kanssa asian kä-

sittelyn päättämisen keinoista. KKV on kuitenkin torjunut Valion ehdotuksen sitoumuskeskusteluista ensimmäisen kerran jo maaliskuussa 2011. Seuraamusmaksun esittäminen markkinaoikeudelle ei ollut tarpeen kilpailun turvaamiseksi.

- (1099) Seuraamusmaksun määräämisellä on kilpailulle haitallinen ulkoisvaikutus. Jos määräävässä markkina-asetuksessa olevien yritysten kilpailutoimet jälkikäteen sanktioidaan epäselvissä tilanteissa antamatta merkitystä sille, että yritys on itse vilpittömässä mielessä arvioinut toimintansa olevan lainmukaista, yritysten kannustimet ja mahdollisuudet kilpailla omilla ansioillaan heikkenevät kilpailuoikeudellisten riskien välttämiseksi. Tämä olisi haitallinen kehitys resursien tehokkaan allokoinnin, kuluttajien hyödyn ja yhteiskunnan kokonaisedun ja siten koko kilpailulain tavoitteiden kannalta. Seuraamusmaksun määrääminen ei ole ollut kilpailulain 12 §:n tarkoittamalla tavalla perusteltua.
- (1100) Seuraamusmaksu on myös määrältään perusteeton. Se on suhteettoman suuri ja ristiriidassa aiemman oikeuskäytännön kanssa.
- (1101) Seuraamusmaksu on määrätty hintaruuviperusteisesti, vaikka menettely on ollut tähän liittyvien kysymysten selvittämisen osalta puutteellinen. Seuraamusmaksu tulisi jättää määräämättä tai sitä tulisi huomattavasti alentaa.
- (1102) Markkinaoikeus on päätöksessään todennut, että KKV ei ole esittänyt selvitystä Valion menettelyn vahingollisista vaikutuksista. Viraston olisi tullut esittää tällaista näyttöä, jotta markkinaoikeus olisi voinut asianmukaisesti ottaa huomioon kaikki asiassa merkitykselliset seikat seuraamusmaksun suuruutta harkitessaan. Markkinaoikeuden päätös perustuu siten puutteelliseen selvitykseen. Kun mahdollisesti aiheutuneen vahingon määrästä ei ole selvitystä, tämä olisi tullut ottaa huomioon alentamalla määrättävää seuraamusmaksua.
- (1103) Seuraamusmaksua määrättäessä tulee ottaa huomioon myös kilpailunrajoituslain kieltoja rikkoneen elinkeinonharjoittajan mahdollinen vahingonkorvausvelvollisuus. Markkinaoikeus on arvioinut asiaa tältä osin virheellisesti. Valio on esittänyt asiassa niin yksityiskohtaista näyttöä mahdollisesta vahingonkorvausvelvollisuudesta kuin asian vaihe huomioon ottaen on ollut mahdollista. Valiolla ei asian tässä vaiheessa voi olla tarkempaa selvitystä väitetyn vahingon määrästä kuin mitä yhtiö on markkinaoikeudelle esittänyt.

- (1104) Markkinaoikeuden päätöksen jälkeen Valion kilpailijat ovat nostaneet vahingonkorvauskanteita, joissa Valiolta on vaadittu yhteensä noin 100 miljoonaa euroa vahingonkorvauksia. Vahingonkorvausvaatimusten määrät ovat täsmentyneet, eikä niitä voida enää pitää markkinaoikeuden toteamalla tavalla alustavina.
- (1105) Valio pitää vahingonkorvausvaatimuksia lähtökohtaisesti perusteettomina, koska yhtiön perusmaitoliiketoiminta on ollut koko ajan kannattavaa. Tämän vuoksi yhtä tehokkaalle kilpailijalle ei ole voinut aiheutua vahinkoa Valion hinnoittelusta. Jos korkein hallinto-oikeus kuitenkin päätyisi vastoin Valion käsitystä katsomaan yhtiön syyllistyneen määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön, seuraamusmaksun määrää arvioitaessa vahingonkorvausvaatimukset on otettava huomioon. Kokonaisseuraamukset muodostuisivat Valion kannalta kohtuuttomiksi, ja seuraamusmaksun määrää on alennettava huomattavasti.
- (1106) Markkinaoikeuden määräämä 70 miljoonan euron seuraamusmaksu on kohtuuton verrattuna kilpailunrajoitustapauksissa aiemmin määrättyihin seuraamusmaksuihin ja Valion perusmaitoliiketoiminnan liikevaihtoon. Esillä olevassa asiassa on kysymys hyvin epäselvästä ja tulkinnanvaraisesta menettelystä, jossa Valio markkinaoikeuden päätöksen mukaan olisi alihinnoitellut perusmaitotuotteitaan. Tällaista menettelyä, josta kuluttajat ja kauppa ovat hyötynneet, ja jolla ei ole osoitettu olevan todellisia poissuljentavaikutuksia, ei voida haitallisuudessa rinnastaa paljaaseen kartelliin, joka saattaa pahimmillaan täyttää jopa petosrikoksen tunnusmerkistön. Valio on avoimesti ollut yhteydessä virastoon selvittääkseen sen näkemyksiä kilpailulain soveltamisesta.
- (1107) Markkinaoikeuden määräämä seuraamusmaksu on kohtuuton, kun sitä verrataan viime aikoina kartelliasioissa määrättyihin seuraamusmaksuihin. Vaikka kartelleja on yleisesti pidettävä rajoituksista moitittavimpina, markkinaoikeuden esillä olevassa asiassa määräämä seuraamusmaksu on suurin tähän asti Suomessa yksittäiselle yritykselle määrätty seuraamusmaksu. Se ylittää aiemmassa oikeuskäytännössä vakavista kartelleista määrättyt seuraamukset sekä absoluuttiselta että liikevaihtoon suhteutetulta määrältään.
- (1108) Valiolle määrätty seuraamusmaksu on kohtuuton myös suhteutettuna tarkasteltavan liiketoiminnan liikevaihtoon. Esimerkiksi asfalttikartellissa määrätty seuraamusmaksu muodosti selvästi pienemmän

osuuden merkityksellisen toiminnan liikevaihdosta kuin Valiolle määrätty seuraamusmaksu.

- (1109) Markkinaoikeuden päätöksen mukaan seuraamusmaksun määrää korottavana tekijänä on otettu huomioon se, että Valiolle on aikaisemminkin määrätty seuraamusmaksu määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä (KHO 1998:65). Valiolle määrätty seuraamusmaksu on tämäkin huomioon ottaen erittäin huomattava verrattuna aiemman oikeuskäytäntöön, eikä se vastaa lainsäätäjän tarkoitusta. Seuraamusmaksun tasoa ei voida perustella myöskään Valion menettelyn laajuudella. Tähän mennessä suurin määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskenut seuraamusmaksu on ollut alle viisi miljoonaa euroa.
- (1110) Väitteet Valion menettelyn moitittavuudesta eivät pidä paikkaansa, eikä väitetystä rajoituksesta ole aiheutunut haittaa yhteiskunnalle tai kuluttajille. Valiolle ei tule määrätä seuraamusmaksua lainkaan tai näin korkeana siinäkään tapauksessa, että yhtiön katsottaisiin syyllistyneen kiellettyyn menettelyyn.
- (1111) Valion taloudellinen tilanne on vaikeutunut merkittävästi syksyllä 2014, kun se on joutunut lopettamaan Venäjän viennin. Euroopan unionin tai Suomen kansalliset tuet Venäjän tuontikiellosta kärsineille suomalaisille maidontuottajille eivät ole läheskään riittäviä kattamaan merkittäviä taloudellisia menetyksiä, joita vientikiellosta on aiheutunut. Merkittävän seuraamusmaksun määrääminen näissä vaikeissa taloudellisissa olosuhteissa, jotka koskevat Suomen meijeritoimijoista käytännössä ainoastaan Valiota, on kohtuutonta. Seuraamusmaksu tulee jättää määräämättä tai sen määrää tulee huomattavasti alentaa.
- (1112) Taloudelliset vaikeudet voivat vaikuttaa myös komission menettelyssä määrättävän sakon määrään. Venäjän vientikiellon Valiolle aiheuttamaa tilannetta on pidettävä vähintään sellaisena tapaukseen liittyvänä erityispiirteenä, että seuraamusmaksua on alennettava.

10.4 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (seuraamusmaksu)

10.4.1 Arvioinnin perusteet

- (1113) Kilpailulain 12 §:n 1 momentin mukaan elinkeinonharjoittajalle, joka rikkoo muun ohella lain 7 §:n taikka SEUT 102 artiklan säännöksiä, määrätään seuraamusmaksu, jollei menettelyä ole pidettävä

vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin perusteettomana. Pykälän 3 momentin (948/2011) mukaan seuraamusmaksun määrää Kilpailuviraston esityksestä markkinaoikeus. Maksu määrätään maksettavaksi valtiolle (säännöksessä oleva viittaus Kilpailuvirastoon on muutettu lailla 662/2012 viittaukseksi KKV:oon).

- (1114) Kilpailulain 13 §:n mukaan seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin, ja sitä määrättäessä on otettava huomioon rikkomuksen laatu ja laajuus, moitittavuuden aste sekä rikkomuksen kesto-aika. Seuraamusmaksu saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän liikevaihdosta siltä vuodelta, jona elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä viimeksi osallistui rikkomukseen.
- (1115) Markkinaoikeuden päätöksestä ilmenevin tavoin kilpailulain esitöiden (HE 88/2010 vp) perusteella lähtökohtana seuraamusmaksun määräämisessä on, että maksulla tulee olla riittävä erityis- ja yleisestävä vaikutus. Rikkomuksen moitittavuuden astetta voivat kuvastaa esimerkiksi elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän osallisuuden luonne rikkomuksessa, rikkomuksen uusiminen, mahdolliset toimenpiteet rikkomuksen lopettamiseksi, rikkomuksen vahingollisuus yhteiskunnalle ja rikkomuksella saavutettu hyöty.
- (1116) Edelleen markkinaoikeuden päätöksestä ilmenevin tavoin seuraamusmaksun määrän tulisi olla sellainen, että kielletty kilpailunrajoittaminen ei ole rajoitukseen osallistuville elinkeinonharjoittajille kannattavaa. Kilpailunrajoituksesta saatavan hyödyn huomioon ottaminen seuraamusmaksua määrättäessä ei edellytä aukottoman näytön esittämistä hyödyn määrästä, vaan hyöty voidaan arvioida luotettavien, käytettävissä olevien tietojen perusteella. Seuraamusmaksun enimmäismäärää koskevan säännöksen tavoitteena on varmistaa, että seuraamusmaksu ei ole kohtuuton suhteessa elinkeinonharjoittajan liiketoiminnan kokoon ja maksukykyyn.
- (1117) Korkein hallinto-oikeus katsoo kuten markkinaoikeus, että seuraamusmaksun määräämisessä esillä olevassa asiassa on otettava huomioon myös kilpailulakia edeltäneen kilpailunrajoituslain seuraamusmaksun määräämistä ja enimmäismäärää koskevat säännökset.
- (1118) Kilpailunrajoituslain voimaantulon myötä poistettiin aikaisemmin voimassa ollut tarjouskartellin kriminalisointi ja kartelleista määrät-

täväksi seuraamukseksi tuli kilpailuneuvoston (sittemmin markkinaoikeuden) määräämä seuraamusmaksu. Samalla määräävän markkina-aseman väärinkäytön sääntelyn osalta siirryttiin niin sanotusta väärinkäyttöperiaatteesta kieltoperiaatteeseen.

- (1119) Kilpailunrajoituslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 162/1991 vp) seuraamusmaksun käyttöön ottoa perusteltiin sillä, että hallinto-oikeudellisessa menettelyssä määrättävä rangaistuksen luonteinen maksu toteuttaisi paremmin lain tavoitteita kuin aiemmin käytössä ollut rikosoikeudellinen seuraamus. Talousvaliokunnan mietinnössä (TaVM 14/1992 vp), jossa esitetyn perusteella määräävän markkina-aseman väärinkäytön sääntelyn osalta siirryttiin kieltoperiaatteeseen, todettiin, että myös määräävän markkina-aseman väärinkäytön osalta tulisi voida määrätä seuraamusmaksu.
- (1120) Säädöstyön taustalla olleen kilpailulainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietinnön (komiteamietintö 1991:15) mukaan muodostettaessa sanktiojärjestelmää hallinto-oikeudelliselle pohjalle oli turvattava riittävät oikeusturvan takeet. Mietinnössä on muun ohella todettu, että rikosoikeudessa vakiintuneita oikeudellisia periaatteita on noudatettava myös tässä yhteydessä. Erityisesti oikeuttamis- ja anteeksiantoperiaatteisiin on kiinnitettävä huomiota puututtaessa sanktioinnilla lakia rikkoneiden oikeusasemaan. Hallintolainkäytön tulee täyttää ennustettavuuden kriteerit ja ratkaisujen perusteluiden on oltava riittäviä ja selkeitä.
- (1121) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä muun ohella SEUT 102 artiklaa sovellettaessa on huomiota kiinnitetty *nulla poena sine lege* -periaatteen ja oikeusvarmuusperiaatteen toteutumiseen. Unionin tuomioistuin on muun ohella todennut juuri kilpailuoikeutta koskien, että *nulla poena sine lege* -periaatetta ja oikeusvarmuuden periaatetta ei voida tulkita siten, että niillä kiellettäisiin rikosoikeudellista vastuuta koskevien säännösten asteittainen selkeyttäminen, mutta niiden vastaista voi olla, että sellaisen säännöksen, jossa teko säädetään rikokseksi, uutta tulkintaa sovelletaan taannehtivasti. Näin on erityisesti silloin, kun kyse on tuomioistuimen antamasta tulkinnasta, jonka tulos ei ole ollut kohtuullisesti ennakoitavissa rikkomisen toteuttamishetkellä, kun otetaan huomioon kyseiseen oikeussäännökseen liittyvässä oikeuskäytännössä tuolloin vallinnut tulkinta (asia C-189/02 P ym. *Dansk Rørindustri ym. v. komissio*, 217 ja 218 kohta sekä asia C-295/12 P *Telefónica ym. v. komissio*, 147 ja 148 kohta).

- (1122) Unionin tuomioistuin on lisäksi oikeuskäytännössään todennut, että mahdollinen rikkomisen uusiminen kuuluu niihin seikkoihin, jotka on otettava huomioon kyseessä olevan rikkomisen vakavuutta arvioitaessa (esimerkiksi asia C-413/08 P *Lafarge v. komissio*, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin tuomioistuimen mukaan rikkomisen uusiminen on paitsi merkityksellinen, myös erittäin tärkeä tekijä, joka osoittaa erittäin hyvin rikkomisen vakavuuden, kun on kyse sakon määrän arvioimisesta seuraamusten tehokkaan ehkäisevän vaikutuksen kannalta (esimerkiksi asia C-3/06 P *Groupe Danone v. komissio*, 47 kohta). Uusimisen huomioon ottamisella pyritään saamaan yritykset, jotka ovat osoittaneet taipumusta olla piittaamatta kilpailusäännöistä, muuttamaan käyttäytymistään (asia C-3/06 P *Groupe Danone v. komissio*, 39 kohta).
- (1123) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate edellyttää, että kyseisen rikkomisen ja aikaisemman kilpailusääntöjen rikkomisen välillä kulunut aika otetaan huomioon arvioitaessa, onko yrityksellä taipumusta olla piittaamatta näistä säännöistä. Oikeusvarmuuden periaatetta ei loukata sillä, että rikkomisen uusimisen huomioon ottamiselle ei ole edeltä käsin asetettua määräaikaa (esimerkiksi asia C-413/08 P *Lafarge v. komissio*, 70 ja 72 kohta). Unionin tuomioistuin on pitänyt alle kymmenen vuoden aikaa rikkomusten välillä suhteellisen lyhyenä aikana (asia C-3/06 P *Groupe Danone v. komissio*, 40 kohta).
- (1124) Unionin tuomioistuimen mukaan yhteisön kilpailusääntöjen tehokas soveltaminen edellyttää, että komissio voi milloin tahansa mukauttaa sakkojen tasoa yhteisön kilpailupolitiikan tarpeita vastaavaksi. Sellaiseen hallinnolliseen menettelyyn, jonka päätteeksi voidaan määrätä sakkoja, osallistuvat yritykset eivät näin ollen voi saavuttaa perusteltua luottamusta siihen, että komissio ei ylitä aiemmin käytettyä sakkojen tasoa, eikä sakkojen laskentatapaan (esimerkiksi asia C-3/06 P *Groupe Danone v. komissio*, 90 ja 91 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-397/03 P *Archer Daniels Midland v. komissio*, 21 ja 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- (1125) Kilpailunrikkomuksen johdosta määrättävä seuraamusmaksu on edellä todetuin tavoin rangaistusluontoinen hallinnollinen seuraamus. Rangaistusluontoiset hallinnolliset seuraamukset eivät saa menettelynsä puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan tai ankaraan objektiiviseen vastuuseen. Rangaistusluontoisia seuraamuksia koskevan sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista.

10.4.2 Seuraamusmaksun määrääminen

- (1126) Valio on edellä todetuvin tavoin syyllistynyt SEUT 102 artiklassa sekä kilpailulain 7 §:ssä ja kilpailunrajoituslain 6 §:ssä kiellettyyn määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Seuraamusmaksun määräämiselle on näin ollen kilpailulain 12 §:n 1 momentissa säädetty peruste.
- (1127) Valion hinnoittelua on esillä olevassa asiassa arvioitu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevien menetelmien mukaisesti. Unionin tuomioistuin on vahvistanut tässä asiassa merkitykselliset saalistushinnoittelun arviointimenetelmät ensimmäisen kerran vuonna 1991 antamassaan tuomiossa (asia C-62/86 *AKZO v. komissio*) ja viitannut niihin sittemmin ainakin vuosina 1996 (asia C-333/94 P *Tetra Pak v. komissio*), 2009 (asia C-202/07 P *France Télécom v. komissio*) ja 2012 (asia C-209/10 *Post Danmark*) antamissaan tuomioissa.
- (1128) Valion hinnoittelussa on ollut kysymys yhtiön ylimmän johdon suunnittelemaasta ja toteuttamasta hinnoittelustrategiasta, jonka tarkoituksena on ollut hintojen merkittävän alentamisen myötä ainakin yhtiön tärkeimmän kilpailijan syrjäyttäminen kokonaan tai ainakin merkityksellisin osin. Valio on asettanut hintansa tasolle, jolla yhtiö on muun ohella arvioinut saavansa Arlan toiminnan muuttumaan siten raskaasti tappiolliseksi, että sen maidon tuonti Ruotsista saadaan loppumaan. Valion keskeisenä tavoitteena on ollut maitosodan voittaminen eli tuottajien siirtyminen Valiolle ja saavuttaa muutosten myötä 80 prosentin markkinaosuus (korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jakso VI.8.7.4).
- (1129) Esillä oleva asia ei ole ollut saalistushinnoittelun oikeudellisen arvioinnin perusteiden osalta Valion väittämin tavoin peruslähdekohdiltaan tulkinnallisesti epäselvä. Valion menettely on ollut kohtuudella ennakoitavissa kilpailulainsäädännön rikkomukseksi jo aikaisemman oikeuskäytännön perusteella, vaikka unionin tuomioistuimen tai kotimaisten tuomioistuinten oikeuskäytännöstä ei olekaan ollut löydettävissä erityisesti meijerialaa koskevaa vastaavaa ratkaisua. Valion hinnoittelustrategian tarkoituksesta saatuun selvitykseen nähden yhtiö ei ole myöskään voinut perustellusti arvioida toimintansa olevan siten lainmukaista, että määräävän markkina-aseman väärinkäytön olisi katsottava johtuneen anteeksiannettavasta oikeudellisesta erehdyksestä.

- (1130) Tämän vuoksi ja kun otetaan muutoin huomioon jäljempänä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.10.4.3 lausuttu, asiassa ei ole kilpailulain 12 §:n 1 momentissa säädettyä tai muutaakaan perustetta jättää seuraamusmaksua kokonaan määräämättä.

10.4.3 Seuraamusmaksun määrä

10.4.3.1 Rikkomuksen laatu ja laajuus

- (1131) Asiassa on kysymys laadultaan vakavana ja merkittävänä pidettävästä kilpailunrajoituksesta. Muuttuvien kustannusten keskiarvoa alhaisempia hintoja on jo lähtökohtaisesti pidettävä osoituksena määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä, koska määräävässä markkina-asemassa olevan, tällaisia hintoja soveltavan yrityksen taloudellisena tarkoituksena ei voi olla muu kuin kilpailijan syrjäyttäminen (korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jakso VI.8.6.4).
- (1132) Valion hinnoittelussa on edellä todetuina tavoin ollut kysymys yhtiön ylimmän johdon suunnittelemasta ja toteuttamasta hinnoittelustrategiasta, jonka tarkoituksena on ollut hintojen merkittävän alentamisen myötä ainakin yhtiön tärkeimmän kilpailijan syrjäyttäminen asianomaisilta markkinoilta kokonaan tai ainakin merkityksellisin osin. Valio on asettanut hintansa tasolle, jolla yhtiö on muun ohella arvioinut saavansa Arlan toiminnan muuttumaan siten raskaasti tappiolliseksi, että sen maidon tuonti Ruotsista saadaan loppumaan (jakso VI.8.7.4). Menettelyn nimenomaisena tarkoituksena on näin ollen ollut vaikuttaa jäsenvaltioiden välisen kaupan rakenteisiin ja vahvistaa määräävää asemaa merkityksellisillä markkinoilla väärityneellä kilpailulla.
- (1133) Valion ja sen tärkeimmän kilpailijan Arlan välinen kilpailu toimituksista vähittäiskaupalle on kohdistunut erityisesti S-ryhmän toimituksiin. Valion erityisesti kyseiseen vähittäiskaupan ryhmään kohdistamat alennuskäytännöt ovat korostaneet muuttuvat kustannukset alittavan hinnoittelun poissulkevaa vaikutusta (jakso VI.8.8.4). Valion menettelylle ei ole ollut oikeuttamisperustetta (jakso VI.8.9.4). Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on markkinaoikeuden toteamin tavoin kattanut alueellisesti koko Suomen.
- (1134) Perusmaitoliiketoiminta on taloudellisesti merkittävää liiketoimintaa. Perusmaidot ovat erityisen huomattava raakamaidosta jalostettavien tuotteiden ryhmä, eikä asiassa ole ilmennyt aihetta pitää vir-

heellisenä sitä KKV:n päätöksessä mainittua tietoa, jonka mukaan meijerialalla mittakaavaedut riippuvat suurelta osin perusmaitovolyymeista (päätöksen 514 kohta). Perusmaitoliiketoimintaan kohdistuvalla määräävän markkina-aseman väärinkäytöllä voidaan siksi arvioida olevan mahdollista saada aikaan kilpailun kannalta kielteisiä vaikutuksia myös muiden meijerituotteiden valmistamisessa.

- (1135) Valion määräävän markkina-aseman väärinkäytön laatuun ja laajuuteen liittyvät edellä todetut seikat ovat merkittäviä korkean seuraamusmaksun määräämistä puoltavia seikkoja. Väärinkäytön laatuun ja laajuuteen ei voida todeta liittyvän seuraamusmaksuharkinnassa toiseen suuntaan vaikuttavia erityisiä seikkoja.

10.4.3.2 Rikkomuksen moitittavuuden aste

- (1136) Valion määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on päättynyt vasta sen jälkeen, kun KKV on kilpailulain 9 §:n nojalla määrännyt yhtiön lopettamaan väärinkäytön. Valion menettelyn moitittavuutta tässä suhteessa ei vähennä se, että yhtiö on tarjonnut KKV:lle sitoumuksia, joita virasto ei ole hyväksynyt.
- (1137) Saalistushinnoittelu on luonteeltaan kilpailunrajoitus, joka tyypillisesti ilmenee määräävässä asemassa olevan yrityksen asiakkaille ja mahdollisesti myös kuluttajille ainakin lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä alempana hintatasona. Vastaavasti määräävässä asemassa olevan yrityksen saalistushinnoittelusta mahdollisesti saamat hyödyt ilmenevät yleensä vasta pidemmällä aikavälillä.
- (1138) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan saalistushinnoittelu on voitava sanktioida heti, kun on olemassa kilpailijoiden syrjäyttämisen vaara. Tavoitellun päämäärän eli vääristymättömän kilpailun ylläpitämisen vuoksi ei voida odottaa, että tällainen toimintatapa todella johtaa kilpailijoiden todelliseen syrjäyttämiseen (asia C-333/94 P *Tetra Pak v. komissio*, 44 kohta). Tähän nähden ja kun otetaan huomioon saalistushinnoittelun luonteesta edellä todettu, saalistushinnoittelun johdosta määrättävän seuraamusmaksun osalta ei voida ottaa merkittävästi maksun määrää alentavana tekijänä huomioon sitä, että kilpailuviranomainen on ehtinyt puuttua menettelyyn jo ennen kuin menettelystä on seurannut määräävässä asemassa olevalle yritykselle erityistä ja välitöntä hyötyä esimerkiksi mahdollisuutena soveltaa kilpailijoiden syrjäyttämisen myötä korkeampia hintoja.

- (1139) Valion määrävän markkina-aseman väärinkäyttö on ilmennyt yhtiön asiakkaille ja saadun selvityksen perusteella myös kuluttajille alentuneena hintatasona. Tässä asiassa käytettävissä olevan selvityksen perusteella ei ole todettavissa, että yhtiö olisi saanut väärinkäytöstä edellä todettua erityistä ja välitöntä taloudellista hyötyä ennen kuin KKV on puuttunut menettelyyn. Toisaalta on otettava huomioon saalistushinnoittelun luonteesta edellä todettu sekä ne kielteiset vaikutukset, joita asiassa on esitetty ainakin yhtiön kilpailijoille aiheutuneen (korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jakso VI.8.10.4). Asiaa kokonaisuutena arvioitaessa Valion menettelyn käytännön ilmenemiseen tältä osin liittyviä näkökohtia ei ole pidettävä sen paremmin seuraamusmaksun määrää erityisesti korottavana kuin sitä alentavinakaan tekijöinä.
- (1140) KKV on seuraamusmaksuesityksessään viitannut seuraamusmaksua korottavana tekijänä siihen, että korkein hallinto-oikeus on jo aiemmin päätöksellään KHO 1998:65 todennut Valion käyttäneen väärin määrävää markkina-asemaansa ja yhtiön menettelyssä on siten kysymys uusimisesta (KKV:n päätöksen 567 kohta). Markkinaoikeus on niin ikään todennut ottaneensa Valiolle aiemmin määrätyn seuraamusmaksun huomioon esillä olevassa asiassa seuraamusmaksua korottavana tekijänä (markkinaoikeuden päätöksen 1337 kohta). KKV:n seuraamusmaksuesityksestä tai markkinaoikeuden päätöksestä ei ilmene, onko ja millä tavalla uusimisen merkityksen osalta otettu huomioon Valion aiemmasta menettelystä kulunut aika tai arvioitu muutoin aiemman ja esillä olevan menettelyn keskinäistä suhdetta.
- (1141) Valio on korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittänyt markkinaoikeuden määräämän seuraamusmaksun olevan uusiminenkin huomioon ottaen suhteettoman suuri verrattuna aiempaan oikeuskäytäntöön.
- (1142) Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen KHO 1998:65 mukaan Valio on käyttänyt määrävää markkina-asemaansa väärin nestemaitotuotteiden markkinoilla Suomessa, kun se oli päätöksestä tarkemmin ilmenevin tavoin myöntänyt nestemaitotuotteista alennuksia 1.1.1995 käyttöön ottamansa alennustaulukon perusteella ja tarjonnut asiakkailleen markkinointirahaa. Päätöksen mukaan alennustaulukko oli ollut käytössä 20 kuukauden ajan. Päätöksestä ilmenee, että Valio oli ottanut käyttöön väärinkäytöksi katsotut menettelyt siinä vaiheessa, kun sen hallitsemilla nestemaitomarkkinoilla oli

syntynyt kilpailua. Menettelyt olivat vaikeuttaneet kilpailijoiden toimintaa.

- (1143) Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä KHO 1998:65 todettu väärinkäyttö on liittynyt esillä olevaa asiaa vastaavalla tavalla tilanteeseen, jossa merkityksellisten markkinoiden kilpailutilanne on muuttunut tai ollut muuttumassa. Väärinkäyttö on lisäksi kohdistunut osin samoihin hyödykkeisiin kuin esillä olevassa asiassa. Väärinkäytön päättymisestä on kuitenkin ollut kulunut jo yli 13 vuotta, kun Valion nyt kysymyksessä oleva väärinkäyttö on alkanut, ja lähes 18 vuotta, kun markkinaoikeus on määrännyt Valiolle nyt kysymyksessä olevaa väärinkäyttöä koskevan seuraamuksen. Edellinen väärinkäyttö on myös ollut ajallisesti verraten lyhytkestoinen.
- (1144) Valion määräävän markkina-aseman väärinkäytön uusimisen ei asiaa kokonaisuutena arvioitaessa voida katsoa osoittavan Valiossa sellaista merkittävää taipumusta olla piittaamatta kilpailusäännöistä, että uusiminen tulisi esillä olevassa asiassa ottaa huomioon seuraamusmaksua merkittävästi korottavana tekijänä. Uusimista ei toisaalta ole myöskään pidettävä tekijänä, jota markkinaoikeus ei suhteellisuusperiaate huomioon ottaen tai muusta syystä olisi voinut ottaa yhtenä tekijänä huomioon seuraamusmaksun määräämisen perusteena olevaa rikkomuksen vakavuutta tai moitittavuutta arvioitaessa.
- (1145) Markkinaoikeuden päätöksestä tai KKV:n seuraamusmaksuesityksestä ei ole mahdollista nimenomaisesti todeta, kuinka suuri merkitys uusimiselle on rikkomuksen vakavuutta tai moitittavuutta arvioitaessa annettu. Päätöksestä ja seuraamusmaksuesityksestä kuitenkin ilmenee, että rikkomuksen vakavuuden ja moitittavuuden arvioiminen on perustunut ensisijaisesti ja keskeisesti muihin seikkoihin, kuten rikkomuksen laadun, keston ja alueellisen ulottuvuuden tarkasteluun. Uusimista ei tähän nähden voida todeta otetun markkinaoikeuden päätöksessä huomioon suhteellisuusperiaatteen vastaisesti tai muutoin lainvastaisella tavalla.

10.4.3.3 Rikkomuksen kestoajka

- (1146) Valion määräävän markkina-aseman todettu väärinkäyttö on kestänyt 1.3.2010–20.12.2012 eli lähes kolme vuotta ja päättynyt edellä todetuin tavoin vasta sen jälkeen, kun KKV on määrännyt yhtiön lopettamaan väärinkäytön. Kun otetaan huomioon väärinkäytön

edellä todettu vakavuus, rikkomuksen kestoaikaa on pidettävä korkeaa seuraamusmaksua puoltavana tekijänä.

10.4.3.4 Mahdollisten vahingonkorvausvelvoitteiden huomioon ottaminen

- (1147) Kilpailulain 20 §:ssä on säädetty kilpailunrajoituksella aiheutetun vahingon korvaamisvelvollisuudesta. Laissa ei ole säädetty mahdollisen vahingonkorvausvelvollisuuden vaikutuksesta kilpailunrajoituksen johdosta määrättävään seuraamusmaksuun.
- (1148) Kilpailulakia edeltäneen kilpailunrajoituslain 18 a §:ssä oli niin ikään säädetty kilpailunrajoituksella aiheutetun vahingon korvaamisvelvollisuudesta. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 243/1997 vp) on muun ohella todettu, että seuraamusmaksua määrättäessä tulee ottaa huomioon myös kilpailunrajoituslain kieltoja rikkoneen elinkeinonharjoittajan mahdollinen vahingonkorvausvelvollisuus, jotta elinkeinonharjoittajan kannalta kohtuuttomat kokonaisseuraamukset voitaisiin välttää.
- (1149) Kilpailulaissa ja sitä edeltäneessä kilpailunrajoituslaissa on edellä todetuista tavoin nimenomaisesti säädetty kilpailunrajoituksella aiheutetun vahingon korvaamisvelvollisuudesta. Valio on näin ollen voinut osaltaan arvioida ja ennakoida kilpailunrajoituksesta mahdollisesti aiheutuvien seuraamusten ja korvausvelvoitteiden yhteisvaikutusta kilpailunrajoitukseen ryhtyessään.
- (1150) Kilpailulain 13 §:ssä on edellä tarkemmin esitetyin tavoin säädetty, että seuraamusmaksu saa olla enintään 10 prosenttia elinkeinonharjoittajan merkityksellisestä liikevaihdosta. Säännöksen esitöiden (HE 88/2010 vp) perusteella sen tavoitteena on varmistaa, että seuraamusmaksu ei ole kohtuuton suhteessa elinkeinonharjoittajan liiketoiminnan kokoon ja maksukykyyn. Säännöksen voidaan osaltaan katsoa liittyvän myös elinkeinonharjoittajan kannalta kohtuuttomien kokonaisseuraamusten välttämiseen. Kilpailunrajoituslakiin on markkinaoikeuden päätöksestä ilmenevin tavoin sisällytetty niin ikään seuraamusmaksun 10 prosentin enimmäismäärää koskeva säännös.
- (1151) Valio on korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittänyt, että yhtiötä vastaan on markkinaoikeuden päätöksen jälkeen nostettu vahingonkorvauskanteita, joiden perusteena on markkinaoikeuden toteama määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Valion mukaan kanteissa vaaditut vahingonkorvaukset ovat määrältään noin 100 miljoonaa euroa.

naa euroa. Yhtiö on todennut pitävänsä vaatimuksia perusteettomina.

- (1152) Esillä olevassa asiassa KKV:n esittämä ja markkinaoikeuden määräämä 70 miljoonan euron seuraamusmaksu on noin 3,5 prosenttia markkinaoikeuden päätöksestä ilmenevästä Valion kokonaisliikevaihdosta, jonka määrää ei ole korkeimmassa hallinto-oikeudessa kyseenalaistettu. Tähän nähden ja kun otetaan huomioon kilpailulain 13 §:n edellä mainittu säännös ja sen esitöissä lausuttu, Valion perusteettomina pitämien vahingonkorvausvaatimusten ei voida katsoa olevan peruste seuraamusmaksun alentamiselle.
- (1153) Markkinaoikeuden päätöksen jälkeen eduskunta on hyväksynyt muun ohella lain kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista (1077/2016; voimaan 26.12.2016). Mainitusta laista, joka ei sisällä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esillä olevassa asiassa sovellettavia säännöksiä seuraamusmaksun ja vahingonkorvauksen välisestä suhteesta, ei johdu vaatimusta arvioida Valiolle tässä asiassa määrättävän seuraamusmaksun alentamista toisin kuin edellä on todettu.

10.4.3.5 Muut huomioon otettavat seikat

- (1154) Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.10.4.2 todettu tavoin esillä oleva asia ei ole ollut saalistushinnoittelun oikeudellisen arvioinnin perusteiden osalta Valion väittämin tavoin peruslähdekohdiltaan tulkinnallisesti epäselvä. Valion menettely on ollut kohtuudella ennakoitavissa kilpailulainsäädännön rikkomukseksi jo aikaisemman oikeuskäytännön perusteella, vaikka unionin tuomioistuimen tai kotimaisten tuomioistuinten oikeuskäytännöstä ei olekaan ollut löydettävissä erityisesti meijerialaa koskevaa vastaavaa ratkaisua. Tätä eivät muuta Valion tältä osin erityisesti esittämät viittaukset komission tai muiden maiden kilpailuviranomaisten kannottoihin.
- (1155) Kilpailulaissa ja sitä edeltäneessä kilpailunrajoituslaissa on säädetty kilpailunrikkomuksen johdosta määrättävälle seuraamusmaksulle ehdoton yläraja. Laeissa on niin ikään säädetty niistä perusteista, jotka on otettava seuraamusmaksua määrättäessä huomioon. Valiolle määrätyn seuraamusmaksun lainmukaisuutta on arvioitava näiden perusteiden valossa.
- (1156) Seuraamusmaksun määräämisen perusteena olevaan menettelyyn samoin kuin seuraamusmaksun määräämiseen vaikuttavien perus-

teiden arviointiin liittyy usein tapauskohtaisia ominaispiirteitä. Kilpailuoikeudellisen seuraamusmaksukäytännön muodostumiseen vaikuttaa myös osaltaan tuomioistuimissa käsiteltävien, keskenään riittävän samankaltaisena pidettävien tapausten suhteellisen vähäinen määrä sekä kilpailuviranomaisten toiminnan suuntaaminen ja kulloinenkin painopiste. Tähän nähden sekä kilpailuasioiden laatu ja seuraamusmaksun yleis- ja erityisestävyyteen liittyvät näkökohdat huomioon ottaen seuraamusmaksukäytäntö ei kilpailuoikeudellisissa asioissa yleensä voi muodostua kaikilta yksityiskohdiltaan helposti ennustettavaksi tai sellaiseksi, että se ei voisi ajan myötä muuttua. Kilpailunrajoitukseen syyllistynyt elinkeinonharjoittaja ei näissä olosuhteissa voi perustellusti edellyttää, että sille kilpailunrajoituksesta määrättävä seuraamusmaksu ei voisi olla ankarampi kuin aiemmin määrättyt seuraamusmaksut tai että seuraamusmaksujen taso ei muutoin voisi tulkintakäytännössä kehittyä.

- (1157) Esillä olevassa asiassa on kysymys tähän saakka vakavimmasta tuomioistuimessa käsiteltävästä määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevasta kilpailunrajoitusasiasta Suomessa. Valiolle ei ole voinut edellä todettuun nähden muodostua oikeutettua odotusta siitä, että yhtiön menettelyn johdosta sille mahdollisesti määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärä perustuisi kilpailulaissa ja kilpailunrajoituslaissa säädettyjen perusteiden asemesta aiemmissa tapauksissa määrättyihin seuraamusmaksuihin. Valiolle markkinaoikeudessa määrätyn seuraamusmaksun määrän ei ylipäänsä ole katsottava olevan sellaisessa suhteessa aiempaan käytäntöön, että sitä olisi nyt kysymyksessä olevan rikkomuksen laatuun ja laajuuteen, moitittavuuden asteeseen ja kestoaikaan nähden pidettävä erityisen yllättävänä tai suhteettomana.

10.4.3.6 Täydentävät perustelut ja lopputulos

- (1158) Edellä olevan perusteella ja kun muutoin otetaan huomioon KKV:n seuraamusmaksuesitys ja markkinaoikeuden päätöksen perustelut, markkinaoikeuden määräämä seuraamusmaksu on kokonaisuutena arvioiden sillä tavoin oikeudenmukaisessa suhteessa rikkomuksen laatuun ja laajuuteen, moitittavuuden asteeseen sekä kestoaikaan, että sen poistamiselle tai alentamiselle ei Valion valituksen johdosta ole perusteita.
- (1159) Markkinaoikeuden päätös ei ole seuraamusmaksun määräämisen osalta lopputulokseltaan lainvastainen. Valion valitus on tältä osin hylättävä.

11. Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

11.1 Sovellettavat säännökset

- (1160) Hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Mitä mainitussa pykälässä säädetään asianosaisesta, voidaan soveltaa myös päätöksen tehneeseen hallintoviranomaiseen.
- (1161) Hallintolainkäyttölain 74 §:n 2 momentin mukaan harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä.
- (1162) Hallintolainkäyttölain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 217/1995 vp) on todettu oikeudenkäyntikulujen korvaamisen osalta muun ohella, että lain 74 §:n 1 momentissa olisi pääsääntö asianosaisen velvoittamisesta korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osittain. Toisella asianosaisella tarkoitettaisiin lähinnä vastapuolta. Säännöksessä pyritäisiin kuitenkin ottamaan huomioon hallintolainkäyttöasioissa vallitsevat erilaiset tilanteet, joten säännöstä ei kirjoitettaisi niin, että korvausvelvollisuus voisi koskea pelkästään sitä, joka on muodollisesti vastapuoli.
- (1163) Edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan perusteena korvausvelvollisuuden jakautumiselle olisi asiassa annettu ratkaisu. Tämä tarkoittaa hallituksen esityksen mukaan tuolloin voimassa olleiden oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 1 ja 3 §:n säännösten mukaisia periaatteita eli sitä, että asiansa hävinnyt veloitetaan korvaamaan vastapuolen kulut. Ratkaisun lopputuloksen lisäksi voitaisiin ottaa huomioon myös muita seikkoja. Tällaisia muita seikkoja voisivat olla muun muassa asian riitaisuus, asian merkittävyys asianosaiselle sekä oikeudenkäyntikulujen määrä suhteessa riidan kohteeseen tai henkilön maksukykyyn. Pykälässä ei voitaisi tyhjentävästi määritellä näitä muita seikkoja. Tämä tarkoittaa, että korvausvelvollisuutta määrätessä ei tarvitsisi eikä tulisikaan kaavamaisesti seurata sitä, miten asianosaiset voittavat tai häviävät asian. Hallintolainkäytössä vallitsevien lukuisten erilaisten tilanteiden vuoksi säännöksen tulisi olla joustava. Yleisenä perusteena olisi sen arviointi, olisiko kohtuutonta, että vastapuoli joutuu kantamaan oikeudenkäyntikulunsa. Kysymys

on siten asian lopputuloksen ja eräiden muiden seikkojen pohjalta tehtävästä arviosta.

- (1164) Eduskunnan lakivaliokunta on edellä mainitun hallituksen esityksen johdosta antamassaan mietinnössä (LaVM 5/1996 vp) todennut ehdotetun oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan säännöksen osalta muun ohella, että säännös on kirjoitettu joustavaksi, jotta hallintolainkäytännön monenlaiset tilanteet ja asianosaissuhteet voidaan ottaa huomioon. Valiokunta on oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevien säännösten soveltamista silmällä pitäen korostanut, että säännösten tarkoituksena on parantaa yksityisen asianosaisen mahdollisuuksia saada korvaus kuluistaan.

11.2 Oikeudenkäyntikulut markkinaoikeudessa

11.2.1 Valion vaatimukset ja keskeiset perustelut

- (1165) Markkinaoikeus on päätöksellään muun ohella hylännyt Valion oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat vaatimukset ja velvoittanut yhtiön korvaamaan Arlan oikeudenkäyntikuluja 100 000 eurolla korkoineen.
- (1166) Valio on vaatinut, että KKV veloitetaan korvaamaan yhtiön oikeudenkäyntikulut markkinaoikeudessa korkoineen. Valio on lisäksi vaatinut, että Arla veloitetaan korvaamaan korkoineen ne oikeudenkäyntikulut, jotka ovat aiheutuneet markkinaoikeudessa vastaamisesta Arlan täytäntöönpanomääräyksen antamista ja asianosaisasemaa koskeviin vaatimuksiin. Jos markkinaoikeuden päätöstä ei kumota siltä osin kuin Valio on määrätty korvaamaan Arlan oikeudenkäyntikuluja, Valion oikeudenkäyntikulujen korvausvastuun määrää on ainakin alennettava.
- (1167) Valio on korkeimmassa hallinto-oikeudessa keskeisesti esittänyt, että KKV:n päätös on virheellinen ja oikeudenkäynti on muutoinkin aiheutunut viraston virheestä. Valio on lisäksi esittänyt, että yhtiötä ei voida hallintolainkäyttölain 74 §:n nojalla velvoittaa korvaamaan Arlan oikeudenkäyntikuluja, koska mainittu pykälä soveltuu vain asianosaisiin, jollainen Arla ei ole. Valion mukaan ei ole muutoinkaan kohtuutonta, että Arla saa pitää oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

11.2.2 Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arvio (oikeudenkäyntikulut markkinaoikeudessa)

- (1168) Kun otetaan huomioon asian laatu, asiassa saatu selvitys sekä erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos, ei ole kohtuutonta, että Valio on joutunut pääasian osalta pitämään oikeudenkäyntikulunsa markkinaoikeudessa vahinkonaan. Markkinaoikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perustetta siltä osin kuin Valion KKV:oon kohdistama vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta on hylätty.
- (1169) Arla on osallistunut oikeudenkäyntiin markkinaoikeudessa muun ohella antamalla markkinaoikeuden pyynnöstä selitykset Valion valituksen ja täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen johdosta sekä osallistumalla markkinaoikeuden kutsusta asian suulliseen käsittelyyn ja valmistelemaan suulliseen käsittelyyn. KKV:n päätös sisältää useita viittauksia Arlaan sekä sen ja Valion välisen kilpailuaseman tarkasteluun, asian käsittely virastossa on osaltaan perustunut Arlan tekemiin toimenpidepyyntöihin ja virasto on hankkinut Arlalta tietoja asian selvittämiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä edeltä ilmenevin tavoin Valion määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kohdistunut erityisesti Arlaan.
- (1170) Arlan osallistumisen oikeudenkäyntiin markkinaoikeudessa on edellä sanottuun nähden katsottava perustuneen ainakin kilpailunrajoituksen kohteena olleen elinkeinonharjoittajan kuulemista koskevaan kilpailulain 42 §:n 3 momenttiin ja asian selvittämistä koskevaan hallintolainkäyttölain 33 §:ään. Kun otetaan huomioon, että hallintolainkäyttölain 74 § on sen edellä viitattujen esitöiden perusteella tarkoitettu hallintolainkäytön monenlaisiin tilanteisiin joustavasti sovellettavaksi säännökseksi, Valion velvollisuutta korvata tällä tavoin oikeudenkäyntiin osallistuneen Arlan oikeudenkäyntikulut on arvioitava mainitun säännöksen perusteella.
- (1171) Korkeimman hallinto-oikeuden pääasiaratkaisun lopputulos ja Arlan edellä selostettu asema erityisesti huomioon ottaen olisi kohtuutonta, jos yhtiö olisi joutunut pitämään oikeudenkäyntikulunsa markkinaoikeudessa kokonaan vahinkonaan. Valion velvoittamiselle korvaamaan Arlan oikeudenkäyntikuluja markkinaoikeudessa on siten ollut hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentissa säädetty peruste.

- (1172) Oikeudenkäyntikulujen korvausvastuun jakautumista Valion ja Arlan välisessä suhteessa arvioitaessa on otettava edellä todetun lisäksi muun ohella huomioon, että Arla on tehnyt oikeudenkäynnin aikana markkinaoikeudelle hakemuksen, jossa yhtiö on vaatinut, että Valio määrätään noudattamaan KKV:n päätöstä sakon uhalla. Valio on hakemuksen johdosta antamassaan selityksessä vaatinut, että hakemus hylätään perusteettomana. Markkinaoikeus on välipäätöksellään 28.6.2013 hylännyt Arlan hakemuksen (katso korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jakso II.2) perustellen ratkaisuaan keskeisesti sillä, että KKV:n päätöstä on muutoinkin noudatettava suoraan kilpailulain nojalla valituksesta huolimatta. Markkinaoikeus on välipäätöksessään todennut lausuvansa oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevista vaatimuksista pääasiassa annettavan ratkaisun yhteydessä.
- (1173) Oikeudenkäyntikulujen korvausvastuun jakautumisen osalta Valion ja Arlan välisessä suhteessa on lisäksi otettava huomioon, että Arla on oikeudenkäynnin aikana markkinaoikeudelle toimittamassaan kirjoituksessa vaatinut markkinaoikeutta toteamaan, että Arla on Valion vireille panemassa asiassa asianosainen tai että Arlalla on ainakin oikeus esiintyä asiassa väliintulijana. Valio on kirjoituksen johdosta antamassaan selityksessä vastustanut vaatimuksia. Markkinaoikeus on välipäätöksellään 1.7.2013 hylännyt Arlan vaatimukset (katso korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jakso II.2). Markkinaoikeus on välipäätöksessään todennut lausuvansa Valion oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevasta vaatimuksesta pääasiassa annettavan ratkaisun yhteydessä.
- (1174) Arlan täytäntöönpanomääräyksen antamista koskevan hakemuksen ja asianosaisasemaa koskevan vaatimuksen käsitteleminen on ollut osa pääasian käsittelyä markkinaoikeudessa. Markkinaoikeus ei ole ratkaissut niihin liittyviä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevia vaatimuksia erikseen, vaan on todennut lausuvansa niistä pääasiassa annettavan ratkaisun yhteydessä. Arlan hakemuksen ja vaatimuksen käsittelyyn liittyvät seikat on edellä lausuttuun nähden tullut ottaa markkinaoikeudessa yhtenä tekijänä huomioon arvioitaessa oikeudenkäyntikulujen korvausvastuun jakautumista Valion ja Arlan välillä pääasiassa.
- (1175) Markkinaoikeuden päätöksestä on pääteltävissä (markkinaoikeuden päätöksen 1344 ja 1347 kohta), että markkinaoikeus ei ole katsonut Arlan täytäntöönpanomääräyksen antamista koskevan hakemuksen ja asianosaisasemaa koskevan vaatimuksen käsittelyyn liittyvien

seikkojen vähentävän sitä määrää, jonka Valio on ollut velvollinen Arlalle oikeudenkäyntikuluina korvaamaan. Markkinaoikeus on kuitenkin muutoin alentanut Valion korvattavaksi määrättyjen oikeudenkäyntikulujen määrää Arlan vaatimasta 451 246,41 eurosta 100 000 euroon.

- (1176) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että markkinaoikeuden olisi tullut katsoa Arlan hakemuksen ja vaatimuksen käsittelyyn liittyvien seikkojen vähentävän Valion korvausvelvollisuutta Arlalle. Kun kuitenkin otetaan huomioon ne kohtuulliset ja oikeudenkäyntikuluina korvattavissa olevat kustannukset, joiden Arlalle voidaan arvioida pääasian oikeudenkäyntiin osallistumisen edellyttämistä tarpeellisista toimenpiteistä aiheutuneen, sekä asian laatu, asiassa saatu selvitys ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos, ei Arlan edellä mainitun hakemuksen ja vaatimuksen käsittelyyn liittyvistä seikoista huolimatta ole kohtuutonta, että markkinaoikeus on velvoittanut Valion korvaamaan Arlan oikeudenkäyntikuluja markkinaoikeudessa 100 000 eurolla korkoineen sekä hylännyt Valion Arlaan kohdistaman vaatimuksen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.
- (1177) Markkinaoikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei näin ollen ole Valion valituksen johdosta tältäkkään osin perustetta.

11.3 Oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa

- (1178) Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentti, Valiolle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.
- (1179) Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun lopputulos huomioon ottaen olisi kohtuutonta, jos Arla joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa korkeimmassa hallinto-oikeudessa kokonaan vahinkonaan. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon Arlan asemasta korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jaksossa VI.11.2.2 lausuttu, Valio on hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin nojalla määrättävä korvaamaan Arlan oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa edellä ratkaisuosasta ilmenevällä, asian laatuun ja laajuuteen nähden kohtuulliseksi arvioitavalla tavalla.

12. Seuraamusmaksun täytäntöönpano

- (1180) Korkein hallinto-oikeus on välipäätöksellään 19.8.2014 taltionumero 2442 kieltänyt markkinaoikeuden valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon Valion maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun osalta.
- (1181) Pääasian tultua tällä päätöksellä näin ratkaistuksi korkeimman hallinto-oikeuden välipäätöksellä määrätty täytäntöönpanoa koskeva kielto raukeaa.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Matti Pellonpää
hallintoneuvos

Anne E. Niemi
hallintoneuvos

Sakari Vanhala
hallintoneuvos

Eija Siitari (t)
hallintoneuvos

Alice Guimaraes-Purokoski
hallintoneuvos

Toni Kaarresalo
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Liitteet

1. Markkinaoikeuden päätös (asianosaisjulkinen versio)
2. Markkinaoikeuden päätös (julkinen versio)

Liitteet eivät sisällä markkinaoikeuden päätöksen liitteenä olevaa KKV:n päätöstä.

Jakelu

| | |
|------------|---|
| Päätös | Valio Oy, oikeudenkäyntimaksu 244 euroa (liite 1) |
| Jäljennös | Kilpailu- ja kuluttajavirasto (liite 1) |
| | Arla Oy (liite 2) |
| | Osuuskunta Satamaito ym. (liite 2) |
| | Markkinaoikeus (liite 1) |
| | Oikeusrekisterikeskus (liite 2) |
| Asiakirjat | Korkein hallinto-oikeus |

Vastaanottajan nimen jälkeen sulkeissa oleva merkintä osoittaa, kumpi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen liitteenä olevista markkinaoikeuden päätöksen versioista kyseiselle vastaanottajalle toimitetaan. Liitteet eivät sisällä markkinaoikeuden päätöksen liitteenä olevaa KKV:n päätöstä.