

Dnro KKV/121/14.00.10/2018

JULKINEN

12.10.2018

**Yrityskaupan hyväksyminen ehdollisena asiassa
Avarn Security Holding AS/Prevent 360 Holding Oy**

SISÄLLYSLUETTELO

1	Asia	4
2	Asian vireille tulo	4
3	Ratkaisu	4
4	Osapuolet ja niiden harjoittama liiketoiminta	4
5	Sovellettava lainsäädäntö	5
5.1	Kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevat säännökset	5
5.2	Kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevien säännösten soveltuminen järjestelyyn	6
6	Viraston selvitystoimenpiteet	7
6.1	Johdanto	7
6.2	Kysely vartiointi- ja turvallisuuspalvelu tuottavien yritysten asiakkaille	7
6.3	Kysely vartiointi- ja turvallisuuspalveluja tuottaville pk-yrityksille	8
6.4	Liikevaihtoaineisto	8
7	Relevantit markkinat	10
7.1	Johdanto	10
7.2	Vartiointi- ja turvallisuuspalvelut	10
7.2.1	Ilmoittajan näkemys vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinoista	10
7.2.2	Ilmoittajan toimittamat tiedot suurista asiakkaista	11
7.2.3	Viraston arvio relevanteista tuotemarkkinoista	15
7.2.3.1	Johdanto	15
7.2.3.2	Osapuolet tuottavat vartiointi- ja turvallisuuspalveluja suurille asiakkaille	17
7.2.3.3	Pk-yritykset eivät ole varteenotettava vaihtoehto suurille asiakkaille	18
7.2.3.4	Pk-yritysten kilpailumahdollisuuksia rajoittavat tekijät	20
7.2.3.5	Osapuolten kritiikki viraston markkinamäärittelyä kohtaan	24
7.2.3.6	Johtopäätös: vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen tuottaminen suurille asiakkaille relevantti tuotemarkkina	25
7.2.3.7	Suuret korkean turvallisuustason asiakkaat eivät muodosta omaa tuotemarkkinaa	26
7.2.4	KKV:n arvio relevanteista maantieteellisistä markkinoista	28
7.3	Turvallisuustekniikka	29
7.4	Rahankäsittelypalvelut	30
7.5	Kiinteistöhuollon palvelukokonaisuudet	30
8	Yrityskaupan kilpailuvaikutukset	32
8.1	Johdanto	32
8.2	Ilmoittajan näkemys yrityskaupan kilpailuvaikutuksista	33
8.3	Ilmoittajan arvio kokonaismarkkinan koosta perustuu epätarkkoihin tietoihin	34
8.4	Rakenteellinen tarkastelu	35
8.4.1	Johdanto	35
8.4.2	Markkinaosuustarkastelu	38
8.4.2.1	Markkinaosuuksien tarkastelu eri markkinasegmenteillä	38
8.4.2.2	Herkkyysanalyysi	40
8.4.2.3	Preventin ja ISS:n välisen sopimuksen vaikutus markkinaosuustarkasteluun	41
8.4.2.4	Markkinoiden keskittyneisyys	42
8.4.3	Johtopäätös rakenteellisesta tarkastelusta	44
8.5	Kilpailun läheisyys	44
8.5.1	Johdanto	44
8.5.2	Viraston tarjousanalyysi	46

8.5.3	Kartta-analyysi.....	52
8.6	Julkiset hankinnat	55
8.6.1	Johdanto.....	55
8.6.2	Osapuolten toimittamat tiedot julkisiin hankintoihin liittyvistä tarjouskilpailuista	56
8.6.3	Valtion ostot.....	57
8.6.3.1	Hanselin puitejärjestelyt	57
8.6.3.2	Valtion virastojen ostolaskut (avoin data).....	59
8.6.4	Kuntien hankinnat.....	61
8.6.4.1	Kymmenen suurimman kunnan tarjouskilpailut.....	61
8.6.4.2	Kuntien avoin data.....	62
8.6.5	Johtopäätös	66
8.7	Ilmoittajan Upward Pricing Pressure -analyysi	66
8.8	Tasapainottavat tekijät.....	68
8.8.1	Johdanto.....	68
8.8.2	Markkinoille tulo ja potentiaalinen kilpailu.....	68
8.8.3	Alalle tulon esteet korkeat suurten asiakkaiden markkinalle	69
8.8.4	Mahdollisuus rajoittaa alihankintaa lisää keskittymän markkinavoimaa ja vaikeuttaa laajentumista suuriin asiakkaisiin.....	71
8.8.5	Suurten asiakkaiden markkinoille ei merkityksellistä alalle tuloa.....	73
8.8.6	Tasapainottava neuvotteluvoima.....	73
8.8.7	Yrityskaupan tehokkuushyödyt.....	77
8.8.8	Johtopäätös tasapainottavista tekijöistä	79
8.9	Failing firm -puolustus.....	80
8.9.1	Johdanto.....	80
8.9.2	Ensimmäinen kriteeri: Preventin poistuminen markkinoilta ilman yrityskauppaa.....	81
8.9.2.1	Preventin taloudellinen kannattavuus.....	81
8.9.2.2	Mahdollisuudet järjestellä uudelleen Preventin toimintoja.....	84
8.9.2.3	Interan mahdollisuudet ja kannustimet jatkaa Preventin rahoittamista	85
8.9.2.4	KKV:n arvio ensimmäisen kriteerin osalta.....	87
8.9.3	Toinen kriteeri: vähemmän kilpailua rajoittavan vaihtoehdon olemassaolo.....	87
8.9.4	Kolmas kriteeri: Preventin omaisuuden poistuminen markkinoilta ilman yrityskauppaa..	89
8.9.5	Failing firm -puolustuksen hyväksymiselle asetettujen kriteerien merkitys.....	90
8.10	Yhteenveto kilpailuvaikutusten arvioinnista	92
9	Sitoumukset.....	95
9.1	Osapuolten KKV:lle esittämät sitoumukset.....	95
9.2	Sitoumusten arviointi	102
10	Sovelletut säännökset.....	103
11	Muutoksenhaku	103

1 Asia

Avarn Security Holding AS ja Prevent 360 Holding Oy:n välisen yrityskaupan hyväksyminen ehdollisena.

2 Asian vireille tulo

Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (jäljempänä "KKV" tai "virasto") on 12.6.2018 ilmoitettu järjestely, jossa Avarn Security Holding AS hankkii yksinomaisen määräysvallan Prevent 360 Holding Oy:ssä.¹

KKV on 12.7.2017 tekemällään päätöksellä siirtänyt asian kilpailulain 26 §:n mukaiseen jatkoselvitykseen.

3 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto määrää jäljempänä selostetut sitoumukset noudatettaviksi ja hyväksyy ehdollisena yrityskaupan, jossa Avarn Security Holding AS hankkii yksinomaisen määräysvallan Prevent 360 Holding Oy:ssä.

4 Osapuolet ja niiden harjoittama liiketoiminta

1. **Avarn Security Holding AS** ("Avarn") on osa norjalaista Sector Alarm -konsernia. Konserni koostuu kahdesta liiketoiminta-alueesta. Sector Alarm -tuotenimellä se myy hälytysjärjestelmiä ja niihin liittyviä palveluja kotitalouksille ja yrityksille, sekä Avarn Security -tuotenimellä tarjoaa turvallisuuspalveluja kuten vartiointipalveluja, turvallisuustekniikkaa ja rahankäsittelypalveluja suurille yrityksille ja julkiselle sektorille.²
2. **Prevent 360 Turvallisuuspalvelut Oy** on vartiointipalveluja ja turvallisuustekniikan järjestelmiä tarjoava yhtiö. Prevent 360 Holding Oy omistaa Prevent 360 Group Oy:n, joka puolestaan omistaa Prevent 360 Turvallisuuspalvelut Oy:n (yhdessä "Prevent").³

¹ Järjestely on ilmoitettu virastolle ensimmäisen kerran 30.1.2018. Virasto on 11.5.2018 ilmoittanut yrityskauppailmoituksen olevan kilpailulain 26 §:n tarkoittamalla tavalla olennaisesti puutteellinen, koska ilmoittajan virastolle 11.5.2018 toimittamat relevantteja markkinoita ja markkinaosuuksien laskemista koskevat tiedot ovat olleet olennaisilta osin ristiriidassa yrityskauppailmoituksen kanssa.

² Sector Alarm Group on aiemmin hankkinut tammikuussa 2016 vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen, turvallisuustekniikan sekä rahankäsittely- ja arvokuljetuspalvelujen liiketoiminta-alueilla toimineen Turvatiimi Oy:n. Lisäksi Sector Alarm Large AS on vuonna 2016 hankkinut vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen, turvallisuustekniikan ja rahankäsittelypalvelujen markkinoilla toimineen G4S Security Services Oy:n (nykyisin Avarn Finland) (KKV:n dnro KKV/229/14.00.10/2016).

³ Preventin omistava Intera Fund III Ky on vuonna 2016 hankkinut ISS Security Oy:n ja ISS Palvelut Oy:n turvallisuuspalveluliiketoiminnan (nykyisin Prevent Turvallisuuspalvelut) (KKV:n dnro KKV/1151/14.00.10/2016). Kaupan kohteet toimivat vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen sekä turvallisuustekniikan markkinoilla.

5 Sovellettava lainsäädäntö

5.1 Kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevat säännökset

3. Kilpailulain (2011/948) 21 §:n 1 momentin mukaan yrityskaupalla tarkoitetaan: 1) kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetun määräysvallan tai vastaavan tosiasiallisen määräysvallan hankkimista; 2) elinkeinonharjoittajan koko liiketoiminnan tai sen osan hankkimista; 3) sulautumista; 4) sellaisen yhteisyrityksen perustamista, joka huolehtii pysyvästi kaikista itsenäiselle yritykselle kuuluvista tehtävistä.
4. Kilpailulain 21 §:n 3 momentin mukaan yrityskaupan osapuolella tarkoitetaan määräysvallan hankkijaa, 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun liiketoiminnan tai sen osan hankkijaa, määräysvallan kohdetta, 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua liiketoimintaa tai sen osaa, 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun sulautumiseen osallistuvaa yhteisöä tai säätiötä sekä 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun yhteisyrityksen perustajaa.
5. Kilpailulain 22 §:n 1 momentin mukaan säännöksiä yrityskauppavalvonnasta sovelletaan yrityskauppaan, jossa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 350 miljoonaa euroa ja jossa vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa.⁴
6. Kilpailulain 25 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeus voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä kieltää tai määrätä purettavaksi yrityskaupan tai asettaa yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, jos yrityskauppa olennaisesti estää tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä markkina-asema tai vahvistetaan sitä. Kilpailulain 25 §:n 2 momentin mukaan jos 1 momentissa tarkoitettu kilpailun estyminen voidaan välttää asettamalla yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee esityksen tekemisen sijasta neuvotella ja määrätä tällaiset ehdot noudatettaviksi. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei voi määrätä yrityskaupalle ehtoja, joita yrityskaupan ilmoittaja ei hyväksy.

⁴ Liikevaihdon laskemisesta säädetään kilpailulain 24 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan määräysvallan hankkijan, 21 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun liiketoiminnan tai sen osan hankkijan, absorptiosulautumisessa vastaanottavan yhteisön tai säätiön, kombinaatiosulautumisessa sulautuvan yhteisön tai säätiön ja yhteisyrityksen perustajan liikevaihtoon luetaan: 1) sellaisen yhteisön ja säätiön liikevaihto, joka käyttää siinä määräysvaltaa; 2) sellaisen yhteisön ja säätiön liikevaihto, jossa se käyttää määräysvaltaa; 3) sellaisen yhteisön ja säätiön liikevaihto, jossa 1 kohdassa tarkoitettu yhteisö tai säätiö käyttää määräysvaltaa; sekä 4) sellaisen yhteisön ja säätiön liikevaihto, jossa määräysvaltaa käyttää sama luonnollinen henkilö kuin johdantokappaleessa mainitussa yhteisössä tai säätiössä. Kilpailulain 24 §:n 2 momentin mukaan hankinnan kohteen liikevaihtona pidetään: 1) sen yhteisön tai säätiön liikevaihtoa, josta hankitaan määräysvalta; 2) 21 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun liiketoimintaan tai sen osaan liittyvää liikevaihtoa; tai 3) absorptiosulautumisessa sulautuvan yhteisön tai säätiön liikevaihtoa. Hankinnan kohteen liikevaihtoon luetaan myös sen yhteisön tai säätiön liikevaihto, jossa 2 momentin 1 tai 3 kohdassa tarkoitettu yhteisö tai säätiö käyttää määräysvaltaa.

7. Kilpailulain 26 §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii yrityskauppaa koskevan ilmoituksen välittömästi. Ensi vaiheessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto ratkaisee, onko asiassa ryhdyttävä jatkoselvitykseen. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei anna päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Määräaika ei ala kulua, jos ilmoitus on olennaisesti puutteellinen. Kilpailulain 26 §:n 2 momentin mukaan jollei Kilpailu- ja kuluttajavirasto aseta ehtoja eikä tee esitystä yrityskaupan kieltämisestä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun se päätti jatkoselvitykseen ryhtymisestä, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Markkinaoikeus voi pidentää määräaikaa enintään kahdella kuukaudella.

5.2 Kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevien säännösten soveltuminen järjestelyyn

8. Yrityskauppailmoituksen mukaan Preventin omistava Intera Fund III Ky ja Avarn Security Holding AS ovat sopineet Preventin ja Avarn Security Oy:n liiketoimintojen yhdistämisestä. Tässä tarkoituksessa Avarn myy 100 % Avarn Finlandin osakkeista Prevent Groupille. Välittömästi osakkeiden myynnin jälkeen Avarn investoi osakkeiden myynnistä saadut tulot Prevent Holdingiin. Järjestelyn lopputuloksena Avarn hankkii ■ % Prevent Holdingin osakkeista ja saa näin ollen yksinomaisen määräysvallan Prevent Holdingissa. Järjestelyssä on kyse kilpailulain 21 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettuun määräysvallan tai vastaavan tosiasiallisen määräysvallan hankkimista.
9. Sector Alarm -konsernin maailmanlaajuinen liikevaihto vuonna 2016 oli noin 416,7 miljoonaa euroa, josta noin ■ miljoonaa euroa kertyi Suomesta.⁵ Preventin maailmanlaajuinen liikevaihto vuonna 2016 oli noin 67,5 miljoonaa euroa ja pro forma -liikevaihto vuonna 2017 noin ■ miljoonaa euroa.⁶ ■.
10. Sector Alarm -konsernin ja Preventin yhteenlasketun liikevaihdon ollessa yli 350 miljoonaa euroa ja molempien Suomesta kertyneen liikevaihdon ollessa yli 20 miljoonaa euroa kilpailulain 22 §:n mukaiset liikevaihtorajat ylittyvät, joten järjestelyyn sovelletaan kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä.

⁵ Sector Alarm Oy on vuonna 2017 ostanut Prevent Turvallisuuspalvelut Oy:ltä ■ liiketoiminnan, mikä kasvattaa vuoden 2017 ennustettua liikevaihtoa noin ■.

⁶ Prevent Turvallisuuspalvelut Oy on 23.1.2018 toteutetulla yrityskaupalla myynyt ■ liiketoiminnan sekä vuonna 2017 edellä mainitun ■ liiketoiminnan, jotka on huomioitu Preventin pro forma -liikevaihdossa.

6 Viraston selvitystoimenpiteet

6.1 Johdanto

11. Vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinoilta ei ole saatavilla tilastoaineistoa, jonka perusteella olisi mahdollista luotettavasti tarkastella yrityskaupan osapuolten ja muiden markkinatoimijoiden markkinaosuuksia tai toteuttaa yrityskaupan vaikutusanalyysjä. Yrityskaupan arvioinnin mahdollistamiseksi virasto on kerännyt laajasti aineistoa vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinoilla toimivilta yrityksiltä ja niiden asiakkailta.
12. Asian arvioinnin kannalta keskeisiä aineistonkeruutapoja ovat olleet i) kyselytutkimus vartiointi- ja turvallisuuspalvelua tuottavien yritysten asiakkaille, ii) kyselytutkimus vartiointi- ja turvallisuuspalveluja tuottaville pk-yrityksille sekä iii) asiakaskohtaisia liikevaihtoja koskevat selvityspyynnöt ja kyselyt. Julkisia hankintoja koskevaa aineistoa kuvataan erikseen jäljempänä jaksossa 8.6.
13. Lisäksi virasto on selvittänyt asiaa tapaamisoin, selvityspyynnöin ja puhelinhaastatteluoin vartiointi- ja turvallisuuspalveluita hankkivilta asiakkailta ja keskittymän kilpailijoilta.

6.2 Kysely vartiointi- ja turvallisuuspalvelu tuottavien yritysten asiakkaille

14. Virasto on toteuttanut vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden asiakkaille osoitetun kyselytutkimuksen ("asiakaskysely").
15. Viraston asiakaskysely kohdistettiin Avarnin, Preventin ja Securitas Oy:n asiakkaille. Asiakaskysely lähetettiin yhteensä 778 asiakkaalle, joista Preventin asiakkaita oli 391, Avarnin 220 ja Securitaksen 167. Kyselyyn vastasi yhteensä 326⁷ asiakasta⁸. Vastaajista 87 oli Avarnin, 153 Preventin ja 86 Securitaksen asiakkaita. Kyselyyn vastanneiden vartiointi- ja turvallisuuspalveluihin vuonna 2017 käytettyjen hankintojen keskiarvo oli 458 349 ja mediaani 120 000 euroa (n = 306).
16. Viraston asiakaskyselyssä tiedusteltiin mm. seuraavia asioita: i) miltä toimijoilta asiakkaat ovat ostaneet vartiointipalveluita, ii) mitä kriteereitä he painottavat valitessaan vartiointipalveluidensa tuottajaa, iii) mitä vartiointipalveluiden tuottajia asiakkaat harkitsivat valitessaan viimeksi Avarnin, Securitaksen tai Preventin palveluntuottajakseen ja iiiii) mitä kriteereitä he painottivat valitessaan palveluntuottajaa.

⁷ Vastausprosentti 42 %.

⁸ Osa vastaajista kuului kahden tai useamman yrityksen asiakaskuntaan. Yhteensä kyselyyn vastasi 320 yritystä.

6.3 Kysely vartiointi- ja turvallisuuspalveluja tuottaville pk-yrityksille

17. Virasto on kuullut osapuolten kilpailijoita (pois lukien Securitas⁹) kyselytutkimuksella ("kilpailijakysely"). Virasto sai osapuolten kilpailijoiden yhteystiedot poliisihallituksen rekisteristä. Kysely lähti yhteensä 236 yritykselle. Vastauksia kyselyyn tuli yhteensä 110¹⁰. Vastaajista 25 ilmoitti, että heidän liikevaihdostaan 100 % kertyy vartiointi- ja turvallisuuspalveluista. Kolme yritystä taas ei tuottanut lainkaan turvallisuus- ja vartiointipalveluja.
18. Kilpailijakyselyn tarkoituksena on ollut selvittää kilpailijoiden kokoluokkaa, niiden maantieteellistä kilpailukykyä ja toimipisteiden lukumäärää sekä sitä kuinka suuri osuus niiden toiminnasta on vartiointi- ja turvallisuuspalvelua.

6.4 Liikevaihtoaineisto

19. KKV on kerännyt vartiointi- ja turvallisuuspalveluita Suomessa tuottavilta yrityksiltä tietoja niiden suurimmista asiakkuuksista. Virasto pyrki keräämään tiedot kaikilta toimijoilta, joiden voitiin olettaa vaikuttavan rakenteellisen tarkastelun tuloksiin. Yhteensä virasto lähestyi 88 yritystä, joista 68¹¹ toimitti virastolle joko luettelon kaikista yli 40 000 euron vartiointi- ja turvallisuuspalveluihin liittyvistä asiakkuuksistaan tai tiedon siitä, ettei yrityksellä ollut yli 40 000 euron sopimuksia. Käytännössä virasto lähetti selvityspyynnön kaikille ilmoittajan kilpailijoihin mainitseville yrityksille, kaikille viraston käytössä olleessa julkisia hankintoja koskevassa aineistossa (ks. luku 8.6.) esiintyneille tuottajille sekä kaikille viraston kyselytutkimukseen vastanneille yrityksille, jotka ovat ilmoittaneet omaavansa piiri- tai paikallisvartiointiin liittyviä asiakkuuksia, joiden hoitaminen edellyttää vuodessa vähintään yhden henkilötyövuoden.¹²

⁹ Securitakselta vastaavat tiedot on kerätty selvityspyynnöin.

¹⁰ Vastausprosentti 47 %.

¹¹ 247 Hämeen Turvapalvelu, 247 Satakunnan Turvapalvelu, 360 Palvelut Oy, 4T Turva, Airpro, AKM Consulting Oy (FINSEC), Arkea Oy, Citywork Security Oy, Collier, Combat Security, Coor, CSF Security Oy, Enjoy Turva, Etelä-Savon Vartiointi Oy, Etelä-Suomen Lisäturva Oy, Forssan Liikevartiointi Oy (tj Kauko Nyström), Guru Security, HH-kiinteistöpalvelut Oy, Huittisten Vartiointiliike Ky, Hämeen Turvallisuus- ja vartiointipalvelut oy, Karhu Security Oy, Karkkilan Vartiointipalvelu Oy, KK Security, KL-Profil, KMV-Turvapalvelut Oy, Kokemäen Turvallisuuspalvelu Oy ("Turvapalvelu 100"), Kokkolan Vartiointi ja Kiinteistövalvonta P.Isoaho Oy, K-S Turvamiehet Oy, Kymen Vartiointipalvelu Oy, Laaksojen Vartiointi, Lassila & Tikanoja, Lempäälän turvallisuuspalvelut, Lestijokilaakson Vartiointi, Liike- ja teollisuusvartiointi RLTV Oy, MINEL Security, MTP Suupohja Oy MTP Syd Ab, New Flow services Oy, NYQS Oy, Orimattilan Vartiointikeskus Oy, Palmia, Poko, PR-Sec Oy, PSG Turva, S & L Turvapalvelut Oy, Safe Group Security Oy, Safecare, Safecare Oy, Savon Turvapalvelut Oy/Mikkelin Vartiointikeskus Oy, Savonlinnan Vartiointikeskus Oy, Secon Security Oy, SOL, Stockmann Security Services, Sydbevakning, Tahko 24h Oy, TAY-Palvelut Oy, THV Turvapalvelut, Total MH Oy, Turvahemmot, Vartiointiliike Heino-nen, Vartiointiliike Leppänen, Vartiointi Tanskanen Oy, Vartiointi Turva Ky, Vartiointipalvelu A. Peltoniemi, Veri-sure Oy ja Wiking Security Oy

¹² Ilmoittaja sai kommentoida viraston alkuperäistä listaa ja ehdotti muutamia täydennyksiä, jotka sisällytettiin tietopyynnön kohteena olevaan listaukseen.

20. Avarnin ja Securitaksen osalta virasto keräsi tiedot yritysten 500:sta suurimmasta asiakkaasta. Prevent toimitti virastolle aineiston 500 suurimmasta asiakkaastaan sekä noin 170 asiakkaasta, joille se tuottaa vartiointi- ja turvallisuuspalveluita ISS-sopimuksensa kautta (ISS-sopimusta on käsitelty jaksossa 8.4.2.3). Osapuolten aineisto sisältää yli 90 % yritysten vartiointipalveluiden kokonaismyynnistä. Yhteensä aineistossa on tiedot 1919 sopimuksesta. Aineisto sisältää runsaasti myös erityisesti osapuolten ja Securitaksen alle 50 000 euron sopimuksia. Virasto on rajannut rakenteellisen tarkastelunsa sopimuksiin, joiden arvo ylittää 50 000 euroa. Kyseisiä sopimuksia on aineistossa 779 kappaletta. Aineisto sisältää tiedot asiakkuuksiin liittyvästä liikevaihdosta vuonna 2017 sekä tiedon siitä, kuinka monen kunnan alueella sopimukseen liittyviä palveluita tuotettiin.
21. Viraston aineiston sisältämien asiakkuuksien kokonaisarvo on noin 243 miljoonaa euroa. Ilmoittajan arvion mukaan vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen kokonaismarkkinoiden arvo on [400-450] miljoonaa euroa, josta aineisto kattaa yli puolet (■ %). Jäljempänä jaksossa 8.3 todetulla tavalla viraston arvion mukaan kokonaismarkkinan tosiasiallinen koko on 380 miljoonaa euroa. Tästä aineisto kattaa 64 %
22. Liikevaihtoaineiston muodostamisessa noudatettujen periaatteiden vuoksi aineisto on sitä kattavampi, mitä isompia asiakkuuksia tarkastellaan. Ilmoittajan mukaan yli 250 000 euron arvoisten asiakkuuksien markkinan kokonaisarvo on 165–205 miljoonaa euroa¹³. Viraston aineisto sisältää yli 250 000 euron asiakkuuksia 162 miljoonan euron edestä. Tämä vastaa 79-98 % ilmoittajan esittämästä suurten asiakkaiden markkinan kokonaisarvosta.
23. Edellinen huomioiden ja liikevaihtoaineiston keräämisessä noudatettujen periaatteiden vuoksi viraston näkemys on, että aineisto on yli 250 000 euron sopimuksissa erittäin kattava. KKV on suorittanut lisäksi aineiston kattavuuteen liittyvän herkkyyksianalyysin, joka on kuvattu tarkemmin rakenteellisen tarkastelun yhteydessä (jakso 8.4.2.2).
24. Liikevaihtoaineistosta on poistettu yritysten oma tuotanto eli niin sanottu in-house-tuotanto. Rajaus koskee lähinnä Helsingin kaupungin entistä liikelaitosta Palmiaa ja sen kaupungille tuottamia palveluita, joita ei ole kilpailutettu avoimesti. Lisäksi aineistosta on poistettu vartiointi- ja turvallisuuspalveluita tuottavien yritysten välinen alihankinta.

¹³ Yrityskauppailmoituksessa on yliarvioitu osapuolten pääkilpailijan Securitaksen kokoa. Jos tämä huomioidaan, osapuolten arvio asettuu ilmoituksessa esitetyn vaihteluvälin alapäähän.

7 Relevantit markkinat

7.1 Johdanto

25. Yrityskaupan ilmoittajan mukaan kaupan osapuolet toimivat turvallisuusmarkkinoilla Suomessa. Ilmoittajan mukaan turvallisuustekniikan kokonaismarkkinoihin kuuluvia hyödykesegmenttejä ovat vartiointi- ja turvallisuuspalvelut, rahankäsittelypalvelut, turvallisuustekniikka, ARC-järjestelmät, rakenteellinen turvallisuus ja muut palvelut. Ilmoittajan mukaan turvallisuusmarkkinat ovat hajanaiset, ja niillä toimii Suomessa yli 1000 yritystä, jotka ovat lähinnä pieniä ja keskisuuria yrityksiä.¹⁴ Ilmoittajan mukaan turvallisuusmarkkinat Suomessa ovat kokonaisarvoltaan noin 1 800–2 000 miljoonaa euroa.¹⁵
26. Ilmoittajan mukaan yrityskaupan osapuolten toiminnan kannalta relevantteja turvallisuusmarkkinan markkinasegmenttejä ovat i) vartiointi- ja turvallisuuspalvelut, ii) turvallisuustekniikka ja iii) rahankäsittelypalvelut. Virasto on jatkoselvityksessään keskittynyt arvioimaan yrityskaupan kilpailuvaikutuksia vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden markkinalla. Selvityksissä ei ole havaittu mahdollisia kilpailuongelmia turvallisuustekniikassa tai rahankäsittelypalveluissa.

7.2 Vartiointi- ja turvallisuuspalvelut

7.2.1 Ilmoittajan näkemys vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinoista

27. Ilmoittajan mukaan vartiointi- ja turvallisuuspalveluja käytetään turvallisuusongelmien ehkäisemiseen ja estämiseen fyysisen paikan päällä tapahtuvan läsnäolon ja mahdollisen välittömän reagoinnin kautta, ja ne kattavat esimerkiksi virkapukuiset paikan päällä päivystävät vartijat ja kauppakeskusvartijat (paikallisvartiointi), liikkuvat vartiointi- ja turvallisuuspalvelut (piirivartiointi), avaintenhallintapalvelut, sopimusprojektiperusteisen turvallisuuden, tapahtumien turvallisuuden ja väkijoukon hallinnan sekä turvallisuusalan konsultointipalvelut. Tarkempi segmentointi ei ilmoittajan mukaan ole tar-

¹⁴ Vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen käsite on laaja-alainen. Toimialaan katsotaan kuuluvan yritykset, jotka tuottavat paikallis- ja piirivartiointia, järjestyksenvilvontaa, myymäläturvallisuuspalveluja, henkivartiointia, valvontapalveluja (kulunvalvonta, yms.) sekä rahan ja arvotavaroiden kuljetusta. Lisäksi toimialaan voidaan katsoa kuuluvan sähköisten hälytysjärjestelmien (varas- ja palohälyttimet) avulla tapahtuva etävalvonta sekä valvonta- ja hälytysjärjestelmien asennus- ja huoltopalveluita sekä yksityinen tutkinta- ja etsivätoiminta. Ks. Finnsecurity ry:n toimialaraportti 2015.

¹⁵ Ilmoittajan mukaan Suomen turvallisuusala on kasvanut jatkuvasti viime vuosien aikana, ja sen kasvun odotetaan jatkuvan entisellään. Ilmoittaja viittaa Finnsecurity ry:n toimialaraporttiin, jonka mukaan muun muassa kameravalvontajärjestelmien, palohälyttimien, valvonta- ja murtohälytysjärjestelmien sekä tietoturvaluotteiden kysynnän odotetaan kasvavan.

peen, sillä useimmat vartiointi- ja turvallisuuspalveluyritykset tarjoavat kaikkia mainittuja palveluja.¹⁶ Ilmoittaja viittaa myös komission päätöskäytäntöön, jossa komissio on jättänyt avoimeksi kysymyksen siitä, tulisiko vartiointi- ja turvallisuuspalveluja segmentoida edelleen edellä mainittuihin toimintoihin.¹⁷

28. Ilmoittajan mukaan sekä Avarn että Prevent tarjoavat vartiointi- ja turvallisuuspalveluja. Ilmoittajan mukaan vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkina Suomessa vuonna 2017 oli myynnin arvoltaan noin [400-450] miljoonaa euroa, josta Avarnin markkinaosuus oli noin [10-20] % ja Preventin noin [10-20] %.
29. Ilmoittajan mukaan vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinat ovat hajanaiset ja alalla toimii lukumääräisesti paljon toimijoita. Suurin markkinatoimija on ilmoittajan mukaan Securitas Oy ("Securitas") [30-40] %:n markkinaosuudella, jonka lisäksi muita markkinatoimijoita ovat muun muassa SOL Palvelut Oy, Palmia Oy, Sydbevakning Oy ja PSG Turva Oy, sekä muut pienemmät yritykset. Tärkeimpiä vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen asiakkaita ovat ilmoittajan mukaan julkishallinto, teollisuusyritykset, rakennus- ja kiinteistöala sekä tukku- ja vähittäiskaupan yritykset.
30. Ilmoittajan mukaan vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinoilla asiakas-kunta on hyvin hajautunutta ja markkinoilla on lähes yhtä paljon sopimuksia kuin Suomessa on suuria yrityksiä. Valtaosalla yrityksiä on ilmoittajan mukaan oma vartiointi- ja turvallisuussopimus, ja vain suuret yritykset, kuten vähittäiskaupat, tyypillisesti tekevät yhden sopimuksen useista kohteista.

7.2.2 Ilmoittajan toimittamat tiedot suurista asiakkaista

31. Ilmoittajan mukaan suuret asiakkaat tai mikään suurten asiakkaiden segmentti eivät muodosta erillistä relevanttia markkinaa. Ilmoittaja kuitenkin esittää tietoja neljästä vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen suurien asiakkaiden segmentistä: i) suuret yhden toimipisteen asiakkaat, joilla on korkea turvallisuustaso ii) suuret yhden toimipisteen asiakkaat, joilla on normaali turvallisuustaso, iii) kapealla alueella toimivat monipisteasiakkaat ja iv) laajalla alueella toimivat monipisteasiakkaat. Yrityskaupan ilmoittaja arvioi, että suurille asiakkaille tarjottujen vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen kokonaisarvo on noin 165–205 miljoonaa euroa.
32. Ilmoittaja katsoo, ettei suurelle asiakkaalle ole olemassa yhtä oikeaa määritelmää. Ilmoittaja käyttää 250 000 euron raja-arvoa, mikä sen käsityksen mukaan vastaa karkeasti yhden vartijan ympärivuorokautisen paikallaolon tarvetta. Ilmoittajan kokemuksen ja arvion mukaan 250 000 euroa voidaan

¹⁶ Ilmoittajan mukaan yrityskaupan osapuolten hälytyskeskuspalvelut (ARC) on sisällytetty vartiointi- ja turvallisuuspalveluihin, koska hälytyskeskusten valvontatoiminta on henkilösidonnaista toimintaa.

¹⁷ Komission päätös asiassa COMP/M.5993 – Securitas / Reliance Security Services / Reliance Security Services Scotland, kohdat 34–36.

yleisesti pitää merkittävänä palvelusopimuksen vuosittaisena kustannuksena Suomen markkinoilla.

33. Ilmoittaja viittaa suurilla yhden toimipisteen ja korkean turvallisuustason asiakkailla suuriin, yhtä toimipistettä ja poikkeuksellista turvallisuustasoa koskeviin vartiointi- ja turvallisuuspalvelusopimuksiin. Tällaisia toimipisteitä ovat ilmoittajan mukaan esimerkiksi ydinvoimalat, lentokenttäterminaalit, tietokeskukset, suurlähetystöt ja tehtaat, joissa tuotetaan vaarallisia kemikaaleja tai muita vaarallisia aineita. Ilmoittajan mukaan asiakkailla on erittäin korkeat vaatimukset ja odotukset turvallisuustasoon liittyen. Näihin sisältyvät esimerkiksi aseelliset vartijat, vartiokoirat ja todistukset savusukelluspätevyydestä tai muusta erityisosaamisesta. Suuret korkean turvallisuustason toimipisteet ovat vartioituja vuorokauden ympäri ja vartijoita on paikalla enemmän kuin yksi.
34. Ilmoittaja arvioi, että suurille yhden toimipisteen ja korkean turvallisuustason asiakkaille tuotettujen vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen kokonaisarvo on noin 35–45 miljoonaa euroa. Ilmoittajan mukaan osapuolilla ei ole päällekkäisyyttä suurten, yhden toimipisteen ja korkean turvallisuustason asiakkaiden osalta sillä vain Avarnin toimii kyseisessä segmentissä.¹⁸ Avarnin ohella kyseisissä segmentissä toimii ilmoittajan mukaan vain Securitas.
35. Ilmoittaja viittaa suurilla yhden toimipisteen ja normaalin turvallisuustason asiakkailla sellaisiin asiakkaisiin, joilla on vain yksi iso toimipiste (tai pari isoa toimipistettä), jossa ne tarvitset vartiointi- ja turvallisuuspalveluja. Tällaisia toimipisteitä ovat ilmoittajan mukaan esimerkiksi ostoskeskukset, isot tehtaat, tuotantolaitokset, telakat sekä kongressi- ja messukeskukset. Toimipisteiden suuren pinta-alan takia alueen vartiointiin tarvittavat resurssit ovat merkittävämmät kuin pienillä kohteilla. Tämän takia myös sopimusten vuosittainen arvo on korkeampi kuin pienten ja keskisuurten asiakkaiden sopimusten arvo.
36. Ilmoittajan mukaan ei ole mahdollista antaa tarkkaa arviota suurten yhden toimipisteen ja normaalin turvallisuustason asiakkaiden segmentin kokonaisarvosta. Ilmoittajan karkean arvion mukaan segmentin kokonaisarvo on noin 40–50 miljoonaa euroa.¹⁹
37. Vuonna 2017 Avarnin myynti suurille, yhden toimipisteen ja normaalin turvallisuustason asiakkaille oli noin [REDACTED] miljoonaa euroa ja Preventin noin [REDACTED] miljoonaa euroa, mukaan lukien vartiointi- ja turvallisuuspalvelut ISS Palvelut

¹⁸ Avarnin suuria yhden toimipisteen ja korkean turvallisuustason asiakkaita ovat [REDACTED]

[REDACTED]. Muita samankaltaisia korkean turvallisuustason asiakkaita Suomessa ovat ilmoittajan mukaan esimerkiksi ydinvoimalat Loviisassa ja Olkiluodossa sekä Fennovoiman rakennustyömaa.

¹⁹ Ilmoittajan arvio perustuu siihen, että se arvioi Suomessa olevan mahdollisesti noin sata toimipistettä, joita voitaisiin pitää suurena normaalin turvallisuustason kohteena. Ilmoittajan karkean arvion mukaan keskimääräinen vuosittainen liikevaihto näiden asiakassopimusten osalta voisi puolestaan olla noin 400 000–500 000 euroa.

Oy:n ("ISS") asiakkaille. Ilmoittajan mukaan Preventillä on yleisesti ottaen pienempiä sopimuksia kuin Avarnilla, eikä Prevent siten luo Avarnille merkittävää kilpailupainetta isoimpien sopimusten osalta. Samanaikaisesti mitä pienempi sopimuksen arvo on, sitä helpompi pienten kilpailijoiden on osallistua tarjouskilpailuihin ja voittaa niitä.

38. Suurilla yhden toimipisteen ja normaalin turvallisuustason asiakkaille ei ilmoittajan näkemyksen mukaan ole mitään erityisiä vaatimuksia vartiointi- ja turvallisuuspalveluille. Palveluntarjoaja yksinkertaisesti järjestää vaaditun määrän vartijoita, autoja ja muita varusteita. Tarvittavien resurssien määrää lukuun ottamatta näille asiakkaille tarjotut vartiointi- ja turvallisuuspalvelut eivät eroa pienemmille asiakkaille tarjotuista palveluista. Koska näillä asiakkaille on yleensä vain yksi toimipaikka yhdessä kunnassa, ei palveluntarjoajan laaja maantieteellinen verkosto ilmoittajan arvion mukaan tuo lisäarvoa tai kilpailuetua suhteessa paikallisempiin palveluntarjoajiin.
39. Ilmoittajan mukaan asiakkaat valitsevat palveluntarjoajansa tarjouskilpailuissa ja lähes yksinomaan hinnan perusteella. Ilmoittaja katsoo, että palveluntarjoajalla ei ole asiakkaille merkitystä palvelujen yksinkertaisuuden ja palveluntarjoajien välisten lähes olemattomien erojen vuoksi. Tästä syystä yrityskaupan ilmoittaja toteaa, että KKV:n kyselytutkimuksen tulokset koskien kilpailun läheisyyttä eivät kuvasta totuudenmukaisesti pienempien toimijoiden aiheuttamaa kilpailupainetta. Ilmoittajan mukaan ei ole merkkejä siitä, etteivätkö asiakkaat tässä segmentissä voisi tehokkaasti vastata keskittymän hypoteettiseen hinnankorotusyritykseen valitsemalla yhden niistä pienemmistä palveluntarjoajista, jotka säännöllisesti osallistuvat tarjouskilpailuihin ja menestyvät niissä. Tarjousten hintoihin vaikuttavat kaikille toimijoille laajalti yhtenäiset rajakustannukset, mikä on tyypillistä markkinoilla, missä kustannukset ovat läpinäkyviä ja palvelut hyvin samantyyppisiä. Näin ollen tarjoushintojen erot ovat merkityksettömiä palveluntarjoajan koosta riippumatta, eikä tämän voida olettaa muuttuvan yrityskaupan seurauksena.
40. Ilmoittajan mukaan on tavanomaista, että vartijoiden palkkaaminen ja muut mahdollisesti vaaditut investoinnit tehdään vasta tarjouskilpailun voittamisen jälkeen. Näin ollen tarjouskilpailuun osallistumiseen ei liity uponneita kustannuksia tai muita riskejä. Vaadittavien resurssien saatavuus on koko maassa hyvä ja vartijoita on mahdollista palkata lisää suhteellisen lyhyellä varoitusaajalla. Ilmoittaja korostaa, että asiakkaat vaativat tyypillisesti vartioiden läsnäoloa kohteessa koko vuoron ajan ilman, että vartija liikkuu kahden tai useamman toimipisteen välillä. Vartijat palkataan näihin kohteisiin kuin uuteen toimintaan, mikä entisestään vähentää eroja eri palveluntarjoajien tarjousten välisessä kilpailukyvystä.
41. Lisäksi ilmoittaja tuo esiin, että monilla suurilla yhden toimipisteen ja normaalin turvallisuustason asiakkaille on omat kontrolli- ja valvontahuoneensa, joten palveluntarjoajan ei tarvitse tehdä ylimääräisiä investointeja tai alihankintajärjestelyjä hälytyskeskusten suhteen. Tästä ilmoittajan mukaan seuraa, että niillä palveluntarjoajilla, joilla on hälytyskeskuspalveluja,

ei ole kilpailuetua niihin nähden, joilla sellaista ei ole (vaikkakin hälytyskeskuspalvelujen alihankinta on myös yleisesti käytetty vaihtoehto).

42. Ilmoittajan arvion mukaan asiakkaat ovat yleensä suuria yrityksiä ja ammatillisia ostajia, jotka voivat tehokkaasti vastustaa hypoteettisia hinnankorotuksia muuntelemalla tarjouskilpailumenettelyjä ja tukemalla vaihtoehtoisia palveluntarjoajia.
43. Kapealla alueella toimivilla monipisteasiakkailta ilmoittaja viittaa esimerkiksi kaupunkeihin/kuntiin, yliopistoihin, sairaanhoitopiireihin ja paikallisiin yrityksiin, joilla on useita toimipaikkoja tai vähittäismyymälöitä yhden tai muutama lähemmäs sijaitsevan kunnan alueella. Ilmoittajan mukaan suuren asiakkaan raja-arvona myös tässä kategoriassa tulee käyttää 250 000 euroa.
44. Ilmoittajan mukaan ei ole mahdollista antaa tarkkaa arviota kapealla alueella toimivien monipisteasiakkaiden segmentistä. Ilmoittajan karkea arvion mukaan segmentin kokonaisarvo on noin 40–50 miljoonaa euroa.²⁰
45. Vuonna 2017 Avarnin myynti kapealla alueella toimiville monipisteasiakkaille oli noin ■■■ miljoonaa euroa ja Preventin noin ■■■ miljoonaa euroa, mukaan lukien vartiointi- ja turvallisuuspalvelut ISS:n asiakkaille.
46. Ilmoittajan arvion mukaan yrityskauppa ei johda haitallisiin vaikutuksiin kapealla alueella toimivien monipisteasiakkaiden segmentissä. Ilmoittajan mukaan asiakkaiden toimipisteiden sijaitessa yksittäisessä kaupungissa/kunnassa tai muutamissa ympäröivissä kunnissa laajempi maantieteellinen toimipaikkaverkosto on tarjouskilpailussa merkityksetön. Ilmoittajan mukaan kapealla alueella toimiville monipisteasiakkaille ratkaiseva tekijä vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen hankinnassa on aina hinta eri toimijoiden palvelujen ollessa hyvin yhteneväisiä. Ilmoittajan mukaan hinnan merkitys korostuu, koska useimmat kapealla alueella toimivat monipisteasiakkaat ovat julkisia hankintayksiköitä. Ilmoittajan mukaan näiden sopimusten kattamien kohteiden suuremmalla määrällä ei ole analyysin kannalta merkitystä, sillä yksittäisen toimipisteen palvelut ovat yleensä hyvin rajattuja ja joka tapauksessa tarvittavat investoinnit henkilöstön ja muiden resurssien osalta, joita on hyvin saatavilla, tehdään tyyppillisesti vasta tarjouskilpailun voittamisen jälkeen.
47. Ilmoittajan mukaan pienemmät kilpailijat ovat kykeneviä osallistumaan ja voittamaan myös kapealla alueella toimivien monipisteasiakkaiden tarjouskilpailuja. Eri toimijoiden tarjoamien palvelujen yksinkertaisuus ja samankaltaisuus, kulujen läpinäkyvyys ja rajakustannuksiin pohjautuva hinnoittelu

²⁰ Ilmoittajan arvio perustuu siihen, että se arvioi Suomessa olevan mahdollisesti noin 100 kapealla alueella toimivaa monipisteasiakasta. Ilmoittajan karkean arvion mukaan keskimääräinen vuosittainen liikevaihto näiden asiakassopimusten osalta voisi olla noin 400 000–500 000 euroa.

varmistavat sen, että pienempien toimijoiden osallistuminen tarjouskilpailuihin sekä niiden kiistaton kyky palvella näitä asiakkaita asettavat tehokkaasti rajoituksia suurempien palveluntuottajien hinnoittelulle.

48. Laajalla alueella toimivilla monipisteasiakkaila ilmoittaja viittaa asiakkaisiin, joilla on useita toimipisteitä muissa kuin läheisissä kunnissa. Suomessa tällaisia asiakkaita ovat esimerkiksi kuluttajahyödykkeiden ja -palvelujen jälleenmyyjät, kuten vähittäiskauppa- ja palvelu- ja ravintolaketjut, pankit sekä yksityiset terveydenhuoltoyritykset. Lisäksi isommilla yhtiöillä, joilla on tuotantolaitoksia ja/tai toimipisteitä useissa kohteissa sekä joillakin valtion virastoilla ja yksiköillä on usean alueen monipistesopimuksia vartiointi- ja turvallisuuspalveluista. Ilmoittajan mukaan suuren asiakkaan raja-arvona myös tässä kategoriassa tulee käyttää 250 000 euroa.
49. Ilmoittajan arvion mukaan segmentin kokonaisarvo on noin 50–60 miljoonaa euroa. Vuonna 2017 Avarn myynti laajalla alueella toimiville monipisteasiakkaille oli [REDACTED] miljoonaa euroa ja Preventin [REDACTED] miljoonaa euroa.²¹
50. Ilmoittaja korostaa, että yrityskaupan jälkeenkin Securitas on todennäköisesti selvästi suurin palveluntuottaja myös tässä asiakassegmentissä.
51. Lisäksi ilmoittaja tuo esiin osapuolten sopimuksista käyvän ilmi, että Preventillä on pääasiassa sopimuksia, jotka kattavat vain yhden kunnan tai enintään kaksi kuntaa, kun taas huomattava osa Avarnin sopimuksista kattaa useita kuntia. Tämä tarkoittaa sitä, että Preventillä ei vaikuta olevan merkittävää osuutta useita kuntia kattavissa vartiointi- ja turvallisuuspalvelusopimuksissa.

7.2.3 Viraston arvio relevanteista tuotemarkkinoista

7.2.3.1 Johdanto

52. Relevanttien tuotemarkkinoiden määrittelyssä selvitetään, mitkä hyödykkeet kilpailevat tai voivat kilpailla tarkastelun kohteena olevan hyödykkeen kanssa ja siten rajoittavat markkinavoiman käyttöä. Kysynnän korvattavuus on taloudelliselta kannalta välittömästi ja tehokkain tekijä, joka rajoittaa tuotteen tai palvelun tarjoajan hinnoitteluvapautta.²² Relevantteihin hyödykke-markkinoihin kuuluvat pääsääntöisesti kaikki ne hyödykkeet, joita asiakkaat pitävät korvaavina niiden ominaisuuksien, hinnan ja käyttötarkoituksen vuoksi.

²¹ Ilmoittajan arvio perustuu siihen, että Avarn arvioi sen osuuden segmentin kokonaisarvosta olevan hiukan korkeampi kuin sen osuus vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen kokonaismarkkinasta, jossa Avarnin osuus vuonna 2017 oli noin [10-20] %. Näin ollen Avarn arvioi, että sen myynti laajalla alueella toimiville monipisteasiakkaille, [REDACTED] miljoonaa euroa, vastaa noin [20-30] % myynnin arvioidusta kokonaisarvosta Suomessa.

²² Komission tiedonanto merkityksellisten markkinoiden määritelmästä yhteisön kilpailuoikeuden kannalta (97/C 372/03), kohta 13.

53. Tarjonnan korvattavuus otetaan relevanttien markkinoiden määrittelyssä huomioon silloin kun sen vaikutukset vastaavat kysynnän korvattavuuden vaikutuksia tehokkuudeltaan ja välittömyydeltään. Tämä edellyttää, että muita tuotteita tai palveluja tuottavat yritykset voivat lyhyellä aikavälillä siirtyä tuottamaan kyseisiä tuotteita tai palveluita ilman, että siitä seuraa merkittäviä lisäkustannuksia tai riskiä.²³ Muissa tapauksissa tarjonnan korvattavuus ja potentiaalinen kilpailu otetaan huomioon arvioitaessa keskittymästä seuraavaa kilpailun vähenemistä tasapainottavia tekijöitä.
54. Markkinamäärittelyn tarkoituksena on tunnistaa systemaattisesti ne kilpailijat, jotka tuottavat keskittymälle sellaista kilpailun painetta, joka rajoittaa sen markkinavoiman käyttöä.²⁴ Keskeistä on tunnistaa keskittymän asiakkaiden todelliset vaihtoehtoiset toimituslähteet.²⁵
55. Ilmoittajan mukaan vartiointi- ja turvallisuuspalveluihin kuuluvat paikallisvartiointi, piirivartiointi, avaintenhallintapalvelut, sopimusprojektiperusteinen turvallisuus, tapahtumien turvallisuus ja väkijoukon hallinta sekä turvallisuusalan konsultointipalvelut. Viraston arvion mukaan yrityskaupan arvioinnin kannalta keskeisiä vartiointi- ja turvallisuuspalveluja ovat erityisesti paikallis- ja piirivartiointi. Paikallis- ja piirivartiointi muodostavat valtaosan yrityskaupan osapuolten vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden liikevaihdosta. Paikallisvartiointipalvelussa palveluntarjoajan edustaja on jatkuvasti läsnä yrityksen tiloissa, kun taas piirivartiointissa palveluntarjoajan edustaja tarkastaa työvuoronsa aikana yrityksen tilat, kiertää sovitut reitit ja suorittaa tarvekartoituksen mukaista turvallisuusvalvontaa ja -tarkastuksia, kuten hälytystehtävät, laitteiden päälle- tai poislytkennät sekä tilojen lukitukset.
56. Viraston selvitysten mukaan palveluja hankkivan yrityksen näkökulmasta eri vartiointi- ja turvallisuuspalvelut muodostavat kokonaisuuden, jonka sisältö vaihtelee asiakkaan tarpeiden mukaan. Esimerkiksi valtaosaan paikallisvartiointia koskevista sopimuksista kuuluu hälytysvastepalvelut, jotka ovat osa piirivartiointia. Tällä tarkoitetaan sitä, että hälytyksen sattuessa tiloihin saapuu lyhyen vasteajan puitteissa lisää vartiointihenkilöstöä jo paikalla kiinteästi olevien vartijoiden lisäksi. Tieto hälytyksestä menee hälytyskeskuksen kautta alueella toimiville autopiireille. Ostajan näkökulmasta eri palvelulajit ovat muodostavat siten useimmissa tapauksissa yhden kokonaisuuden.
57. Olennainen kysymys relevanttien tuotemarkkinoiden määrittelyssä nyt esillä olevassa asiassa on ollut selvittää, ovatko kaikki vartiointi- ja turvallisuus-

²³ Komission tiedonanto merkityksellisten markkinoiden määritelmästä yhteisön kilpailuoikeuden kannalta (97/C 372/03), kohta 20.

²⁴ Komission tiedonanto merkityksellisten markkinoiden määritelmästä yhteisön kilpailuoikeuden kannalta (97/C 372/03), kohta 2.

²⁵ Komission tiedonanto merkityksellisten markkinoiden määritelmästä yhteisön kilpailuoikeuden kannalta (97/C 372/03), kohta 13.

palveluita tarjoavat yritykset todellisia vaihtoehtoja kaikille palveluja hankkiville asiakasryhmille vai sisältyykö markkinoille asiakasryhmiä, joille vain tietyt toimijat ovat todellisia vaihtoehtoja ja jotka siten muodostavat omat relevantit markkinansa.

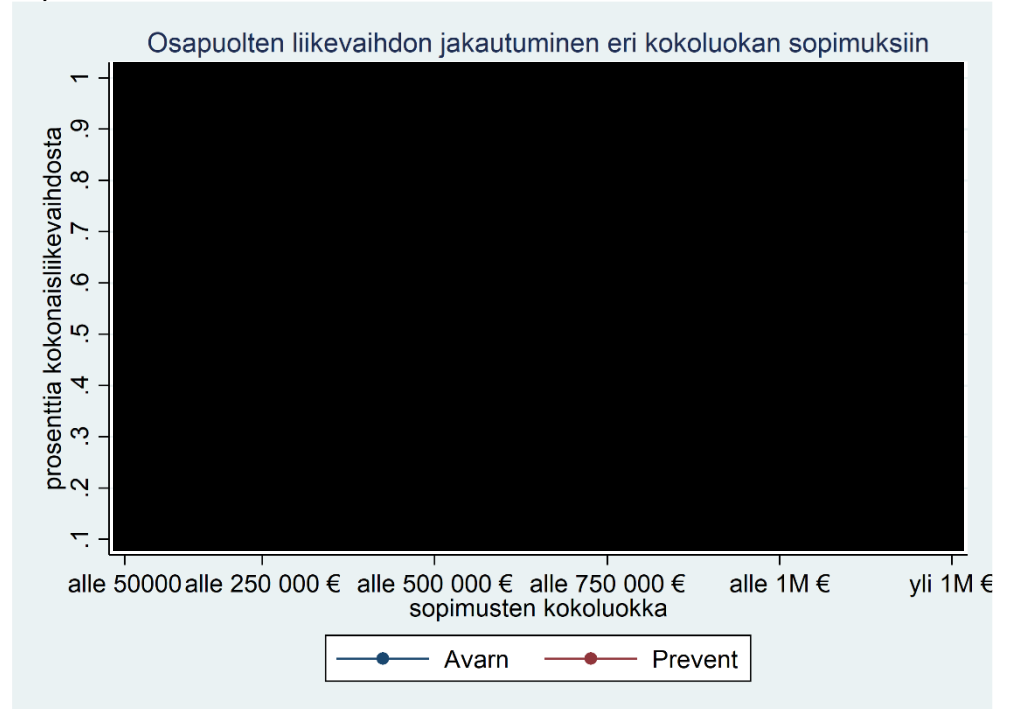
58. Vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden markkinoilla palveluntarjoajat ja asiakkaat käyvät kauppaa vartiointipalveluja koskevista sopimuksista kahdenkeskisissä neuvotteluissa ja tarjouskilpailujen välityksellä. Koska asiakkaiden välinen hinta-arbitraasi on käytännössä mahdotonta, tarjoajat voivat soveltaa eri hinnoittelua eri asiakassegmenteissä eli hintadiskriminoida segmenttien välillä. Virasto on selvittänyt erityisesti missä määrin pienet ja keski-suuret vartiointi- ja turvallisuuspalveluyritykset tuottavat kilpailun painetta keskittymälle ja Securitakselle asiakassegmenteissä, joissa asiakkaan palveluntarve ja asiakassopimukseen liittyvä liikevaihto on suuri tai asiakas tarvitsee palveluita laajalla maantieteellisellä alueella. Tutkimuskysymyksenä on ollut tarkastella sitä, tuleeko vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinoita tarkastella jaoteltuna edelleen asiakkuuden koon tai toimipisteiden lukumäärän ja sijainnin perusteella.

7.2.3.2 Osapuolet tuottavat vartiointi- ja turvallisuuspalveluja suurille asiakkaille

59. Arvioidessaan sitä, tuleeko vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinoita tarkastella jaoteltuna edelleen asiakkuuden koon perusteella, KKV on selvittänyt, minkä kokoisista asiakkuuksista osapuolten ja niiden kilpailijoiden vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden liikevaihto on kertynyt.
60. Ilmoittaja on virastolle toimittamassaan lausunnossa käyttänyt suuren asiakkaan raja-arvona 250 000 euroa, joka vastaa karkeasti yhden vartijan ympärivuorokautisen paikallaolon tarvetta. Ilmoittajan mukaan 250 000 euroa voidaan yleisesti pitää merkittävänä palvelusopimuksen vuosittaisena kustannuksena Suomen markkinoilla. Virasto on pitänyt lähtökohtana ilmoittajan esittämää 250 000 euron raja-arvoa suurille asiakkaille.²⁶
61. Kaaviossa 1 on tarkasteltu yrityskaupan osapuolten liikevaihdon kertymistä eri kokoisista asiakkuuksista. Preventin liikevaihdosta noin ■ % kertyy yli 250 000 euron sopimuksista. Avarnilla taas yli 250 000 euron sopimusten osuus koko liikevaihdosta on noin ■ %. Myös Securitaksen liikevaihdosta merkittävä osa muodostuu sopimuksista, joihin liittyvä vuotuinen liikevaihto oli yli 250 000 euroa. Preventin liikevaihdosta ■ % ja Avarnin liikevaihdosta ■ % kertyy alle 50 000 euron sopimuksista.

²⁶ Jäljempänä jaksossa 6.5.3 virasto on kuitenkin toteuttanut rakenteellisen tarkastelun kahdella eri rajauksella yhtäältä siten, että suuri asiakkuus on 250 000 euroa ja toisaalta siten, että suuri asiakkuus on 50 000 euroa. Jäljempänä selostetusti analyysin lopputulokseen ei juurikaan vaikuta käytetty tarkastelutapa.

Kaavio 1: Avarnin ja Preventin liikevaihdon jakautuminen eri kokoluokan sopimuksiin



62. Avarnilla oli vuonna 2017 yhteensä ■ ja Preventillä ■ yli 250 000 euron sopimusta. Osapuolten ja Securitaksen lisäksi 14 muulla vartiointi- ja turvalisuuksipalveluita tuottavalla yrityksellä oli KKV:n aineistossa vähintään yksi yli 250 000 euron sopimus. Yhteensä kyseisiä sopimuksia oli 21 kappaletta. Osapuolten ja Securitaksen lisäksi vain yhdellä kilpailijalla oli enemmän kuin kaksi yli 250 000 euron sopimusta.
63. Kolmen suuren toimijan asema on vielä edellä kuvattua vahvempi, mikäli tarkastelu rajataan niin sanottuihin suuriin monipisteasiakkaisiin, joiden sopimukset kattavat palveluita useiden kuntien alueilla. Avarnilla oli yhteensä ■ asiakasta, joiden asiakaskohtainen liikevaihto kertyi vuonna 2017 vähintään neljästä kunnasta ja ylitti 250 000 euroa. Preventillä kuvattua kaltaisia asiakkaita oli ■. Myös Securitaksella oli merkittävä määrä suuria monipisteasiakkaita. Osapuolten muilla kilpailijoilla kuin Securitaksella tällaisia sopimuksia oli viraston keräämän liikevaihtoaineiston perusteella vain yksi.

7.2.3.3 Pk-yritykset eivät ole varteenotettava vaihtoehto suurille asiakkaille

64. Markkinamäärittely kytkeytyy käsillä olevassa asiassa läheisesti yhteen rakenteellisen tarkastelun, tarjousanalyysin ja julkisten hankintojen tarkastelun kanssa.²⁷ Markkinatoimijoilta kerätyn liikevaihtoaineiston osoittaa, että

²⁷ Ks. esim. Horizontal Merger Guidelines, US DOJ and the FTC, August 19, 2010, s. 7: "Evidence of competitive effects can inform market definition, just as market definition can be informative regarding competitive effects."

pienet ja keskisuuret toimijat eivät näyttäyty merkittävinä palveluntuottajina suurille asiakkaille ja niiden yhteenlasketut markkinaosuudet jäävät tarkastelutavasta riippumatta erittäin vaatimattomiksi (ks. jäljempänä jakso 8.4.2)

65. Keskittymän ja Securitaksen asiakkaille osoitettu kyselytutkimus puolestaan osoittaa, että pienet ja keskisuuret toimijat eivät näyttäyty myöskään varteenotettavina tarjoajina suurille asiakkaille. Keskittymän ja Securitaksen asiakkaat eivät yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta pyydä eivätkä saa tarjouksia pienemmiltä markkinoilla toimivilta yrityksiltä (ks. jäljempänä jakso 8.5.2)
66. Myös viraston toteuttama julkisten hankintojen tarkastelu, jota käsitellään jaksossa 8.6, on yhdenmukainen tämän johtopäätöksen kanssa. Pienten ja keskisuurten toimijoiden osuus Hanselin puitejärjestelyistä ja valtion viraston hankinnoista on marginaalinen, vain muutamien prosenttiyksiköiden luokkaa. Kuntahankintojen tarkastelu puolestaan osoittaa, että paikalliset vartiointialan yritykset myyvät palveluitaan viraston aineistoon sisältyneille kunnille vain vähäisessä määrin, eivätkä käytännössä lainkaan oman toiminta-alueensa ulkopuolelle.
67. Osana selvityksiään virasto on toteuttanut kyselyn osapuolten keskisuurille kilpailijoille (kaikki osapuolten kilpailijat pl. Securitas). Kyselyn tarkoituksena on ollut selvittää kilpailijoiden kokoluokkaa, maantieteellistä kilpailukykyä sekä sitä, kuinka suuri osuus niiden toiminnasta on vartiointi- ja turvallisuuspalvelua. Selvityskeinoa on kuvattu edellä jaksossa 6.3.
68. Selvitykseen vastanneista yrityksistä noin 70 %:n liikevaihto oli alle miljoona euroa. Kyselyyn vastanneilla suuremmilla yrityksillä tyypillisesti taas vartiointi- ja turvallisuuspalvelut muodostavat vain pienen osan liikevaihtoa. KKV myös selvitti, kuinka monta toimipaikkaa yrityksillä oli. Kyselyyn vastanneista noin 70 %:lla oli vain yksi toimipiste ja 13 %:lla kaksi toimipistettä. Kyselyssä myös tiedusteltiin palveluntuottajilta, pystyvätkö ne kilpailemaan asiakkaista paikallisesti, maakunnallisesti tai valtakunnallisesti. Vastaajista selvästi yli puolet ilmoitti pystyvänsä kilpailemaan asiakkaista vain paikallisesti. Vastaajista 17 ilmoitti pystyvänsä kilpailemaan asiakkaista maakunnallisesti ja 18 valtakunnallisesti.²⁸

²⁸ Niistä piiri- ja/tai paikallisvartiointia tuottavista yrityksistä, jotka ilmoittavat kykenevänsä kilpailemaan valtakunnallisesti asiakkaista (11), ainoastaan 3 on sellaista, jotka käyttivät vartiointi- ja turvallisuuspalveluihin enemmän kuin 5 henkilötyövuotta vuonna 2017 ja joilla on enemmän kuin yksi toimipiste. Lisäksi yrityksistä, jotka ilmoittivat pystyvänsä kilpailemaan valtakunnallisesti, kuuden liikevaihto oli alle yhden miljoonan. Ottaen huomioon edellä mainitut seikat voidaan pitää todennäköisenä, että suuri osa palveluntuottajista, jotka ilmoittivat pystyvänsä kilpailemaan valtakunnallisesti, eivät käytännössä pystyisi tarjoamaan varsinkaan suurille asiakkaille riittävää palvelua valtakunnallisesti. Yritykset, jotka ilmoittavat voivansa kilpailla asiakkaista valtakunnallisesti yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta näyttäyty tarjoajina jäljempänä jaksossa 6.7 kuvatussa valtion viraston ja Hanselin aineistossa eivätkä viraston asiakaskyselyssä. Tarkastellessaan tarkemmin yrityksiä, jotka ilmoittavat voivansa kilpailla asiakkaista valtakunnallisesti, virasto on kiinnittänyt huomiota muun ohella seuraaviin seikkoihin: kaksi

69. Johtopäätös kyselystä pienille ja keskisuurille toimijoille on yhdenmukainen edellä kuvattujen tarkastelujen kanssa. Muiden kuin kolmen suurimman palveluntarjoajan liikevaihdot ja toimintaan käytettävissä olevat resurssit ovat huomattavasti pienemmät kuin kyseisillä toimijoilla. Yritykset myös toimivat lähinnä paikallisesti, minkä ne kokevat rajoittavan mahdollisuuttaan kilpailla laajemmin asiakkuuksista.

7.2.3.4 Pk-yritysten kilpailumahdollisuuksia rajoittavat tekijät

70. Kuten edellä on kuvattu, pienet ja keskisuuret toimijat eivät näyttäyty varte-notettavina vaihtoehtoina suurille asiakkaille. Osana selvityksiään KKV on tarkastellut seikkoja, jotka rajoittavat pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia kilpailla suurista asiakkaista.

Merkittävä osa asiakkaista keskittää vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen hankinnat

71. Viraston selvitysten mukaan asiakkaiden halukkuus hankintojen keskittämiseen on seikka, joka vaikuttaa merkittävästi pienten ja keskisuurten yritysten edellytyksiin tarjota ja tuottaa palveluja asiakkaille, joilla on useita toimipisteitä. Mitä yleisempää monipisteasiakkaiden keskittäminen on, sitä vähemmän mahdollisuuksia pienillä ja keskisuurilla toimijoilla on palvelujen tarjoamiseen. Virasto on selvittänyt missä määrin useassa toimipisteessä toimivat yritykset pyrkivät keskittämään vartiointi- ja turvallisuuspalvelujensa hankintoja.²⁹
72. Asiakaskyselyssä vartiointi- ja turvallisuuspalveluja ostavilta yrityksiltä kysyttiin, pyrkivätkö ne keskittämään turvallisuuspalveluidensa hankintoja yhdelle tai usealle toimijalle. Kaikista vastaajista 84,6 %:ia pyrki keskittämään ostojaan. Vastaajien pyrkimys hankintojen keskittämiseen ei vaihdellut juurikaan sen mukaan, kuinka monen kunnan alueella olevien toimipisteisten vartiointipalveluiden ostamisesta kyselyyn vastaaja vastasi.
73. Kyselytutkimuksen avovastausten mukaan keskeinen peruste vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen hankintojen keskittämiseen oli keskittämisen hallittavuus. Yhden palveluntarjoajan kanssa asioiminen koetaan helpommin hallittavaksi, sillä palvelut saadaan kokonaisuutena, laskutus on yksinkertaisempaa, toimintamallit yhtenäiset, raportointi ja seuranta on yhtenäistä tai yhden järjestelmän kautta tapahtuvaa. Myös yhtenäinen laatutaso ja helpous mainittiin keskittämisen syyksi, sillä keskitettäessä voidaan asioida

vastaajista ilmoittaa internet-sivuillaan palvelevansa asiakkaita vain tietyllä maantieteellisellä alueella, yhden vastaajan kokonaisliikevaihto vuonna 2017 oli noin 1000 euroa, kaksi vastaajista ilmoittaa toimialakseen muun kuin vartiointi- ja turvallisuuspalvelut ("turvajärjestelmät" ja "liikkeenjohdon konsultointi" ja yksi vastaajista ilmoittaa internetsivuillaan olevansa yksityisetsivätoimisto.

²⁹ Ilmoittajan näkemyksen mukaan vain kourallinen yrityksiä hankkii vartiointi- ja turvallisuuspalvelut keskitetysti ja ylivoimainen enemmistö on hajauttanut hankinnat toimipistekohtaisesti.

yhden yrityksen ja yhteyshenkilön kanssa eikä kilpailutuksia tarvitse järjestää useita. Myös kustannussäästöt koettiin merkittäväksi tekijäksi. Muun muassa isomman volyymin hankkimisen koetaan tuovan hintaetua yritykselle. Keskittämiseen pyritään saatujen selvitysten perusteella usein erityisesti silloin, kun yrityksen tarve vartiointi- ja turvallisuuspalveluihin on valtakunnallinen ja yritys haluaa löytää yhden valtakunnallisen toimijan vartiointi- ja turvallisuuspalvelun tuottamiseen.

74. Myös viraston muut selvitykset osoittavat, että suurin osa suurista asiakkaista hankkii vartiointi- ja turvallisuuspalvelunsa keskitetysti eivätkä pienet ja keskisuuret yritykset tuota palveluja valtakunnallisille tai osavaltakunnallisille monipisteasiakkaille. Kerätessään edellä jaksossa 6.4 kuvattua liikevaihtoaiteistoa virasto on selvittänyt tiedot pienten ja keskisuurten toimijoiden yli 40 000 euron arvoisista asiakkuuksista. Kyseisten asiakkaiden joukossa ei yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta havaita olevan valtakunnallisesti toimivia monipisteasiakkaita tai tällaisten asiakkaiden paikallisia toimipisteitä.³⁰
75. Jäljempänä kuvattua tarjousanalyysiä varten virasto on puolestaan kerännyt asiakkailta laajasti tietoa niiden pyytämistä ja saamista tarjouksista. Selvitysten perusteella sekä Avarnin että Preventin asiakkaat ovat pyytäneet ja saaneet tarjouksia selvästi eniten osapuolilta ja Securitakselta. Mikäli asiakkaat eivät ilmoittajan esittämällä tavalla keskittäisi ostojaan, tämän tulisi heijastua paitsi pienten ja keskisuurten toimijoiden liikevaihdossa sekä asiakkuuksissa, myös asiakkaiden ilmoittamissa tiedoissa pyydytyistä ja saaduista tarjouksista.
76. Viraston selvitysten perusteella vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen keskittäminen on hyvin yleistä, mikä heikentää merkittävästi pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia tuottaa palveluja asiakkaalle, joka ostaa palveluja useaan kohteeseen. Tällaisilla asiakkailla ei käytännössä ole Securitaksen ja osapuolten ohella muita vaihtoehtoja eivätkä pienet ja keskisuuret yritykset näin ollen aiheuta juurikaan kilpailunpainetta kolmelle suurimmalle toimijalle.

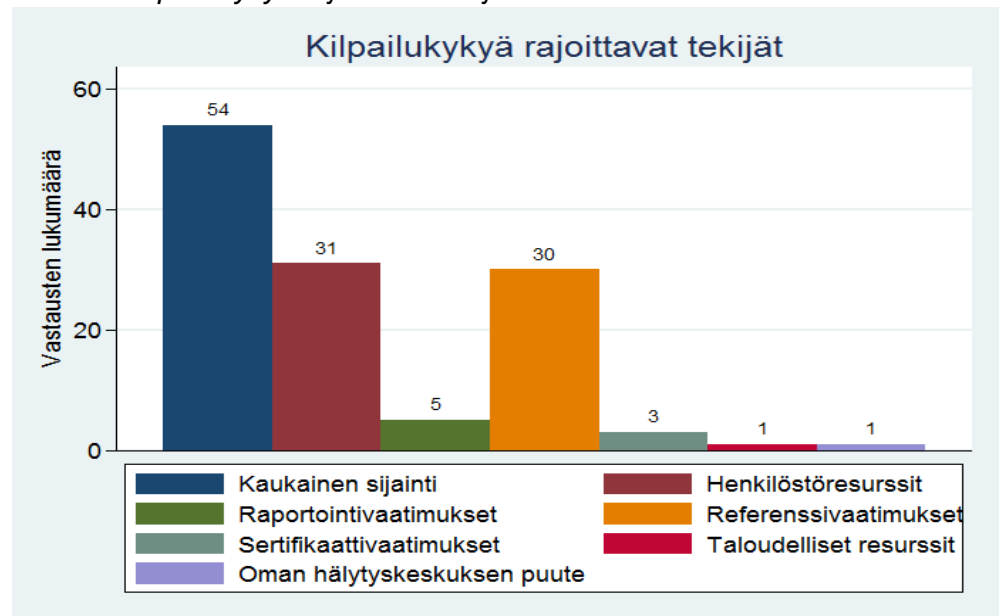
Resurssien puute ja referenssivaatimukset merkittävimmät kilpailukykyä rajoittavat tekijät

77. Osana pienille ja keskisuurille yrityksille suunnattua kyselytutkimusta virasto selvitti, mitkä eri tekijät rajoittavat yritysten kykyä laajentua ja kilpailla

³⁰ Vastausten perusteella pienet ja keskisuuret toimijat tuottavat monipisteasiakkaissa palveluja lähinnä kaupan ryhmittymille. Tämä vastaa ilmoittajan näkemystä siitä, että kaupan ryhmittymät ovat ainakin jossain määrin hajauttaneet vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen hankintansa. Vastauksissa näkyy myös jossain määrin se, että viraston kuulemat valtakunnallisesti toimivat monipisteasiakkaat ovat todenneet käyttävänsä pieniä paikallisia toimijoita lähinnä sellaisilla maantieteellisillä alueilla, jonne suurten valtakunnallisten palveluntarjoajien toimintatasa ei yllä.

suuremmista asiakkuuksista. Tyypillisimmin palveluntuottajat pitivät asiakkaiden kaukaista sijaintia merkittävimpanä laajentumista rajoittavana tekijänä. Seuraavaksi tärkeimmiksi tekijöiksi nousivat henkilöstöresurssit sekä referenssivaatimukset. Muut mahdollisesti kilpailukykyä rajoittavat tekijät saivat vain yksittäisiä vastauksia.

Kaavio 2: Kilpailukykyä rajoittavat tekijät



78. Virasto on selvittänyt myös asiakkaiden näkemyksiä pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuudesta tuottaa palveluja suurille asiakkaille sekä asiakkaiden käyttämien referenssivaatimusten sisältöä ja merkitystä. Selvitykset perustuvat asiakkaiden selvityspyyntöihin antamiin vastauksiin ja puhelinhaastatteluihin sekä tapaamisiin keskittymän kilpailijoiden kanssa.
79. Virasto lähetti selvityspyynnön tarjouspyynnöissä käytetyistä kelpoisuusvaatimuksista 30 suurelle vartiointi- ja turvallisuuspalveluja hankkivalle asiakkaalle.³¹ Selvityspyynnössä pyydettiin tietoa siitä, oliko yritys asettanut kelpoisuusvaatimuksia sekä kuvaamaan yksityiskohtaisesti niiden sisältöä.
80. Lisäksi virasto haastatteli puhelimitse 13 suurta asiakasta.³² Puhelinhaastattelujen avulla pyrittiin saamaan asiakaskyselyä täydentävää tietoa pienten ja keskisuurten vartiointi- ja turvallisuuspalveluyritysten merkityksestä erityisesti ns. monitoimipisteasiakkaiden vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen

³¹ Yritykset valittiin satunnaisotannalla asiakaskyselyyn vastanneiden yritysten joukosta.

³² Haastatellut yritykset poimittiin asiakaskyselyyn vastanneiden yritysten joukosta siten, että vastaajajoukkoon valikoitui eri kokoisia paikallisia asiakkaita sekä eri kokoisia monipisteasiakkaita. Selvityspyynnöin ja puhelinhaastatteluin kuullut asiakkaat olivat eri yrityksiä.

tuottajana. Puheluissa yrityksiltä selvitettiin tarkemmin muun muassa yritysten vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen hankintaprosessia sekä pienten vartiointi- ja turvallisuuspalveluyritysten osallistumista kilpailutuksiin sekä sitä, tekevätkö pienet vartiointi- ja turvallisuuspalveluyritykset tarjouksia suurille yrityksille.

81. Selvitykset osoittavat, että yksityiset vartiointi- ja turvallisuuspalveluja hankkivat asiakkaat lähettävät lähtökohtaisesti tarjouspyynnön vain sellaisille toimijoille, jotka niiden arvion mukaan pystyvät tuottamaan luotettavasti tarvittavaa palvelua. Selvitysten mukaan tämä vähentää tarvetta referenssi- ja kelpoisuusvaatimusten käyttämiselle, sillä tarjouspyyntö lähtee esivalikoidulle joukolle yrityksiä.
82. Selvitysten mukaan suuret asiakkaat eivät pyydä tarjouksia pieniltä ja keskisuurilta toimijoilta, koska niillä ei nähdä olevan riittäviä resursseja tai verkostoa: Pienillä ja keskisuurilla ei ole monipisteasiakkaiden edellyttämää verkostoa. Paikallisvartiointissa esteeksi muodostuu puolestaan se, että kohteet vaativat usein ympärivuorokautista vartiointia, mikä edellyttää vartiointi- ja turvallisuuspalveluyritykseltä merkittävästi henkilöstöä. Asiakkaat nostivat esiin myös sen, ettei pienillä toimijoilla ole riittäviä raportointi- tai laadunvalvontajärjestelmiä. Osa yrityksistä ilmoitti kuitenkin käyttävänsä esivalikoinnin lisäksi erilaisia kelpoisuusvaatimuksia, kuten referenssejä aiemmista vastaavista kohteista sekä sertifikaatteja.
83. Viraston selvitysten mukaan referenssi-, liikevaihto- ja muut kelpoisuusvaatimukset ovat olennainen osa julkisten hankintojen kilpailutuksia. Kelpoisuusvaatimukset voivat olla joko edellytys tarjouksen hyväksymiselle, osa laatupisteytystä tai yhdistelmä näitä. Tyypillinen vaatimus on, että tarjoajalla tulee olla aiempaa kokemusta vastaavan kohteen hoitamisesta ja tarjoajan liikevaihdon tulee ylittää tietty kynnyksarvo. Myös tarjoajan henkilöstöltä saatetaan edellyttää tiettyjen koulutusvaatimusten täyttämistä. Lisäksi tarjouspyynnöissä vaaditaan usein esittämään valmis selvitys palvelun tuottamiseen käytettävästä alihankintaverkosta.
84. Viraston selvitysten mukaan tarjoajille asetettavat kelpoisuusvaatimukset ovat sitä korkeammat mitä suuremmasta ja laajemmasta hankinnasta on kyse. Viraston kuulemien markkinatoimijoiden mukaan kelpoisuusvaatimukset rajaavat potentiaalisten tarjoajien piiriä merkittävästi, käytännössä suurimpiin kilpailutuksiin pystyvät tarjoamaan vain suurimmat yritykset ja tapauskohtaisesti vaihteleva rajallinen joukko keskisuuria yrityksiä.³³

³³ Keskisuurten yritysten kykyyn tarjota tietyllä suurella asiakkaalle vaikuttavat esimerkiksi tarjoajan aiemmat referenssit sekä toimipisteiden ja autopiirien sijainnit.

7.2.3.5 Osapuolten kritiikki viraston markkinamäärittelyä kohtaan

85. Yrityskaupan ilmoittaja on KKV:lle toimittamassaan vastineessa kritisoinut viraston markkinamäärittelyä siitä, että analyysi perustuu staattiseen tarkasteluun sen sijaan, että virasto olisi SSNIP-testin mukaisesti selvittänyt pienen suhteellisen hinnannousun vaikutusta kysynnän ja tarjonnan korvattavuuteen.
86. Kuten edellä on todettu, kysynnän korvaaminen on taloudelliselta kannalta välittömmin ja tehokkain tekijä, joka rajoittaa keskittymän markkinavoiman käyttöä. Kysynnän korvattavuuden arviointiin kuuluu sellaisten toimittajien määrittelemisen, joita asiakas pitää korvaavina. Relevanttien markkinoiden määrittelyä käsittelevien komission suuntaviivojen mukaan *yksi mahdollinen tapa* tehdä tämä määritelmä on olettaa, että suhteellisissa hinnoissa tapahtuu pieni, pysyvä muutos, ja arvioida asiakkaiden todennäköiset reaktiot tähän hinnannousuun (ns. SSNIP-testi).³⁴ SSNIP-testin tekemiseen ei ole juridista velvoitetta eikä markkinamäärittelyä ole tapauskäytännössä sidottu mihinkin tiettyyn menetelmään tai todistelutapaan. Huomattava osuus markkinamäärittelyyn vakiintuneesti käytettävistä menetelmistä ei myöskään perustu arvioon pienen suhteellisen hinnannousun vaikutuksesta kysyntään.³⁵
87. KKV huomauttaa, että SSNIP-testi on ennen kaikkea ajatuksellinen kehikko relevanttien markkinoiden määrittelylle. Aineistovaatimukset empiirisen SSNIP-testin toteuttamiselle ovat niin mittavat, että käytännössä vain harvassa tapauksessa muodollinen SSNIP-testi on edes toteutettavissa. Tästä syystä markkinamäärittely perustuu useissa tapauksissa *de facto* vallitsevien markkinaolosuhteiden ja historiallisen käyttäytymisen arviointiin yhdistettynä järkevään estimaattiin pienen, suhteellisen hinnankorotuksen vaikutuksesta kysyntään.
88. Nyt selvitettävänä olevassa asiassa SSNIP-testissä selvittävä kysymys kysynnän korvattavuuden näkökulmasta on, olisiko hypoteettisen monopolistin mahdollista nostaa suurten vartiointi- ja turvallisuuspalveluja hankkivien asiakkaiden hintoja 5-10 % kannattavasti. Kysymys käsittää analyysin siitä, ryhtyisivätkö suuret asiakkaat jakamaan sopimuksia niin pieniksi, että tosi-asiallisten vaihtoehtoisten palveluntuottajien määrä kasvaisi ja asiakas pystyisi välttämään hinnankorotuksen. Lisäksi olisi selvitettävä, toimisiko näin niin merkittävä osa asiakkaista, että hintojen korotus ei olisi kannattava.³⁶

³⁴ Komission tiedonanto merkityksellisten markkinoiden määritelmästä yhteisön kilpailuoikeuden kannalta (97/C 372/03), kohdat 13 ja 15.

³⁵ Tällaisia ovat esimerkiksi maantieteellisten markkinoiden määrittelyyn vakiintuneesti käytettävä *Catchment area*- ja erilaiset hintakorrelaatioanalyysit.

³⁶ Arviointia esillä olevassa asiassa on vaikeuttanut muun ohella se, että vartiointi- ja turvallisuuspalveluista ei ole saatavilla hintatietoa eivätkä myöskään yrityskaupan osapuolet pystyneet tuottamaan virastolle hintatietoja tai arvioimaan hintojen historiallista kehitystä.

89. KKV:n selvitykset esillä olevassa asiassa viittaavat siihen, ettei pieni suhteellinen muutos vartiointipalvelujen hinnassa todennäköisesti saisi niin suurta osaa suurista vartiointi- ja turvallisuuspalveluja hankkivista asiakkaista jakamaan hankintoja pienempiin osahankintoihin, että hinnankorotus muodostuisi kannattamattomaksi.
90. Tätä johtopäätöstä tukevat erityisesti seuraavat seikat. KKV:n selvitysten ja viraston kuulemien markkinatoimijoiden mukaan suuret asiakkaat pyrkivät pikemminkin keskittämään, eivät jakamaan hankintojaan. Keskittämisellä tavoitellaan muun ohella kustannussäästöjä, sopimusten hallinnan helpoutta ja yhtenäistä laatutasoa. Hankintojen hajauttamiseen liittyy huomattavia transaktiokustannuksia, joiden määrää asiakkaan on vaikea arvioida. Keskittämistä ja sen syitä on käsitelty yksityiskohtaisesti edellä jaksossa 7.2.3.4.
91. Arvioitaessa hankintojen hajauttamista on huomattava, että kuten jäljempänä jaksossa 8.4.2 on yksityiskohtaisesti selvitetty, keskittymän markkinaosuudessa ja markkinarakenteessa ei tapahdu merkittäviä muutoksia vaikka suuren asiakkaan raja-arvoa laskettaisiin esimerkiksi 100 000 euroon tai 50 000 euroon. Yli 250 000 euron sopimus olisi siten jaettava varsin pieniin osakokonaisuuksiin tosiasiallisten vaihtoehtojen palveluntuottajien määrän kasvattamiseksi.
92. KKV:n arvion mukaan edellä kuvatun kaltaista kehitystä reaktionana pieneen suhteelliseen hinnannousuun ei asiakkaiden ja muiden markkinatoimijoiden asiassa antamat selvitykset huomioon ottaen voida pitää todennäköisenä.

7.2.3.6 Johtopäätös: vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen tuottaminen suurille asiakkaille relevantti tuotemerkkinä

93. Viraston selvitykset osoittavat, että vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinaa on perusteltua tarkastella jaoteltuna asiakkaan koon perusteella. Viraston selvitysten perusteella on selkeästi tunnistettavissa yhtäältä suurten asiakkaiden markkina ja toisaalta pienten asiakkaiden markkina.
94. Virasto on päätenyt tähän johtopäätökseen seuraavista syistä:
- i) Yrityskaupan osapuolet ja Securitas ovat keskittyneet tuottamaan palveluja suurille asiakkaille. Pienten ja keskisuurten toimijoiden liikevaihdot ovat merkittävästi pienempiä kuin markkinajohtajien ja pienillä ja keskisuurilla toimijoilla on vain yksittäisiä suuria asiakkaita.
 - ii) Pienet ja keskisuuret toimijat eivät näyntyä vartenotettavina vaihtoehtoina suurille asiakkaille tai julkisyhteisöille. Pienet ja keskisuuret toimijat ovat keskittyneet tuottamaan palveluja omalla toimialueellaan eivätkä ne näyntyä tarjoajina oman alueensa ulkopuolella.

- iii) Suurin osa isoista asiakkaista hankkii vartiointi- ja turvallisuuspalvelunsa keskitetysti. Viraston selvitysten perusteella noin 85 % asiakkaista pyrkii keskittämään hankintojaan. Pienet ja keskisuuret toimijat eivät tuota palveluja valtakunnallisille tai osavaltakunnallisille monipisteasiakkaille.
 - iv) Keskittämisen lisäksi asiakkaan asettamat kelpoisuusvaatimukset rajoittavat merkittävästi pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia tarjota palveluita suurille asiakkaille. Tarjouksia ei pyydetä pieniltä ja keskisuurilta yrityksiltä tai tarjouspyynnössä asetetut kelpoisuusvaatimukset rajaavat potentiaalisten tarjoajien piiriä merkittävästi.
95. Virasto ei ole täsmällisesti määritellyt vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen isoa asiakasta. Virasto on pitänyt lähtökohtana ilmoittajan esittämää 250 000 euron raja-arvoa, mutta se on toteuttanut jäljempänä jaksossa 8.4 kuvatun rakenteellisen tarkastelun myös siten, että suuren asiakkuuden raja-arvona on pidetty 50 000 euroa. Jäljempänä selostetusti analyysin lopputulokseen ei juurikaan vaikuta käytetty tarkastelutapa.

7.2.3.7 Suuret korkean turvallisuustason asiakkaat eivät muodosta omaa tuotemerkkinä

96. Kuten edellä on kuvattu, ilmoittajan mukaan suuret asiakkaat tai mikään suurten asiakkaiden segmentti eivät muodosta erillistä relevanttia markkinää. Ilmoittaja kuitenkin esittää tietoja neljästä vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen suurien asiakkaiden segmentistä: i) suuret yhden toimipisteen asiakkaat, joilla on korkea turvallisuustaso ii) suuret yhden toimipisteen asiakkaat, joilla on normaali turvallisuustaso, iii) kapealla alueella toimivat monipisteasiakkaat ja iv) laajalla alueella toimivat monipisteasiakkaat.
97. Viraston mukaan asian arvioinnin kannalta relevantit tuotemerkkinat ovat edellä kuvatulla tavalla vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen suurten asiakkaiden markkinat. Virasto on pitänyt suuren asiakkaan raja-arvona ilmoittajan esittämää 250 000 euroa. Viraston jäljempänä kuvatussa rakenteellisessa tarkastelussa on selvitetty osapuolten markkinaosuuksia sekä paikallisissa asiakkaissa että monipisteasiakkaissa. Kysymys siitä, onko suurten asiakkaiden markkinoilla havaittavissa ilmoittajan esittämät segmentit ii–iv, sisältyy siten viraston toteuttamaan rakenteelliseen tarkasteluun.
98. Virasto on lisäksi erikseen selvittänyt, onko suurten asiakkaiden markkinoilla havaittavissa ilmoittajan esittämä korkean turvallisuustason asiakkaiden segmentti (i). Tässä tarkoituksessa virasto on ollut yhteydessä asiakkaisiin, jotka täyttävät ilmoittajan esittämän määritelmän korkean turvallisuustason asiakkaista. Virasto on muun ohella selvittänyt, miltä toimijoilta asiakkaat ovat ostaneet palveluja ja mitä edellytyksiä asiakkaat ovat asetta-

- neet palveluntuottajalle. Lisäksi virasto on tarkastellut osapuolten ja osapuolten määritelmän mukaisten korkean turvallisuustason asiakkaiden segmenttiin kuuluvien asiakkaiden välisiä sopimuksia.³⁷
99. Ilmoittajan mukaan suuret yhden toimipisteen ja korkean turvallisuustason asiakkaat muodostavat erillisen asiakassegmentin. Kyseiset asiakkaat edellyttävät ilmoittajan mukaan poikkeuksellista turvallisuustasoa. Tällaisilla asiakkailla on ilmoittajan näkemyksen mukaan erittäin korkeat vaatimukset ja odotukset turvallisuustasoon nähden. Erityisiä edellytyksiä tässä asiakassegmentissä ovat ilmoittajan mukaan esimerkiksi aseelliset vartijat, vartiokoirat ja todistukset savusukelluspätevyydestä tai muusta erityisosaamisesta.
100. Ilmoittaja katsoo, että osapuolilla ei ole päällekkäisyyttä suurten, yhden toimipisteen ja korkean turvallisuustason asiakkaiden osalta, sillä ainoastaan ilmoittaja ja Securitas toimivat kyseisessä segmentissä. Tästä johtuen ilmoittajan näkemyksen mukaan yrityskauppa ei poista näitä asiakkaita koskevaa merkittävää kilpailupainetta, eikä siten johda tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen.
101. Viraston selvitysten perusteella suurten vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinoilla ei ole tunnistettavissa ilmoittajan esittämää korkean turvallisuustason asiakkaiden segmenttiä.
102. Ensinnäkin osapuolten virastolle toimittamissa korkean turvallisuustason asiakkaiden sopimuksissa ei ole havaittavissa tavanomaisesta merkittävästi poikkeavia ehtoja. KKV:n tarkastelemissa sopimuksissa ei esimerkiksi ollut mainintaa ilmoittajan esiin nostamista aseellisia vartijoita, vartiokoiria tai savusukelluspätevyyttä koskevista erityisvaatimuksista.³⁸
103. Toiseksi ilmoittajan määritelmän mukaiselle korkean turvallisuustason segmentille kuuluvat asiakkaat ovat sekä pyytäneet että saaneet tarjouksia molemmilta osapuolilta, Securitakselta sekä muilta yrityksiltä. Viraston selvitysten mukaan asiakkaat eivät myöskään tyypillisesti aseta palveluntarjoajille ilmoittajan esittämiä erityisvaatimuksia.³⁹ Viraston arvion mukaan kaikilla

³⁷ Virasto on pyytänyt osapuolilta voimassa olevat sekä vuosina 2017 ja 2018 päättyneet sopimukset, joihin sisältyi yrityskauppailmoituksessa tarkoitettuja korkean turvallisuustason vartiointipalveluja. Ilmoittaja toimitti KKV:lle [REDACTED] sopimusta, joissa sopijapuolena oli Avarnin lisäksi [REDACTED]. Prevent toimitti KKV:lle [REDACTED].

³⁸ Ilmoittajan mukaan osapuolista ainoastaan Avarn toimii tällä markkinasegmentillä. Kuitenkin viraston osapuolilta saamien tietojen perusteella ainoastaan [REDACTED].

³⁹ Poikkeuksen tähän pääsääntöön muodostavat ydinvoimat, [REDACTED], sekä [REDACTED].

vartiointi- ja turvallisuuspalveluja ostavilla asiakkailla on tiettyjä erityistoi-veita tai -edellytyksiä ostamansa palvelun osalta, riippumatta asiakkaan edellyttämästä turvallisuustasosta.

104. Viraston arvion mukaan suurten vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen asiakkaiden markkinoilla ei ole ilmoittajan esittämällä tavalla tunnistettavissa suurten korkean turvallisuustason asiakkaiden tuotemerkkinä.

7.2.4 KKV:n arvio relevanteista maantieteellisistä markkinoista

105. Relevanttien maantieteellisten markkinoiden määrittelyn tarkoituksena on selvittää ne maantieteelliset alueet, joilla sijaitsevien yritysten tai tarjottavien hyödykkeiden taholta tuleva kilpailu tai sen riittävä ja uskottava uhka voi rajoittaa yrityskaupan seurauksena syntyneen keskittymän markkinavoiman käyttöä.
106. Ilmoittajan mukaan vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinat ovat maantieteelliseltä laajuudeltaan kansalliset, sillä useimmilla yrityksillä on valtakunnallinen kattavuus alihankintaverkoston kautta. Alihankintaa käytetään ilmoittajan mukaan tavallisesti pienemmissä maaseutukaupungeissa ja kunnissa, joissa suurimmat turvallisuusyritykset eivät ole läsnä. Ilmoittajan mukaan valtakunnallinen kattavuus on tärkeää asiakkaille, jotka harjoittavat valtakunnallista toimintaa, kuten vähittäiskaupat.
107. Relevanttien maantieteellisten markkinoiden osalta ilmoittaja viittaa myös komission päätöskäytäntöön, jossa komissio on vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinoita arvioitaessa jättänyt avoimeksi kysymyksen mahdollisesta alueellisesta markkinamäärittelystä.⁴⁰ Myös Kilpailu- ja kuluttajavirasto on aiemmassa vartiointi- ja turvallisuuspalveluja koskevassa päätöskäytännössään jättänyt relevanttien maantieteellisten markkinoiden määrittelyn avoimeksi.⁴¹
108. Viraston selvitysten perusteella suurille vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen asiakkaille tuottavat palveluja kolme markkinatoimijaa, osapuolet ja Securitas. Kaikilla kyseisillä toimijoilla on laaja toimipisteverkosto, kuten jäljempänä jaksossa 8.5 kuvatussa kartta-analysissä havainnollistetaan. Viraston selvitysten perusteella kolme suurinta toimijaa tarjoavat palveluja suurille asiakkaille myös paikkakunnilla, joilla ne eivät ole ennestään läsnä, alihankkimalla palveluita paikallisilta toimijoilta. Erityisen tärkeiden, liikevaihdoltaan huomattavien asiakkaiden palvelemiseksi suuret toimijat voivat myös perustaa kokonaan uuden toimipisteen.

⁴⁰ Komission päätös asiassa COMP/M.5993 – Securitas / Reliance Security Services / Reliance Security Services Scotland, kohdat 21 ja 24.

⁴¹ Ks. esim. KKV:n päätökset dnro KKV/1151/14.00.10/2016 ja dnro KKV/229/14.00.10/2016.

109. Muiden kuin kolmen suurimman vartiointi- ja turvallisuuspalveluita tuottavien yritysten toiminta on edellä ja jäljempänä kuvatuksi paikallista. Pienempien toimijoiden asiakkaat käyttävät palveluita tyypillisesti vain yhden tai muutaman kunnan alueella, ja toimijoiden omat toimipaikkaverkostot ovat SOL:ia lukuun ottamatta rajoittuneet yhden tai kahden maakunnan alueelle. KKV:n liikevaihtoaineiston ja muiden selvitysten perusteella pienten toimijoiden alihankinta muilta vartiointialan yrityksiltä on myös vähäistä verrattuna suurten toimijoiden alihankintaan.
110. Viraston arvion mukaan suurten vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen asiakkaiden markkina on valtakunnallinen. Kilpailutilanne suurten paikallisten asiakkaiden segmentissä kuitenkin vaihtelee alueellisesti pienempien paikallisten kilpailijoiden läsnäolosta riippuen. Pienten kilpailijoiden rooli suurten asiakkaiden markkinalla on kuitenkin vähäinen. Lisäksi, kuten jäljempänä on kartta-analyysin yhteydessä todettu, pienten toimijoiden välinen alueellinen päällekkäisyys on vähäistä, minkä vuoksi kyseisten toimijoiden vaikutus kilpailuun suurista asiakkaista ei muodostu millään alueella erityisen merkittäväksi. Tästä syystä viraston arvion mukaan asiassa ei ole perusteltua tai tarpeellista määrittellä erikseen suurten asiakkaiden paikallisia markkinoita. Suurten monipisteasiakkaiden segmentti on puolestaan jo luonnostaan maantieteelliseltä ulottuvuudeltaan laajempi. Lisäksi segmentti on täysin kolmen valtakunnallisesti toimivan hallitsema.
111. Virasto pitää mahdollisena, että pienten asiakkaiden osalta markkinoiden paikallinen tarkastelu voi olla perusteltua. Koska virasto tarkastelee yrityskaupan kilpailuvaikutuksia suurten asiakkaiden markkinoilla, virasto ei pidä tarpeellisena täsmällisesti määrittellä pienten asiakkaiden markkinoiden maantieteellistä ulottuvuutta.

7.3 Turvallisuustekniikka

112. Yrityskaupan osapuolilla on ilmoittajan mukaan päällekkäistä toimintaa myös turvallisuustekniikan markkinalla. Turvallisuustekniikan markkinat sisältävät ilmoittajan mukaan elektronisten vartiointilaitteiden asentamisen ja huollon sekä erilaisten elektronisten turvajärjestelmien, kuten sähköisen valvonnan, monitoroinnin, varashälyttimien, kulunvalvonnan ja työntekijöiden ajankäytön valvonnan järjestämisen.
113. Ilmoittajan mukaan markkinoiden tarkempi jaottelu esimerkiksi elektronisten hälytysjärjestelmien asennuksen ja ylläpidon tai valvonta- ja vastepalvelujen erillisiin markkinoihin ei ole tarpeen. Ilmoittajan mukaan elektroninen vartiointi ja hälytysseuranta- ja vastepalvelut ovat erittäin integroituja palveluja, ja useimmat asiakkaat ostavat nämä palvelut samalta toimittajalta paketina.⁴² Lisäksi ilmoittajan mukaan suurin osa toimittajista tarjoaa sekä asennus-, huolto-, valvonta- ja vastepalveluja joko suoraan tai käyttämällä

⁴² Ilmoittajan mukaan asennettuja laitteita ja järjestelmiä yleensä myös valvotaan reaaliaikaisesti hälytyskeskuksessa (ARC), jotka ilmoittaja on sisällyttänyt vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinaan.

alihankkijoita. Ilmoittajan mukaan markkinalla toimii useita muita kilpailijoita, joista merkittävimpiä ovat Anvia Securi Oy, AM Securi Oy ja Certego Oy.

114. Turvatekniikkaa tarjotaan selvitysten mukaan jossain määrin myös yhdessä vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen kanssa. Markkinoiden eri osa-alueet lähenevät selvitysten perusteella toisiaan, ja eri markkinasegmenttien tarkkarajainen määrittely voi käytännössä olla vaikeaa. Viraston arvion mukaan yrityskaupalla ei kuitenkaan ole haitallisia vaikutuksia turvallisuustekniikan markkinoilla, eikä markkinan täsmällinen määrittely siten ole tarpeen.

7.4 Rahankäsittelypalvelut

115. Ilmoittajan mukaan rahankäsittelypalvelujen markkina sisältää rahan ja muiden arvotavaroiden varastoinnin, käsittelyn ja laskennan paikallisissa laskentakeskuksissa sekä niiden kuljettamisen asiakkaille ja asiakkailta.
116. Ilmoittajan mukaan Prevent ei ole aktiivinen rahankäsittelypalvelujen markkinalla, [REDACTED]. Prevent ei ilmoittajan mukaan ole tuottanut muita rahankäsittelypalveluiksi katsottavia palveluja. Ilmoittajan mukaan osapuolten päällekkäisyydet ovat siten tältä osin marginaalisia.⁴³
117. Rahankäsittelypalvelujen markkinalla toimii ilmoittajan mukaan rajoitettu määrä kilpailijoita, ja markkina jakautuu käytännössä kolmen toimijan kesken. Ilmoittajan mukaan Loomis Suomi Oy säilyy yrityskaupan jälkeenkkin vahvimpana toimijana, jonka lisäksi kolmantena kilpailijana markkinalla toimii Rekla Oy.
118. Viraston arvion mukaan yrityskaupalla ei ole haitallisia vaikutuksia rahankäsittelypalvelujen markkinoilla, eikä kyseistä markkinasegmenttiä siten tarkastella lähemmin.

7.5 Kiinteistöhuollon palvelukokonaisuudet

119. Ilmoittajan mukaan kiinteistöhuollon palvelut muodostavat erillisen tuotemarkkinan. Kiinteistöhuollon palvelut sisältävät muun muassa siivousta, kiinteistöhoitoa, tarjoilupalveluja ja turvallisuuspalveluja.
120. Ilmoittaja katsoo, että erilliset kiinteistöhuollon palvelut ovat toisiaan täydentäviä ja niiden yhteinen tarjoaminen on kuluttajalle erillinen tuote ja erotettavissa itsenäisistä turvallisuuspalveluista.
121. Ilmoittajan arvion mukaan kiinteistöhuollon kokonaispalvelujen osana myytävien vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen kokonaisarvo on noin 10–20 %

vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen kokonaismarkkinasta (42–84 miljoonaa euroa.

122. Ilmoittajan mukaan keskeisiä toimijoita kiinteistöhuollon kokonaispalveluiden markkinoilla ovat esimerkiksi ISS Finland Oy, Lassila & Tikanoja Oyj ja Colliers International Finland Oy.
123. Ilmoittajan mukaan yrityskaupan osapuolet eivät toimi kiinteistöhuollon kokonaispalveluiden markkinalla, sillä ne tarjoavat ainoastaan turvallisuuspalveluja. Koska osapuolet eivät ilmoittajan mukaan toimi kiinteistöhuollon kokonaispalvelujen markkinalla, virasto ei ole selvittänyt yrityskaupan kilpailuvaikutuksia kyseisillä markkinoilla.
124. Virasto on kuitenkin selvittänyt kiinteistöhuollon palvelukokonaisuuksien markkinoiden ominaispiirteitä arvioidakseen eräitä ilmoittajan esittämiä väitteitä.⁴⁴ Virasto on myös selvittänyt kyseisen markkinan kokonaisarvoa keräämällä tiedot suurimpien kiinteistöhuollon toimijoiden vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen ostoista.⁴⁵ Toisin kuin ilmoittaja esittää, kiinteistöhuollon kokonaispalvelujen osana myytävien vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinan kokonaisarvo on noin [10–20] miljoonaa euroa.

⁴⁴ Ks. jäljempänä esim. luku 8.4.2.3.

⁴⁵ Viraston selvityspyyntöön ovat vastanneet ISS Palvelut Oy, Colliers International Finland, Compass Group Finland Oy ja Lassila & Tikanoja Oyj.

8 Yrityskaupan kilpailuvaikutukset

8.1 Johdanto

125. Arvioidessaan johtaako yrityskauppa kilpailulain 25 §:n mukaisesti tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen Kilpailu- ja kuluttajavirasto analysoi, onko yrityskaupalla kilpailunvastaisia vaikutuksia. Kilpailuviraston suuntaviivoissa yrityskauppavalvonnasta ja Euroopan komission horisontaalisia sulautumia koskevissa suuntaviivoissa kuvataan tapoja, joilla horisontaaliset sulautumat voivat estää tehokasta kilpailua.
126. Yrityskaupan aiheuttamat kilpailuongelmat voidaan jakaa kahteen käsitteelliseen kategoriaan: koordinoimattomiin (unilateraleihin) ja koordinoituihin vaikutuksiin. Avarnin ja Preventin välisen yrityskaupan osalta KKV on arvioinut yrityskaupan koordinoimattomia vaikutuksia. Yrityskauppa voi poistaa merkittävän kilpailupaineen, tai vähentää sitä, yhdeltä tai useammalta yritykeltä ja johtaa olennaiseen tehokkaan kilpailun vähenemiseen ilman että yritykset nimenomaisesti, tai edes hiljaisesti, koordinoivat toimintojaan.⁴⁶
127. Useat tekijät voivat vaikuttaa siihen, aiheutuuko sulautumasta todennäköisesti merkittäviä koordinoimattomia vaikutuksia. Tällaisia voivat olla esimerkiksi yrityskaupan osapuolten korkeat markkinaosuudet; se, että kaupan osapuolet ovat toistensa läheisiä kilpailijoita; sekä asiakkaiden rajoitetut mahdollisuudet vaihtaa toimittajaa esimerkiksi siitä syystä, että markkinoilla on vain vähäinen määrä vaihtoehtoisia toimittajia.⁴⁷
128. Virasto tarkastelee yrityskaupan kilpailuvaikutuksia suurten vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen asiakkaiden markkinoilla. Virasto ei sen sijaan ole arvioinut yrityskaupan kilpailuvaikutuksia pienten asiakkaiden markkinoilla. Viraston arvion mukaan yrityskaupan mahdolliset haitalliset vaikutukset ilmenevät suurten asiakkaiden markkinoilla. Tämä johtuu erityisesti siitä, että merkittävä osa osapuolten liikevaihdosta muodostuu suurista asiakkuuksista sekä siitä, että vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkina näyttyy sitä keskityneemmältä, mitä suurempia asiakkuuksia tarkastellaan.
129. KKV:n suorittama yrityskaupan kilpailuvaikutusten arviointi koostuu rakenteellisesta tarkastelusta sekä keskittymän osapuolten kilpailun läheisyyttä tarkastelevasta analyysistä. Rakenteellinen tarkastelu koostuu ensisijaisesti markkinaosuuksien ja keskittymisindeksien laskemisesta. Kilpailun läheisyyttä tarkastellaan useiden eri analyysien avulla. Lisäksi KKV on tarkastellut

⁴⁶ Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta (2011), s. 73 ja Euroopan komission suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03), kohdat 22 ja 24.

⁴⁷ Kaikkien näiden tekijöiden ei tarvitse esiintyä, jotta koordinoimattomat vaikutukset olisivat todennäköisiä. Luetelo ei myöskään ole tyhjentävä. Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta (2011), s. 73–74 ja Euroopan komission suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03), kohdat 26–38.

tasapainottavia tekijöitä sekä osapuolten esittämää ns. failing firm-puolustusta.

130. Analyysien tulkinnassa on keskeistä ottaa huomioon, että analyysit pohjautuvat pitkälti aineistoon, joka kuvaa markkinatilannetta ennen osapuolten aiempia merkittäviä yritysjärjestelyjä. Sector Alarm Group on tammikuussa 2016 hankkinut vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen, turvallisuustekniikan sekä rahankäsittely- ja arvokuljetuspalvelujen liiketoiminta-alueilla toimineen Turvatiimi Oy:n. Lisäksi Sector Alarm Large AS on vuonna 2016 hankkinut vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen, turvallisuustekniikan ja rahankäsittelypalvelujen markkinoilla toimineen G4S Security Services Oy:n (nykyisin Avarn Finland).⁴⁸ Preventin omistava Intera Fund III Ky on puolestaan vuonna 2016 hankkinut ISS Security Oy:n ja ISS Palvelut Oy:n turvallisuuspalveluliiketoiminnan (nykyisin Prevent Turvallisuuspalvelut).⁴⁹ KKV on analyysissään lukeut G4S:n ja Turvatiimiin myynnin ja tarjoukset osaksi Avarnin tunnuslukuja. Lisäksi virasto on pyrkinyt arvioinnissaan ottamaan huomioon sen, ettei osapuolten nykyinen markkina-asema välttämättä vastaa aiempina vuosina vallinnutta tilannetta, jossa Avarn toimi käytännössä kahtena pienempänä kilpailevana yhtiönä.

8.2 Ilmoittajan näkemys yrityskaupan kilpailuvaikutuksista

131. Ilmoittajan mukaan vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkina Suomessa vuonna 2017 oli myynnin arvoltaan noin [400-450] miljoonaa euroa, josta Avarnin markkinaosuus oli noin [10-20] % ja Preventin noin [10-20] %. Yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus oli siten noin [20-30] %. Ilmoittajan mukaan vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinat ovat hajanaiset ja alalla toimii lukumääräisesti paljon toimijoita. Suurin markkinatoimija on ilmoittajan mukaan Securitas Oy ("Securitas") [30-40] %:n markkinaosuudella.
132. Yrityskauppailmoituksen mukaan muut markkinoilla toimivat yritykset ovat selvästi kolmea suurinta toimijaa pienempiä. Merkittävimpiä näistä ovat Palmia Oy (markkinaosuus vuonna 2017 [0-5] %), Sydbevakning Oy Ab ([0-5] %), SOL Palvelut Oy ([0-5] %), PSG Turva Oy ([0-5] %) sekä KS-Turvamiehet Oy, THV Turun Hälytysvalvonta Oy, POKO Oy – Pohjolan Koiravartiointi ja KMV-Turvamiehet Oy.
133. Ilmoittajan näkemyksen mukaan yrityskauppa ei johda tehokaan kilpailun olennaiseen estymiseen Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla. Ilmoittajan mukaan osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinalla on yrityskaupan jälkeen alle 30 %, ja markkinalla käydään kovaa kilpailua eri toimijoiden kesken. Ilmoittajan näkemyksen mukaan kaupan osapuolilla ei siten ole mahdollisuutta nostaa hintoja tai muilla tavoin käyttää markkinavoimaansa yrityskaupan jälkeen.

⁴⁸ Asia dnro KKV/229/14.00.10/2016.

⁴⁹ Asia dnro KKV/1151/14.00.10/2016.

Lisäksi ilmoittajan mukaan asiakkaat ovat kooltaan suuria ja palveluntarjoajat valitaan pääasiassa kilpailutusten kautta, joten myös asiakkaiden ostavoima rajoittaa osapuolten toimintaa yrityskaupan jälkeen.

134. Ilmoittajan mukaan yrityskaupalla ei myöskään ole haitallisia vaikutuksia turvallisuustekniikan ja rahankäsittelypalvelujen markkinoilla. Ilmoittajan mukaan osapuolet ovat turvallisuustekniikan markkinalla edelleen pieni toimija, ja markkinalla toimii useita suuria kilpailijoita. Koska Preventillä on vain vähäistä toimintaa arvokuljetuspalveluissa, ovat osapuolten päällekkäisyydet rahankäsittelypalvelujen markkinalla ilmoittajan mukaan marginaalisia, eikä yrityskaupalla siten ilmoittajan mukaan ole haitallisia vaikutuksia myöskään tällä markkinasegmentillä.

8.3 Ilmoittajan arvio kokonaismarkkinan koosta perustuu epätarkkoihin tietoihin

135. Edellä jaksossa 6.2 kuvattu ilmoittajan arvio markkinan kokonaisarvosta perustuu Finnsecurity ry:n⁵⁰ vuonna 2015 tilaamaan Turvallisuusalan yritysten suhdanne- ja toimialaraporttiin.⁵¹ Ilmoittajan mukaan arvio yrityskaupan kannalta relevanttien palveluiden koosta perustuu kahteen komponenttiin: 1) turvallisuusalan yritysten kokonaisliikevaihtoon ja 2) kokonaisliikevaihdon jakautumiseen eri turvallisuusalan palveluihin.
136. Raportissa on arvioitu, että turvallisuusalan kokonaisliikevaihto oli vuonna 2015 joko 1939 tai 1991 miljoonaa euroa tarkastelutavasta riippuen. Arvio 1939 miljoonasta eurosta perustuu 213 turvallisuusalan yrityksen liikevaihtotietoihin sekä arvioon turvallisuusalan pienyritysten kokonaisliikevaihdosta. Pienyritysten kokonaisliikevaihtoa on arvioitu perustuen Tilastokeskuksen yritystilastoihin. Jälkimmäinen arvio (1991 miljoonaa euroa) taas perustuu turvallisuusalan yritysten vartiointi- ja turvallisuuspalvelun, lukko-seppä- ja avainliikkeiden, turvavarusteiden sekä lukkojen saranoiden valmistuksen toimialoilla toimivien yritystoimipaikkojen yhteenlaskettuihin liikevaihtotietoihin.
137. Ilmoittajan mukaan vain osa turvallisuuspalveluista kuuluu yrityskaupan kannalta relevanteille markkinoille. Finnsecurityn raportissa turvallisuuspalveluiden kokonaisliikevaihto on jaoteltu myös pienempiin segmentteihin. Jako perustuu Finnsecurityn raporttia varten teettämään yrityskyselyyn sekä aikaisempien vuosien vastaaviin kyselyihin, joissa yrityksiä on pyydetty arvioimaan oman liikevaihtonsa jakautumista. Ensisijaisesti arviossa on pyritty käyttämään uusimman kyselyn tietoa. Mikäli tietoa ei ole ollut saatavilla (yritys ei ole vastannut kyselyyn), on käytetty vanhempien kyselyiden tietoa tai hankittu vastaavaa tietoa muista lähteistä, esimerkiksi yritysten nettisivuilta. Lisäksi kyselyyn vastaamattomien yritysten tietoja on

⁵⁰ Finnsecurity ry on turvallisuusalalla ja turvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden ja yhteisöjen yhteenliittymä, jonka tarkoituksena on edistää ja kehittää turvallisuustoiminnan yleisiä edellytyksiä.

⁵¹ Ilmoittaja viittaa vuoden 2015 raporttiin, koska uudempi vuoden 2017 raportti on huomattavasti suppeampi eikä sisällä yksityiskohtaista analyysia yrityskauppaan liittyvän markkinan koosta.

pyritty arvioimaan muihin kyselyyn vastanneiden vastaavantyyppisten yritysten vastausten perusteella.

138. Vuoden 2015 raportissa vartiointipalvelut, hälytyskeskus- ja etävalvontapalvelut sekä kauppakeskus- ja myymäläturvallisuuspalvelut muodostivat 21,4 % turvallisuusalan liikevaihdosta. Kertomalla tämä korkeammalla estimaatilla alan kokonaisliikevaihdosta (1991 miljoona euroa) päästään 426 miljoonan euron markkina-arvoon, jonka ilmoittaja on pyöristänyt [400-450] miljoonaan euroon.
139. Raportissa todetaan, että tarkkaan hyödykekohtaiseen jakaumaan tulee suhtautua varauksella, koska sen laskemiseen liittyy epävarmuutta. Koska kyselyihin on vuosittain vastannut eri joukko yrityksiä, eri vuosien raporttien arvioissa hyödykekohtaisesta liikevaihtojakaumasta esiintyy hajontaa. Vuosina 2012–2014⁵² arviot kokonaisliikevaihdon jakautumisesta vastaaviin ryhmiin olivat 18,1 %, 20,2 % ja 18,3 %. Aikaisempina vuosina luvut ovat siis jääneet vuoden 2015 lukua matalammaksi.
140. Vuosien 2012–2015 raporteissa esitettyjen arvioiden keskiarvo on 19,50 %. Tätä lukua voidaan pitää luotettavampana arviona liikevaihdon jakautumisesta yrityskauppaan liittyviin palveluihin ja muihin palveluihin, koska se perustuu useamman vuoden kyselyihin ja kärsii vähemmän vastaajajoukon vaihtelemisesta vuosittain. Käyttämällä keskiarvoa relevanttien markkinoiden koon arviointiin saadaan kokonaismarkkinan arvoksi noin 388 miljoonaa euroa käytettäessä korkeampaa estimaattia markkinoiden koosta ja 378 miljoonaa käytettäessä matalampaa estimaattia. Osapuolten vastaavat markkinaosuudet koko vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden markkinasta ovat [30-40] % ja [30-40] %.
141. Virasto ei ole hyödyntänyt rakenteellisessa tarkastelussa Finnsecurityn raportin lukuja kuin soveltuville osin⁵³. Tämä johtuu siitä, että virasto tarkastelee yrityskaupan kilpailuvaikutuksia suurten vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen asiakkaiden markkinoilla, eikä vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden kokonaismarkkinoilla. Viraston keräämä liikevaihtoaineisto on viraston näkemyksen mukaan Finnsecurityn aineistoa luotettavampi ja mahdollistaa suurten asiakkaiden markkinan yksityiskohtaisen tarkastelun.

8.4 Rakenteellinen tarkastelu

8.4.1 Johdanto

142. Markkinaosuudet ja keskittymistasot antavat hyödyllisen ensimmäisen indikaation markkinoiden rakenteesta sekä sulautuman osapuolten ja niiden kilpailijoiden markkinavoimasta. Komission horisontaalisten sulautumien

⁵² Tätä aikaisempina vuosina hyödykeryhmät olivat erilaisia eivätkä luvut ole enää täysin vertailukelpoisia.

⁵³ Arviota on käytetty esimerkiksi viraston aineiston kattavuuden arvioinnissa.

arviointia koskevien suuntaviivojen mukaan suurempaan markkinaosuuteen liittyy todennäköisesti suurempi markkinavoima. Mitä enemmän markkinaosuus lisääntyy, sitä todennäköisempää on, että sulautuma johtaa markkinavoiman merkittävään kasvuun. Mitä enemmän myyntipohja, jolta hinnankorotuksen jälkeen voidaan saada suurempia marginaaleja, laajenee, sitä todennäköisempää on, että sulautuvat yritykset pitävät hinnankorotusta kannattavana. Vaikka markkinaosuudet ja markkinaosuuksien lisäykset ovat vain ensimmäinen viite markkinavoimasta ja markkinavoiman lisääntymisestä, ne ovat tavallisesti tärkeitä tekijöitä yrityskaupan arvioinnissa.⁵⁴

143. Vartiointipalveluiden markkinoilla yritykset kilpailevat pääasiassa jättämällä tarjouksia tarjouskilpailuissa. Tarjouskilpailumarkkinoilla tapahtuvien yrityskauppojen kilpailuvaikutukset muistuttavat luonteeltaan tavallisilla erilaistettujen tuotteiden markkinoilla tapahtuvien yrityskauppojen vaikutuksia.⁵⁵ Yrityskaupan myötä toinen osapuolista sisäistää oman hinnoittelunsa vaikutuksen kaupan toisen osapuolen myyntiin, eli tarjouskilpailumarkkinoilla toisen osapuolen voittomahdollisuuksiin.
144. Tyypillinen väite on, että markkinaosuustarkastelun merkitys tarjouskilpailumarkkinoilla olisi vähäisempi kuin tavanomaisilla hyödykemarkkinoilla. Taustalla on näkemys siitä, että tarjouskilpailumarkkinoilla markkinaosuudet voivat vaihdella huomattavasti suurten, harvoin kilpailutettavien kertatilausten vuoksi. Tällöin yrityksen markkinaosuus tietyssä ajanhetkessä ei heijasta sen markkinavoimaa siinä tilanteessa, kun suuri kertatilaus tulee uudelleen kilpailutettavaksi.
145. Edellä kuvattu kritiikki markkinaosuustarkastelua kohtaan perustuu oletukseen siitä, että kyseessä on ns. puhdas tarjouskilpailumarkkina, jolle ovat tyypillisiä seuraavat piirteet: i) voittaja saa koko tilauksen itselleen; ii) kyse on suurista kertatilauksista, jotka edustavat merkittävää osaa tarjoajan kokonaisymyynnistä; iii) kilpailu alkaa alusta tilauksen päättyessä (entinen palveluntuottaja ei ole etulyöntiasemassa esimerkiksi maineen tai kokemuksen vuoksi); ja iv) alalle tulon esteet ovat matalat. Tällaisilla markkinoilla markkinaosuudet tietyssä ajanhetkessä tuottavat usein vain rajallisesti informaatiota markkinavoimasta.⁵⁶
146. Mitä vähemmän markkinalla on puhtaan tarjouskilpailumarkkinan piirteitä, sitä luotettavamman kuvan markkinavoimasta markkinaosuudet antavat. Kun yksittäiset tilaukset edustavat suhteellisen vähäistä osaa tarjoajan kokonaisymyynnistä, tilauksia tulee kilpailutettavaksi usein, maineella, brändillä

⁵⁴ Euroopan komission suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03), kohta 27.

⁵⁵ Komission päätös asiassa M.7278 – *General Electric/Alstom*, Annex I.

⁵⁶ Muun muassa *Klemperer* on käsitellyt kilpailuvaikutusten arviointia tarjouskilpailumarkkinoilla. *Klemperer, Paul (2005) "Bidding markets"*, Competition Commission discussion paper.

ja vastaavilla seikoilla on merkitystä tilaajalle ja alalle tulon esteet ovat korkeat, tarjouskilpailumarkkina muistuttaa piirteiltään enemmän perinteistä hyödykemarkkinaa.⁵⁷

147. Myös oikeuskäytännössä on todettu, että tarjouskilpailuihin perustuvalla markkinalla markkinaosuudet ovat merkityksellinen osa kilpailuvaikutusten arviointia, sillä markkinaosuudet kuvaavat asiakkaiden hankintapäätöksiä ja tuottavat ensivaiheen tietoa yrityskaupan osapuolten markkinavoimasta.⁵⁸ Asiassa T-210/01 *General Electric vastaan komissio* EU:n yleinen tuomioistuin totesi, että yrityksen kyky säilyttää markkinaosuutensa ja jopa vahvistaa sitä useiden peräkkäisten vuosien aikana on merkki markkinavoimasta myös tarjouskilpailuihin perustuvilla markkinoilla. Tuomioistuin perusteli tätä sillä, että tarkasteltaessa markkinaosuuksia pidemmällä aikavälillä yrityskaupan osapuolten ja keskittymän kilpailijoiden välinen markkinaosuuksien ero ei selity enää markkinoiden kysynnän muodostavien tarjouskilpailujen vähäisellä määrällä.⁵⁹
148. Vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen suurten asiakkuuksien markkinoilla järjestetään vuosittain lukuisa määrä tarjouskilpailuja ja yksittäisen kilpailutuksen keskimääräinen arvo edustaa vain erittäin vähäistä osaa yrityskaupan osapuolten ja Securitaksen liikevaihdosta.⁶⁰ Jäljempänä jaksossa 8.8.2 kuvatusi myös alalle tulon esteet suuriin asiakkuuksiin ovat korkeat ja suuret asiakkaat pitävät muun ohella palveluntuottajan mainetta ja luotettavuutta tärkeänä kriteerinä. Markkinaosuuksiin perustuva tarkastelu suurten asiakkaiden markkinalla ei näistä syistä kärsi tarjouskilpailumarkkinoiniin usein liitetyistä ongelmista, vaan markkinaosuuksia voidaan pitää luotettavana indikaationa keskittymän ja sen kilpailijoiden markkinavoimasta.
149. Puhtaille tarjouskilpailumarkkinoille on myös tyypillistä, että suurten kertatilausten vuoksi markkinaosuudet vaihtelevat vuosittain huomattavasti. Virastolla ei ole käytössään aineistoa, joka mahdollistaisi osapuolten ja sen kilpailijoiden markkinaosuuksien tarkastelun suurissa asiakkaissa yli ajan. Ilmoittaja on kuitenkin yrityskauppailmoituksessa toimittanut tiedot osapuolten markkinaosuuksista vuosina 2015–2017 vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen kokonaismarkkinoilla. Markkinaosuudet ovat pysyneet verrattain tasaisina eikä niissä nähdä suurta heilahtelua eri vuosien välillä. Tämä tukee

⁵⁷ Klemperer 2005. Ks. myös To Bid or Not to Bid, That is the Question: The Assessment of Bidding Markets in Merger Control”, David Wirth, julkaistu kirjassa “ICLG: Merger Control Laws and Regulations 2018”. Tarjouskilpailujen lukumäärän vähäisyydestä ja suurten tilausten vaihtelusta aiheutuvaa epävarmuutta markkinaosuuksien tarkastelun luotettavuuteen voidaan poistaa myös pidentämällä markkinaosuuksien tarkastelujaksoa. Ks. esim. KKV:n päätös 26.1.2018 yrityskauppa-asiassa YIT/Lemminkäinen, dnro 660/14.00.10/2017.

⁵⁸ Komission päätös asiassa M.7278 *General Electric/Alstom*, Annex I, kohta 234. Ks. myös komission päätökset asioissa M.3653 *Siemens/VA Tech*, kohta 42 ja M.3083 *GE/Instrumentarium*, kohta 272.

⁵⁹ Asia T-210/01 *General Electric v komissio*, kohdat 150–151.

⁶⁰ Avarnin 500 suurimman asiakkaan keskimääräinen koko on noin [REDACTED] euroa, mikä edustaa noin [REDACTED] % koko vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen liikevaihdosta (*manned guarding services*) ja 100 suurimman asiakkaan keskimääräinen koko oli noin [REDACTED] euroa, mikä edustaa noin [REDACTED] % koko vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen liikevaihdosta. Preventillä vastaavat luvut ovat [REDACTED] euroa ([REDACTED] %) ja [REDACTED] euroa ([REDACTED] %).

osaltaan näkemystä siitä, että vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinnalla markkinaosuustarkastelulle voidaan lähtökohtaisesti antaa sama painoarvo kuin tavanomaisilla hyödykemarkkinoilla.

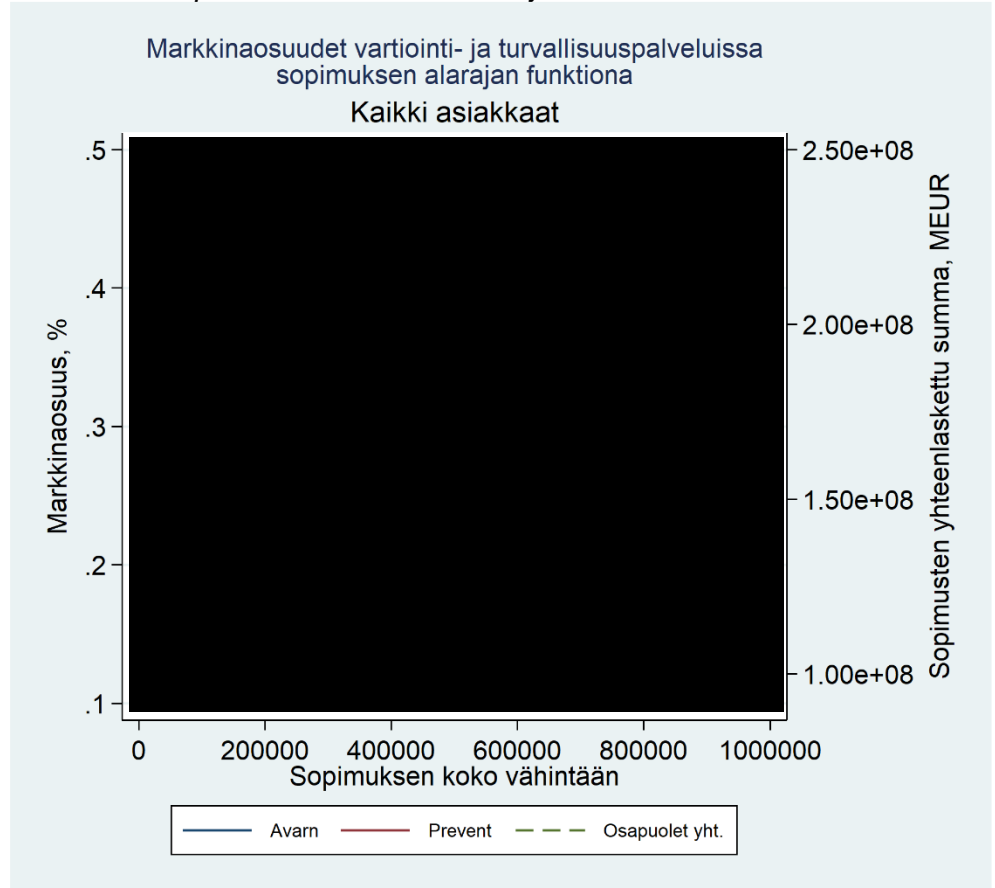
150. Yrityskaupan rakenteellisessa tarkastelussa virasto on selvittänyt osapuolten markkinaosuuksia vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinoilla useita erilaisia rajoituksia hyödyntäen. Markkinaosuustarkastelu esitetään jaksossa 8.4.2.1. Lisäksi virasto on tarkastellut markkinan keskittyneisyyttä jaksossa 8.4.2.4.

8.4.2 Markkinaosuustarkastelu

8.4.2.1 Markkinaosuuksien tarkastelu eri markkinasegmenteillä

151. Virasto on aineiston perusteella tarkastellut osapuolten markkinaosuuksia vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinoilla useita erilaisia rajoituksia hyödyntäen. Markkinaosuuksien tarkastelu perustuu edellä jaksossa 6.4 kuvattuun liikevaihtoaineistoon.
152. Kaavio 3 esittää osapuolten markkinaosuudet sekä markkinan kokonaisarvon asiakassopimusten koon alarajan funktiona. Markkinaosuuksia on tarkasteltu vaihtelemalla sopimusten koon alarajaa 50 000 eurosta miljoonaan euroon. Osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus yli 50 000 euron asiakassopimuksista on [40-50] %. Sulautuman markkinaosuus nousee asteittain noin [50-60] %:in, kun tarkastelua rajataan yhä suurempiin sopimuksiin. Osapuolten markkinaosuus yli 250 000 euron sopimuksista [40-50] %. Kaavion laskeva katkoviiva kuvaa markkinan koko sopimuksen arvon alarajan funktiona. Kaikkien yli 50 000 euron sopimusten yhteenlaskettu arvo on 224 miljoonaa euroa. Yli 250 000 euron sopimusten arvo on yhteensä 162 miljoonaa euroa.

Kaavio 3: Osapuolten markkinaosuudet ja viraston aineiston koko



153. Viraston selvitysten perusteella vartiointi- ja turvallisuuspalveluja ostavat asiakkaat voidaan jakaa kahteen pääkategoriaan: paikallisiin asiakkaisiin ja monipisteasiakkaisiin. Monipisteasiakkaalla viitataan asiakkaaseen, joka ostaa vartiointi- ja turvallisuuspalveluja usealla eri paikkakunnalla ja paikallisella asiakkaalla puolestaan asiakkaaseen, joka ostaa palveluja yhdellä tai vain muutamalla paikkakunnalla.
154. Taulukossa 1 on esitetty osapuolten, Securitaksen ja muiden kilpailijoiden markkinaosuudet paikallisten ja monipisteasiakkaiden markkinoilla sekä yli 50 000 euron että yli 250 000 euron sopimuksissa. Paikalliseksi asiakkaaksi on katsottu tarkastelussa asiakas, jonka sopimukseen liittyvät palvelut tuotetaan enimmillään kolmessa eri kunnassa.⁶¹

⁶¹ KKV suoritti vastaavan tarkastelun myös vaihtoehtoisilla paikallisen asiakkaan määritelmillä. Paikallisten asiakkaiden rajaaminen sopimuksiin, joihin liittyy palveluntuotantoa enintään yhdessä tai viidessä kunnassa, ei muuta merkittävästi analyysin lopputuloksia.

Taulukko 1: Markkinaosuudet (%) ja markkinoiden koko (milj. euroa) vuonna 2017 paikallisissa (enintään 3 kuntaa) ja monipisteasiakkaissa (yli 3 kuntaa)

	Paikalliset yli 50 teur		Paikalliset yli 250 teur		Monipiste yli 50 teur		Monipiste yli 250 teur	
	Myynti	%	Myynti	%	Myynti	%	Myynti	%
Markkinan koko	151,4	100,0 %	100,1	100,0 %	72,2	100,0 %	61,5	100,0 %
Avarn	■	20-30 %	■	20-30 %	■	30-40 %	■	30-40 %
Prevent	■	10-20 %	■	10-20 %	■	10-20 %	■	10-20 %
Osapuolet yhteensä	■	40-50 %	■	40-50 %	■	40-50 %	■	40-50 %
Securitas		42-52 %		42-52 %		57-53 %		48-52 %

155. Paikallisten asiakkaiden tarkastelu osoittaa, että Securitas on yrityskaupan jälkeenkin markkinajohtaja noin [42–52] % markkinaosuudella. Tarkastelun perusteella keskittymä on selkeästi markkinoiden toiseksi suurin toimija noin [40-50] % markkinaosuudella. Vastaavasti muiden kilpailijoiden markkinaosuudet jäävät erittäin pieniksi kaikkien muiden toimijoiden yhteenlasketun markkinaosuuden ollessa vain noin [5–15] %. Markkinaosuudet ovat käytännössä muuttumattomat riippumatta siitä, tarkastellaanko vähintään 50 000 euron tai 250 000 euron arvoisia sopimuksia.
156. Monipisteasiakkaiden tarkastelu osoittaa, että suurissa monipisteasiakkaissa Securitas on keskittymän jälkeenkin markkinajohtaja noin [47–53] % markkinaosuudella. Tarkastelun perusteella keskittymä on selkeästi markkinoiden toiseksi suurin toimija sen markkinaosuuden vaihdellessa rajauksesta riippuen [40-50] prosenttiin ja [40-50] prosenttiin välillä. Muiden kilpailijoiden markkinaosuudet jäävät erittäin pieniksi kaikkien muiden toimijoiden yhteenlasketun markkinaosuuden ollessa vain noin [0–5] %.

8.4.2.2 Herkkyysanalyysi

157. Edellä todetusti KKV:n liikevaihtoaineisto on viraston näkemyksen mukaan todennäköisesti käytännössä täysin kattava yli 250 000 euron sopimusten osalta. Sen sijaan yli 50 000 euron sopimuksia tarkasteltaessa analyysissä on huomioitava, että liikevaihtoaineistosta puuttuu todennäköisesti joukko yli 50 000 euron ja alle 250 000 euron sopimuksia. Virasto on selvittänyt, kuinka paljon aineistosta tulisi puuttua yli 50 000 euron arvoisia sopimuksia, jotta osapuolten markkinaosuudet jäisivät alle 40 prosenttiin.
158. Jotta osapuolten yhteenlasketut markkinaosuudet jäisivät alle 40 prosenttiin, viraston aineistosta tulisi puuttua yli ■■■■■ euron arvosta yli 50 000

euron sopimuksia.⁶² KKV:n liikevaihtoaineiston 68 yrityksestä vain 35 yrityksellä oli yli 50 000 euron asiakassopimuksia. Suurimman kahdeksan yrityksen yhteenlaskettu liikevaihto yli 50 000 euron sopimuksista on yhteensä 216 miljoonaa euroa. Loppujen 60 yrityksen yhteenlaskettu liikevaihto on 8 miljoonaa euroa. Koska liikevaihtoaineistoon kerättiin suurimpien palvelutuottajien tiedot, virasto pitää erittäin epätodennäköisenä, että aineiston ulkopuolelle olisi rajautunut niin suuri joukko yrityksiä, että niiden yhteenlaskettu liikevaihto yli 50 000 euron sopimuksista olisi yli [REDACTED].

159. KKV:n näkemyksen mukaan edellä kuvattua markkinaosuustarkastelua voidaan siten pitää luotettavana sekä 250 000 euron arvoisten sopimusten että 50 000 euron arvoisten sopimusten osalta.

8.4.2.3 Preventin ja ISS:n välisen sopimuksen vaikutus markkinaosuustarkasteluun

160. Yrityskaupan osapuolet ja muut vartiointi- ja turvallisuuspalveluja tuottavat yritykset toimivat alihankkijoina kiinteistönhuollon kokonaispalveluja tuottaville yrityksille. Ilmoittaja esittää, että toisin kuin kaikki muut vartiointi- ja turvallisuuspalveluyritysten ja kiinteistönhuollon palvelukokonaisuuksia tuottavien yritysten väliset sopimukset, Preventin ja ISS Palvelut Oy:n välistä alihankintasopimusta ei tulisi huomioida arvioitaessa Preventin markkinaosuutta ja markkinavoimaa vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinoilla.
161. Ilmoittajan mukaan ISS-alihankinnasta kertyneen liikevaihdon (12,9 miljoonaa euroa) sisällyttäminen Preventin markkinaosuuteen turvallisuus- ja vartiointipalveluissa on harhaanjohtavaa, koska se ei vastaa Preventin markkina-asemaa tai markkinavoimaa. Oikeampi tapa mitata Preventin markkina-asemaa olisi ottaa huomioon ainoastaan sen myynnit omille suorille asiakkailleen.
162. Viraston arvion mukaan ei ole perusteita arvioida Preventin myyntiä ISS:lle eri tavalla kuin muiden vartiointi- ja turvallisuuspalveluyritysten myyntiä kiinteistönhuollon palvelukokonaisuuksia tarjoaville yrityksille. Vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinoille kuuluu kaikki kyseisten palvelujen myynti riippumatta siitä, myydäänkö palvelu suoraan loppuasiakkaalle vai ei. Useilla hyödykemarkkinoilla, kuten vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinoilla, on tavanomaista, että tuotetta myydään joko suoraan loppuasiakkaalle taikka välituotteena käytettäväksi. Myynnistä syntyy liikevaihtoa riippumatta siitä, mihin tarkoitukseen asiakas tuotetta käyttää.
163. Arvioidakseen ilmoittajan väitteitä sopimuksen sisällöstä virasto on muun muassa tarkastellut osapuolten ja kiinteistönhuollon palvelukokonaisuuksia tuottavien yritysten välisiä sopimuksia ja kerännyt kiinteistönhuollon palvelukokonaisuuksia tuottavilta yrityksiltä tietoa niiden ostamien vartiointi- ja

⁶² Yli 50 000 euron sopimusten yhteenlaskettu arvo liikevaihtoaineistossa on 224 miljoonaa euroa ja osapuolten markkinaosuus [REDACTED]%. Jotta osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus laskisi alle 40%, puuttuvia sopimuksia tulisi olla vähintään [REDACTED]*224 milj. euroa = [REDACTED] euroa.

turvallisuuspalvelujen määrästä. Sopimusten tarkastelu osoittaa, ettei ISS:n ja Preventin välinen sopimus poikkea sisällöllisesti muista vastaavista sopimuksista.

164. Lisäksi Preventin ja ISS:n välisen sopimuksen ja muiden vastaavien sopimusten tarkastelu on osoittanut, että toisin kuin ilmoittaja esittää, [REDACTED]

[REDACTED]

165. Virasto huomauttaa, että [REDACTED], ei ole perusteita olla huomioimatta alihankinnan arvoa Preventin vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen myyntinä.

8.4.2.4 Markkinoiden keskittyneisyys

166. Markkinaosuuksien ohella markkinoiden yleisen keskittymistason tarkastelu voi antaa viitteitä kilpailutilanteesta. Toimialan keskittyneisyyttä voidaan tarkastella laskemalla kuinka suuren osuuden suurimmat yritykset kattavat markkinasta sekä Herfindahl-Hirschman-indeksin (HHI-indeksin) avulla.
167. Viraston aineiston perusteella suurissa paikallisissa asiakkaissa kolme suurinta toimijaa, Securitas ja osapuolet, vastaavat [85–95] prosentista markkinoiden kokonaismyynnistä. Monipisteasiakkaissa kolme suurinta toimijaa

63

[REDACTED]

⁶⁵ Raporteissa todetaan, [REDACTED]

kattavat [90–100] % markkinasta. Molempia lukuja voidaan pitää huomattavan korkeina.

168. HHI-indeksi saadaan laskemalla yhteen kaikkien markkinoilla toimivien yritysten yksittäisten markkinaosuuksien neliöt.⁶⁶ Komission suuntaviivoissa todetaan, että horisontaalisia kilpailuongelmia ei todennäköisesti havaita sulautumassa, jossa HHI on sulautuman jälkeen 1000–2000 ja HHI:n muutos⁶⁷ alle 250, tai sulautumassa, jossa HHI on yli 2000 ja HHI:n muutos alle 150.⁶⁸

Taulukko 2: Herfindahl-indeksi (HHI) yrityskaupan jälkeen ja indeksin muutos (dHHI)

<i>Markkina</i>	<i>HHI</i>	<i>dHHI</i>
<i>Paikalliset, yli 50 teur</i>	3101	865
<i>Paikalliset, yli 250 teur</i>	3301	806
<i>Monipiste, yli 50 teur</i>	3904	874
<i>Monipiste, yli 250 teur</i>	4044	910

169. KKV:n liikevaihtoaineiston perusteella lasketut keskittymisindeksit on esitetty taulukossa 2. Suurissa paikallisissa asiakkaisissa HHI-indeksi on yrityskaupan jälkeen noin 3100–3300 ja suurissa monipisteasiakkaisissa noin 3900–4000.⁶⁹ Muutos HHI:ssa olisi suurissa paikallisissa asiakkaisissa sekä suurissa monipisteasiakkaisissa noin 800-900. Myös HHI-indeksi viittaa siihen, että yrityskauppa johtaa markkinan merkittävään keskittymiseen.

⁶⁶ Esimerkiksi markkinoiden, joilla toimii viisi yritystä ja joiden markkinaosuudet ovat 40 %, 20 %, 15 %, 15 %, ja 10 %, HHI on 2550 ($40^2 + 20^2 + 15^2 + 15^2 + 10^2 = 2550$). HHI vaihtelee lähes nolasta (erittäin hajanaiset markkinat) 10000:een (kun kyseessä on täydellinen monopoli).

⁶⁷ HHI:llä mitattu keskittymisasteen lisääntyminen voidaan laskea riippumatta markkinoiden kokonaiskeskittymisasteesta kertomalla sulautuvien yritysten markkinaosuuksien tulo kahdella. Esimerkiksi sulautuma kahden sellaisen yrityksen välillä, joiden markkinaosuudet ovat 30 % ja 15 %, korottaisi HHI:tä 900:lla ($30 \times 15 \times 2 = 900$). Tämän menetelmän selitys on seuraava. Ennen sulautumaa yrityskaupan osapuolten osuus HHI:stä on sulautuvien yritysten markkinaosuuksien neliöiden summa: $a^2 + b^2$. Sulautuman jälkeen indeksi on markkinaosuuksien summan neliö: $(a + b)^2$, joka on yhtä kuin $a^2 + b^2 + 2ab$. HHI:n lisäys on näin ollen $2ab$.

⁶⁸ Euroopan komission suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03), kohdat 16 ja 20.

⁶⁹ Koska KKV:n liikevaihtoaineistosta puuttuu todennäköisesti yrityksiä, joilla on yli 50 000 euron sopimuksia, tässä esitetyt yrityskaupan jälkeiset HHI-indeksit saattavat yliarvioida lievästi markkinoiden keskittymisastetta. Virheen vaikutus on kuitenkin marginaalinen. Edellä kuvatuksi viraston aineisto on todennäköisesti täydellinen yli 250 000 euron sopimusten osalta, eikä HHI-indeksiin pitäisi liittyä niiden osalta vastaavaa harhaa.

8.4.3 Johtopäätös rakenteellisesta tarkastelusta

170. Rakenteellisen tarkastelun perusteella yrityskaupan seurauksena ennestään jo erittäin keskittynyt, kolmen päätoimijan markkina keskittyy entisestään siten, että markkinalle jäisi keskittymän jälkeen vain kaksi pääasiallista toimijaa.
171. Vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen suurten asiakkaiden markkina on erittäin keskittynyt kolmelle toimijalle: Securitakselle ja osapuolille. Osapuolten markkinaosuudet koko suurten asiakkaiden markkinasta vaihtelevat noin [40-50] ja [50-60] prosentin välillä riippuen siitä, minkä kokoisten asiakassopimusten oletetaan kuuluvan suurten asiakkaiden markkinalle. Suurissa paikallisissa asiakkaissa osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus on viraston tarkastelun perusteella vähintään [40-50] % ja suurissa monipisteasiakkaissa [40-50] %.
172. Suurissa paikallisissa asiakkaissa kolme suurinta toimijaa kattavat nykyisellään [85–95] % markkinasta ja monipisteasiakkaissa [90–100] % markkinasta. Myös markkinoiden keskittymisaste on korkea. Markkinoiden Herfindahl-indeksi yrityskaupan jälkeen vaihtelee arviosta riippuen 3100 ja 4000 pisteen välillä, ja indeksin muutos noin 800-900 pisteen välillä.
173. Osapuolten ja muiden markkinatoimijoiden markkinaosuudet ovat suhteellisen vakaita eri rajauksille. Toisin sanoen, markkinaosuudet eivät ole herkkiä tarkalle liikevaihtorajaukselle tai suuren paikallisen asiakkaan tai monipisteasiakkaan määritelmässä tehtävillä muutoksilla, vaan markkinaosuudet pysyvät vakaina rajauksista riippumatta.

8.5 Kilpailun läheisyys

8.5.1 Johdanto

174. Tarkasteltaessa markkinaa, jossa myytävä tuote tai palvelu on heterogeeninen eli differoitu, perinteinen markkinaosuustarkastelu ei välttämättä kerro riittävästi yrityskaupan osapuolten markkinavoimasta ja voi johtaa virheellisiin johtopäätöksiin yrityskaupan kilpailuvaikutuksista. Markkinoilla saattaa toimia useita yrityksiä, mutta niiden toistensa taholta kohtaama kilpailupaine saattaa vaihdella yrityksestä toiseen esimerkiksi siten, että yritysten A ja C tuotteet ovat keskenään voimakkaammassa kilpailuasetelmassa kuin yritysten A ja B. Tästä ilmiöstä käytetään nimitystä kilpailun läheisyys.⁷⁰ Komission suuntaviivojen mukaan se, että yrityskaupan osapuolet ovat läheisiä kilpailijoita, lisää yrityskaupan koordinoimattomien vaikutusten

⁷⁰ Ks. KKV:n päätös 23.3.2017 asiassa Terveystalo Healthcare Oy / Diacor Terveyspalvelut Oy dnro KKV/1152/14.00.10/2016, kohta 48.

todennäköisyyttä: mitä parempi sulautuvien yritysten tuotteiden korvaavuus on, sitä todennäköisemmin sulautuvat yritykset korottavat merkittävästi hintoja.⁷¹

175. Komission horisontaalisten sulautumien arviointia koskevissa suuntaviivoissa todetaan kilpailun läheisyyden osalta, että yrityskauppa voi johtaa merkittävään hinnankorotukseen *useiden* asiakkaiden pitäessä yrityskaupan osapuolia ensimmäisenä ja toisena vaihtoehtonaan.⁷² Komissio on myös ratkaisukäytännössään todennut, että toisilleen *läheisten* kilpailijoiden välinen yrityskauppa johtaa todennäköisemmin hinnankorotuksiin kuin sellainen yrityskauppa, jonka osapuolten tuotteiden keskeinen korvaavuus on vähäistä. Kilpailuongelmia voi syntyä, vaikka kaupan osapuolet eivät olisi toistensa *läheisimmät* kilpailijat.⁷³ Myös taloustieteen näkökulmasta yrityskaupan hintavaikutusten todennäköisyys riippuu yrityskaupan osapuolten välisten asiakassiirtymien suuruudesta, eikä siitä, miten menetetty kysyntä jakautuu muiden kilpailijoiden kesken.
176. Kuten tavanomaisilla differoitujen tuotteiden markkinoilla, yrityskaupan vaikutukset osapuolten hinnoittelukannustimiin tarjouskilpailumarkkinoilla riippuvat siitä, kuinka läheisiä kilpailijoita osapuolet ovat toisilleen. Kilpailun läheisyydellä tarkoitetaan tässä sitä, kuinka suuren osan odotetusta myynnistä toinen osapuoli pystyy kaappaamaan toisen osapuolen nostaessa hintojaan.⁷⁴ Kilpailun läheisyyttä tarjouskilpailumarkkinoilla voidaan mitata esimerkiksi tarkastelemalla, kuinka usein osapuolet ovat kohdanneet toisensa tarjouskilpailuissa. Myös KKV on suorittanut käsillä olevassa tapauksessa kuvattun kaltaisen osallistumisanalyysin (*participation analysis*).
177. Osallistumisanalyysissä on laskettu, kuinka usein osapuolet ovat osallistuneet samoihin tarjouskilpailuihin sekä toistensa että muiden kilpailijoidensa kanssa. Vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden markkina koostuu heterogeenistä palvelukokonaisuuksista. Kahden yrityksen toistuva osallistuminen samoihin tarjouskilpailuihin kertoo, että yritykset kilpailevat saman tyyppisistä asiakkuuksista ja kohdistavat sen vuoksi toisiinsa enemmän kilpailupainetta kuin yritykset, jotka kohtaavat toisensa harvemmin.
178. Se, että kaksi yritystä osallistuvat usein samoihin tarjouskilpailuihin, ei kuvaa kuitenkaan välttämättä riittävällä tavalla yritysten toisilleen luomaa kil-

⁷¹ Euroopan komission suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03), kohta 28.

⁷² Euroopan komission suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03), kohta 28.

⁷³ Komission päätös 2.7.2014 asiassa COMP/M.7018 *Telefónica Deutschland / E-Plus*, kohta 280. Ks. myös esim. komission päätös 12.12.2012 asiassa COMP/M.6497 *Hutchison 3G Austria / Orange Austria*, kohdat 176–178, 200.

⁷⁴ Ero tarjouskilpailumarkkinoiden ja tavanomaisten markkinoiden välillä liittyy nimenomaan siihen, että tarjouskilpailumarkkinoilla tarjoushintojen nostaminen laskee odotettua myyntiä, kun taas tavanomaisilla markkinoilla hintojen nosto laskee tosiasiallista myyntiä. Tarjouskilpailumarkkinoilla toinen osapuoli voi voittaa odotettua myyntiä hintoja nostavalta osapuolelta juuri sen vuoksi, että sen todennäköisyys voittaa tarjouskilpailuja kasvaa.

pailupainetta. Osallistumisen lisäksi kilpailijan on myös menestyttävä kyseisissä tarjouskilpailuissa eli vaikutettava todennäköisyyteen, jolla toinen yritys voittaa tarjouskilpailuissa. Niin sanotussa *win/loss*-analyysissä verrataan osapuolten voittotodennäköisyyttä kilpailutuksissa, joihin molemmat ovat osallistuneet, voittotodennäköisyyksiin kilpailutuksissa, joissa vain toinen osapuoli on ollut läsnä. Koska voittotodennäköisyyksiin vaikuttavat todennäköisesti myös muut tekijät kuin tietyn kilpailijan läsnäolo, voittotodennäköisyyksiä on yleensä perusteltua selittää regressiomallin avulla. Käsillä olevassa tapauksessa KKV:n käytössä ei ollut riittävän laadukasta tilastoaineistoa, joka olisi mahdollistanut *win/loss*-analyysin toteuttamisen luotettavasti.

179. Osapuolten sijoittumista ensimmäiseksi ja toiseksi mittaavan *runner up* -analyysin taustalla on oletus, jonka mukaan yrityskaupan vaikutukset ovat sitä suuremmat, mitä useammin osapuolet ovat sijoittuneet samassa tarjouskilpailussa ensimmäiselle ja toiselle sijalle. Tosiasiassa tarjouskilpailuihin osallistuu kuitenkin useampia kuin kaksi yritystä juuri siitä syystä, että yritykset arvioivat niillä olevan mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu. Tästä syystä kilpailun läheisyyden arvioimiseksi on perusteltua tarkastella yleisemmin niin sanotun *ranking-analyysin* avulla osapuolten menestystä niissä tarjouskilpailuissa, joihin molemmat osapuolet ovat osallistuneet. Menestyminen samoissa tarjouskilpailuissa voi viitata siihen, että yritysten kilpailuedut ovat ainakin jossain määrin saman kaltaisia, minkä vuoksi toisen yrityksen voidaan ajatella pystyvän kaappaamaan suhteellisesti suuren osuuden toisen yrityksen hinnannostosta aiheutuvasta myynnin menetyksestä. KKV:n ranking-analyysissä on tarkasteltu, kuinka usein osapuolet ovat sijoittuneet saman tarjouskilpailun ensimmäiselle ja toiselle tai ensimmäiselle ja kolmannelle sijalle.

8.5.2 Viraston tarjousanalyysi

180. KKV:n tarjousanalyysi perustuu kyselytutkimuksella hankittuihin tietoihin. Kysely kohdistettiin Avarnin, Preventin ja Securitaksen asiakkaisiin. Asiakkailta tiedusteltiin erityisesti seuraavia asioita: i) mikä oli yrityksen nykyistä edeltä palveluntuottaja ii) miltä toimittajilta yritys pyysi tarjouksen kilpailutuksessaan edellisen kerran vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden hankintaa iii) miltä toimittajilta saatiin tarjous ja iv) mitkä tarjoajat sijoituivat tarjouskilpailun kolmelle ensimmäiselle sijalle.
181. Edellistä tuottajaa koskevaan kysymykseen vastasi 29 Avarnin asiakasta, joista 13 asiakkaan edellinen palveluntuottaja oli ollut Securitas, 8 asiakkaan Prevent (ml. ISS) ja 5 asiakkaan Avarn (ml. Turvatiimi ja G4S). Preventin asiakkaista kysymykseen vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen edellisestä tuottajasta vastasi 43 asiakasta. Asiakkaista 20 oli ennen ostanut palvelunsa Securitakselta, 13 Avarnilta ja 6 Preventiltä.

182. Yrityksiltä kysyttiin, miltä toimijoilta ne pyysivät ja saivat tarjouksia valitessaan viimeksi Avarnin tai Preventin palveluntuottajakseen. Avarnin asiakkaista kysymykseen pyydettyistä tarjouksista vastasi 59 asiakasta ja kysymykseen saaduista tarjouksista 61 asiakasta. Avarnin asiakkaat olivat pyytäneet yhteensä 175 tarjousta ja saaneet 180 tarjousta.⁷⁵ Keskimäärin Avarnin asiakkaat olivat siten pyytäneet ja saaneet noin kolme tarjousta yhtä tarjouskilpailua kohden.
183. Vastausten perusteella Avarnin asiakkaat pyytävät ja saavat tarjouksia selvästi eniten kolmelta suurimmalta toimijalta, Securitakselta, Avarnilta ja Preventiltä. Kyseisiltä toimijoilta pyydetty tarjoukset vastaavat noin 78 % kaikista Avarnin asiakkaiden pyytämistä tarjouksista ja 80 % saaduista tarjouksista.
184. Preventin asiakkaista kysymykseen pyydettyistä tarjouksista vastasi 90 asiakasta ja kysymykseen saaduista tarjouksista 76 asiakasta. Preventin asiakkaat olivat pyytäneet 230 tarjousta ja saaneet 176 tarjousta. Keskimäärin Preventin asiakkaat olivat pyytäneet noin 2,5 tarjousta ja saaneet noin 2,3 tarjousta.
185. Vastausten perusteella myös Preventin asiakkaat pyytävät ja saavat tarjouksia selvästi eniten kolmelta suurimmalta toimijalta, Securitakselta, Avarnilta ja Preventiltä. Kyseisiltä toimijoilta pyydetty tarjoukset vastaavat noin 85 % kaikista Preventin asiakkaiden pyytämistä tarjouksista ja 87 % saaduista tarjouksista.
186. Avarnin ja Preventin asiakkaiden pyytämien ja saamien tarjousten sekä edellisten toimittajien tarkastelu osoittaa, että osapuolet näyttävät Securitaksen ohella toisilleen läheisinä kilpailijoina. Avarnin ja Preventin asiakkaiden vastauksia kysymyksiin edellisestä palveluntuottajasta sekä pyydettyistä ja saaduista tarjouksista on kuvattu alla taulukoissa 3 ja 4.

⁷⁵ Saatuja ja pyydettyjä tarjouksia ei voi verrata keskenään, koska osa vastaajista on vastannut vain toiseen kysymykseen.

Taulukko 3: Avarnin asiakkaiden pyydetty ja saadut tarjoukset sekä edellinen sopimuskumppani

<i>Toimija</i>	<i>Pyydettyjä tarjouksia (lkm)</i>	<i>Saatuja tarjouksia (lkm)</i>	<i>Edellinen tuottaja (lkm)</i>
<i>Securitas</i>	41	44	13
<i>Avarn</i>	55	58	5
<i>Prevent (ml. ISS)</i>	40	42	8
<i>Prevent</i>	8	7	2
<i>Sydbevakning</i>	4	1	0
<i>ISS</i>	32	35	6
<i>Palmia</i>	6	8	0
<i>SOL</i>	14	12	1
<i>PSG</i>	3	3	0
<i>Joku muu</i>	12	12	2
Vastaajien lkm	59	61	29
Yhteensä tarjouksia	175	180	-

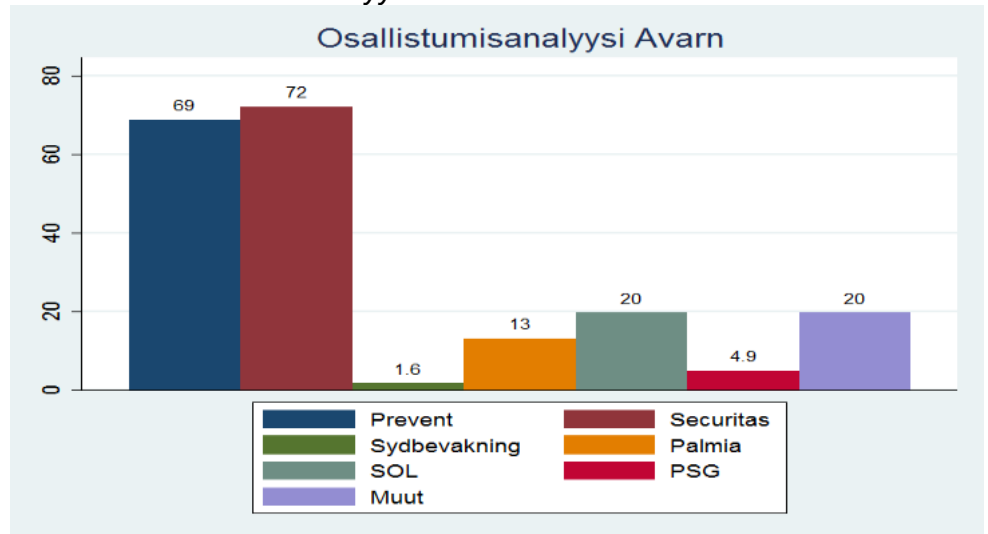
Taulukko 4: Preventin asiakkaiden pyydetty ja saadut tarjoukset sekä edellinen sopimuskumppani

<i>Toimija</i>	<i>Pyydettyjä tarjouksia (lkm)</i>	<i>Saatuja tarjouksia (lkm)</i>	<i>Edellinen tuottaja (lkm)</i>
<i>Securitas</i>	60	50	20
<i>Avarn</i>	35	25	13
<i>Prevent</i>	43	37	1
<i>Sydbevakning</i>	3	1	0
<i>ISS</i>	57	41	5
<i>Palmia</i>	2	0	0
<i>SOL</i>	15	9	1
<i>PSG</i>	4	2	0
<i>Joku muu</i>	11	11	2
Vastaajien lkm	90	76	42
Yhteensä tarjouksia	230	176	-

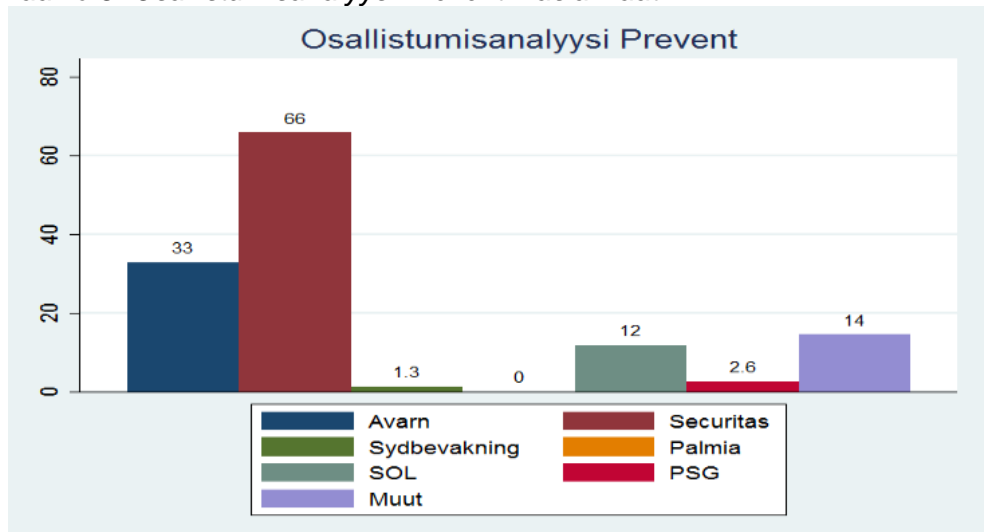
187. KKV:n osallistumisanalyysi perustuu Avarnin ja Preventin asiakkaiden saamia tarjouksia koskeviin tietoihin. Osallistumisanalyysissä virasto on tarkastellut, kuinka usein osapuolet ovat kohdanneet toisensa ja muut kilpailijansa tarjouskilpailuissa.

188. Vastausten perusteella Securitas osallistui 72 %:in ja Prevent 69 %:in Avarnin asiakkaiden tarjouskilpailuista. Preventin asiakkaiden tarjouskilpailuissa Securitas oli läsnä 66 %:ssa tapauksista ja Avarn 33 %:ssa. Osallistumisanalyysi osoittaa, että Avarn ja Prevent kohtaavat toisensa tarjouskilpailuissa hyvin usein ja näyttäytyvät näin ollen toisilleen läheisinä kilpailijoina. Osallistumisanalyysin tulokset havainnollistetaan kuvaajissa 11 ja 12.

Kaavio 4: Osallistumisanalyysi Avarnin asiakkaat



Kaavio 5: Osallistumisanalyysi Preventin asiakkaat



189. Avarnin ja Preventin asiakkailta kysyttiin myös, mitä palveluntarjoajaa ne pitivät toiseksi ja kolmanneksi parhaana vaihtoehtoinaan valitessaan viiemäksi vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen tarjoajan. Edelliseen kysymykseen vastasi 50 Avarnin ja 56 Preventin asiakasta ja jälkimmäiseen 46

Avarnin ja 48 Preventin asiakasta. KKV:n ranking-analyysi perustuu kyseisiin vastauksiin.

190. Ranking-analyysin mukaan Avarnin asiakkaista puolet piti toiseksi parhaana vaihtoehtona Securitasta ja noin neljännes Preventiä. Asiakkaista 43 %:ia piti Preventiä ja 18 %:ia Securitasta kolmanneksi parhaana vaihtoehtonaan. Preventin asiakkaista Securitasta piti toiseksi parhaana tarjoajana yli puolet vastaajista (55 %) neljännes (25 %) Avarnia. Kolmanneksi parhaana Preventin asiakkaat pitivät useimmiten Securitasta (35 %) ja toiseksi tyypillisimmin Avarnia (21 %).
191. Ranking-analyysi osoittaa, että Avarnin voittaessa tarjouskilpailun Prevent sijoittuu tarjouskilpailussa joko toiseksi tai kolmanneksi. Vastaavasti Preventin voittaessa tarjouskilpailun Avarn sijoittuu tarjouskilpailussa joko toiseksi tai kolmanneksi. Vastausten perusteella on myös selvää, että vain harva Avarnin tai Preventin asiakkaista pitää keskisuuria tai pieniä palveluntuottajia toiseksi tai kolmanneksi parhaana vaihtoehtona. Myös ranking-analyysin perusteella osapuolet ovat toisilleen läheisiä kilpailijoita. Viraston asiakaskyselyn tulokset tarjousten paremmuusjärjestyksestä esitetään taulukoissa 5 ja 6.

Taulukko 5: Ranking-analyysi Avarnin asiakkaille.

<i>Toimija</i>	<i>Toinen sija (lkm)</i>	<i>%</i>	<i>Kolmas sija (lkm)</i>	<i>%</i>
<i>Securitas</i>	25	50 %	9	20 %
<i>Avarn</i>	2	4 %	2	4 %
<i>Prevent (ml. ISS)</i>	11	22 %	20	43 %
<i>Prevent</i>	2	4 %	2	4 %
<i>Sydbevakning</i>	0	0 %	0	0 %
<i>ISS</i>	9	18 %	18	39 %
<i>Palmia</i>	1	2 %	3	7 %
<i>SOL</i>	3	6 %	3	7 %
<i>PSG</i>	2	4 %	1	2 %
<i>Joku Muu</i>	6	12 %	8	17 %
<i>Yhteensä</i>	50	-	46	-

Taulukko 6: Ranking-analyysi Preventin asiakkaille

Toimija	Toinen sija (lkm)	%	Kolmas sija (lkm)	%
Securitas	31	55 %	17	35 %
Avarn	14	25 %	10	21 %
Prevent	0	0 %	1	2 %
Sydbevakning	0	0 %	0	0 %
ISS	5	9 %	8	17 %
Palmia	0	0 %	0	0 %
SOL	3	5 %	2	4 %
PSG	1	2 %	1	2 %
Joku Muu	2	4 %	9	19 %
Yhteensä	56	-	48	-

192. Virasto on toistanut edellä kuvatut kilpailun läheisyyteen liittyvät analyysit myös luokittelemalla asiakkaat näiden sopimukseen liittyvän liikevaihdon perusteella eri kokoluokkiin sekä ryhmittelemällä asiakkaat sen mukaan, miten laajalla alueella ne käyttävät sopimukseen liittyviä palveluita.⁷⁶
193. Edellä esitettyihin, koko asiakaskuntaa kuvaaviin tuloksiin verrattuna Prevent on ollut erityisen aktiivinen tarjoaja ja sijoittunut usein toiseksi Avarnille pienempien asiakkaiden järjestämissä kilpailutuksissa. Lisäksi Prevent näyttäytyy läheisempänä vaihtoehtona erityisesti Avarnin paikallisille asiakkaille. Avarn puolestaan on tarjonnut suhteellisesti useammin ja sijoittunut useammin toiseksi Preventin suurten asiakkaiden kilpailutuksissa. Avarnin osallistuminen ja tarjouskilpailumenestys on ollut samankaltaista Preventin paikallisten ja monipisteasiakkaiden tarjouskilpailuissa. Keskisuuret ja pienet toimijat eivät ole sijoittuneet toiseksi yhdessäkään kilpailutuksissa, joissa asiakkaalla on ollut sopimus useammasta kuin yhdestä toimipisteestä Avarnin/Preventin kanssa.
194. Viraston asiakaskyselyn vastausten perusteella laaditun osallistumisanalyysin ja ranking-analyysin perusteella kummankin osapuolen läheisimmät kilpailijat ovat Securitas ja kaupan toinen osapuoli. Kolme suurinta toimi-

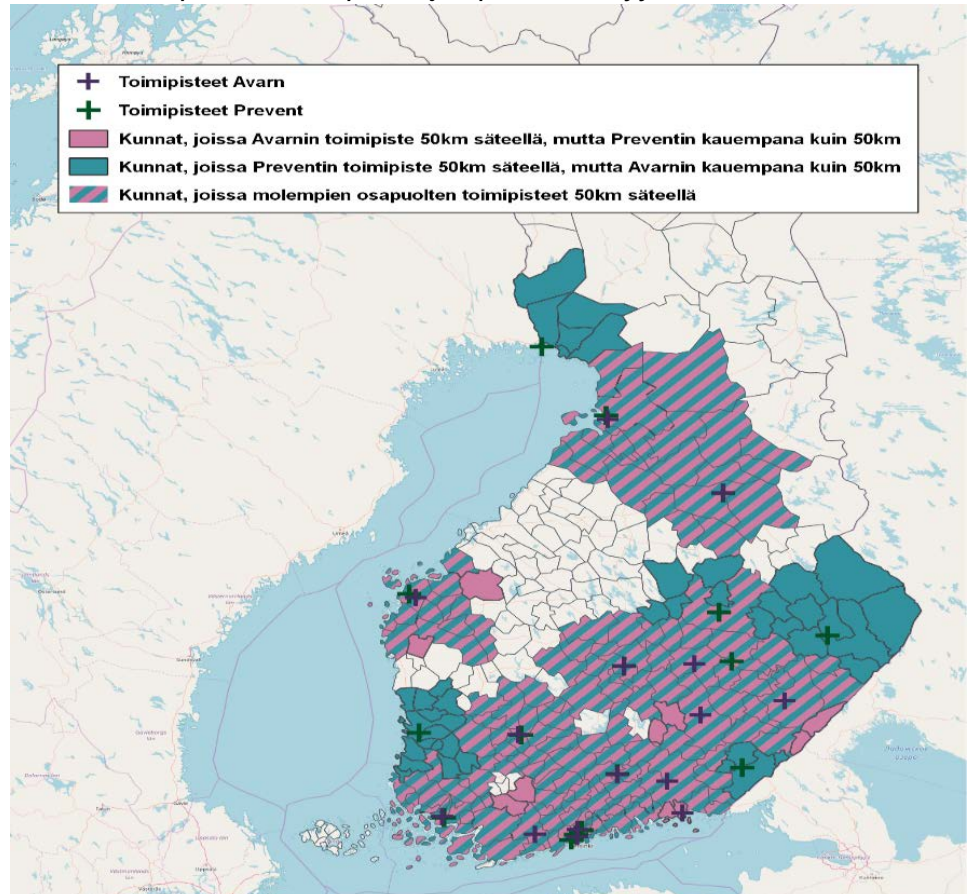
⁷⁶ KKV tarkasteli erikseen alle 100 000 euron, 100 000 – 500 000 euron ja yli 500 000 euron sopimuksia sekä yhden kunnan, 2-3 kunnan ja yli 3 kunnan alueella toimivia asiakkaita.

jaa näyttäytyvät selvästi aktiivisimpina tarjoajina ja ne sijoittuvat järjestelmällisesti tarjouskilpailuissa parhaimpien tarjoajien joukkoon. Asiakkaiden luokittelu sopimuksen koon ja maantieteellisen laajuuden perusteella tuottaa yksityiskohtaisempaa tietoa osapuolten välisestä kilpailun läheisyydestä, mutta ei muuta analyysin johtopäätöksiä.

8.5.3 Kartta-analyysi

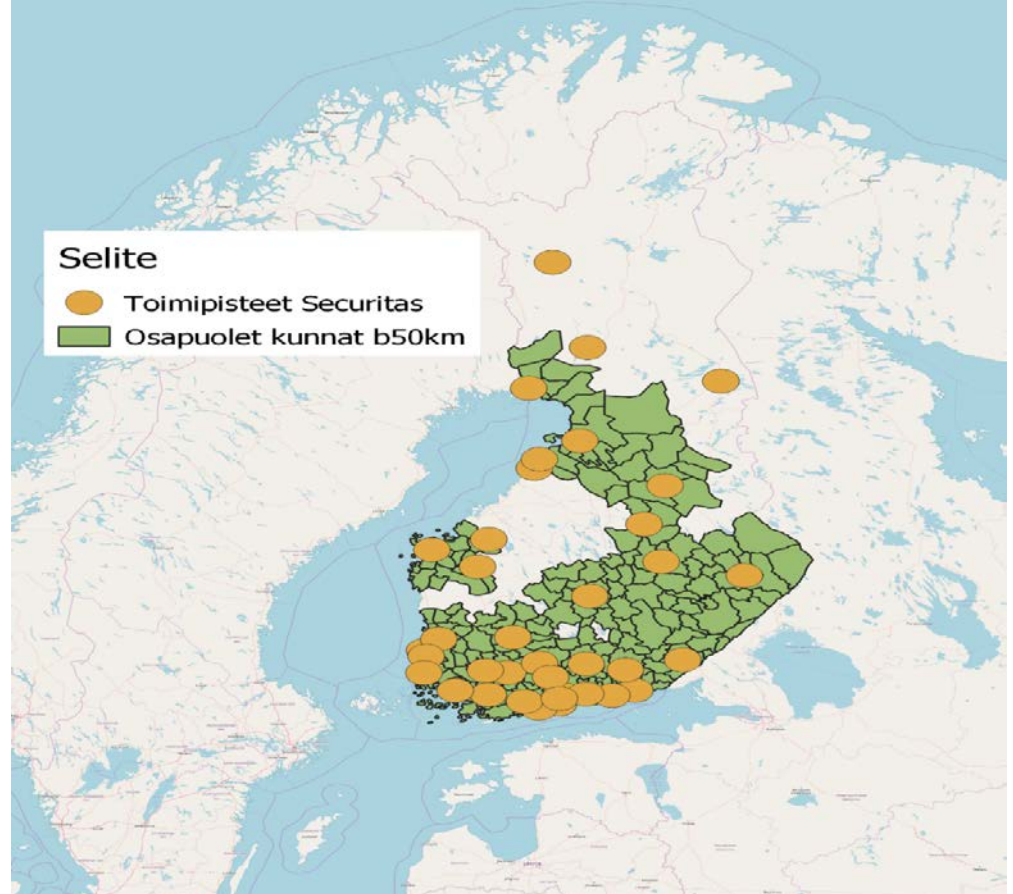
195. Virasto on täydentänyt edellä kuvattua tarjousanalyysiä tarkastelemalla vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen kilpailutilannetta kartta-analyysin avulla. Viraston tavoitteena on ollut selvittää, näyttäytyvätkö osapuolet toimipisteverkostojen valossa läheisiltä kilpailijoilta. Tässä tarkoituksessa virasto on selvittänyt, ovatko osapuolten toimipisteverkostot päällekkäisiä.
196. Virasto on myös verrannut markkinajohtaja Securitaksen ja osapuolten toimipisteverkostoja. Tarkoituksena on ollut erityisesti selvittää, muodostuuko keskittymän seurauksena alueita, joissa se on ainoa läsnä oleva merkittävä toimija. Lisäksi virasto on tarkastellut muiden kuin kolmen suurimman toimijan toimipisteverkostojen laajuutta.
197. Kartassa 1 on esitettyä osapuolten toimipaikkaverkostot. Preventin toimipaikkoja on kuvattu vihreillä symboleilla ja Avarnin liiloilla symboleilla. Preventillä on 17 ja Avarnilla 15 toimipaikkaa.
198. Viraston selvitysten perusteella toimipisteen tyypillinen toimintasäde on noin 30–50 kilometriä. Kartassa on merkitty liilalla värillä kunnat, joissa Avarnin toimipiste on 50 kilometrin säteellä kunnan rajasta, mutta Preventin toimipisteet ovat kunnasta kauempana kuin 50 kilometrin päässä. Vastaavasti sinisellä on merkitty kunnat, joissa Preventin toimipiste on 50 kilometrin säteellä, mutta Avarnin toimipisteet ovat kunnasta kauempana kuin 50 kilometrin päässä. Kunnat, joissa sekä Avarn että Prevent ovat läsnä 50 kilometrin etäisyydellä on esitetty kartassa kaksivärisinä.
199. Kartasta nähdään, että sekä Avarn että Prevent ovat läsnä Etelä-Suomen suurimmissa kaupungeissa. Preventin pohjoisin toimipiste on Torniossa ja Avarnin Oulussa. Kartasta havaitaan myös, että osapuolten toimipaikat sijaitsevat pääsääntöisesti samoilla alueilla. Selvästi yleisimpiä ovat kunnat, joissa sekä Avarn että Prevent toimivat. Kuntia, jotka sijaitsevat vain Avarnin vaikutusalueella on yhteensä 10 ja kuntia, jotka sijaitsevat vain Preventin vaikutusalueella on noin 40. Vain Preventin vaikutusalueella sijaitsevista kunnista kuusi sijaitsee Tornion seudulla, jossa Preventin toimipiste käytännössä palvelee vain alueella sijaitsevaa [REDACTED].
200. Kartan perusteella voidaan todeta, että osapuolten toimipaikkaverkostot ovat päällekkäisiä eivätkä limittäisiä. Tämä puolestaan viittaa siihen, että osapuolet kilpailevat samoista asiakkaista ja ovat siten toisilleen läheisiä kilpailijoita.

Kartta 1: Osapuolten toimipaikkojen päällekkäisyys



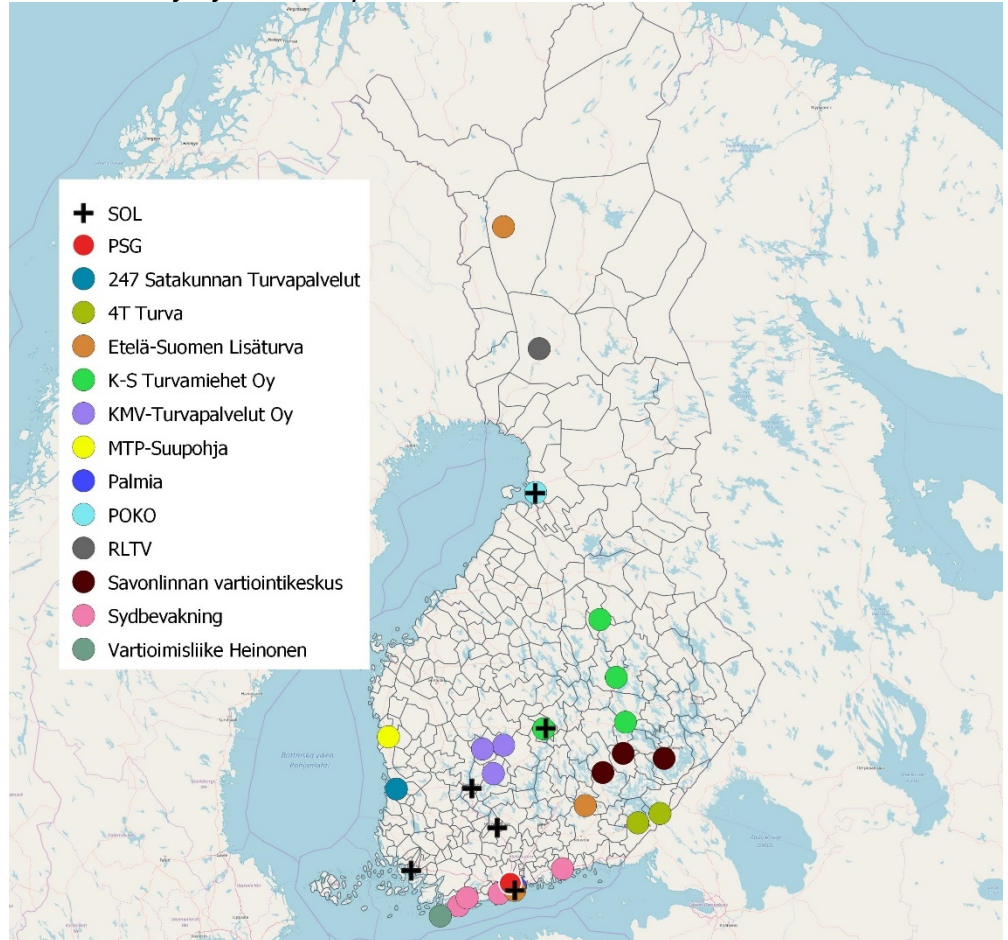
201. Kartassa 2 on esitettyinä Securitaksen toimipaikat sekä kunnat, jotka sijaitsevat osapuolten vaikutusalueella.
202. Securitaksella on yhteensä 39 toimipaikkaa. Kartasta havaitaan, että Securitas on tyypillisesti läsnä kunnissa, joissa myös osapuolilla on toimipaikkoja. Ainoastaan rajatuilla alueilla Etelä-Savossa ja Pohjois-Pohjanmaalla havaitaan kuntia, joissa osapuolet ovat läsnä mutta joissa Securitaksella ei ole toimipaikkoja. Kartan perusteella voidaan todeta, että yrityskauppa johtaa valtaosalla alueista siihen, että merkittävien toimijoiden määrä vähenee kolmesta kahteen eikä kahdesta yhteen.

Kartta 2: Securitaksen toimipaikat



203. Virasto on lisäksi tarkastellut osapuolten muiden suurimpien kilpailijoiden toimipaikkaverkostoja. Kartassa 3 on esitettyä Palmian, SOL:n, PSG Turvan, Sydbevakningin, POKOn, 4T Turvan, K-S Turvamiesten, KMV-Turvapalvelujen, 247 Satakunnan Turvapalveluiden ja Etelä-Suomen Lisäturvan, Liike- ja teollisuusvartiointi RLTV:n, Savonlinnan Vartiointikeskuksen ja MTP Suupohja Oy:n toimipaikkaverkostot.
204. Kartasta havaitaan, että SOL:lla on tarkastelluista toimijoista laajin toimipisteverkosto. Tämän jälkeen laajimmat verkostot ovat Sydbevakningilla ja K-S Turvamiehillä. K-S Turvamiehet toimii Pohjois-Savossa ja Keski-Suomessa, Sydbevakning Uudellamaalla. SOL:n lisäksi yhdelläkään toimijalla ei ole toimipaikkoja yli kahdessa maakunnassa. Kartan perusteella voidaan todeta, että ainoastaan Avarnilla, Preventillä ja Securitaksella on kattava toimipaikkaverkosto.

Kartta 3: Pk-yritysten toimipaikkaverkostot



8.6 Julkiset hankinnat

8.6.1 Johdanto

205. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on tarkastellut vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden markkinarakennetta ja kilpailun läheisyyttä erikseen julkisissa hankinnoissa. Julkisten hankintojen tarkasteleminen erikseen on KKV:n näemyksen perusteltua ainakin kolmesta syystä. Ensinnäkin julkisen sektorin hankinnat ovat merkittävä osa vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden kokonaisliiketoiminnasta. Toiseksi vaikka julkiset hankinnat eivät muodosta välttämättä omaa kilpailuoikeudellisesti relevanttia markkinaansa, niihin liittyvät tarjouskilpailut ovat luonteeltaan siinä määrin samankaltaisia, että yrittäjäkaupan kilpailuvaikutusten analysoimiseksi on relevanttia tutkia, miten

läheisiä kilpailijoita yrityskaupan osapuolet ovat kyseisellä asiakassegmentillä. Kolmanneksi, julkisiin hankintoihin liittyvistä tarjouskilpailuista on saatavilla monipuolisempi ja yksityiskohtaisempi tilastoaineisto kuin muista vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen asiakkaista.

206. Virasto on käyttänyt julkisten hankintojen analyysissään viittä eri aineistolähdettä:
- Osapuolten toimittamat tiedot tarjouskilpailuista, joihin osapuolet osallistuivat vuosina 2015-2018
 - Valtion yhteishankintayksikkö Hanselin puitejärjestelyihin liittyvät kilpailutukset ja toteutunut myynti
 - Valtion hankintoihin liittyvä avoin data
 - Kymmenen väkiluvultaan suurimman kunnan toimittama tarjouskilpailuaineisto
 - Kuntien hankintoihin liittyvä avoin data
207. Viraston hyödyntämät aineistot ovat osittain keskenään päällekkäisiä, eli niihin sisältyy samoja hankintoja ja tarjouskilpailuja. Päällekkäisyys ei ole kuitenkaan täydellistä, minkä vuoksi jokainen tarkasteltu aineisto sisältää sellaista tietoa kilpailutilanteesta tietyllä markkinalla, jota muut aineistot eivät sisällä.

8.6.2 Osapuolten toimittamat tiedot julkisiin hankintoihin liittyvistä tarjouskilpailuista

208. Osapuolten toimittaman aineiston perusteella osapuolet ovat osallistuneet vuodesta 2015 lähtien yhteensä 110:een julkisiin hankintoihin liittyvään tarjouskilpailuun. Aineisto sisältää Hanselin puitejärjestelyihin liittyviä asiakaskohtaisia kilpailutuksia, kuntien ja kuntayhtymien kilpailutuksia sekä muun muassa valtio- tai kuntaomisteisten yhtiöiden kilpailutuksia. Avarn osallistui näistä [REDACTED] ja Prevent [REDACTED]. Taulukossa 7 on esitetty osapuolten toimittaman aineiston perusteella lasketut osallistumiseen ja voittoihin liittyvät tunnusluvut.

Taulukko 7: Osapuolten osallistuminen ja voitot julkisiin hankintoihin liittyvissä tarjouskilpailuissa 2015-2018

	N	Avarn voitot	Prevent voitot	Avarn voitto-%	Prevent voitto-%
Molemmat läsnä	[REDACTED]				
Vain Avarn	[REDACTED]				
Vain Prevent	[REDACTED]				

209. Molemmat osapuolet olivat yhtä aikaa läsnä ■■■ tarjouskilpailussa. Avarn kohtasi Preventin siten ■■■ prosentissa osallistumistaan tarjouskilpailuista ja Prevent Avarnin ■■■ prosentissa osallistumistaan tarjouskilpailuista. Aineisto ei sisältänyt tietoa muista tarjouskilpailuihin osallistuneista yrityksistä.
210. Niistä tarjouskilpailuista, joihin molemmat osapuolet osallistuivat yhtä aikaa, osapuolet voittivat yhteensä ■■■ tarjouskilpailua (■■■ % ■■■:stä tarjouskilpailusta). Avarn voitti näistä ■■■ ja Prevent ■■■, eli Avarnin voittoprosentti oli ■■■ % ja Preventin ■■■ %.
211. Avarn osallistui yhteensä ■■■ kilpailutukseen, joihin Prevent ei osallistunut, ja voitti näistä ■■■ eli ■■■ %. Prevent osallistui ■■■ tarjouskilpailuun, joissa Avarn ei ollut läsnä, ja voitti näistä ■■■ eli ■■■ %. Toisin sanoen Avarnin voittoprosentti oli suurin ■■■. Preventin voittoprosentti oli ■■■.
212. Varsinaisen voittoanalyysin suorittaminen tapauksessa on kuitenkin vaikeaa, koska tarjouskilpailut ovat luonteeltaan hyvin erilaisia, eikä virastolla ole ollut käytössään kaikkia niitä seikkoja (erityisesti tarjouspyynnön sisältö, sopimukseen liittyvien kohteiden sijainti ja muut tarjouskilpailuun osallistuneet yritykset), joiden voidaan myös olettaa vaikuttavan voittotodennäköisyyksiin.
213. Aineiston valossa osapuolet vaikuttavat toistensa läheisiltä kilpailijoilta julkisiin hankintoihin liittyvissä tarjouskilpailuissa. Osapuolet kohtaavat toisensa noin ■■■ %:ssa osallistumistaan tarjouskilpailuista. Avarnin ja Preventin yhteenlaskettu osuus voitetuista tarjouskilpailuista on ■■■, noin ■■■ %. Preventin todennäköisyys voittaa tarjouskilpailu on yksinkertaisen keskiarvovertailun perusteella ■■■.

8.6.3 Valtion ostot

8.6.3.1 Hanselin puitejärjestelyt

214. Hansel on järjestänyt vuodesta 2008 lähtien yhteensä 11 kilpailutusta, joihin on liittynyt vartiointi- ja turvallisuuspalveluita. Hansel kilpailutti vuonna 2008 erikseen varsinaiset turvallisuuspalvelut, mutta tämän jälkeen turvallisuuspalvelut on kilpailutettu osana toimitilojen käyttäjäpalvelujen kilpailutusta. Toimitilojen käyttäjäpalveluihin liittyvät sekä kokonaispalvelu (turvallisuus ja siivous) että turvallisuuspalvelut. Osallistuminen kokonaispalvelun kilpailutukseen edellyttää tarjouksen jättämistä molempien osa-alueiden kilpailutuksiin. Kokonaispalvelujen kilpailutuksissa turvallisuusalan yritykset kuten osapuolet ja Securitas ovat tyypillisesti tarjonneet yhdessä siivouspalveluita tuottavan yrityksen kanssa.

215. Vuosina 2013–2017 puitejärjestelyihin liittyvät ostot olivat keskimäärin 8,1 miljoonaa euroa vuodessa, josta noin 70 % liittyi vartiointi- ja turvallisuuspalveluihin ja 30 % kokonaispalveluihin, jotka siis jakautuvat edelleen vartiointi- ja siivouspalveluihin.
216. KKV:n suorittamassa rakenteellisessa tarkastelussa osapuolten myynniksi on laskettu kaikki ISS Palveluiden, Prevent 360 Turvallisuuspalveluiden, Avarn Securityn, Sector Alarmin ja G4S:n myynti. Kokonaispalvelujen myynnistä ei ole erotettavissa erikseen siivous- ja turvallisuuspalveluita, minkä vuoksi esimerkiksi ISS Palveluiden myyntiä ei ole erotettavissa ISS Securityn (nykyisen Preventin) myynnistä. Tapauksissa, joissa turvallisuusalan yritys on tarjonnut kokonaispalvelua yhdessä siivousalan yrityksen kanssa, koko sopimukseen liittyvä liikevaihto on allokoitu markkinaosuuslaskelmissa turvallisuusalan yrityksille. Osapuolten osalta menettely koskee ainoastaan yhtä yhteenliittymää. Kilpailijoilla tällaisia yhteenliittymiä on ollut kaksi.
217. Yrityskaupan molemmat osapuolet osallistuivat kaikkiin kahdeksaan vartiointi- ja turvallisuuspalveluja koskevaan kilpailutukseen. Avarnin edeltäjiin kuuluva G4S tarjosi vuoden 2012 kokonaispalveluiden kilpailutuksessa yhdessä Lassila ja Tikanojan kanssa. Lisäksi Prevent (ja sen edeltäjät) on toiminut kokonaispalveluiden kilpailutuksiin osallistuvan ISS Palveluiden vartiointipalveluiden tuottajana, ja ollut siten osallinen kaikissa Hanselin puitejärjestelyiden tarjouskilpailuissa.
218. Osapuolet ovat tulleet valituiksi puitejärjestelytoimittajaksi kaikissa osallistumisissaan tarjouskilpailuissa, eli yhteensä 20 kertaa. Muita valittuja on ollut keskimäärin 1,4 toimittajaa tarjouskilpailua kohden. Osapuolten lisäksi valituksi ovat tulleet Securitas (6 kertaa, joista kaksi yhdessä RTK-Palveluiden kanssa), SOL (5 kertaa), Coor (2 kertaa), Lassila ja Tikanoja (2 kertaa, joista kerran yhdessä G4S:n kanssa) ja Palmia (1 kerran).
219. Hansel-aineiston yhteenlaskettu ostojen arvo on vuosina 2008–2018 noin 52 miljoonaa euroa. Osapuolten ja niin edeltäjien yhteenlaskettu osuus tästä myynnistä oli ■%. Mikäli tarkastelu rajataan vuosiin 2013–2018, osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus oli ■%. Osapuolten suurimman kilpailijan markkinaosuus vuosina 2008 oli ■% ja vuosina 2013–2018 yhteensä ■%. Taulukko 8 raportoi osapuolten markkinaosuudet erikseen kokonaispalveluiden ja turvallisuuspalveluiden kilpailutuksiin liittyvästä myynnistä. Osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus oli yli ■% kummassakin segmentissä sekä vuosina 2008–2018 että 2013–2018.

Taulukko 8: Osapuolten markkinaosuudet Hanselin puitejärjestelyihin liittyvästä myynnistä 2008–2018

	Vuodet 2008-18			Vuodet 2013-18		
	Avarn	Prevent	Yht.	Avarn	Prevent	Yht.
<i>Kokonaispalvelut</i>	■	■	■	■	■	■
<i>Turvallisuus</i>	■	■	■	■	■	■
<i>Kaikki</i>	■	■	■	■	■	■

220. Yhteenvedona Hanselin puitejärjestelyistä virasto toteaa molempien osapuolten aseman Hanselin puitejärjestelyjen kautta tehdyissä hankinnoissa olevan erittäin vahvan. Osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus sekä turvallisuuspalveluiden että kokonaispalveluiden kilpailutuksissa on ollut noin ■%. Avarn ja Prevent ovat ■ puitejärjestelyihin liittyvissä hankinnoissa. Securitaksen osuus Hanselin kautta tehdyistä ostoista on huomattavan alhainen verrattuna sen markkinaosuuteen koko vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden markkinasta.

8.6.3.2 Valtion virastojen ostolaskut (avoin data)

221. KKV on tarkastellut valtion virastojen ostoja myös avoimen datan avulla.⁷⁷ Avoin data sisältää periaatteessa myös puitejärjestelyihin liittyvät ostot, mutta sen lisäksi myös puitejärjestelyiden ulkopuolella tapahtuvat ostot.
222. Avoimen datan käyttöä kilpailuanalyysiin hankaloittaa jossain määrin se, että ostolaskujen tiliointi ei ole tyypillisesti niin yksityiskohtaista, että se mahdollistaisi tiettyyn kilpailuoikeudellisesti relevanttiin tuotemerkkinaan liittyvien ostojen erottamisen aineistosta. Vartiointi- ja turvallisuuspalveluihin liittyvät ostot on saatettu ryhmitellä esimerkiksi kategoriaan ”muut palvelut”. Koska muut palvelut sisältävät myös monia muita palveluita kuin vartiointi- ja turvallisuuspalveluja, ei kyseiseen kategoriaan liittyvää myyntiä voida katsoa suoraan vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen myynniksi. Lisäksi vartiointi- ja turvallisuuspalveluja tuottavat yritykset esiintyvät ostolaskudatassa usein myös muissa kategorioissa kuin siinä, joka sisältää pääosan vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen ostoista.
223. Avoimen ostolaskudatan perusteella on edellisestä ongelmasta huolimatta mahdollista tarkastella vartiointi- ja turvallisuuspalveluita tuottavien yritysten keskinäisiä voimasuhteita. Sen sijaan, että aineistosta pyrittäisiin tunnistamaan kaikki vartiointi- ja turvallisuuspalveluihin liittyvät ostot, siitä voidaan erottaa kaikki ostot sellaisilta yrityksiltä, joiden tiedetään tuottavan vartiointi- ja turvallisuuspalveluita. KKV on yhdistänyt ostolaskuaineistot Poliisihallituksen rekisteriin vartiointiluvanhaltijoista y-tunnusten avulla.

⁷⁷ www.avoindata.fi

Yhdistämisen jälkeen virasto on tarkastellut, kuinka paljon vartiointiluvan haltijat ovat myyneet palveluitaan eri tuotekategorioihin.

224. Tämän tarkastelun perusteella kyseisten yritysten myynti on tyypillisesti keskittynyt yhteen tai kahteen kategoriaan, joiden voidaan olettaa sisältävän vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden ostot. Analyysin seuraavassa vaiheessa KKV on järjestänyt kyseisen kategorian toimittajat alenevaan järjestykseen kokonaisostojen perusteella ja poistanut listalta toimijat, joiden myynnin kyseisessä kategoriassa voidaan olettaa liittyvän kyseisen yrityksen tarjoamiin muihin palveluihin. Aineistosta rajattuja, vartiointiluvallisia yrityksiä ei ole mainittu yrityskauppailmoituksessa tai missään muussaakaan tutkinnan aikana saadussa näytössä vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen tuottajina, mikä myös puolustaa niiden poistamista tarkastelusta.
225. Valtion virastojen avoimessa datassa vartiointi- ja turvallisuuspalvelut on kirjattu aineistossa hankintakategorioihin Toimitilat sekä Hallinnolliset palvelut. Virasto on rajannut tarkastelunsa näihin kahteen kategoriaan ja vuoteen 2017.
226. Edellä mainittujen rajaustenkin jälkeen aineistoon jää joitain toimittajia, joiden myynnistä jopa suurin osa liittyy muihin toimitilapalveluihin ja hallinnollisiin palveluihin kuin vartiointiin ja turvallisuuteen. Taulukossa 9 on lueteltu kaikki rajausten jälkeen aineistossa esiintyvät toimittajat, joiden myynti valtion virastoille ylitti 10 000 euroa. Kokonaisymyynnin lisäksi taulukossa on lueteltu, kuinka monelle eri kirjanpitoyksikölle (virastolle) kyseinen toimittaja on myynyt palveluitaan. Eri toimijoiden osuudet on laskettu vartiointiluvallisten toimijoiden Toimitilat- ja Hallinnolliset palvelut -kategorioiden kokonaisymyynnistä edellä mainittuja rajauksia soveltaen.

Taulukko 9: Valtion virastojen ostot eri toimittajilta vuonna 2017. Lähde: avoin data ja Prevent

Järjestys	Toimittaja	Myynti	Asiakkaat	Osuus	Kum. osuus
1	ISS Palvelut Oy / Prevent 360	5441591	42	40,6 %	41 %
2	Avarn Security Oy	3062476	26	22,9 %	64 %
3	SOL Palvelut Oy	2245063	29	16,8 %	80 %
4	Securitas Oy	1139666	34	8,5 %	89 %
5	Prevent 360	1036354	30	7,7 %	97 %
6	Coor Service Management Oy	106921	8	0,8 %	97 %
7	Palmia Oy	95197	15	0,7 %	98 %
8	Secon Security Oy	60530	5	0,5 %	99 %
9	Local Crew Oy	46112	2	0,3 %	99 %
10	Sydbevakning Ab	23020	2	0,2 %	99 %
11	Forssan Liikevartiointi Oy	22934	4	0,2 %	99 %
12	Kokkolan Vartiointi ja Kiinteistöva	10475	1	0,1 %	99 %

227. Taulukon 9 perusteella valtion ostoista noin 97 % on keskittynyt viidelle suurimmalle toimijalle. ISS Palveluiden osalta myyntiin on sisällytetty vain ne julkisen sektorin toimijat, joille Prevent tuottaa vartiointi- ja turvallisuuspalvelut. Toisin sanoen ISS Palveluiden myynti ei sisällä muita kiinteistönhuollon palveluita. SOL Palveluiden myynti todennäköisesti sisältää merkittävässä määrin myös muita kiinteistönhallinnan palveluita kuin vartiointi- ja turvallisuuspalveluita, mikä yliarvioi SOL:n osuutta valtion ostoista.
228. Osapuolten yhteenlaskettu osuus valtion ostoista on myös avoimen datan perusteella erittäin korkea, noin 72 %, josta 48 prosenttiyksikköä liittyy Preventiin ja 23 % Avarniin. Seuraavaksi suurin toimittaja on SOL Palvelut tai Securitas riippuen siitä, kuinka suuri osuus SOL:n myynnistä liittyy muihin kuin vartiointi- ja turvallisuuspalveluihin. Avoin data sisältää ostoja yhteensä 56 toimijalta. Muiden kuin neljän suurimman toimijan yhteenlaskettu myynti edustaa kuitenkin ainoastaan noin 3 prosenttiyksikköä kokonaisostoista. Tämäkin luku todennäköisesti liioittelee pienten yhteenlaskettua osuutta, koska alle 10 000 euron toimittajista ei ole karsittu toimijoita, joiden myynti sisältää merkittävässä määrin myös muita kuin vartiointi- ja turvallisuuspalveluita.
229. Kaiken kaikkiaan valtion avoimen ostolaskudatan tarkastelu vahvistaa käsityksen, jonka mukaan osapuolten markkina-asema on erityisen vahva valtion virastojen hankinnoissa. Sekä Hanselin puitejärjestelyjä koskevan aineiston että ostolaskudatan perusteella Avarn ja Prevent ovat selvästi kaksi suurinta valtion vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen tuottajaa. Osapuolten lisäksi käytännössä ainoastaan Securitas ja mahdollisesti SOL Palvelut ovat myyneet taloudellisesti merkityksellisen määrän palveluita valtion virastoille.

8.6.4 Kuntien hankinnat

8.6.4.1 Kymmenen suurimman kunnan tarjouskilpailut

230. Virasto pyysi kymmeneltä asukasluvultaan suurimmalta kunnalta⁷⁸ aineiston näiden järjestämistä, vartiointi- ja turvallisuuspalveluihin liittyvistä tarjouskilpailuista vuodesta 2012 lähtien. Kyseisten kuntien yhteenlaskettu asukasluku vastaa 40 % Suomen asukasluvusta. Koska suurimpien kuntien osuus taloudellisesta aktiviteetista on vielä suurempi kuin niiden osuus väestöstä, aineiston voidaan katsoa todennäköisesti edustavan merkittävää osaa kuntien järjestämien vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen kilpailutusten taloudellisesta kokonaisvolyymistä.
231. Suurimmilta kunnilta kerätty aineisto sisälsi yhteensä 23 eri tarjouskilpailua. Osapuolista Avarn (ml. G4S ja Turvatiimi) oli osallistunut näistä 20 tarjouskilpailuun ja Prevent (ml. ISS Security ja ISS Palvelut) 15 kilpailutukseen. Kilpailijoista Securitas osallistui 22 tarjouskilpailuun. Kolmen

⁷⁸ Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu, Turku, Jyväskylä, Lahti, Kuopio ja Pori.

isoimman yrityksen jälkeen useimmin kuntien järjestämiin tarjouskilpailuihin osallistui PSG Turva, joka osallistui kahteen kilpailutukseen Espoossa ja yhteen Vantaalla. Pohjolan koiravartiointi osallistui kolmeen kilpailutukseen Oulussa ja Satakunnan Turvapalvelut kahteen kilpailutukseen Porissa. Muut yritykset osallistuivat kukin vain yhteen kilpailutukseen.

232. Osapuolet voittivat aineiston 23 tarjouskilpailusta yhteensä 11, eli 48 %. Avarn voitti seitsemän tarjouskilpailua, Prevent neljä ja Securitas kahdeksan. Kolmen suurimman toimijan markkinaosuus voitetuista tarjouskilpailuista oli siten 82 %.
233. Osapuolet osallistuivat yhtä aikaa 12 kilpailutukseen. Näistä yhdessä⁷⁹ osapuolet olivat ainoita tarjoajia ja kuudessa kilpailutukseen osallistui yksi toinen kilpailija. Jompikumpi osapuolista voitti 8 kyseisistä 12 tarjouskilpailusta, joissa molemmat osapuolista olivat läsnä. Näistä voitoista 4 oli sellaisia, joissa toinen osapuoli sijoittui tarjouskilpailun toiselle sijalle.⁸⁰
234. Yhteenvetona suurimpien kuntien toimittamasta tarjouskilpailuaineistosta KKV toteaa kyseisen markkinasegmentin olevan erittäin keskittynyt kolmelle suurimmalle yritykselle. Osapuolet ja Securitas osallistuvat suurimpaan osaan tai lähes kaikkiin suurimpien kaupunkien kilpailutuksista. Osapuolten välisestä kilpailun läheisyydestä voidaan pitää osoituksena sitä, että toisen osapuolen voittaessa tarjouskilpailun, johon molemmat osapuolet osallistuivat, kaupan toinen osapuoli sijoittui toiseksi joka toisessa kilpailutuksessa. Muiden kuin kolmen suurimman yritysten osallistuminen on maantieteellisesti erittäin rajoittunutta. Vaikka otoksen perusteella ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä koko kuntasektorin kilpailutilanteesta, KKV kiinnittää huomiota myös osapuolten suureen (48 %) markkinaosuuteen aineiston sisältämien tarjouskilpailujen voitoista.

8.6.4.2 Kuntien avoin data

235. KKV:n selvitysten perusteella yhteensä 16 kuntaa julkaisee ostolaskutietojaan avoimena datana.⁸¹ Neljän kunnan julkaisemat aineistot eivät kuitenkaan sisältäneet tarjoajien y-tunnuksia, minkä vuoksi virasto ei voinut yhdistää aineistoa vartiointiluvan haltijoita koskevaan rekisteriin, ja kyseiset kunnat rajattiin tarkastelun ulkopuolelle.⁸² Vuodet, joilta aineistoa oli saatavilla, vaihtelivat kuntakohtaisesti. KKV käytti analyysissään kunta-aineistojen viimeisintä vuotta.

⁷⁹ Kahdessa, mikäli mukaan lasketaan yksi kilpailutus, jossa kolmannen tarjoajan tarjous hylättiin.

⁸⁰ On mahdollista, että kyseisiä kilpailutuksia oli 5, sillä virastolla ei ole tietoa yhden osapuolten voittaman tarjouskilpailun osalta yritysten keskinäisestä järjestyksestä.

⁸¹ Espoo, Hamina, Helsinki, Hämeenlinna, Joensuu, Kauniainen, Kouvola, Lappeenranta, Lieto, Oulu, Pori, Salo, Sastamala, Tampere, Vantaa

⁸² Joensuu, Jyväskylä, Hamina ja Lieto.

236. Verrattuna edellä kuvattuun kymmenen suurimman kunnan tarjouskilpailuaineistoon, avoimeen dataan perustuva aineisto sisälsi seitsemän samaa (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Kuopio, Oulu ja Pori) ja viisi uutta (Hämeenlinna, Kauniainen, Kouvola, Lappeenranta ja Sastamala) kuntaa. Aineistot eroavat toisistaan myös sen vuoksi, että suurten kuntien tarjouskilpailuaineisto ei sisältänyt sopimukseen liittyvää, toteutunutta myyntiä. Lisäksi tarjouskilpailuaineisto sisälsi tiedon vain osasta kuntien järjestämiä tarjouskilpailuita. Tarjouskilpailujen lisäksi kunnat voivat hankkia palveluita myös suoraan vartiointi- ja turvallisuusalan yrityksiltä.
237. Virasto sovelsi kuntien avoimen datan tarkastelussa samaa menetelmää kuin edellä on kuvattu valtion avointa dataa koskevassa osiossa. Kuntien aineistossa sellaisten yhtiöiden, jotka eivät todennäköisesti harjoita varsinaista vartiointi- ja turvallisuusliiketoimintaa, osuus oli kuitenkin vähäisempi kuin valtion avoimessa datassa. Kouvola ja Hämeenlinna lukuun ottamatta aineistoista ei poistettu havaintoja.⁸³ Koska raportoidut markkinaosuusluvut sisältävät kuitenkin vähäisessä määrin myös muita palveluita, ne voivat lievästi aliarvioida vartiointialan liikkeiden osuuksia. Taulukko 10 sisältää yhteenvedon tarkastelluista kunnista ja ostokategorioista (tileistä).

Taulukko 10: Tarkastellut kunnat ja tilit

<i>Kunta</i>	<i>Vuosi</i>	<i>Tilit</i>
<i>Espoo</i>	2016	Vartiointi

⁸³ Kouvolan aineistosta poistettiin Caverion Suomi Oy ja Are Oy ja Hämeenlinnan aineistosta Caverion ja Lassila & Tikanoja Oyj. Kyseisten yritysten toiminta kategoriassa ”Rakennusten rakentaminen ja kunnossapito” sisälsi todennäköisesti niin suuressa määrin muuta toimintaa kuin vartiointi- ja turvallisuuspalveluita, että kyseisten yritysten poistaminen luvuista oli välttämätöntä markkinaosuuksien laskemiseksi.

<i>Helsinki</i>	2017	Vartija/vahtimestarien ostopalvelut ja Vartiointi- ja turvapalvelut
<i>Hämeenlinna</i>	2015	Rakennusten ja alueiden rakentamis- ja kunnossapitopalvelut
<i>Kauniainen</i>	2016	Vartiointi ja Vartiointi- ja hälytyspalvelut
<i>Kouvola</i>	2016	Rakennusten rakentamis- ja kunnossapitopalvelut, Muut palvelut
<i>Kuopio</i>	2016	Vartiointipalvelut
<i>Lappeenranta</i>	2017	Muut palvelut
<i>Oulu</i>	2017	Muut palvelut
<i>Pori</i>	2017	Vartiointipalvelut
<i>Sastamala</i>	2016	Muut palvelut, Rakennusten rakentamis- ja kunnossapitopalvelut
<i>Tampere</i>	2016	Muut palvelut
<i>Vantaa</i>	2016	Muiden palvelujen ostot, turvapalvelujen ostot

238. Taulukossa 11 on raportoitu kunkin kunnan kokonaisostot, suurin vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden toimittaja, suurimman toimittajan osuus ostoista ja osapuolten yhteenlaskettu osuus ostoista.

Taulukko 11: Kuntien kokonaisostot, suurimmat toimittajat, suurimman toimittajan osuus kokonaisostoista ja osapuolten osuus kokonaisostoista

<i>Kunta</i>	<i>Ostot</i>	<i>Suurin toimittaja</i>	<i>%</i>	<i>Osapuolet%</i>
<i>Espoo</i>	558676	PSG Turva Oy	86 %	0 %
<i>Helsinki</i>	6253330	Palmia Oy	50 %	36 %
<i>Hämeenlinna</i>	120209	Securitas Oy	79 %	0 %
<i>Kauniainen</i>	55489	G4S Security Services Oy	41 %	69 %
<i>Kouvola</i>	407865	Kymen Vartiointipalvelu Oy	30 %	52 %
<i>Kuopio</i>	3208355	Securitas Oy	88 %	1 %
<i>Lappeenranta</i>	18165	Prevent 360	30 %	60 %
<i>Oulu</i>	1318298	Securitas Oy	79 %	5 %
<i>Pori</i>	195130	Securitas Oy	58 %	29 %
<i>Sastamala</i>	152295	Securitas Oy	71 %	12 %
<i>Tampere</i>	1401047	ISS Security Oy	91 %	91 %
<i>Vantaa</i>	1561560	Securitas Oy	57 %	24 %

239. Taulukon 11 tulosten perusteella kunnat keskittävät pääsääntöisesti suurimman osan vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden hankinnoistaan yhdelle toimittajalle, mutta tekevät hankintoja myös muilta yrityksiltä. Tarkastel-

luista 12 kunnasta yhdeksän kunnan päätoimittaja oli yksi kolmesta suuresta toimijasta (Securitas, Avarn tai Prevent). Koska Palmia tuottaa vartiointi- ja turvallisuuspalveluita Helsingille kunnan sisäisenä tuotantona, Helsingin suurin tarjouskilpailuilla valittu toimittaja oli Avarn. Kouvolassa suurin toimittaja oli paikallinen Kymen Vartiointipalvelu Oy. Osapuolten yhteenlaskettu myynti Kouvolassa oli kuitenkin selvästi suurempi kuin Kymen Vartiointipalvelun.

240. Kuntien avoimen datan saatavuuden perusteella valikoidussa otoksessa suurin toimittaja on Securitas, jonka yhteenlaskettu myynti oli 5,6 miljoonaa euroa (49 % kokonaismyynnistä, josta on vähennetty Palmian myynti Helsingille). Osapuolten ja niiden edeltäjien myynti oli yhteensä 4,3 miljoonaa euroa (37 %), josta Avarnin myynti oli 2,8 miljoonaa (24 %) ja Preventin 1,6 miljoonaa (13 %). Securitaksen ja osapuolten jälkeen seuraavaksi suurin toimittaja (pl. Palmia) oli PSG Turva Oy (0,52 miljoonaa tai 4,5 %). Edellä mainittujen toimijoiden lisäksi vain neljän toimittajan yhteenlaskettu myynti ylitti 100 000 euroa.⁸⁴
241. Lähes kaikki tarkastellut 12 kuntaa ostivat ainakin vähäisessä määrin palveluita kaikilta kolmelta suurelta toimittajalta. Securitas myi palveluitaan 11 kuntaan, Prevent kymmeneen ja Avarn yhdeksään. Seuraavaksi laajin myynti oli Stanley Security Oy:llä (5 kuntaa) sekä HUS-Kiinteistöt Oy:llä (3 kuntaa), joiden osalta luvut saattavat sisältää myös muita turva-alan palveluita kuin varsinaisia vartiointi- ja turvallisuuspalveluita. Varsinaiset vartiointiliikkeet olivat läsnä vain yhdessä kunnassa, poikkeuksina PSG Turva, SOL ja Vartiointi Tanskanen, jotka myivät palveluitaan kahteen kuntaan.
242. KKV:n näkemyksen mukaan kuntien ostot vartiointi- ja turvallisuusalan yrityksiltä ovat erittäin voimakkaasti keskittyneet kolmelle suurelle yritykselle myös kuntien julkaiseman avoimen datan perusteella. Kolmen suurimman toimijan yhteenlaskettu markkinaosuus 12 aineistoon sisältyneen kunnan ostoista oli yhteensä 86 %. Paikalliset vartiointialan yritykset myyvät palveluitaan aineistoon sisältyneille kunnille vain vähäisessä määrin, eivätkä käytännössä lainkaan oman toiminta-alueensa ulkopuolelle. Toisin kuin kymmeneen suurimman kunnan tarjouskilpailuaineistossa, Securitas on avoimeen dataan perustuvassa aineistossa osapuolia suurempi tuottaja.

⁸⁴ Virastolle toimitettujen tietojen perusteella Palmian myynnistä Helsingin kaupungille noin puoli miljoonaa on toteutunut voitettujen tarjouskilpailuiden kautta. Tämän myynnin huomioimisen vaikutus edellä esitetyissä kuntien avoimen datan perusteella lasketuissa markkinaosuuksissa on erittäin marginaalinen. Securitaksen markkinaosuus laskisi noin kahdella prosentilla ja osapuolten noin 1,5 prosentilla. Palmialle taas muodostuisi noin 4 prosentin markkinaosuus.

8.6.5 Johtopäätös

243. KKV on tarkastellut julkisen sektorin vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen hankintojen eri aineistolähteiden avulla. Tarkastelun perusteella sekä valtion että kuntien hankinnat ovat keskittyneet erittäin voimakkaasti kolmelle suurimmalle toimijalle, eli Avarnille, Preventille ja Securitakselle. Erityisesti valtion hankinnoissa osapuolten asema on lisäksi selvästi vahvempi kuin Securitaksen. Kuntien aineistossa keskittymä ja Securitas näyttäytyvät tarkastelutavasta riippuen jokseenkin tasaveroisina kilpailijoina. Sekä osapuolten toimittaman tarjouskilpailuihin liittyvän aineiston että suurten kuntien tarjouskilpailuaineiston perusteella osapuolet ovat toisilleen läheiset kilpailijat, jotka kilpailevat toistuvasti samojen tarjouskilpailujen voitosta.
244. Muiden kuin kolmen suurimman toimijan rooli on julkisissa hankinnoissa erittäin rajallinen. Valtion hankinnoissa käytännössä koko myynti on keskittynyt osapuolille ja Securitakselle sekä mahdollisesti SOL Palveluille, jonka myynnistä merkittävä osa liittyy todennäköisesti muihin toimitilapalveluihin. Myös kunnat ostavat palvelunsa käytännössä kokonaan kolmelta suurimmalta toimijalta. Sekä suurten kuntien tarjouskilpailuaineiston että kuntien avoimeen dataan perustuvan aineiston perusteella muut kuin kolme suurinta toimijaa osallistuvat tarjouskilpailuihin hyvin rajallisella maantieteellisellä alueella.

8.7 Ilmoittajan Upward Pricing Pressure -analyysi

245. Ilmoittaja on toimittanut KKV:lle yrityskaupan vaikutuksista oman arvionsa, joka perustuu Upward Pricing Pressure -menetelmään (UPP-analyysiin).⁸⁵ UPP on indikaattori, jonka avulla voidaan kuvata yrityskaupan aiheuttamaa hinnankorotuspainetta erilaistettujen tuotteiden markkinoilla.⁸⁶ Ilmoittajan analyysin perusteella yrityskauppa ei johda hinnankorotuspaineeseen.
246. KKV:n näkemyksen mukaan UPP-menetelmä ei sovellu kilpailuvaikutusten arviointiin vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden markkinoilla. UPP-analyysin soveltaminen edellyttää, että tarkasteltava markkina ei eroa liiaksi UPP-analyysin taustalla olevasta teoriamallista ja että analyysissä huomioidaan markkinoiden erityispiirteet. Lisäksi UPP-testin tekeminen vaatii, että kaikki UPP-kaavan osatekijät ovat luotettavasti arvioitavissa.
247. UPP-analyysin taustalla on teoria markkinoista, joilla tarjoajat myyvät ja asiakkaat ostavat yhtä hyvin määriteltyä hyödykettä, jolla on yksi hyvin määritelty hinta.⁸⁷ Vaikka UPP-analyysin soveltaminen edellyttää usein

⁸⁵ Yrityskauppailmoituksen Liite 19: UPP Analysis in Avarn Security-Prevent 360 merger 9.5.2018.

⁸⁶ Ks. esim. dnro 423/14.00.10/2013 "Elixia/SATS".

⁸⁷ Farrell, J., & Shapiro, C. (2010). Antitrust evaluation of horizontal mergers: An economic alternative to market definition. *The BE Journal of Theoretical Economics*, 10(1).

jonkinasteista poikkeamista tästä oletuksesta, vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden markkinoiden, joilla tarjoajien ja asiakkaiden välisten sopimusten sisältö ja laajuus vaihtelevat erittäin voimakkaasti, voidaan katsoa eroavan erityisen selkeästi UPP:n teoreettisesta viitekehystä.

248. Vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden markkinoilla palveluntarjoajat ja asiakkaat käyvät kauppaa vartiointipalveluja koskevista sopimuksista kahdenkeskisissä neuvotteluissa ja tarjouskilpailujen välityksellä. Koska tarjoaja asettaa hintansa käytännössä asiakaskohtaisesti, ja koska asiakkaiden välinen hinta-arbitraasi on käytännössä mahdotonta, vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinoita voidaan pitää selkeinä hintadiskriminaatiomarkkinoina.⁸⁸
249. Vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden kaltaisilla hintadiskriminaatiomarkkinoilla UPP-testi tulisi toteuttaa riittävän yksityiskohtaisella tasolla, eli käytännössä asiakassegmenteittäin. Vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden markkinoita on mahdollista segmentoida esimerkiksi sen perusteella, kuinka suuria asiakkaat ovat, miten ne kilpailuttavat hankintansa, kuinka laajalla alueella vartioitavat kohteet sijaitsevat sekä mitä palveluita asiakkaan hankkima kokonaisuus sisältää. Hintadiskriminaation näkökulmasta keskeisiä vartiointipalvelujen asiakkaita differoivia tekijöitä ovat lisäksi ainakin se, onko kyseessä yksityinen vai julkinen asiakas, millä alueella asiakkaan toimipisteet sijaitsevat sekä se, missä määrin asiakas pystyy hajauttamaan hankintansa usealle toimijalle. Lisäksi tuottajat voivat hyödyntää hinnoittelussaan omille sopimusasiakkailleen näihin liittyvää tietoa asiakkaan tarpeista ja ominaisuuksista.
250. Kaikki UPP-analyysin osatekijät, eli tarjoajien väliset suhteelliset asiakassiirtymät ja hintatasojen suhde, hintakustannusmarginaalit ja tehokkuushyödyt saattavat vaihdella segmentistä toiseen. Testin toteutus liian kärkeällä tasolla johtaa mallin ja sen taustalla olevan teorian väliseen ristiriitaan ja tekee testin tulosten tulkitsemisen mahdottomaksi.
251. UPP-indikaattori (UPPI) on arvio yrityskaupan luomasta hinnankorotuspaineesta, ei varsinaisesta hinnankorotuksesta. Vaikka keskiarvoinen, ylätasolla laskettu UPPI saisi alhaisen arvon, UPPI voi olla korkea osassa asiakassegmenttejä. Koska UPPI:n ja hintavaikutusten suhde ei ole lineaarinen, keskiarvoisen UPPI:n perusteella ei voida arvioida, mikä keskimääräinen varsinainen hintavaikutus olisi.⁸⁹ Käytännössä kyse on siitä, että korkeat ja matalat UPPI:n arvot eivät lähtökohtaisesti kumoa toisiaan, sekä siitä, ettei keskiarvoinen UPPI sisällä lainkaan tietoa siitä, miten UPPI on jakautunut eri asiakasryhmien välillä. Ilman tietoa siitä, miten

⁸⁸ Ks. Horizontal Merger Guidelines, US DOJ and the FTC, August 19,2010, s. 6 ja 12-13 hintadiskriminaatiomarkkinoihin liittyen.

⁸⁹ Hintavaikutusten arvioiminen edellyttää lisäoletuksia kysyntäfunktion muodosta, ja hintavaikutusten ja UPPI:n välinen suhde riippuu oletetusta kysyntäfunktiosta.

UPPI vaihtelee asiakassegmenttien välillä, ei siten voida tehdä johtopäätöstä siitä, miten yrityskauppa vaikuttaa hintoihin.

252. Ilmoittaja arvioi vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden markkinaa lähtökohtaisesti yhtenä kokonaisuutena, minkä vuoksi ilmoittajan UPP-testin tuloksia ei voida edellä kuvatuista syistä pitää luotettavana. Viraston näkemyksen mukaan UPP-testin toteutus käsillä olevassa tapauksessa luotettavasti riittävän yksityiskohtaisella tasolla on mahdotonta, koska vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden markkinoista ei ole saatavilla tarkkaa tietoa UPP-analyysin edellyttämistä osatekijöistä. Siinäkin tapauksessa, että testi olisi perusteltua suorittaa ilmoittajan analyysin lailla koko markkinan tasolla, ilmoittajan analyysi perustuu viraston arvion mukaan virheellisiin arvioihin UPP-analyysin keskeisistä osatekijöistä.

8.8 Tasapainottavat tekijät

8.8.1 Johdanto

253. Yrityskaupan seurauksena keskittymälle syntyvä huomattavakaan markkinavoima ei välttämättä johda tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen, jos voidaan osoittaa tekijöitä, jotka tehokkaasti tasapainottavat keskittymän aiheuttamia kilpailunvastaisia vaikutuksia. KKV on arvioinut yrityskaupan tasapainottavina tekijöinä alalle tuloa ja potentiaalista kilpailua ja tilaajien ostajavoimaa.

8.8.2 Markkinoille tulo ja potentiaalinen kilpailu

254. Yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioinnissa otetaan huomioon olemassa olevan kilpailun lisäksi potentiaalisten kilpailijoiden aiheuttama kilpailupaine. Tällöin huomio kiinnitetään siihen, millaisia mahdollisuuksia muilla kuin markkinoilla jo toimivilla yrityksillä on kohtuullisen lyhyellä aikavälillä ryhtyä kilpailemaan keskittymän kanssa. Kun alalle tulo on riittävän helppoa, sulautuma ei todennäköisesti luo merkittävää kilpailunvastaista riskiä. Jotta markkinoille tuloa voitaisiin pitää riittävänä sulautuman osapuoliin kohdistuvana kilpailupaineena, on osoitettava, että markkinoille tulo on todennäköistä, oikea-aikaista ja riittävän laajaa ehkäisemään tai kumoamaan keskittymän mahdolliset kilpailunvastaiset vaikutukset.⁹⁰
255. KKV:n ja komission käytännön mukaan alalle tulon on ensinnäkin oltava *todennäköistä*. Pelkkä alalle tulon potentiaalinen mahdollisuus ei ole riittävä poistamaan keskittymästä seuraavaa kilpailun vähenemistä.⁹¹ Alalle tulon todennäköisyys edellyttää, että mahdollisilla alalle tulevilla yrityksillä on sekä kyky että kannustin tulla markkinoille keskittymän jälkeen. Arviossa kiinnitetään huomiota siihen, onko alalle tulo taloudellisesti kannatta-

⁹⁰ Euroopan komission suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03), kohta 68.

⁹¹ Ks. esim. asia T-342/07 *Ryanair v komissio*, 6.7.2010, kohdat 238–239.

vaa ja siihen, minkälaisia mahdollisia riskejä siihen liittyy. Komission horisontaalisten suuntaviivojen mukaan, jotta markkinoille tuloa voidaan pitää riittävän todennäköisenä, sen on oltava riittävän kannattavaa ottaen huomioon vaikutukset hintatasoon, joita aiheutuu tuotannon lisääntymisestä markkinoilla.⁹²

256. Toiseksi alalle tulon on oltava *oikea-aikaista*. Komission horisontaalisten sulautumien arviointia koskevissa suuntaviivoissa markkinoille tulo katsotaan oikea-aikaiseksi yleensä ainoastaan silloin, kun se tapahtuu kahden vuoden kuluessa.⁹³
257. Kolmas edellytys on, että alalle tulo on *riittävän laajaa ja tehokasta* ehkäisemään tai kumoamaan sulautuman mahdolliset kilpailunvastaiset vaikutukset. Alalle tulo vain markkinoiden kapealle osalle ei useinkaan ole riittävä kumoamaan keskittymän aikaansaamat kilpailunvastaiset vaikutukset.⁹⁴ Vastaavasti, jotta alalle tulo voisi tasapainottaa keskittymästä seuraavia kilpailunvastaisia vaikutuksia, alalle tulon on oltava riittävän kilpailukykyistä.
258. Ilmoittajan mukaan vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinoiden alalle tulon esteet ovat alhaiset johtuen vähäisistä investointivaatimuksista, joita markkinoilla toimimiseen vaaditaan. Ilmoittaja katsoo, että täten myös mahdollisten uusien kilpailijoiden jatkuva uhka rajoittaa osaltaan osapuolten markkinakäyttäytymistä.

8.8.3 Alalle tulon esteet korkeat suurten asiakkaiden markkinalle

259. Kuten edellä jaksossa 5.2 on kuvattu, relevantteja tuotemarkkinoita on viraston arvion mukaan perusteltua tarkastella erikseen jaoteltuina suuriin ja pieniin asiakkaisiin asiakkuuden koon eli sopimuksen arvon ja laajuuden perusteella. KKV:n arvion mukaan alalle tulon esteet vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinalle ovat suhteellisen matalat silloin kun kyse on pienistä ja keskisuurista asiakkuuksista. Yksityisten turvallisuuspalvelujen tarjoamiseen Suomessa tarvitaan turvallisuusalan elinkeinolupa mutta luvan hankkiminen on suhteellisen yksinkertaista myös uudelle markkinoille tulevalle yritykselle. Markkinoilla toimivien pienten ja keskisuurten yritysten suurta määrää voidaan osaltaan pitää osoituksena alalle tulon esteiden vähäisyydestä.
260. Alalle tulon esteet suurten asiakkaiden kohdalla poikkeavat kuitenkin huomattavasti pienistä ja keskisuurista asiakkaista. Kuten edellä on kuvattu, pienet ja keskisuuret vartiointi- ja turvallisuuspalveluita tarjoavat yritykset eivät pysty tosiasiallisesti kilpailemaan suurista asiakkuuksista. Virasto on

⁹² Euroopan komission suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03), kohta 69.

⁹³ Euroopan komission suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03), kohta 74.

⁹⁴ Ks. esim. komission päätös asiassa M.2176 – *K+S/Solvay/JV*, kohdat 45–47.

selvittänyt laajentumisen esteitä kuulemalla keskittymän osapuolten kilpailijoita ja vartiointi- ja turvallisuuspalveluja hankkivia asiakkaita. Viraston selvitysten mukaan keskeisimmät laajentumisen esteet suuriin asiakkuuksiin liittyvät toiminnan laajentamisen edellyttämiin investointeihin ja riskeihin. Muina laajentumisen esteinä nousivat esiin referenssi- ja laatuvaatimukset sekä suurten asiakkuuksien edellyttämät henkilöstöresurssit.

261. Viraston toteuttamassa kilpailijoille osoitetussa kyselytutkimuksessa selvitettiin tekijöitä, jotka rajoittavat pienten ja keskiuurten toimijoiden mahdollisuuksia kilpailla suuremmista asiakkuuksista. Vastauksissa keskeisimmäksi laajentumisen esteeksi nousi toimipisteen sijainti liian etäällä asiakkaasta. Muina keskeisinä tekijöinä erottuivat henkilöstöresursseihin sekä referensseihin liittyvät vaatimukset. Viraston kuulemien keskittymän kilpailijoiden mukaan laajentuminen suuriin asiakkuuksiin edellyttäisi huomattavia investointeja ja investointien kannattavuus puolestaan edellyttäisi liikevaihdon merkittävää kasvua.
262. Virasto selvitti myös tekijöitä, joita suuret asiakkaat pitävät keskeisinä hankkiessaan vartiointi- ja turvallisuuspalveluja. Kuten edellä jaksossa 7.2.3.4 on kuvattu, valtaosa suurista asiakkaista hankkii vartiointi- ja turvallisuuspalvelut keskitetysti, mikä edellyttää palvelua tarjoavalta yritykseltä kattavaa toimipisteverkostoa ja riittävää henkilöstömäärää. Viraston kuulemien asiakkaiden kommentoissa kattava toimipisteverkosto ja toiminnan valtakunnallinen laajuus nousivat keskeisiksi kriteereiksi erityisesti suurilla monipisteasiakkailla.
263. Toimipisteverkoston laajentaminen on mittava investointi ja toiminnan saaminen kannattavaksi edellyttää riittävää asiakasmassaa jokaisen toimipisteen alueella.⁹⁵ Esimerkiksi piirivartiointin aloittaminen uudesta toimipisteestä on huomattava investointi, sillä piirivartiointin kustannukset eivät riipu asiakkaiden määrästä. Viraston kuulemien markkinatoimijoiden arvion mukaan jokaisen perustettavan uuden piiriin saaminen kannattavaksi vie noin vuoden verran. Viraston selvitysten mukaan suuret paikalliset asiakkaat puolestaan edellyttävät palveluntarjoajalta mittavia henkilöstöresursseja, kuten useiden vartioiden samanaikaista läsnäoloa kohteessa, 24/7 vartiointia ja varallaolojärjestelyjä, mitkä vaativat mittavia investointeja.
264. Suuri paikallinen asiakas myös edellyttää palveluntarjoajalta hälytysvastepalvelua. Mikäli asiakkaan tiloissa ilmenee ongelmia, palveluntarjoajan on lyhyen vasteajan puitteissa kyettävä toimittamaan sovittu määrä lisähenki-

⁹⁵ Tältä osin on huomattava, että toimipisteverkoston laajentaminen ei ole yhtä mittava investointi sellaisille toimijoille, joilla on olemassa oleva palveluverkosto esimerkiksi kiinteistöhuollon asiakkaita varten. Paikallisvartiointin aloittaminen tällaisesta kohteesta ei vaadi merkittäviä investointeja. Piirivartiointin aloittaminen uudesta toimipisteestä on sen sijaan mittava investointi myös toimijoille, joilla on olemassa oleva verkosto.

lökuntaa kohteeseen. Tämä tarkoittaa sitä, että palveluntarjoajalla on oltava alueella oma autopiiri tai kyettävä ostamaan piirivartiointipalvelut alihankintana.

265. Sekä viraston kuulemat suuret monipiste- ja paikalliset asiakkaat edellyttivät usein referenssejä aikaisemmista vastaavista kohteista sekä asettivat vaatimuksia palveluntuottajan laadulle, raportointijärjestelmille sekä liikevaihdolle. Viraston selvitysten mukaan suuret asiakkaat pitivät merkityksellisinä myös palveluntuottajan hyvää mainetta, toimitusvarmuutta, luotettavuutta ja yrityksen kokoa. Useat viraston kuulemat asiakkaat korostivat resurssien riittävyyden rajoittavan mahdollisuuksia hankkia palveluja pieniltä tai keskisuurilta turvallisuusalan yrityksiltä.

8.8.4 Mahdollisuus rajoittaa alihankintaa lisää keskittymän markkinavoimaa ja vaikeuttaa laajentamista suuriin asiakkaisiin

266. Alihankinnan käyttö on tyypillistä vartiointipalveluissa, sillä yhdelläkään toimijalla ei ole toimipisteverkostoa, joka kattaisi kaikki Suomen kunnat. Ilmoittajan mukaan alihankinnan mahdollisuus edesauttaa markkinoille tuloa sillä pienet ja keskisuuret kilpailijat kykenevät kilpailemaan myös maantieteellisesti laaja-alaisemmista asiakkuuksista käyttämällä alihankkijoita
267. Viraston on tarkastellut pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuutta laajentaa toimintaansa suuriin asiakkaisiin käyttämällä alihankintaa edellä jaksossa 6.2 kuvatun kilpailijakyselyn ja jaksossa 6.4 kuvatun liikevaihtoaineiston avulla sekä haastatteleamalla keskisuuria toimijoita sekä kuulemalla suuria asiakkaita.
268. Suurin osa kyselytutkimukseen vastanneista yrityksistä osti vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden alihankintaa. Eniten vastaajat alihankkivat hälytyskeskuspalvelua. Avoimissa vastauksissa vastaajat totesivat mm. hälytyskeskuspalvelun tuottamisen yksin olevan huomattavan kallista. Toiseksi tyypillisimmin vastaajat alihankkivat piirivartiointia. Myös piirivartiointiin osalta avoimissa vastauksissa todettiin, että kyseisen palvelun tuottaminen yksin tulisi liian kalliiksi. Kolmanneksi tyypillisimmin yritykset hankkivat tapahtumaturvallisuutta sekä paikallisvartiointia. Näiden osalta vastaajat listasivat syiksi palveluiden ostoon mm. resurssihuippujen tasaamisen.
269. Kyselytutkimus osoittaa, että pienet ja keskisuuret toimijoiden käyttävät jonkin verran alihankintaa, mutta syy siihen ei kyselyn perusteella ole ensisijaisesti maantieteellisen kattavuuden kasvattaminen ja toiminnan laajentaminen suuriin asiakkaisiin vaan säästäminen kiinteissä kuluissa sekä kysyntähuippujen tasaaminen.
270. Virasto on tarkastellut alihankinnan käyttöä myös jaksossa 6.4 kuvatun liikevaihtoaineiston perusteella. Rajattaessa tarkastelu yli 40 000 euron

arvoisiin sopimuksiin, on vartiointiyriyten välisen alihankinnan kokonaisuus määrä liikevaihtoaineistossa 1,2 miljoonaa euroa aineiston kokonaisarvon ollessa 230 miljoonaa euroa. Alihankinnan osuus kokonaisarvosta jää siten noin puoleen prosenttiin. Vartiointiyriyten välisestä alihankinnasta 95 %:ssa ostavana tahona oli jokin kolmesta suuresta toimijasta. Myös liikevaihtoaineisto viittaa näin ollen siihen, että pienet ja keskisuuret toimijat eivät merkittävässä määrin osta alihankintaa etenkin suurilta toimijoilta eivätkä myöskään kykene alihankinnan avulla laajentamaan toimintaansa palvelujen tuottamiseen suurille asiakkaille.

271. Viraston kuulemat suuret asiakkaat eivät kategorisesti rajoittaneet mahdollisuuksia tuottaa kilpailutettu palvelu alihankintana. Vastauksissa suhtauduttiin kuitenkin kriittisesti alihankinnan avulla tuotetun palvelun laatuun suhteessa itse tuotettuun palveluun. Lisäksi vastaajat kiinnittävät huomiota alihankintana tuotetun palvelun hinnoittelun kilpailukykyisyyteen. Osa vastaajista kyseenalaisti sen, miksi palvelu ostettaisiin toimijalta, joka käyttää alihankintaa, jos vaihtoehtona on ostaa palvelu suoraan palveluntuottajalta.
272. Viraston kuulemien keskisuurten toimijoiden lausumissa nousi keskeiseksi huoli siitä, että keskittymän jälkeen alihankinnan mahdollisuus rajoittuu entisestään. Suuret asiakkaat edellyttävät useimmiten, että toimittaja esittää jo tarjousvaiheessa selvityksen siitä, miten palvelu järjestetään ja mikälaista alihankintaverkostoa palvelun tuottamiseen käytetään. Kieltäytymällä tarjoamasta alihankintaa tai hinnoittelemalla se kilpailukyvyttömäksi keskittymällä ja Securitaksella on kannustin ja mahdollisuus tehokkaasti rajoittaa keskisuurten toimijoiden mahdollisuutta tuottaa palveluja suurille asiakkaille. Alihankintaa tarvitaan palvelujen tuottamiseen sekä hälytysvastepalvelua edellyttävillä suurilla paikallisilla asiakkaille että useilla paikakunnalla sijaitseville monipisteasiakkaille.
273. Viraston selvityksen mukaan mahdollisuus alihankintaan suurilta toimijoilta on merkityksellinen ensinnäkin siksi, että suurten toimijoiden maine lisää tarjouksen uskottavuutta verrattuna siihen, että palvelu hankintaan pieneltä paikalliselta toimijalta. Useilla maantieteellisillä alueilla keskittymän osapuolet ja/tai Securitas ovat myös ainoita palvelun tuottajia. Alihankintaverkoston kokoaminen useista pienistä toimijoista myös lisää verkoston ylläpidosta ja koordinoinnista aiheutuvia kustannuksia.
274. Viraston selvitysten mukaan pienet ja keskisuuret yritykset eivät tosiasiasa pysty tehokkaasti kilpailemaan suurista asiakkaista. Mikäli toiminnan laajentaminen suuriin asiakkaisiin olisi mahdollista alihankinnan avulla, pienet ja keskisuuret yritykset näyttäytyisivät merkittävinä toimijoina sekä viraston kokoamassa liikevaihtoaineistossa että asiakkaille suunnatussa kyselytutkimuksessa. Kuten edellä muun muassa jaksossa 8.4.2 on kuvattu, näin ei kuitenkaan ole. Viraston selvitysten mukaan mahdollisuus alihankinnan rajoittamiseen myös vahvistaa keskittymän markkinavoimaa

suurissa asiakkaissa ja on omiaan heikentämään keskisuurten toimijoiden edellytyksiä laajentua palvelemaan suuria asiakkaita.

8.8.5 Suurten asiakkaiden markkinoille ei merkityksellistä alalle tuloa

275. Arvioidessaan alalle tuloa suurten asiakkaiden markkinalle virasto on kiinnittänyt huomiota aiempaan alalle tuloon. KKV ei ole selvityksissään havainnut viitteitä siitä, että suurten asiakkaiden markkinalle olisi tullut uusi yrityksiä, jotka olisivat nousseet merkittäviksi toimijoiksi ja pystyneet tuottamaan huomattavaa kilpailun painetta keskittymän osapuolille ja Securitakselle. Tämä käy selvästi ilmi edellä jaksossa 8.4.2 kuvatuista markkinaosuuksista. Osapuolten ja Securitaksen kilpailijoiden yhteenlaskettu markkinaosuus ei millään tarkastelutavalla ylitä [10-20] %.
276. Keskittymän ja Securitaksen jälkeen suurimmat kilpailijat ovat PSG Turva, Palmia, SOL, Sydbevakning ja K-S Turvamiehet. Näistä PSG Turvaa on toukokuussa 2018 haettu konkurssiin. Palmian myynti puolestaan koostuu pääasiassa Helsingin kaupungin ja sen liikelaitosten in-house -hankinnoista. Osoituksena alalle tulon vaikeudesta suuriin asiakkaisiin voidaan pitää myös Suomen suurimpiin palveluyrityksiin kuuluvan SOL:n pientä markkinaosuutta.⁹⁶
277. KKV:n arvion mukaan merkittävän alalle tulon ja laajentumisen puuttuminen suurten asiakkaiden markkinalle on jo itsessään osoitus huomattavasta alalle tulon esteestä kyseiselle markkinalle.

8.8.6 Tasapainottava neuvotteluvoima

278. Asiakkaiden neuvotteluvoiman arvioinnissa on kysymys siitä, onko asiakkailla niin vahva asema suhteessa keskittymään, että ne voivat rajoittaa keskittymän kilpailua estävää käyttäytymistä vaikuttamalla kauppasuhteissa käytettäviin ehtoihin. Tasapainottavaa neuvotteluvoimaa esiintyy esimerkiksi silloin, kun asiakas pystyy uskottavasti uhkaamaan siirtyvänsä kohtuullisen ajan kuluessa käyttämään vaihtoehtoisia toimituslähteitä, mikäli keskittymä päättää korottaa hintoja tai muilla tavoin heikentää laatua tai toimitusehtoja. Näin voi olla esimerkiksi siitä syystä, että markkinoilla on sopivia vaihtoehtoisia toimittajia, joihin asiakas voi kohtuullisen ajan kuluessa vaihtaa, tai asiakkaalla on esimerkiksi kyky kohtuullisessa

⁹⁶ Tarkasteltaessa pienten ja keskisuurten yritysten laajentumista on otettava huomioon poikkeuksellinen markkinaolosuhde vuosina 2015–2016. Vuonna 2015 Suomeen saapui Euroopan pakolaiskriisin seurauksena poikkeuksellisen suuri määrä pakolaisia, mikä johti kymmenien vastaanottokeskusten avaamiseen nopealla aikataululla. Vastaanottokeskuksien perustamisen myötä vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen kysyntä kasvoi selvästi useilla paikkakunnilla, joka mahdollisti useiden paikallisten palveluntarjoajien toiminnan laajentamisen ja liikevaihdon kasvamiseen. Markkinamuutos ei ole kuitenkaan ollut pysyvä ja keskuksista valtaosa on sittemmin lakautettu.

ajassa integroitua vertikaalisesti tuotantoketjun alkupään markkinoille taikka tukea toiminnan laajentamista niillä tai uuden tuottajan tuloa niille.⁹⁷

279. Vaikka onkin todennäköisempää, että merkittävää tasapainottavaa neuvotteluvoimaa on yleisemmin suurilla, esimerkiksi huomattavaa taitotietoa omaavilla yrityksillä, kuin pienillä hajanaisella toimialalla toimivilla yrityksillä, asiakkaiden neuvotteluvoimaa ei voida todeta pelkästään niiden suuren koon perusteella.⁹⁸
280. Mahdollisuus vaikuttaa omiin ehtoihin ei tarkoita, että asiakas tuottaisi keskittymästä seuraavia haitallisia kilpailuvaikutuksia tasapainottavaa neuvotteluvoimaa. Tasapainottavan neuvotteluvoiman ei voida katsoa taasoittavan riittävästi yrityskaupan kielteisiä vaikutuksia, jos se ainoastaan varmistaa, että tietty asiakasryhmä, jolla on erityistä neuvotteluvoimaa, on suojattu huomattavasti korkeammilta hinnoilta tai huonommilta ehdoilta yrityskaupan jälkeen.⁹⁹ Tasapainottava neuvotteluvoima on kyseessä ainoastaan silloin, kun neuvotteluvoimasta seuraavat vaikutukset kohdistuvat yhtä yritystä tai tiettyä asiakasryhmää laajemmalle.
281. Ei myöskään riitä, että neuvotteluvoimaa on ennen yrityskauppaa. Neuvotteluvoimaa on oltava ja sen on säilyttävä tehokkaana myös yrityskaupan jälkeen.¹⁰⁰ Talusteorian mukaan ostajat ovat jo ennen yrityskauppaa käyttäneet neuvotteluvoimaansa saadakseen edullisempia tarjouksia. Horisontaalisen yrityskaupan myötä kuitenkin myös neuvotteluvoimaa omaavien toimijoiden valinnanmahdollisuudet vähenevät, mikä johtaa hinnankorotuspaineeseen myös neuvotteluvoimaa omaaville toimijoille. Yrityskaupan kannalta onkin keskeistä tarkastella, miten ostajavoima muuttuu käsiteltävän yrityskaupan myötä.¹⁰¹
282. Ilmoittajan mukaan keskittymä tulee kohtaamaan asiakkailta huomattavaa painetta hypoteettisten hinnankorotusten ehkäisemiseksi. Ilmoittajan mukaan vartiointi- ja turvallisuuspalveluille on luonteenomaista useat sellaiset markkinapiirteet, jotka antavat huomattavaa tasapainottavaa neuvotteluvoimaa asiakkaille.
283. Ilmoittaja katsoo ensinnäkin, että suuret asiakkaat ovat ammattimaisia ja valistuneita ostajia, jotka pystyvät hyödyntämään tarjouskilpailumenetlyille ominaisia mahdollisuuksia vastatakseen keskittymän hypoteettisiin yrityksiin käyttää markkinavoimaansa yrityskaupan jälkeen. Ilmoittajan

⁹⁷ Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta, s. 89-90; Euroopan komission suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03), kohdat 64-65.

⁹⁸ Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta, s. 90. Ks. lisäksi asiakkaan koon merkityksestä esim. komission päätös 17.12.2008 asiassa COMP/M.5046 *Friesland Foods/Campina*, kohta 276.

⁹⁹ Euroopan komission suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03), kohta 67.

¹⁰⁰ Euroopan komission suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03), kohta 67.

¹⁰¹ Ks. Euroopan komission suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03), kohta 67 sekä siinä viitattu oikeuskäytäntö.

mukaan asiakkaiden on muun muassa mahdollista laskea tarjousten hintatasoa tekemällä pidempiä – ja näin ollen myös arvokkaampia – sopimuksia, lisätä tarjoajien määrää jakamalla sopimuksia pienempiin osiin ja keventämällä tarjoajille asetettuja vaatimuksia sekä vähentää tiedon epätasaista jakautumista tekemällä ”open books” -sopimuksia. Ilmoittaja katsoo, että asiakkailta on myös kannustimet käyttää kyseisiä mahdollisuuksia, mikäli keskittymä yrittäisi nostaa hintojaan.

284. Toiseksi, ilmoittaja katsoo useiden tekijöiden osoittavan, että vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen asiakkailta on sekä mahdollisuus että kannustimet tukea uuden tai olemassa olevan pienemmän palveluntarjoajan tuloa tai toiminnan laajentamista suurten asiakkaiden väitetyille markkinalle. Ilmoittajan mukaan asiakkaille ei aiheudu uuden markkinoille tulon tai olemassa olevan toimijan toiminnan laajentamisen tukemisesta merkittäviä kustannuksia, koska eri toimijoiden väliset erot ovat palvelujen yksinkertaisuuden vuoksi vähäisiä eikä asiakkaan tarvitse siirtää ostojaan kokonaisuudessaan uudelle toimijalle. Ilmoittaja katsoo myös, että mahdollisen uuden markkinoille tulijan näkökulmasta vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen tuottaminen suurille asiakkaille ei sisällöltään olennaisesti poikkea pienemmistä sopimuksista, minkä lisäksi tarvittavat resurssit ovat helposti saatavilla eikä investointeja tarvitse tehdä ennen tarjouskilpailun voittamista.
285. Kolmanneksi ilmoittaja katsoo, että sisäiseen palveluntuotantoon siirtyminen on asiakkaille uskottava ja todellinen vaihtoehto vastineena hypoteettisille hinnankorotuspyrkimyksille. Ilmoittajan mukaan monet suurista asiakkaista ovat ammattimaisia ostajia, joille sisäisen tuotannon aloittaminen lyhyellä aikavälillä on mahdollista. Lisäksi ilmoittajan mukaan sisäisen tuotannon aloittamisesta aiheutuvat kustannukset ovat vähäiset, palveluiden tuottaminen yksinkertaista ja resurssit helposti saatavilla.
286. Ilmoittaja luettelee useita keinoja, joilla asiakkaat tyypillisesti voivat käyttää neuvotteluvoimaansa. KKV:n näkemyksen mukaan ilmoittaja ei kuitenkaan esitä väitteidensä tueksi konkreettista näyttöä vaan väitteet jäävät kuvaileviksi.
287. Ilmoittaja on muun muassa esittänyt, että suurilla asiakkailta on mahdollisuus ja kannustimet jakaa sopimuksia pienempiin osiin ja näin kasvattaa tarjoajien määrää. Viraston selvitysten mukaan suuret asiakkaat eivät kuitenkaan pyri jakamaan hankintojaan luodakseen kilpailua palveluntarjoajien välille. Viraston edellä käsiteltyjen selvitysten perusteella monipisteasiakkaat pyrkivät päinvastoin keskittämään hankintojaan. Arvioitaessa mahdollisuutta hankintojen jakamiseen on keskeistä kiinnittää huomiota siihen, minkälaisia kustannuksia hankinnan jakamisesta seuraa tilaajalle, mikä vaikutus jakamisella on tilaajan riskiin ja mikä vaikutus hankinnan

jakamisesta seuraavan suurtuotannon etujen menettämisellä on tarjoushintoihin.¹⁰²

288. Viraston arvion mukaan vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinoilla ei esiinny menettelyä, jossa suuri asiakas tukisi pienten tai keskisuurten toimijoiden alalle tuloa. Mikäli suurten asiakkaiden markkinoille tuloa tuettaisiin, tämä näkyisi viraston keräämässä aineistossa siten, että suuria asiakkaita olisi osapuolten ja Securitaksen ohella merkittävämmässä määrin myös muilla toimijoilla. Viraston asiakaskyselyssä ja sen perusteella suurille asiakkaille tehdyssä täsmäntävässä selvityksessä ei myöskään tullut esiin viitteitä, että suuret asiakkaat tukisivat pienten tai keskisuurten toimijoiden alalle tuloa tai että pieni korotus hintatasossa johtaisi tällaiseen kehitykseen.
289. Virasto ei pidä uskottavana väitettä sisäiseen palvelutuotantoon siirtymisestä reaktiona hinnannousuun. Viraston selvitysten mukaan vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden markkinoilla on ainoastaan yksittäisiä tapauksia, joissa asiakkaat ovat perustaneet oman vartiointiyrityksen tai aloittaneet muutoin tuottamaan kyseisiä palveluita sisäisesti. Kyseisissä tapauksissa syyt sisäiseen palvelutuotantoon siirtymiseen eivät liity ensisijaisesti neuvotteluvoiman käyttöön. Palveluita on alettu tuottamaan pääasiallisesti ainoastaan oman yrityksen tai muiden samaan konserniin kuuluvien yritysten tarpeisiin eikä palveluita ole alettu tarjoamaan laajemmin muille toimijoille.¹⁰³
290. Viraston selvitysten perusteella vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinoilla on havaittavissa ainoastaan yksittäisiä konkreettisia esimerkkejä neuvotteluvoiman käytöstä. Näissä tapauksissa vaikutukset ovat kohdistuneet ainoastaan yhteen toimijaan, joten kyse ei viraston arvion mukaan sellaisesta tasapainottavasta neuvotteluvoimasta, joka riittäisi rajoittamaan keskittymän kilpailua estävää käyttäytymistä. Kun keskittymän muodostuminen poistaa asiakkailta yhden potentiaalisen toimittajan, asiakkaiden mahdollisuudet neuvotteluvoiman käyttämiseen heikkenevät entisestään.

¹⁰² Taloustieteellisessä kirjallisuudessa on katsottu, ettei hankintojen jakaminen useinkaan ole tilaajalle todellinen vaihtoehto suuremmilla kokonaisuuksilla saavutettavien tehokkuushyötyjen sekä toisaalta jakamiseen sisältyvien riskien ja jakamisen aiheuttamien kustannusten takia. Ks esim. Sigma brief nr. 2 (2016) "Economic issues in public procurement" OECD Publishing; Sigma brief nr. 36 (2016) "Division of contracts into lots" OECD Publishing; *Grim V., R. Pacini, G. Spagnolo, M. Zanza* "Division in Lots and Competition in Procurement", in the Handbook of Procurement, Cambridge University Press, 2006.

¹⁰³ Esimerkiksi Stockmann Oyj on perustanut oman vartiointiyrityksen (Stockmann Security Services). Stockmannin ratkaisun taustalla on pyrkimys palvella vuokralaisia Stockmannin Helsingin tavaratalossa. Ks. Kauppalehden uutinen "Stockmann Security Services voisi myydä vartiointipalveluja myös uusille vuokralaisille" Saatavilla osoitteessa: <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/stockmann-perustaa-oman-vartiointiyhtion/jyepCjuq> (28.10.2015). Stockmannin vastaus viraston selvityspyyntöön vahvistaa artikkelissa todetun tavoitteen. Stockmann ei myy vartiointipalvelua omien liiketilojensa ulkopuolella.

291. Lisäksi virasto on arviossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että vartiointi- ja turvallisuuspalvelut eivät tyypillisesti muodosta merkittävää osaa asiakkaan kokonaiskustannuksista. Vartiointi- ja turvallisuuspalvelut eivät liity yritysten ydinliiketoimintaan, vaan ovat luonteeltaan tukipalveluja. Edellä todettu vähentää asiakkaan kannustimia alkaa tuottaa vartiointipalveluja itse, tukea pienten ja keskisuurten yritysten alalle tuloa, jakaa hankintoja taikka muilla tavoin fasilitoida kilpailua.
292. KKV:n arvion mukaan vartiointi- ja turvallisuuspalveluita ostavilla asiakkailla ei ole niin merkittävää neuvotteluvoimaa, että ne voisivat rajoittaa keskittymän kilpailua estävää käyttäytymistä.

8.8.7 Yrityskaupan tehokkuushyödyt

293. Huomattavia kilpailunvastaisia vaikutuksia aiheuttava yrityskauppa johtaa usein riskiin tehokkuuden heikkenemisestä. Toisaalta yrityskaupalla voi olla myös huomattavia myönteisiä vaikutuksia sen osapuolten tehokkuuteen. Yrityskaupan aikaansaamat tehokkuusedut voivat lisätä keskittymän kykyä ja kannustimia toimia kilpailua edistävällä tavalla kuluttajien hyväksi sekä näin tasapainottaa yrityskaupan mahdollisesti muutoin aikaansaamia kilpailunvastaisia vaikutuksia. Tehokkuusvaikutuksille annettava merkitys ja painotus riippuvat muun muassa siitä, kuinka merkittäviä ne ovat, miten todennäköisesti ne voidaan saavuttaa ja edistävätkö ne kilpailua asiakkaiden ja kuluttajien hyödyksi. Tehokkuusetujen tulee yleensä olla sitä merkittävämpiä, mitä huomattavampia ovat yrityskaupasta aiheutuvat kilpailunvastaiset vaikutukset.¹⁰⁴
294. Yrityskaupan aikaansaamia tehokkuusetuja voivat olla muun muassa tuotannolliset tehokkuusedut, joita ovat esimerkiksi tuotantokustannusten alentuminen. Muuttuvien kustannusten tai rajakustannusten alentumiseen johtava kustannustehokkuus on tehokkuusetuja arvioitaessa tyypillisesti olennaisempi kuin kiinteiden kustannusten aleneminen, koska ensimmäisenä mainitut tehokkuusedut johtavat todennäköisemmin kuluttajien kannalta nettohyötyyn. Tehokkuusedut ovat olennaisia kilpailua koskevassa arvioinnissa, kun se ovat suoraan seurausta ilmoitetusta yrityskaupasta eikä niitä voida saavuttaa yhtä suurena määränä vähemmän kilpailunvastaisilla vaihtoehdoilla.¹⁰⁵
295. Tehokkuusetujen osoittaminen on kaupan osapuolten vastuulla ja edellyttää osapuolilta luotettavaa näyttöä odotettavissa olevista tehokkuuseduista sekä siitä, että yrityskauppa on välttämätön niiden saavuttamiseksi. Tehokkuusetuja koskevien väitteiden arvioinnissa olennaisia

¹⁰⁴ Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta (2011), s. 93-94; Euroopan komission suuntaviivat horizontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03), kohdat 76-78.

¹⁰⁵ Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta (2011), s. 94-95; Euroopan komission suuntaviivat horizontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03), kohta 80 ja 85.

asiakirjoja ovat erityisesti sisäiset asiakirjat, joita yritysjohto on käyttänyt yrityskaupasta päättäessään.¹⁰⁶

296. Ilmoittajan mukaan kyseessä olevalla yrityskaupalla saavutetaan tehokkuusetuja, jotka riittävät tasapainottamaan yrityskaupasta väitetysti aiheuttavia kilpailunvastaisia vaikutuksia. Ilmoittajan mukaan yrityskaupalla on saavutettavissa 5-10 prosentin säästöt muuttuvissa kustannuksissa.
297. KKV on arvioidessaan ilmoittajan esittämää Upward Pricing Pressure -analyysiä kiinnittänyt huomiota yrityskaupan valmistelumateriaaliin kuulu-neeseen [REDACTED], jossa on esitetty yksityiskohtainen arvio yrityskaupan myötä potenti-aalisesti syntyvistä säästöistä. Arviot perustuvat osaltaan vuonna 2016 toteutuneessa Sector Alarm Large AS:n ja G4S Security Services Oy:n välisessä yrityskaupassa (Sector Alarm / G4S) toteutuneisiin kustannus-säästöihin. [REDACTED] arvion perusteella yrityskaupan tehokkuushyödyt kohdistuvat lähinnä kiinteisiin kustannuksiin ja säästöt muuttuvissa kus-tannuksissa jäävät vähäisiksi verrattuna ilmoittajan esittämiin väitteisiin yrityskaupan tehokkuushyödyistä.
298. Ilmoittajan mukaan [REDACTED] raportissa ei ollut arvioitu kaikkia nyt käsillä olevan yrityskaupan kannalta olennaisia yrityskaupan tehokkuushyötyjen lähteitä, minkä vuoksi raportti aliarvioi Avarnin ja Preventin välisen yritys-kaupan todellisia tehokkuushyötyjä. Ilmoittajan mukaan Sector Alarm / G4S -yrityskaupalla odotetaan saavutettavan vuoden 2018 loppuun men-nessä [REDACTED] vuotuiset säästöt muuttuvissa kustannuksissa. Ilmoittaja katsoo, että nyt käsiteltävällä yrityskaupalla saavutettavat sääs-töt muuttuvissa kustannuksissa tulevat olemaan suuremmat, koska sen myötä syntyvä keskittymä on suurempi kuin Sector Alarm / G4S -yritys-kaupalla syntynyt keskittymä.
299. Näyttönä odotettavissa olevista tehokkuuseduista ilmoittaja on toimittanut laskelman koskien Sector Alarm / G4S -yrityskaupalla saavutetuista kus-tannussäästöistä. KKV:n arvion mukaan laskelma ei riitä osoittamaan, että kyseisellä yrityskaupalla olisi saavutettu tai, että sillä voitaisiin saavuttaa [REDACTED] säästöt muuttuvissa kustannuksissa.
300. Ilmoittajan laskelma perustuu Avarnin toteutuneiden kustannusten vertaa-miseen kontrafaktuaalisiin kustannuksiin, eli kustannuksiin, jotka olisivat toteutuneet, mikäli Sector Alarm / G4S -yrityskauppaa ei olisi tapahtunut. Kontrafaktuaalisten kustannusten arvioimiseksi ilmoittaja laskee ensin, mikä Sector Alarmin ja G4S:n muuttuvien kustannusten suhde oli koko-naistuloihin juuri ennen yrityskauppaa käyttämällä vuoden 2016 neljän en-simmäisen kuukauden taloudellisia tunnuslukuja. Ilmoittaja käyttää näin saatua suhdetta sen laskemiseen, mitä muuttuvat kustannukset olisivat

¹⁰⁶ Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta (2011), s. 95; Euroopan komission suuntaviivat horison-taalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03), kohta 86-88.

olleet vuosina 2016-2018 ilman yrityskauppaa. Esimerkiksi vuoden 2017 kontrafaktuaalikustannukset ovat ilmoittajan käyttämän menetelmän perusteella edellä mainitun suhdeluvun ja vuoden 2017 kokonaistulojen tulo. Koska toteutuneet muuttuvat olivat [REDACTED] alhaisemmat kuin näin saatu arvio kontrafaktuaalikustannuksista, ilmoittaja esittää, että yrityskaupan kustannushyödyt olivat vuonna 2017 [REDACTED].

301. KKV:n arvion mukaan ilmoittajan menetelmä on epäluotettava ja riittämätön osoittamaan, että nyt arvioitavassa yrityskaupassa syntyisi tehokkuushyötyjä. Ilmoittajan laskelma perustuu oletukseen, jonka mukaan ainoa kokonaistuloihin ja kustannuksiin liittyvä muutos vuoden 2016 alun ja vuoden 2018 lopun välillä oli Sector Alarm / G4S -yrityskauppa. Toisin sanoen ilmoittaja olettaa, että vuoden 2016 ensimmäisenä neljänä kuukautena toteutunut muuttuvien ja tulojen suhde olisi ilman yrityskauppaa pysynyt samana vuoden 2018 loppuun asti. Todellisuudessa sekä kokonaistuloihin että muuttuviin kustannuksiin vaikuttaa suuri joukko erilaisia ajassa vaihtuvia tekijöitä, kuten voitettut ja hävietyt asiakkuudet, kilpailutilanteen muutokset, vartijoiden palkkojen kehitys, muiden hankintojen hintakehitys ja yrityskauppaan liittymätön toiminnan tehostaminen. Ilmoittaja ei huomioi näitä tai muita mahdollisia muutoksia laskelmassaan millään tavalla.
302. Lisäksi ilmoittaja olettaa, että yrityskaupan ainoa vaikutus on tehokkuutta lisäävä: mikäli yrityskauppa kasvatti osapuolten markkinavoimaa, tämä on johtanut (muiden tekijöiden pysyessä ennallaan) keskittymän katteiden kasvamiseen. Ilmoittaja tulkitsee tämän muutoksen tehokkuuden kasvuksi, vaikka tosiasiallisesti havaittu katetasossa tapahtunut kehitys saattaa selittyä osapuolten markkinavoiman kasvulla.
303. Kyseisen laskelman lisäksi ilmoittaja on toimittanut tietoja ainoastaan yksittäisistä käsiteltävän yrityskaupan mahdollistamista tehostamistoimenpiteistä, joilla saavutettavat säästöt kohdistuvat KKV:n arvion mukaan kiinteisiin kustannuksiin. Lisäksi ilmoittaja on pyrkinyt osoittamaan, että käsiteltävän yrityskaupan seurauksena keskittymän on mahdollista tehostaa piirivartiointia esimerkiksi [REDACTED].
304. KKV:n arvion mukaan ilmoittaja ei ole toimittanut luotettavaa näyttöä odotettavissa olevista tehokkuuseduista tai siitä, että yrityskauppa on välttämätön niiden saavuttamiseksi.

8.8.8 Johtopäätös tasapainottavista tekijöistä

305. Alalle tulo otetaan yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioinnissa huomioon silloin, kun voidaan osoittaa, että markkinoille tulo on todennäköistä, oikea-aikaista ja riittävän laajaa ehkäisemään tai kumoamaan keskittymän mahdolliset kilpailunvastaiset vaikutukset. Alalle tuloa, kuten muitakin tasapainottavia tekijöitä, verrataan keskittymästä syntyviin haitallisiin vaikutuksiin. Mitä suuremmat keskittymän kilpailunvastaiset vaikutukset ovat,

sitä merkittävämpiä tasapainottavien tekijöiden tulee olla, jotta ne riittävät ehkäisemään tai kumoamaan haitalliset vaikutukset.

306. Kuten edellä on kuvattu, alalle tulon esteet suurten asiakkaiden markkinalle ovat korkeat. Pienet ja keskisuuret yritykset pystyvät parhaimmillaan voittamaan vain yksittäisiä suuria paikallisia asiakkuuksia eikä markkinoille ole aiemmin tapahtunut merkityksellistä alalle tuloa. Yrityskaupan seurauksena entisestään keskittynyt markkina keskittyy huomattavasti entisestään ja suurten asiakkaiden markkinalle jää vain kaksi toimijaa. Nämä seikat huomioiden on selvää, että alalle tulo ja potentiaalinen kilpailu eivät riitä kumoamaan keskittymästä seuraavia kilpailunvastaisia vaikutuksia.
307. Myös asiakkaiden neuvotteluvoima voi tasapainottaa yrityskaupan haitallisia kilpailuvaikutuksia. Tämä kuitenkin edellyttää, että asiakkailla on niin vahva asema suhteessa keskittymään, että ne voivat rajoittaa keskittymän markkinavoiman käyttöä vaikuttamalla kauppasuhteissa käytettäviin ehtoihin. Lisäksi neuvotteluvoiman käytön vaikutusten tulee olla yhtä asiakasta tai asiakasryhmää laajempia.
308. Kuten edellä on kuvattu, viraston selvitysten perusteella vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinoilla ei ole havaittavissa konkreettisia esimerkkejä neuvotteluvoiman käytöstä. Keskittymän muodostumisen myötä asiakkaiden mahdollinen neuvotteluvoima edelleen heikkenee potentiaalisten tarjoajien määrän vähentyessä kolmesta toimijasta kahteen.
309. KKV:n arvion mukaan ilmoittaja ei ole toimittanut luotettavaa näyttöä odotettavissa olevista tehokkuuseduista tai siitä, että yrityskauppa on välttämätön niiden saavuttamiseksi.

8.9 Failing firm -puolustus

8.9.1 Johdanto

310. Osapuolet ovat esittäneet, että yrityskauppa tulisi hyväksyä Preventin taloudellisesta tilanteesta johtuen niin sanotun *failing firm* -puolustuksen nojalla, vaikka yrityskauppa heikentäisikin kilpailurakennetta vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen markkinoilla markkinoilla.
311. Failing firm -puolustuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa yrityskauppa, joka johtaa todennäköisiin kilpailunvastaisiin vaikutuksiin, voi tulla hyväksytyksi, jos sen osapuolena on taloudellisiin vaikeuksiin ajautunut yritys. Perusedellytyksenä failing firm -puolustuksen hyväksymiselle on, että mark-

kinarakenteen heikkeneminen ei saa olla yrityskaupan seurausta. Markkinoiden voidaan olettaa keskittyvän tällaisissa tilanteissa riippumatta siitä, toteutetaanko yrityskauppa vai ei.¹⁰⁷

312. Erityisesti seuraavien kolmen edellytyksen tulee yleensä täytyä, jotta yrityskauppa voidaan hyväksyä kaupan kohteen taloudellisten vaikeuksien vuoksi: (1) Kyseessä oleva yrityskauppa on ainoa käytettävissä oleva taloudellisesti järkevä keino välttää yrityksen poistuminen lähitulevaisuudessa markkinoilta. Kaupan toteutumatta jääminen joka tapauksessa merkitsisi yrityksen poistumista markkinoilta. (2) Muuta vähemmän kilpailua rajoittavaa vaihtoehtoa ei ole käytettävissä. (3) Kaupan toteutumatta jääminen väistämättä johtaisi maksukyvyttömän yrityksen omaisuuden poistumiseen markkinoilta.¹⁰⁸
313. Yrityskaupan osapuolten on toimitettava hyvissä ajoin tarpeelliset tiedot sen osoittamiseksi, että ilmoitetun yrityskaupan jälkeinen kilpailurakenteen heikkeneminen ei ole seurausta yrityskaupasta.¹⁰⁹

8.9.2 Ensimmäinen kriteeri: Preventin poistuminen markkinoilta ilman yrityskauppaa

314. Jotta failing firm -puolustuksen ensimmäisen kriteerin voidaan todeta täytyvän, yrityskaupan osapuolten on osoitettava, että maksukyvyttömyys yritys on ilman yrityskauppaa pakotettu lähitulevaisuudessa riittävän suurella todennäköisyydellä poistumaan markkinoilta taloudellisten vaikeuksien vuoksi.¹¹⁰

8.9.2.1 Preventin taloudellinen kannattavuus

315. Preventissä määräysvaltaa käyttävä Intera on pyrkinyt osoittamaan KKV:lle, että Preventin taloudellinen asema on epävarma, ja että [REDACTED]
316. Intera osti Preventin (silloinen ISS Security Oy) osakekannan ja turvallisuuspalveluliiketoiminnan loppuvuodesta 2016, jolloin yhtiön liiketoiminta

¹⁰⁷ Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta, 2011, s. 95. Ks. myös Euroopan komission suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03), kohta 89.

¹⁰⁸ Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta, s. 95. Ks. myös Euroopan komission suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista, kohta 90.

¹⁰⁹ Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta, s. 95. Ks. myös Euroopan komission suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista, kohta 91. Osapuolet ovat esittäneet failing firm -puolustuksen huomattavan myöhäisessä vaiheessa yrityskauppautkintaa. Esimerkiksi yrityskauppailmoituksessa tai virastolle toimitetussa taloudellisessa due diligence -aineistossa ei ole mitään mainintaa Preventin taloudellisista vaikeuksista. Yleisesti ottaen KKV katsoo, että failing firm -puolustuksen uskottavuutta lisää se, että se esitetään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa yrityskaupan tutkintaa. Ks. myös komission päätös asiassa COMP/M.2876 Newscorp / Telepiu', kohta 215.

¹¹⁰ KKV:n päätös 11.4.2016 asiassa Ruokakesko Oy / Suomen Lähikauppa Oy dnro KKV/1575/14.00.10/2015, kohta 160.

arvioitiin kannattavaksi. [REDACTED]

317. Interan mukaan Preventin [REDACTED]
[REDACTED].¹¹¹ Korjaavat toimenpiteet helpottivat lyhyen aikavälin
taloudellista tilannetta [REDACTED]

[REDACTED] Prevent 360 Turvallisuuspalvelut Oy:n vuoden 2017 tilinpää-
töksen mukainen liikevoitto oli 2,6 miljoonaa euroa, mutta mikäli [REDACTED]
[REDACTED] liiketoiminnan myyntiin liittyneet tuotot jätetään huomioimatta,
yhtiön normaali liiketoiminta teki vuonna 2017 liikevoittotasolla [REDACTED]
[REDACTED]¹¹² liiketoiminnan myynnistä saadun kauppahinnan
myötä [REDACTED]

318. [REDACTED]
[REDACTED]¹¹³ Tähän osaltaan on vaikuttanut se, että itsenäiseltä yhtiöltä vaa-
dittavan hallinnon rakentaminen saatiin päätökseen vuoden 2018 ensim-
mäisen puoliskon aikana ja yhtiön tulosta alkoi rasittaa täysi hallinnon ku-
lumassa. [REDACTED]

[REDACTED]¹¹⁴

319. Myös vuoden 2018 [REDACTED]
[REDACTED] ja yhtiön tuloksen ennustetaan olevan noin [REDACTED]
[REDACTED] vuonna 2018. Interan mukaan [REDACTED]

¹¹¹ Yhtiö muun muassa [REDACTED]

¹¹² Samaan aikaan yhtiön ulkopuoliset rahoitusvelat, eli maksamattomat velat rahoituslaitoksilta taseessa, olivat
noin [REDACTED] euroa.

¹¹³ [REDACTED]

¹¹⁴ [REDACTED]

320. KKV pitää todennäköisenä, että Preventin tulostaso on jäänyt Interan odo-
tuksista, ja että kannattavien [REDACTED] liiketoimintojen myyn-
nin myötä Preventin jäljellä olevan liiketoiminnan kannattavuus on tällä
hetkellä heikempi kuin vuonna 2016 ostettu liiketoimintakokonaisuus. KKV
on kiinnittänyt arviossaan huomiota kuitenkin siihen, että [REDACTED]
[REDACTED]
321. KKV on kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, että virastolle toimitetuissa
Preventin taloudellista tilaa koskevissa asiakirjoissa ei tuoda esiin sellaisia
toiminnallisia tai taloudellisia huolia, joita maksukyvyttömän yrityksen koh-
dalla olisi perusteltua esittää. Yhtiön tulosraporttien perusteella [REDACTED]
[REDACTED] viitataan vasta vuoden 2017 lopussa ja tuolloinkin
sen syyksi esitetään lähinnä toiminnan kehittämisestä aiheutuneet kustan-
nukset.¹¹⁵
322. Prevent-konsernin vuoden 2017 toimintakertomuksesta tai tilintarkastus-
kertomuksesta ei ilmene mitään normaalista poikkeavaa, vaikka KKV:lle
on esitetty, että [REDACTED]
[REDACTED].¹¹⁶ Osapuolet ovat toimittaneet viraston pyynnöstä Preventin tilin-
tarkastajalta lausunnon, jolla on pyritty selvittämään, miksi Preventin ta-
lousvaikeudet eivät ilmene yhtiön vuoden 2017 tilintarkastusasiakirjoista.
Tilintarkastajan mukaan yhtiön taloudellista tilaa koskevaan huomautuk-
seen ei ollut syytä tilintarkastusevidenssin perusteella.¹¹⁷
323. [REDACTED]
[REDACTED]

¹¹⁵ KKV ei pidä mahdollisena, että [REDACTED]
[REDACTED]

¹¹⁶ Tilintarkastuslain (1141/2015) 3 luvun 5 §:n mukaan tilintarkastuskertomuksesta tulee ilmetä, mikäli tilintar-
kastajalla on olennaista aihetta epäillä yrityksen kykyä jatkaa toimintaansa yhtiön taloudellisesta tilanteesta joh-
tuen. Intera ei ole toimittanut KKV:lle alkuperäiseen tilintarkastukseen liittyvää tilintarkastusaineistoa vuodelta
2017, joten virasto ei voi arvioida sen perusteella, mikä on ollut tilintarkastajan arvio Prevent-konsernin taloudelli-
sista tilanteesta. Virallisen tilinpäätöksen sekä siihen sisältyvän tilintarkastuskertomuksen perusteella Preventin
toiminnan jatkuvuus ei kuitenkaan ole ollut uhattuna.

¹¹⁷ KKV on esittänyt, että Interan esittämien väitteiden ja Preventin tilintarkastusasiakirjojen välisen ristiriidan sel-
vittämiseksi, Preventin taloudellisesta tilanteesta tuotettaisiin välitilinpäätös, jonka tilintarkastaja tarkastaa ja ot-
taa tilintarkastuskertomuksessa kantaa samoihin seikkoihin kuin varsinaisessa tilintarkastuksessa. Niin ikään
KKV on esittänyt, että virastolle toimitettaisiin tilintarkastusraportteja ja työpapereita sekä tilintarkastajan ja yrityk-
sen johdon välisestä kirjeenvaihtoa, joissa Preventin [REDACTED] on
käsitelty. KKV:lle toimitetun aineiston perusteella tilintarkastajat ovat arvioineet yrityksen tulostason syksyllä
2017, mutta tähän liittyvää aineistoa ei ole toimitettu virastolle.

[REDACTED]. Lisäksi virastolle toimitetusta materiaalista ilmenee, että Preventin hallitus ”uskoo liiketoiminnan tulevaisuuteen taloudellisista vaikeuksista huolimatta”.¹¹⁸

324. KKV katsoo, että osapuolten toimittama asiakirjanäyttö ei kokonaisuutena arvioituna tue väitettä [REDACTED]. Vaikka asiakirjoista ilmenee, että Preventin [REDACTED], niistä ei ilmene, että yhtiö tulisi todennäköisesti poistumaan markkinoilta lähitulevaisuudessa, kuten failing firm -puolustuksen hyväksyminen edellyttää. Intera ei ole myöskään KKV:n pyynnöstä huolimatta toimittanut ulkopuolisen tahon tekemää arviota Preventin taloudellisesta tilanteesta. Näin ollen KKV katsoo, että Preventin todennäköistä poistumista markkinoilta yhtiön taloudellisen tilan vuoksi ilman ilmoitetun yrityskaupan toteuttamista ei ole riittäväällä tavalla pystytty osoittamaan.

8.9.2.2 Mahdollisuudet järjestellä uudelleen Preventin toimintoja

325. Ensimmäisen failing firm -kriteerin arvioinnissa otetaan myös huomioon se, voidaanko maksukyvyttömän yhtiön toimintojen uudelleenjärjestelyllä ja liiketoiminnan supistamisella saada yhtiön liiketoiminnasta kannattavaa.¹¹⁹

326. KKV:lle on toimitettu tietoja Preventin ydinliiketoimintojen ulkopuolisten liiketoimintojen myynnistä, [REDACTED]

120

327. KKV katsoo, että Preventin taloudellista tilannetta on pyritty myymällä Preventin ydinliiketoimintojen ulkopuolisia liiketoimintoja. [REDACTED]

¹¹⁸ Preventin johdon laatima kooste tilikauden 2017 tapahtumista, jonka yhtiön tilintarkastaja on vahvistanut.

¹¹⁹ KKV:n päätös 11.4.2016 asiassa Ruokakesko Oy / Suomen Lähikauppa Oy dnro KKV/1575/14.00.10/2015, kohta 165. Komission päätös asiassa COMP/M.6796, Aegean / Olympic II, kohta 710.

¹²⁰ Preventin [REDACTED] liiketoiminnan myynti toteutettiin vuoden 2017 lopussa ja liiketoiminnan myynti tammikuussa 2018. [REDACTED]

Tämä osaltaan vaikeuttaa sen arviointia, voidaanko Preventiä pidemmällä aikavälillä pitää kannattamattomana yrityksenä, jonka toiminnan turvaaminen ylipäätään edellyttäisi ydinliiketoimintaan kuulumattomien toimintojen myyntien jatkamista.

8.9.2.3 Interan mahdollisuudet ja kannustimet jatkaa Preventin rahoittamista

328. Käsiteltävässä tapauksessa on myös huomioitava, että Intera käyttää pääomistajana kilpailuoikeudellisesti merkityksellistä määräysvaltaa Prevent 360 -konsernin emoyhtiössä Prevent 360 Holding Oy:ssä. Kun kyseessä on niin sanottu failing division -tilanne, jossa maksukyvytön yritys on toisen yhtiön tytäryritys, ensimmäisen kriteerin arvioinnissa on tytäryhtiön taloudellisen kannattavuuden lisäksi otettu huomioon emoyhtiön mahdollisuudet ja kannustimet jatkaa maksukyvyttömän tytäryhtiönsä rahoittamista.¹²¹

Interan oma taloudellinen tilanne

329. Mikäli myös maksukyvyttömän yhtiön emoyhtiö on taloudellisissa vaikeuksissa tai tytäryhtiön rahoittamisen jatkaminen vaarantaisi emoyhtiön ja sen keskeisten tytäryhtiöiden elinkykyisyyden, ei maksukyvyttömän tytäryrityksen tukemista voida pitää taloudellisesti rationaalisena emoyhtiön kannalta.¹²²
330. KKV:lle ei ole toimitettu tietoja, joiden perusteella virasto voisi todeta, että Intera on estynyt tukemasta Preventiä siitä syystä, että Interan oma taloudellinen tilanne voisi tämän johdosta vaarantua.

Interan kannustimet jatkaa Preventin rahoittamista

331. Emoyhtiöllä voi olla liiketoiminnallinen kannustin jatkaa sen maksukyvyttömän tytäryhtiön rahoittamista, mikäli tytäryhtiön arvioidaan tulevan kannattavaksi tulevaisuudessa. Toisaalta emoyhtiön ei voida olettaa jatkavan tappiota tuottavan tytäryhtiönsä rahoittamista rajattomasti, jos tytäryhtiöllä ei ole edellytyksiä toimia kannattavasti tulevaisuudessa. Tytäryhtiön tukeminen voi olla epäjohdonmukaista myös, mikäli emoyhtiö on strategiasaan määritellyt keskittyvänsä eri toimialoihin kuin maksukyvytön tytäryhtiö.¹²³

¹²¹ KKV:n päätös 11.4.2016 asiassa Ruokakesko Oy / Suomen Lähikauppa Oy dnro KV/1575/14.00.10/2015, kohta 161; ks. myös komission päätös asiassa COMP/M.6796, Aegean/Olympic II.

¹²² Komission päätös asiassa COMP/M.6796, Aegean/Olympic II, kohta 689.

¹²³ KKV:n päätös 11.4.2016 asiassa Ruokakesko Oy / Suomen Lähikauppa Oy dnro KV/1575/14.00.10/2015, kohta 163.

332.

[REDACTED]

124

333.

[REDACTED]

334.

[REDACTED]

335. KKV on arviossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että Intera on kuitenkin jäämässä merkittäväksi vähemmistöosakkaaksi ilmoitetussa yrityskaupassa syntyvään keskittymään.

[REDACTED]

336. KKV:n arvion mukaan Interan jääminen merkittäväksi vähemmistöomistajaksi Preventiin tarkoittaa, että Preventin omistaminen ja taloudellinen tukeminen eivät lähtökohtaisesti ole ristiriidassa Interan strategian kanssa. Tätä tukee myös Interan oma näkemys siitä, että se voi tehdä turvallisuus-
alalle sijoituksia myös tulevaisuudessa.

Preventin liiketoiminnan lopettamisesta aiheutuvat kustannukset

337. Arvioidessaan tytäryhtiönsä rahoittamisen jatkamista ja sen toiminnan lopettamista emoyhtiö ottaa huomioon molempien vaihtoehtojen tuotto-odotukset. Jos tytäryhtiön rahoittamisen jatkamisesta aiheutuvan hyödyn arvioidaan olevan pieni suhteessa siitä emoyhtiölle aiheutuviin kuluihin, voi emoyhtiön katsoa toimivan rationaalisesti, jos se lopettaa tytäryhtiönsä tukemisen ja sen liiketoiminnan skenaariossa, jossa yrityskauppaa ei olisi.¹²⁵

338. KKV kiinnittää huomiota siihen, että Intera on todennut, että se pyrkii vaikeissakin tilanteissa hakemaan omistamansa yrityksen tulevaisuuden kannalta parasta ratkaisua [REDACTED]

8.9.2.4 KKV:n arvio ensimmäisen kriteerin osalta

339. KKV:n arvion mukaan Prevent ja Intera eivät ole toimittaneet virastolle riittävää asiakirjanäyttöä, joka tukisi väitettä Preventin [REDACTED]. KKV pitää mahdollisena, että Preventin tulostaso on jäänyt Interan odotuksista, ja että [REDACTED]. Näin ollen failing firm -puolustuksen hyväksymisen ensimmäinen edellytys ei täyty.

8.9.3 Toinen kriteeri: vähemmän kilpailua rajoittavan vaihtoehdon olemassaolo

340. Jotta KKV voisi todeta, että ilmoitetulle yrityskaupalle ei ole vähemmän kilpailua rajoittavaa vaihtoehtoa, yrityskaupan myyjän on osoitettava, että se on pyrkinyt kartoittamaan, ottamaan yhteyttä ja neuvotelemaan maksukyvyttömän yrityksen myymisestä muiden potentiaalisten ostajakandidaatien kanssa, sekä identifioitava ne tahot, joiden kanssa yrityskaupasta on

¹²⁵ KKV:n päätös 11.4.2016 asiassa Ruokakesko Oy / Suomen Lähikauppa Oy dnro KV/1575/14.00.10/2015, kohta 163; komission päätös asiassa COMP/M.6796, Aegean / Olympic II, kohta, 765-766, 799-800. Ks. myös komission päätös asiassa COMP/M.6360, Nynas / Shell / Harburg Refinery, kohdat 314, 317, 327.

neuvoteltu ja syyt sille, miksi neuvottelut muiden osapuolten kanssa ovat päättyneet tuloksettomina.¹²⁶

341. Interan mukaan se on kartoittanut mahdollisia ostajia tapaamalla lukuisia suomalaisia ja ulkomaalaisia investointipankkeja. [REDACTED]

342. Intera arvioi myös oman ammattitaitonsa perusteella, [REDACTED] Ilmoi-
tetun yrityskaupan tunnustelu- ja neuvotteluprosessin alettua Interan on kuitenkin ollut vaikea yrittää kaupata Preventiä vaihtoehtoisille ostajille, koska osapuolet sitoutuivat eksklusiivisiin sopimusneuvotteluihin Avarnin ja Preventin yhdistämisestä.

343. [REDACTED]

344. [REDACTED]
¹²⁷

¹²⁶ KKV:n päätös 11.4.2016 asiassa Ruokakesko Oy / Suomen Lähikauppa Oy dnro KV/1575/14.00.10/2015, kohta 204. Komission päätös asiassa COMP/M.6360, Nynas / Shell / Harburg Refinery, kohta 331. Komission päätös asiassa IV/M.993, Bertelsmann / Kirch / Premiere, kohta 75; komission asiassa COMP/M.2876 Newcorp / Telepiù, kohta 217; komission päätös asiassa IV/M.1221, Rewe / Meinl, kohta 68.

¹²⁷ Lisäksi Interan mukaan yrityskaupan tehokkuushyödyt tulee ottaa huomioon vähemmän kilpailua rajoittavia vaihtoehtoja punnittaessa. Yrityskaupan osapuolten mukaan on epätodennäköistä, että yrityskaupalla pienempien kilpailijoiden kanssa voitaisiin saavuttaa vastaavia tehokkuushyötyjä kuin ilmoitetussa yrityskaupassa. KKV katsoo, että sen ei kuitenkaan ole mahdollista verrata ilmoitetusta yrityskaupasta ja muista yritysjärjestelyistä seuraavia tehokkuushyötyjä, koska virastolle ei ole esitetty muita mahdollisia yritysjärjestelyitä. Myöskään nyt

345. KKV:n arvion mukaan Interan toimet muiden potentiaalisten ostajakandidaattien kartoittamiseksi eivät ole olleet riittäviä. KKV:lle ei ole toimitettu tietoja koskien yhteydenottoja tai neuvotteluita muiden potentiaalisten ostajakandidaattien kanssa, taikka asiakirjanäyttöä Interan analysoimista muista mahdollisista yritysjärjestelyistä tai Interan tapaamisista investointipankkien kanssa. KKV katsoo, että [REDACTED] ja Interan arviot muiden potentiaalisten ostajakandidaattien olemassaolosta, eivät yksinään ole riittäviä failing firm -puolustuksen toisen edellytyksen täyttymiseksi.
346. KKV:n katsoo, että failing firm -puolustukseen vetoamisen kannalta Interan sitoutuminen eksklusiivisiin yhdistymisneuvotteluihin on ongelmallista. KKV:n arvion mukaan Interan olisi tullut selvittää muut potentiaaliset ostajakandidaatit perusteellisesti ennen sitoutumista yksinomaisiin sopimusneuvotteluihin, tai vaihtoehtoisesti sopia Avarnin kanssa siitä, että sillä on oikeus kartoittaa muita ostajakandidaatteja perusteellisen failing firm -puolustuksen esittämiseksi KKV:lle.
347. Vaikka muita potentiaalisia ostajakandidaatteja olisi kartoitettu kattavasti, KKV pitää todennäköisenä, että Preventille ei olisi löytynyt Interan ja sen vähemmistöomistajien näkökulmasta yhtä hyvää vaihtoehtoa kuin ilmoitettu yrityskauppa. Tämä ei kuitenkaan KKV:n arvion mukaan vastaa failing firm -puolustuksen tarkoitusta. Puolustuksen toisen kriteerin tarkoituksena on osoittaa, että koska maksukyvyttömälle yritykselle ei ole muita kiinnostuneita ostajia, se tulisi poistumaan markkinoilta ilman yrityskauppaa. Muiden maksukyvyttömästä yrityksestä kiinnostuneiden tahojen ei tarvitse olla maksukyvyttömän yrityksen myyjän näkökulmasta yhtä houkuttelevia kuin ilmoitetun yrityskaupan ostaja.
348. Yllä kuvatuista syistä johtuen failing firm -puolustuksen hyväksymisen toisen edellytyksen ei voida katsoa täyttyvän.

8.9.4 Kolmas kriteeri: Preventin omaisuuden poistuminen markkinoilta ilman yrityskauppaa

349. Kolmannen failing firm -puolustuksen kriteerin katsotaan täyttyvän, mikäli ilmenee, että mikään kolmas osapuoli ei ole kiinnostunut hankkimaan ja säilyttämään markkinoilla maksukyvyttömän yrityksen omaisuutta kokonaisuudessaan tai tietyin osin välittömästi tai muutaman kuukauden kuluessa yrityksen konkurssin jälkeen.¹²⁸
350. Tilanteessa, jossa markkinoilla on yrityskaupan osapuolten lisäksi muita kilpailijoita, on mahdollista, että kohdeyrityksen konkurssimenettelyn seurauksena nuo kilpailijat pystyvät ostamaan sen omaisuutta. Tällöin kon-

selvitettävän yrityskaupan kohdalla ei ole esitetty luotettavaa näyttöä odotettavissa olevista tehokkuuseduista tai siitä, että yrityskauppa on välttämätön niiden saavuttamiseksi (ks. edellä jakso 8.8.7)

¹²⁸ KKV:n päätös 11.4.2016 asiassa Ruokakesko Oy / Suomen Lähikauppa Oy dnro KV/1575/14.00.10/2015, kohta 216. Ks. myös komission päätös asiassa COMP/M.2314, BASF / Eurodiol / Pantochim, kohta 153-155.

kurssimenettelyn taloudelliset vaikutukset olisivat vastaavat kuin tilanteessa, jossa maksukyvyttömälle yritykselle löytyisi vaihtoehtoinen ostaja. Omaisuuden pysyessä markkinoilla tarjonta ei olennaisesti vähene, eikä siten myöskään hintataso nouse. Vastaavasti, jos maksukyvyttömän yrityksen omaisuus poistuu markkinoilta konkurssissa, tarjonta markkinoilla lähtökohtaisesti supistuu ja sen myötä hinnat nousevat. Tämän vuoksi osapuolten on failing firm -puolustuksen yhteydessä osoitettava, että ilman yrityskauppaa kohdeyrityksen omaisuus tulisi väistämättä poistumaan markkinoilta. Lähtökohtaisesti vain tällöin voidaan ajatella, että yrityskauppa johtaa kilpailun kannalta suotuisampaan lopputulokseen kuin konkurssimenettely.¹²⁹

351. Osapuolten mukaan Preventin merkityksellinen omaisuus koostuu pääasiassa sen vartijaliiketoiminnan henkilöstöresursseista, vartijoista. Osapuolten arvion mukaan ilmoitetun yrityskaupan jäädessä toteutumatta kyseiset henkilöresurssit eivät väistämättä poistu turvallisuuspalvelujen markkinoilta, kuten kolmannen failing firm -kriteerin täyttyminen edellyttää. Sen sijaan osapuolten mukaan on todennäköistä, että [REDACTED].
[REDACTED]
[REDACTED]. Osapuolten mukaan tämän seurauksena [REDACTED], ja olisi siten olennaisesti haitallisempaa kilpailulle kuin ilmoitetun yrityskaupan toteutuminen, mikä olisi omiaan lisäämään [REDACTED] kilpailua.
352. Koska osapuolten näkemyksen mukaan Preventin omaisuus ei poistuisi markkinoilta, vaikka ilmoitettua yrityskauppaa ei toteutettaisi ja Prevent poistuisi markkinoilta, KKV katsoo, että failing firm -puolustuksen hyväksymiselle asetettu kolmas edellytys ei täyty. Osapuolten näkemys siitä, että [REDACTED] jää väitteen tasolle.

8.9.5 Failing firm -puolustuksen hyväksymiselle asetettujen kriteerien merkitys

353. Yrityskaupan osapuolet ovat esittäneet, että failing firm -puolustuksen hyväksymiselle asetettuja edellytyksiä ei voida pitää ehdottomina tai tyhjentävinä, ja että, vaikka kyseisten edellytysten täyttyminen voidaan osoittaa

¹²⁹ Kolmannen kriteerin arviointiin vaikuttavat maksukyvyttömän yrityksen poistumisen vaikutus kilpailijoiden markkinavoimaan sekä kilpailijoiden kokonaiskapasiteetin riittävyys. Maksukyvyttömän yrityksen poistuessa markkinoilta kilpailijoiden kohtaama kysyntä muuttuu joustamattommaksi, eli kilpailijoiden markkinavoima kasvaa. Kun kysyntä muuttuu joustamattommaksi, kilpailijat voivat nostaa kannattavasti hintojaan. Kilpailijoiden mahdollisuudet hyödyntää markkinavoimaansa riippuu markkinoiden rakenteesta, kilpailun läheisyydestä, kokonaiskysynnän joustosta sekä poistuvan kapasiteetin määrästä. Markkinoiden hintataso saattaa nousta myös silloin, jos maksukyvyttömän yrityksen omaisuus poistuu markkinoilta, eivätkä jäljelle jäävät kilpailijat pysty kapasiteettirajoitteiden vuoksi lisäämään tarjontaansa. KKV:n päätös 11.4.2016 asiassa Ruokakesko Oy / Suomen Lähikauppa Oy dnro KKV/1575/14.00.10/2015, kohdat 214-215.

vain osittain, ilmoitettua yrityskauppaa ei tule kieltää, koska kilpailutilanteen heikkeneminen ei aiheudu keskittymästä, vaan seuraisi yrityskaupan hyväksymisestä riippumatta. Yrityskaupan osapuolten näkemys perustuu arvioon siitä, että ilman yrityskauppaa Prevent poistuisi markkinoilta ja [REDACTED] olisi kilpailulle haitallisempi lopputulos kuin ilmoitetun yrityskaupan toteutuminen.

354. KKV:n arvion mukaan failing firm -puolustuksen arvioimisessa sovellettavasta kriteeristöstä ilmenee, että mikäli maksukyvyttömän yrityksen omaisuus jää markkinoille, yrityskauppaa on lähtökohtaisesti pidettävä kilpailun kannalta haitallisempana kuin maksukyvyttömän yrityksen poistumista markkinoilta, koska markkinan tarjonnan ja hintatason oletetaan pysyvän ennallaan maksukyvyttömän yrityksen markkinoilta poistumisesta huolimatta. KKV katsoo, että osapuolet eivät ole esittäneet näyttöä, joka tukisi väitettä [REDACTED] ja markkinan kilpailutilanteen heikentymisestä tämän seurauksena. Näin ollen osapuolet eivät ole osoittaneet, miksi kolmannen failing firm -kriteerin taustalla oleva lähtökohta ei soveltuisi käsiteltävässä yrityskaupassa.
355. Kuten KKV:n päätöksestä asiassa *Ruokakesko Oy / Suomen Lähikauppa Oy*¹³⁰ ilmenee, KKV katsoo, että kilpailulle lähtökohtaisesti haitallinen yrityskauppa voidaan hyväksyä siitä huolimatta, että kaikki failing firm -puolustuksen hyväksymiselle asetetut muodolliset edellytykset eivät täyty, mikäli kilpailutilanteen heikkenemisen ja yrityskaupan väliltä puuttuu syy-yhteys. Kyseissä tapauksessa KKV arvioi, että kohdeyritys tulisi poistumaan markkinoilta myös ilman yrityskauppaa, ja ettei yrityskaupalle ollut muuta vähemmän kilpailua rajoittavaa vaihtoehtoa. Vaikka KKV katsoi, että maksukyvyttömän yrityksen omaisuus ei olisi poistunut markkinoilta sen konkurssin seurauksena, omaisuuden jakaantuminen markkinoilla toimivien yritysten kesken ei olisi ollut kilpailun kannalta parempi lopputulos kuin yrityskaupan hyväksyminen.
356. Kaikkien failing firm -puolustuksen hyväksymiselle asetettujen muodollisten edellytysten täytyminen ei siten ole ehdoton edellytys yrityskaupan hyväksymiselle failing firm -perusteella. KKV:n arvion mukaan failing firm -kriteerien tehtävä onkin signaloida, tulisiko kilpailua lähtökohtaisesti rajoitettava yrityskauppa hyväksyä, koska kilpailun heikkeneminen ei aiheudu yrityskaupasta, vaan tulisi tapahtumaan myös tilanteessa, jossa yrityskauppaa ei hyväksyttäisi.
357. Kuten edellä on todettu, KKV ei katso, että yrityskaupan osapuolet olisivat pystyneet osoittamaan minkään failing firm -puolustuksen hyväksymiselle asetetuista edellytyksistä täyttyvän. KKV:n arvion mukaan tällaisessa tilanteessa on selvää, että yrityskaupan ja kilpailutilanteen heikkenemisen

¹³⁰ KKV:n päätös 11.4.2016 asiassa *Ruokakesko Oy / Suomen Lähikauppa Oy* dnro KV/1575/14.00.10/2015.

välisen syy-yhteyden puuttumista ei ole pystytty osoittamaan, eikä viraston näin ollen ole tarpeellista suorittaa erillistä kontrafaktuaalista analyysia sen selvittämiseksi, voiko yrityskaupan hyväksyminen olla kilpailun kannalta parempi lopputulos kuin [REDACTED] yrityksen poistuminen markkinoilta.

8.10 Yhteenveto kilpailuvaikutusten arvioinnista

358. KKV on selvityksissään arvioinut yrityskaupan mahdollisia unilateraaleja eli koordinoimattomia vaikutuksia. Yrityskauppa voi poistaa merkittävän kilpailupaineen, tai vähentää sitä, yhdeltä tai useammalta yritykseltä ja johtaa olennaiseen tehokkaan kilpailun vähenemiseen ilman että yritykset nimenomaisesti, tai edes hiljaisesti, koordinoivat toimintojaan.¹³¹

Kyseessä on selvä 3-2 yrityskauppa, joka johtaa merkittävään keskittymiseen

359. KKV:n selvitykset osoittavat, että yrityskaupan seurauksena ennestään jo erittäin keskittynyt, kolmen päätoimijan markkina keskittyy entisestään siten, että markkinalle jäisi keskittymän jälkeen vain kaksi pääasiallista toimijaa. Tämä käy ilmi seuraavasti seikoista:
- i) Markkinaosuudet suurissa asiakkaissa: Markkina on erittäin keskittynyt kolmelle toimijalle: Securitakselle ja keskittymän osapuolille. Muilla kuin kolmella suurella toimijalla on vain yksittäisiä suuria asiakkuuksia. Osapuolten markkinaosuudet vaihtelevat noin [40-50] % ja [50-60] % välillä tarkastelutavasta riippuen. Suurissa paikallisissa asiakkaissa kolme suurinta toimijaa kattavat [85-95] % markkinasta. Monipisteasiakkaissa kolme suurinta toimijaa taas kattavat [90-100] % markkinasta. Osapuolten ja muiden markkinatoimijoiden markkinaosuudet ovat vakaita eri rajauksille; markkinaosuudet pysyvät varsin stabiileina riippumatta asiakkaan koosta tai toimipaikkakuntien vähimmäismäärästä. Lisäksi viraston toteuttamassa tarjousanalyysissä osapuolten asiakkaat olivat lähinnä pyytäneet ja saaneet tarjouksia kolmelta suurimmalta toimijalta.
 - ii) Keskittymisasteindeksi (HHI-indeksi) viittaa siihen, että yrityskauppa johtaa markkinan merkittävään keskittymiseen suurissa asiakkaissa. Markkinoiden HHI-indeksi yrityskaupan jälkeen vaihtelee arviosta riippuen 3100 ja 4000 pisteen välillä, ja indeksin muutos noin 800-900 pisteen välillä.¹³²

¹³¹ Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta (2011), s. 73 ja Euroopan komission suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03), kohdat 22 ja 24.

¹³² Komission suuntaviivojen mukaan horisontaalisia kilpailuongelmia ei todennäköisesti havaita sulautumassa, jossa HHI on sulautuman jälkeen 1000-2000 ja HHI:n muutos alle 250, tai sulautumassa, jossa HHI on yli 2000

- iii) Muilla kuin kolmella suurella toimijalla ei kattavaa toimipisteverkostoa. SOL:ia lukuun ottamatta yhdelläkään toisella markkinoilla toimivalla yrityksellä ei ole toimipisteitä useamman kuin kahden maakunnan alueella.
- iv) Valtion ja kuntien hankinnat ovat keskittyneet erittäin voimakkaasti kolmelle suurelle toimijalle, Avarnille, Preventille ja Securitakselle. Muut kuin kolme suurinta toimijaa osallistuvat tarjouskilpailuihin hyvin rajallisella maantieteellisellä alueella.
360. Tapauskäytännössä yrityskauppoja, joissa markkinatoimijoiden määrä vähenee kolmesta kahteen, on lähtökohtaisesti pidetty kilpailulle haitallisina. Esimerkiksi asiassa COMP/M.6570 *UPS/TNT Express* komissio katsoi, että markkinoiden toiseksi ja kolmanneksi suurimman toimijan yhdistymisestä seurasi haitallisia kilpailuvaikutuksia ETA:n sisäisten pienpakettien kansainvälisten pikatoimituspalvelujen markkinoilla. Komissio arvioi sulautumisen vaikutuksia eri kansallisilla markkinoilla, koska yritysten sulautuminen johtaisi markkinoiden keskittymisen merkittävään kasvuun ja osapuolten vahvaan yhdistettyyn markkina-asemaan useissa ETA-valtioissa. Komission mukaan sulautuma vähentäisi kilpailijoiden määrän neljästä kolmeen (UPS/TNT, DHL ja FedEx) tai jopa kolmesta kahteen (UPS/TNT ja DHL) huomattavassa osassa maista. Sulautuman syntymisen jälkeenkin DHL säilyisi markkinajohtajana useissa tarkastelluissa valtioissa. Komission arvioon keskittymän haitallisista kilpailuvaikutuksista vaikutti keskittymän osapuolten kilpailun läheisyys, joka ilmeni muun ohella komission tekemästä tarjousanalyysistä.¹³³
361. Lisäksi esimerkiksi kemikaaliyritysten yrityskauppaa koskevassa asiassa COMP/M5355 *BASF/CIBA* komissio tunnisti koordinoimattomia vaikutuksia markkinoilla, vaikka keskittymä jäi markkinajohtajaa merkittävästi pienemmäksi toimijaksi.¹³⁴ Myös asiassa COMP/M.3916 *T-Mobile/tele.ring*

ja HHI:n muutos alle 150. Euroopan komission suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03), kohdat 16 ja 20.

¹³³ Yleinen tuomioistuin on 7.3.2017 antamallaan päätöksellä kumonnut komission päätöksen prosessuaalisesta syystä (T-194/13). Asia on vireillä unionin tuomioistuimessa (C-265/17 P). Päätöksessään komissio muun ohella toteaa seuraavaa: “[t]he Transaction would eliminate an important competitive force on the market, and would relax competition which existed before between TNT and UPS. In addition, as stated in the Horizontal Merger Guidelines, non-merging firms, in particular DHL, can also benefit from the reduction of competitive pressure that results from the merger, since the merged firms' price increase may switch some demand to the rival firms, which in turn may find it profitable to increase their prices, leading to higher overall prices for intra-EEA express deliveries after the takeover of TNT by UPS.”

¹³⁴ Komission päätös 12.3.2009 asiassa COMP/M.5355 *BASF/CIBA*. Osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus DMA3-intermediaatin markkinoilla olisi 30–40 % ja markkinajohtajan (Arkema) 60–70 %. Komissio toteaa päätöksessään (kohta 21): “The Commission considers it unlikely that in the market situation post-merger where only Arkema and the merged entity would remain as suppliers the latter would be prevented from raising prices, even if Arkema would have spare capacity. In fact, BASF/Ciba and even more so Arkema (as the supplier with

komissio katsoi yrityskaupan johtavan koordinoimattomiin vaikutuksiin lopukäyttäjille tarjottujen matkaviestintäpalvelujen markkinoilla Itävallassa, vaikka T-Mobile ei ollutkaan suurin markkinatoimija sulautuman jälkeen.¹³⁵

362. Myös Yhdysvalloissa viranomainen on havainnut kilpailuongelmia lähes kaikissa yrityskaupoissa, joissa toimijoiden määrä väheni kolmesta kahteen. Yhdysvalloissa viranomainen tutki vuosina 2004–2011 yhteensä 184 sellaista yrityskauppaa, joissa toimijoiden määrä väheni kolmesta kahteen ja havaitsi puuttumiseen johtaneita haitallisia kilpailuvaikutuksia 94 prosentissa näistä.¹³⁶

Yrityskaupan osapuolet ovat läheisiä kilpailijoita

363. Tapauskäytännössä niin sanottuja kolmesta kahteen yrityskauppoja on lähtökohtaisesti pidetty kilpailulle haitallisina. Niissä tapauksissa, joissa kilpailuongelmia ei ole tarjouskilpailuihin perustuvilla markkinoilla havaittu vaikka toimijoiden määrä väheni kaupan myötä kolmesta kahteen, yrityskaupan osapuolet ovat olleet toisilleen etäisiä kilpailijoita ja yrityskaupasta on aiheutunut huomattavia tehokkuushyötyjä.¹³⁷
364. Käsillä olevassa asiassa useat selvitykset osoittavat, että keskittymän osapuolet ovat toisilleen läheiset kilpailijat. Vaikka virastolla ei ole käytössään täydellistä tarjousaineistoa, sekä viraston toteuttama kyselytutkimus että julkisten hankintojen tarjousaineistot viittaavat siihen, että osapuolet osallistuvat toistuvasti samoihin tarjouskilpailuihin ja sijoittuvat niissä suhteellisen usein ensimmäiseksi ja toiseksi tai ensimmäiseksi ja kolmanneksi. Kartta-analyysin perusteella voidaan puolestaan todeta, että osapuolten toimipaikkaverkostot ovat päällekkäisiä, mikä viittaa siihen, että osapuolet kilpailevat samoista asiakkaista ja ovat siten toisilleen läheisiä kilpailijoita. Viraston selvitysten mukaan sekä Avarnille että Preventille selvästi läheisimpiä kilpailijoita ovat toinen yrityskaupan osapuoli sekä Secu-ritas.

Tasapainottavat tekijät eivät kumoa kilpailunvastaisia vaikutuksia

365. Alalle tulo ja potentiaalinen kilpailu eivät riitä kumoamaan keskittymästä seuraavia kilpailunvastaisia vaikutuksia. Vartiointi- ja turvallisuuspalveluita ostavilla asiakkailla ei ole niin merkittävää neuvotteluvoimaa, että ne voisivat rajoittaa keskittymän markkinavoiman käyttöä.

the higher market share) would both benefit from higher prices and the Commission does not have indications that there could be constraints from other producers of DMA3.”

¹³⁵ Komission päätös 26.4.2006 asiassa COMP/M.3916 T-Mobile Austria/tele.ring.

¹³⁶ Kwoka, John (2015), Mergers, Merger Control and Remedies, A Retrospective Analysis of U.S. Policy, s. 31.

¹³⁷ Esim. komission päätös 4.12.2007 asiassa COMP/M.4662 SYNIVERSE/BSG. Myös Decision by the Competition Commission, 28.3.2014 Tradebe/SITA.

366. Yrityskaupan muuttuviin kustannuksiin liittyvät vaatimattomat tehokkuushyödyt eivät todennäköisesti riitä kumoamaan markkinoiden keskittymisestä syntyvää kannustinta hintojen korottamiseen. Kyse ei ole myöskään tilanteesta, jossa yrityskauppa voitaisiin hyväksyä Preventin taloudellisesta tilanteesta johtuen failing firm -puolustuksen nojalla.

9 Sitoumukset

9.1 Osapuolten KKV:lle esittämät sitoumukset

367. Yrityskaupasta aiheutuvat kilpailuongelmat voidaan usein poistaa yrityskaupan toteuttamisen edellytykseksi asetettavilla ehdoilla. KKV on toimittanut 4.7.2018 yrityskaupan osapuolille muistion, joka sisälsi KKV:n alustavan arvion yrityskaupan kilpailuongelmista. Viraston arviota käytiin läpi yrityskaupan osapuolten kanssa elo-syyskuussa 2018. Vastauksena KKV:n esittämiin kilpailuongelmiin ilmoittajat toimittivat 13.9.2018 virastolle ensimmäisen ehdotuksensa sitoumuksiksi. Viraston kanssa käytyjen neuvottelujen ja asiassa suoritetun markkinakuulemisen pohjalta Avarn toimitti KKV:lle 2.10.2018 alla olevan lopullisen ehdotuksen sitoumuksiksi:

Sitoumus

1. Sitoumus myydä osa liiketoiminnasta

Tehokkaan kilpailun turvaamiseksi Avarn Security Holding AS (Avarn) sitoutuu myymään jäljempänä määritellyt liiketoiminnot (Myytävä Liiketoiminta) yhdelle ostajalle Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) hyväksymillä myyntiehdoilla näissä sitoumuksissa esitetyn menettelyn mukaisesti.

Avarnin katsotaan täyttäneen Myytävä Liiketoimintaa koskevan sitoumuksen, mikäli Avarn tai nimetty riippumaton asiantuntija (Riippumaton Asiantuntija), tapauksesta riippuen, on solminut sitovan sopimuksen Myytävän Liiketoiminnan myynnistä ja KKV hyväksyy ehdotetun ostajan sekä kaupan ehdot näissä sitoumuksissa esitetyn menettelyn ja määräaikaisten mukaisesti.

Sitoumuksen rakenteellisten vaikutusten säilyttämiseksi Avarn sitoutuu olemaan hankkimatta suoraa tai epäsuoraa vaikutusvaltaa Myytävään Liiketoimintaan [REDACTED] ajan sitovan sopimuksen tekemisestä, ellei KKV Avarnin pyynnöstä toisin määrää.

1.1 Myytävä Liiketoiminta

Myytävän Liiketoiminnan tulee koostua maantieteellisesti hajaute-
tusta portfoliosta Avarnin ja/tai Prevent 360 Turvallisuuspalvelut Oy:n

(Prevent) nykyisiä vartiointi- ja turvallisuuspalvelutoimintoja¹³⁸. Myytävän Liiketoiminnan tulee, ottaen huomioon ostajan resurssit, asiantuntemuksen sekä kannustimet, olla riittävä korvaamaan keskittymästä seuraava kilpailun väheneminen suurten paikallisten sekä suurten, useilla paikkakunnilla sekä valtakunnallisesti vartiointi- ja turvallisuuspalveluita hankkivien asiakkaiden segmentissä. Myytävän Liiketoiminnan yhteenlasketun liikevaihdon on oltava vähintään [REDACTED] euroa. Avarnilla ei ole velvollisuutta sisällyttää Myytävään Liiketoimintaan sellaisia sopimuksia, jotka on solmittu Liitteessä 1 mainittujen asiakkaiden kanssa, eikä sellaisia sopimuksia, jotka on solmittu KKV:n päätöksen jälkeen (lukuun ottamatta sopimuksia, jotka ovat olleet voimassa KKV:n päätöksen hetkellä ja jotka Avarn on sen jälkeen ennenaikaisesti irtisanonut ja solminut uudelleen).

Myytävän Liiketoiminnan tulee sisältää omaisuus ja henkilöstö, jotka liittyvät Myytävän Liiketoiminnan nykyiseen toimintaan tai jotka ovat tarpeellisia ko. liiketoiminnan elinkelpoisuuden ja kilpailukyvyn turvaamiseksi, erityisesti (kunkin kohteen osalta soveltuvin osin):

- (a) kaikki aineellinen ja aineeton omaisuus (mukaan lukien immateriaalioikeudet);
- (b) kaikki lisenssit, luvat ja toimiluvat jotka jokin viranomainen on myöntänyt Myytävälle Liiketoiminnalle;
- (c) kaikki relevantit sopimukset kuten vuokrasopimukset, sitoumukset ja asiakastilaukset, sekä kaikki asiakas-, luotto- ja muut rekisterit; ja
- (d) henkilöstö.

Lisäksi Avarn sitoutuu tarjoamaan Myytävän Liiketoiminnan ostajalle [REDACTED] siirtymäkauden ajan Myytävää Liiketoimintaa koskevan kaupan toteuttamisen jälkeen nykyistä vastaavilla ehdoilla kaikki vartiointi- ja turvallisuuspalvelutoimintoihin liittyvät tukipalvelut ja -tuotteet, joita Avarn tai Prevent tällä hetkellä tuottaa Myytävälle Liiketoiminnalle.

¹³⁸ Selvyyden vuoksi todetaan, että tämän sitoumukseen mukaisen Myytävän Liiketoiminnan piiriin eivät kuulu osapuolten hälytyskeskukset ja niihin liittyvät palvelut eivätkä osapuolten rahankäsittelypalveluihin ja turvatekniikkaan, mukaan lukien turvatekniikan järjestelmät, liittyvät liiketoiminnat.

1.2 Liitännäiset sitoumukset

1.2.1 Markkinoitavuuden ja kilpailukyvyyn säilyttäminen

Myytävää Liiketoimintaa koskevan sitovan sopimuksen allekirjoittamisesta alkaen kaupan toteutumiseen saakka Avarnin ja Preventin tulee mahdollisuuksien mukaan varmistaa Myytävän Liiketoiminnan taloudellisen elinkelpoisuuden (sisältäen kohtuullisen elinkelpoisen sopimus- ja asiakaskunnan) ja kilpailukyvyyn säilyminen hyvän liiketavan mukaisesti.

1.2.2 Toimintojen eriyttäminen

Avarn ja Prevent sitoutuvat Myytävää Liiketoimintaa koskevan sitovan sopimuksen allekirjoittamisesta alkaen kaupan toteutumiseen saakka pitämään Myytävän Liiketoiminnan erillään muusta liiketoiminnasta siinä määrin kuin on kohtuudella mahdollista, sekä varmistamaan, että:

- (a) Muun kuin Myytävän Liiketoiminnan johto ja henkilökunta eivät osallistu Myytävän Liiketoiminnan toimintaan;
- (b) Myytävän Liiketoiminnan avainhenkilöstö eikä muu henkilöstö ole tekemisessä muun liiketoiminnan kanssa eikä raportoi kenellekään Myytävän Liiketoiminnan ulkopuoliselle henkilölle.

1.2.3 Tietojenhallinta

Avarn ja Prevent varmistavat Myytävää Liiketoimintaa koskevan sitovan sopimuksen allekirjoittamisesta alkaen kaupan toteutumiseen saakka, siinä määrin kuin on kohtuudella mahdollista, että ne eivät saa haltuunsa Myytävään Liiketoimintaan liittyvää luottamuksellista tietoa. Kaikki sellainen luottamuksellinen tieto, jonka Avarn tai Prevent on saanut haltuunsa ennen Myytävää Liiketoimintaa koskevan sitovan sopimuksen allekirjoittamista, poistetaan Avarnin ja Preventin järjestelmistä, eikä sitä käytetä Avarnin ja Preventin toimesta. Avarn ja Prevent voivat kuitenkin hankkia, säilyttää ja käyttää sellaista Myytävään Liiketoimintaan liittyvää tietoa, joka on kohtuudella tarpeen Myytävän Liiketoiminnan tavanomaisen toiminnan tukemiseksi tai näiden sitoumusten mukaisen myynnin toteuttamiseksi, tai jonka luovuttamista Avarnille tai Preventille laki edellyttää laissa.

1.2.4 Rekrytointikielto

Avarn ja Prevent sitoutuvat olemaan rekrytoimatta ja varmistamaan, että niiden kanssa samaan konserniin kuuluvat yhtiöt eivät rekrytoi Myytävän Liiketoiminnan mukana siirtynyttä avainhenkilöstöä [REDACTED] ajan kaupan toteuttamisen jälkeen.

1.2.5 Raportointi

Avarnin tulee toimittaa kirjalliset raportit Myytävän Liiketoiminnan potentiaalisista ostajista ja kyseisten ostajien kanssa käytävistä neuvotteluista KKV:lle [REDACTED]

1.3 Ostaja

Ostajan tulee täyttää seuraavat edellytykset:

(a) Ostaja on riippumaton Avarnista ja Preventistä sekä niiden kanssa samaan konserniin kuuluvista yhtiöistä;

(b) Ostajalla tulee olla riittävät taloudelliset resurssit sekä riittävä asiantuntemus ja kannustimet Myytävän Liiketoiminnan ylläpitämiseen ja kehittämiseen elinkelpoisena ja kilpailukykyisenä toimijana, joka kilpailee Avarnin ja muiden kilpailijoiden kanssa.

(c) Myytävän Liiketoiminnan myyminen ostajalle ei saa aiheuttaa ilmeisiä kilpailuongelmia eikä vaaraa sitoumusten täytäntöönpanon viivästymisestä. Ostajan voidaan odottaa kohtuudella saavan kaikki mahdollisesti tarvittavat viranomaisluvut Myytävän Liiketoiminnan ostamiseksi.

1.4 Myyntiprosessi

Avarn sitoutuu etsimään Myytävälle Liiketoiminnalle ostajan ja tekemään sen kanssa sitovan sopimuksen [REDACTED] kuluessa KKV:n päätöksestä.

Mikäli Avarn ei edellä mainitun [REDACTED] määräajan kuluessa ole tehnyt Myytävää Liiketoimintaa koskevaa sitovaa sopimusta, Avarn valtuuttaa Riippumattoman Asiantuntijan toteuttamaan Myytävän Liiketoiminnan myynnin.

Riippumattoman Asiantuntijan tulee myydä Myytävä Liiketoiminta yhdelle ostajalle [REDACTED] kuluessa edellä mainitun valtuutuksen myöntämisestä. [REDACTED]

[REDACTED] Riippumattoman Asiantuntijan toimesta myytävä Myytävän Liiketoiminnan yhteenlaskettu liikevaihto ei saa ylittää [REDACTED] euroa, eikä siihen saa sisällyttää osapuolten Liitteessä 1 mainittujen asiakkaiden

kanssa solmimia sopimuksia tai sopimuksia, jotka on solmittu KKV:n päätöksen jälkeen (lukuun ottamatta sopimuksia, jotka ovat olleet voimassa KKV:n päätöksen hetkellä ja jotka Avarn on sen jälkeen enenaikaisesti irtisanonut ja solminut uudelleen).

Ostaja sekä sitova Myytävän Liiketoiminnan luovuttamiseen liittyvä sopimus edellyttävät KKV:n hyväksyntää. Kun Avarn (tai Riippumaton Asiantuntija, tapauksesta riippuen) on päässyt sopimukseen ehdotetun ostajan kanssa, se toimittaa kopion sopimuksen lopullisesta luonnoksesta KKV:lle [REDACTED]. Hyväksyessään sopimuksen KKV varmistaa, että ostaja täyttää ostajalle asetetut edellytykset, että myynnissä menetellään näiden sitoumusten edellyttämällä tavalla ja että myynti ratkaisee KKV:n esille nostamat kilpailuongelmat.

1.5 Riippumaton Asiantuntija

Mikäli Avarn ei ole tehnyt Myytävää Liiketoimintaa koskevaa sitovaa sopimusta [REDACTED] kuluessa KKV:n päätöksestä, Avarnin tulee nimetä Riippumaton Asiantuntija myynnin toteuttamiseksi edellä kohdassa 1.4 esitetyin tavoin.

Riippumattoman Asiantuntijan tulee:

- (a) olla nimityksen hetkellä riippumaton Avarnista ja Preventistä sekä niiden kanssa samaan konserniin kuuluvista yhtiöistä;
- (b) olla pätevä suorittamaan toimeksiantonsa (esim. perustuen kokemukseen investointipankkitoiminnasta tai yrityskauppojen suunnittelusta ja toteuttamisesta);
- (c) olla vapaa eturistiriidoista.

[REDACTED]

[REDACTED]

Dnro KKV/121/14.00.10/2018

JULKINEN

12.10.2018

2. Alihankinta

2.1 Alihankintaa koskeva sitoumus

Myytävän Liiketoiminnan luovuttamisen lisäksi Avarn sitoutuu tuottamaan alihankintana kaikille halukkaille kilpailijoille tai potentiaalisille kilpailijoille seuraavat palvelut:¹³⁹

- a) Piirivartiointi ja hälytysvastepalvelut niillä paikkakunnilla joilla Avarn itse toimii, edellyttäen että alihankinta voidaan kohtuudella yhdistää Avarnin olemassa oleviin reitteihin, ajovalmiuteen ja aikatauluihin; ja
- b) Hälytyskeskuspalvelut.

Edellä kohdassa 24 mainittuja alihankintapalveluita voi, soveltuvin osin, ostaa joko yhdessä tai erikseen. Avarn sitoutuu tuottamaan kyseiset palvelut itse.

Alihankinta toteutetaan kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin.¹⁴⁰ Alihankittujen palveluiden osalta tulee käyttää kustannusperusteista hinnoittelua, joka jättää Avarnille kohtuullisen voittomarginaalin suhteessa alihankittujen palveluiden kokonaiskustannuksiin. Avarn sitoutuu olemaan irtisanomatta tämän sitoumuksen perusteella solmittuja alihan-

¹³⁹ Kilpailijoiden sekä potentiaalisten kilpailijoiden tulee toiminnassaan noudattaa lakia yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2012, myöhempine muutoksineen).

¹⁴⁰ Tämän lisäksi alihankintasopimukseen sovelletaan, soveltuvin osin, lakia yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2012, myöhempine muutoksineen).

Dnro KKV/121/14.00.10/2018

JULKINEN

12.10.2018

kintasopimuksia muutoin kuin osana tavanomaista ja normaalien liiketoimintaperiaatteiden mukaisesti toteutettavaa palvelujen optimointia.

Hälytysvastepalveluiden osalta alihankinnan ostaja on täydessä vastuussa kaikista niihin liittyvistä maksuista, kuten Avarnin ajovalmius- ja hälytyskäyntimaksuista sekä avainten hallintaan liittyvistä kustannuksista. Vasteajat sovitaan asiakaskohtaisesti, alihankintapalveluiden ostaja vastaa asiakastietojen hallinnasta ja hälytyskäyntien raportointi tapahtuu Avarnin tavanomaisia raportointikäytäntöjä noudattaen. Hälytyskeskuspalveluiden osalta alihankinnan ostaja on täydessä vastuussa asiakastietojen hallinnasta sekä kaikista mahdollisista kustannuksista, jotka liittyvät hälytyskeskuksen vaihtumiseen mukaan lukien alihankinnan ostajan loppuasiakkaalle aiheutuvat kustannukset.

2.2 Uskottu Mies

Avarnin tulee [REDACTED] KKV:n päätöksestä esittää KKV:n hyväksyttäväksi Uskottu Mies, jonka tehtävänä on valvoa tämän alihankintasitoumuksen noudattamista sekä tehdä ratkaisuehdotuksia mahdollisissa riitatilanteissa. Uskotun Miehen tulee:

- (a) olla nimityksen hetkellä riippumaton Avarnista ja Preventistä sekä niiden kanssa samaan konserniin kuuluvista yhtiöistä;
- (b) olla pätevä suorittamaan toimeksiantonsa;
- (c) olla vapaa eturistiriidoista.

[REDACTED]

[REDACTED]

Sitoumus alihankinnasta päättyy kolmen (3) vuoden kuluttua KKV:n päätöksestä.

9.2 Sitoumusten arviointi

368. KKV:n arvion mukaan kilpailu vartiointi- ja turvallisuuspalveluja ostavien suurten asiakkaiden markkinoilla tulee edellä kerrotulla tavalla estymään olennaisesti yrityskaupan seurauksena. KKV katsoo, että ilman yrityskaupalle asetettavia ehtoja kauppaa ei voida hyväksyä.
369. Yrityskaupasta aiheutuvien kilpailuhaittojen poistamiseksi yrityskaupan ilmoittaja on esittänyt KKV:lle, että se tulee edellä luvussa 9.1 tarkemmin kuvatulla tavalla myymään osan keskittymän liiketoiminnasta yhdelle ostajalle. Lisäksi ilmoittaja tulee tarjoamaan vartiointi- ja turvallisuuspalvelujen alihankintaa kilpailijoille viraston päätöstä seuraavan kolmen vuoden ajan.
370. Sitoumukset poistavat KKV:n arvion mukaan ne kilpailuongelmat, jotka aiheutuvat siitä, että erittäin keskittynyt, kolmen päätoimijan markkina keskittyy entisestään siten, että markkinalle jäisi keskittymän jälkeen vain kaksi toimijaa. Viraston arvion mukaan sitoumuksilla mahdollistetaan nykytilanteen kilpailutilannetta vastaavan tilanteen syntyminen vartiointi- ja turvallisuuspalveluita hankkivien suurten asiakkaiden markkinoille.
371. Divestoitavan kokonaisuuden myynnillä yhdelle ostajalle mahdollistetaan se, että jonkin keskittymän olemassa olevista tai potentiaalisista kilpailijoista nousee varteenotettavaksi kilpailijaksi suurten asiakkaiden markkinalle ja korvaa siten keskittymästä aiheutuvan kilpailun paineen poistumisen. Sitoumuskokonaisuus on rakennettu siten, että se mahdollistaa myytävän liiketoiminnan määrittämisen joustavasti ostajan olemassa olevan toimipisteverkoston, asiakaskannan ja liiketoiminnan näkökulmassa.
372. Kilpailuongelmien poistumisen kannalta on keskeistä, että myytävä kokonaisuus on sellainen, että se mahdollistaa ostajan kasvun varteenotettavaksi toimijaksi suurten asiakkaiden markkinalle. KKV:n arvion mukaan myytävän liiketoiminnan koko () on riittävä, kun otetaan huomioon, että liikevaihto kohdistuu suurten asiakkaiden segmenttiin ja myytävä liiketoiminta pystytään määrittämään ostajan tarpeiden perusteella. Myös myytävän liiketoiminnan piiriin jäävien asiakkaiden määrä, sijainti ja niistä kertyvän liikevaihdon volyyymi on KKV arvion mukaan riittävä sitoumusten tarkoituksen toteuttamiseksi.¹⁴¹
373. Rakenteellista sitoumusta täydentävä alihankinnan tuottamista koskeva määräaikainen sitoumus poistaa puolestaan keskittymän mahdollisuudet alihankinnasta kieltäytymällä sulkea pois kilpailijoitaan suurten asiakkaiden

¹⁴¹ KKV on verrannut myytävän liiketoiminnan ulkopuolelle jääviä asiakkuuksia osapuolten 500 suurimpaan asiakkaaseen. Avarnin osalta myytävän liiketoiminnan ulkopuolelle jää liikevaihdon määrällä mitattuna noin % asiakkuuksista. Preventin osalta myytävän liiketoiminnan ulkopuolelle jää noin % asiakkuuksista. KKV on tarkastellut myös myytävän liiketoiminnan ulkopuolelle jäävien asiakkuuksien maantieteellistä sijoittumista. Tarkastelun perusteelle myytävän liiketoiminnan piiriin kuuluu riittävästi asiakkuuksia, jotka ovat sijoittuneet riittävän tasaisesti eri maantieteellisille alueille.

Dnro KKV/121/14.00.10/2018

JULKINEN

12.10.2018

markkinalta. Mahdollisuus ostaa keskittymältä alihankintaa luotettavasti ja kilpailukykyiseen hintaan parantaa kilpailijoiden mahdollisuuksia tarjota palveluita suurille monipisteasiakkaille sekä hälytysvastepalveluita edellyttäville suurille paikallisille asiakkaille.

374. Edellä kuvatuin perustein KKV katsoo, että sille esitetty sitoumuskokonaisuus riittää poistamaan yrityskaupasta muutoin aiheutuvan tehokkaan kilpailun olennaisen estymisen, ja yrityskaupan hyväksymiselle asetetuilla ehdoilla varmistetaan edellytykset kilpailullisen rakenteen syntymiselle markkinoilla.

10 Sovelletut säännökset

375. Kilpailulaki (948/2011) 21, 22, 24, 25 ja 26 §.

11 Muutoksenhaku

376. Kilpailulain 44 §:n nojalla yrityskaupan ilmoittaja ei saa hakea tähän päätökseen muutosta valittamalla.

Lisätietoja päätöksestä antavat apulaisjohtaja Sanna Syrjälä, puhelin 029 505 3385, pääekonomisti Olli Kauppi, 029 505 3394 sekä erikoistutkija Samuli Muotka, 029 505 3680. Sähköpostiosoitteet ovat muodossa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Pääjohtaja

Kirsi Leivo

Erikoistutkija

Samuli Muotka

Liitteet:

Liite 1

Myytävän liiketoiminnan ulkopuolelle jäävät asiakkaat