

6.8.2019

1 Asia

Tampereen kaupungin epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta ateria- ja siivouspalveluiden markkinoilla

2 Osapuolet

Tampereen kaupunki (Tampereen Voimia liikelaitos, 1.1.2019 alkaen Pirkanmaan Voimia Oy)

3 Ratkaisu

Asia ei anna aihetta enempiin toimenpiteisiin, ja se poistetaan käsitte-lystä.

4 Asian vireille tulo ja selvittäminen

1. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä KKV) on vuonna 2015 selvittänyt oma-aloitteisesti yhteistyössä aluehallintoviranomaisten kanssa kilpailuneutraliteettia koskevan sääntelyn, erityisesti kuntalain (410/2015) 126 §:ssä säädetyn yhtiöittämisvelvollisuuden, noudattamista.¹
2. KKV kohdisti jatkoselvityksiä sellaisiin toimijoihin, joiden toiminnan arviointiin mahdollisesti aiheuttavan kielteisiä kilpailuvaikutuksia markkinoilla. KKV valitsi yhdeksi jatkoselvitysten kohteista Tampereen Voimia Liikelaitoksen² (jäljempänä Voimia). KKV on selvityksissään kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, onko Voimian liikelaitosmuodossa tapahtuvalla ulkoisella myynnillä kielteisiä kilpailuvaikutuksia markkinoilla.
3. KKV on vastaanottanut kirjallisia selvityksiä Tampereen kaupungilta.

5 Asiaselostus

4. Voimia oli Tampereen kaupungin liikelaitos, joka vastasi kaupungin ateria- ja siivouspalvelujen järjestämisestä. Voimia lopetti toimintansa vuonna 2018. Voimian liikevaihto oli vuonna 2018 noin 53 miljoonaa euroa.
5. KKV:n saamien tietojen mukaan Voimian muille kuin Tampereen kaupungille tai kaupunkikonserniin kuuluville tahoille kohdistuvan liikevaihdon

¹ <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/Tiedotteet/2015/17.12.2015-kuntien-yhtiottamisvelvollisuuden-noudattamisessa-puutteita/>.

² Tampereen Ateria -liikelaitoksen nimi muutettiin 1.1.2016 alkaen Tampereen Voimia Liikelaitokseksi. Tampereen Tilakeskuksen siivouspalvelut siirrettiin liikelaitokselle elokuussa 2015.

6.8.2019

määrä oli vuonna 2015 noin 3,80 miljoonaa euroa ja vuonna 2016 Voimian tekemän arvion mukaan noin 4,20 miljoonaa euroa.

6. Voimia tarjosi palveluja kaupungin tytäryhteisöille ja sidosyksiköille, muille kunnille, kuntayhtymille, valtiolle sekä muille ulkoisille asiakkaille. Muihin ulkoisiin asiakkaisiin kuuluivat esimerkiksi yritykset, yhdistykset ja yksityisasiakkaat.
7. Tampereen kaupunginvaltuusto päätti kokouksessaan 21.5.2018 perustaa Pirkanmaan Voimia Oy -nimisen osakeyhtiön ja siirtää yhtiölle Voimian liiketoiminnan. Tampereen kaupungin ilmoituksen mukaan myös Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä merkitsi yhtiön osakkeita ja siirsi yhtiölle ateria- ja siivouspalveluita koskevan liiketoimintansa.
8. Pirkanmaan Voimia Oy:n osakassopimuksen ja yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiön on tarkoitus toimia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016, jäljempänä hankintalaki) tarkoitetulla tavalla omistajiensa sidosyksikkönä.
9. Voimian liiketoiminta on siirtynyt yhtiölle kokonaisuudessaan. KKV:n saamien tietojen mukaan sopimuksia ulkopuolisten asiakkaiden kanssa on päätetty ja yhtiö supistaa edelleen muihin kuin omistajiinsa kohdistuvaa myyntiä siten, että yhtiön toiminta täyttää hankintalaissa sidosyksikölle säädetyt edellytykset.

6 Kilpailuoikeudellinen arvio

6.1 Kilpailulain säännökset

10. Kilpailulain 4 a luvun säännösten tavoitteena on turvata tasapuoliset kilpailun edellytykset julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kilpailulain 30 a §:n mukaan:

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettu menettely tai toiminnan rakenne, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

- 1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;
- 2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai
- 3) on ristiriidassa kuntalain (410/2015) 128 §:ssä säädetyin markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa.

6.8.2019

Mitä 1 momentissa säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta ja sen käyttämisen edellytyksistä, koskee myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 ja 16 §:ssä sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 25 ja 26 §:ssä tarkoitettua menettelyä.

11. Kilpailulain 30 b §:ssä säädetään soveltamisalan poikkeuksista. Sen mukaan mitä 30 a §:ssä säädetään, ei sovelleta, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos soveltaminen esittäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.
12. Kilpailulain 30 c §:n mukaan jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, KKV:n tulee kieltää kuntaa, kuntayhtymää tai valtiota käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

6.2 Kuntalain säännökset

13. Kilpailulain 4 a luvun lisäksi kilpailuneutraliteettia turvaavia säännöksiä on myös kuntalaissa (410/2015). Kuntalain 126 §:n mukaan kunnan hoitaessa lain 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus).

Kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos:

- 1) kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja;
- 2) tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella ja palveluja tuotetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja;
- 3) tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa ja kyseessä on hankintalain 15 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön tai 16 §:ssä tarkoitetun toisen hankintayksikön tai erityisalojen hankintalain 25 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön, 26 §:ssä tarkoitetun toisen viranomais-hankintayksikön tai 27 §:ssä tarkoitetun sidosyrityksen toiminnasta taikka jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta;

6.8.2019

4) kunta järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämis lupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävää koulutusta, edellä mainitussa luvassa määrättyjä muita tehtäviä tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä oppilas- ja opiskelijatöinä;

5) toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja; tai

6) kunta ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitoon.

Kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun. Kunta ei kuitenkaan toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen tai luvassa määrätyn muun tehtävän järjestämiseksi.

14. Kuntalain 127 §:ssä säädetään poikkeuksista, jolloin toimintaa ei tarvitse yhtiöittää, vaikka sitä harjoitetaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä kunta voi hoitaa omana toimintanaan 126 §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos:

1) toiminnan on katsottava olevan vähäistä;

2) lain perusteella kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun;

3) kunta tuottaa tukipalveluja tytäryhteisölleen;

4) kunta tuottaa palveluja hankintalain 15 §:ssä tarkoitettulle sidosyksikölle taikka erityisalojen hankintalain 25 §:ssä tarkoitettulle sidosyksikölle, 27 §:ssä tarkoitettulle sidosyritykselle tai 28 §:ssä tarkoitettulle yhteisyritykselle;

5) kunta vuokraa toimitiloja pääasiassa käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut;

6) kunta tuottaa palveluja kunnan tai kunnan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella; tai

7) toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitettua valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.

6.8.2019

6.3 Kilpailulain 30 a §:n soveltuminen ja KKV:n toimivalta

15. Kilpailulain 4 a luvun mukainen kilpailuneutraliteettivalvonta kohdistuu julkisen sektorin omaan tai sen määräysvallassa olevan yksikön taloudelliseen toimintaan. Kilpailulain esitöiden mukaan kunnalla, kuntayhtymällä taikka valtiolla on määräysvalta, jos kunnalla, kuntayhtymällä taikka valtiolla on yksin tai yhdessä useamman kunnan, kuntayhtymän tai valtion kanssa enemmän kuin puolet kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänten enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen.³ Tampereen kaupunki ja Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä omistavat Pirkanmaan Voimia Oy:n koko osakekannan, joten kilpailulain 30 a §:n mukainen määräysvaltakriteeri täyttyy.
16. Kilpailulain 4 a luvun säännökset koskevat ainoastaan julkisyhteisöjen tai niiden määräysvallassa olevien yksikköjen harjoittamaa taloudellista toimintaa. Toiminta, joka ei ole luonteeltaan taloudellista, jää kilpailulain 30 a §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Taloudellisen toiminnan käsite on yhdenmukainen EU-oikeuden kanssa. Taloudelliseksi katsotaan kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Toiminnan taloudellinen luonne ratkaistaan tapauskohtaisesti, ja arvioon vaikuttaa muun muassa se, missä määrin toimintaa voidaan katsoa harjoitettavan markkinasignaalien ohjaamana sekä se, tarjoavatko yksityiset yritykset vastaavaa palvelua markkinoilla. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Oikeuskäytännön mukaan ratkaisevaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamisessa on toiminnan harjoittaminen markkinaympäristössä. Markkinaympäristölle on luonteenomaista hintainformaation hyväksikäyttö tuotannossa, markkinapaikka, jossa kysyntä ja tarjonta voivat kohdata sekä toimijoiden mahdollisuus tehdä valintapäätöksiä hintainformaation pohjalta.⁴
17. Ateria- ja siivouspalvelujen tarjoamisessa on lähtökohtaisesti kyse luonteeltaan taloudellisesta toiminnasta. Pirkanmaan Voimia Oy tuottaa kyseisiä palveluja pääasiassa omistajilleen Tampereen kaupungille ja Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle. Kuntalain esitöiden mukaan kunnan sisäinen toiminta ei tapahdu markkinoilla.⁵ Pirkanmaan Voimia Oy ei siten tältä osin toimi kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa.
18. Pirkanmaan Voimia Oy tarjoaa kuitenkin ateria- ja siivouspalveluja myös ulkopuolisille asiakkaille. Pirkanmaan Voimia Oy:n muille kuin sen omistajille tapahtuvassa myynnissä on lähtökohtaisesti kyse taloudellisesta

³ HE 40/2013 vp, s. 31.

⁴ HE 40/2013 vp, s. 26 ja 31–32.

⁵ HE 32/2013 vp, s. 31–32.

6.8.2019

toiminnasta, jota harjoitetaan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa.

6.4 Kilpailuvaikutusten arviointi

19. Kilpailulain esitöiden mukaan kilpailuneutraliteetin kannalta kielteisillä rakenteilla tarkoitetaan esimerkiksi liikelaitos- tai virastorakenteessa harjoitettua elinkeinotoimintaa, joka juuri rakenteesta johtuvien verotuksellisten etujen ja konkurssisuojaan vuoksi saattaa vääristää kilpailua yksityisten toimijoiden kanssa. Rakenteellisen kilpailun vääristymän korjauskeinona voi olla esimerkiksi toiminnan yhtiöittäminen tai markkinoilta vetäytyminen.⁶
20. Tampereen kaupunki on yhtiöittänyt Voimian Pirkanmaan Voimia Oy:ksi 1.1.2019 alkaen. KKV:n arvion mukaan Voimian yhtiöittäminen lähtökohdaisesti poistaa Voimian toiminnan rakenteesta mahdollisesti aiheutuneet kielteiset kilpailuvaikutukset.
21. Tampereen kaupungin toimittamien tietojen mukaan Pirkanmaan Voimia Oy:n on tarkoitus toimia Tampereen kaupungin ja Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän sidosyksikkönä. Tästä syystä Pirkanmaan Voimia Oy:n tulee päättämään sopimuksia niin, että myynti ulkopuolisille asiakkaille vähenee jatkossa entisestään.
22. Voimian yhtiöittäminen ja yhtiön osittainen markkinoilta vetäytyminen huomioiden KKV ei pidä todennäköisenä, että toiminnan vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille olisivat niin merkittävät, että asian selvittämistä olisi tarpeen jatkaa.

7 Johtopäätökset

23. KKV on tarkastellut Voimian toimintaa erityisesti sen toiminnan rakenteesta mahdollisesti aiheutuvien kielteisten kilpailuvaikutusten kannalta.
24. Kilpailulain 32 §:n mukaan KKV voi jättää asian tutkimatta, jos ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät. Tampereen kaupunki on ilmoittanut KKV:lle, että Pirkanmaan Voimia Oy tulee rajoittamaan ulosmyyntiään siten, että sen sidosyksikköasema Tampereen kaupungin ja Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kanssa säilyy. Näin ollen ei voida pitää todennäköisenä, että tarkasteltavan toiminnan vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille olisivat niin merkittävät, että asian selvittämistä olisi tarpeen jatkaa. Asia poistetaan käsittelystä.

⁶ HE 40/2013 vp, s. 27.

6.8.2019

25. KKV:n päätös asian poistamisesta käsittelystä ei sisällä arviota tarkastelun kohteena olevan toiminnan lainmukaisuudesta. KKV voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen, mikäli se saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä kilpailuneutraliteetin vaarantumista.

8 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki 30 a § ja 32 §.

9 Muutoksenhaku

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

10 Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antavat asiantuntija Juhana Järviö, puh. 029 505 3019 ja tutkimuspäällikkö Mia Salonen, puh. 029 505 3007. Sähköpostiosoitteet ovat muotoa: etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Johtajan sijainen,
tutkimuspäällikkö

Mia Salonen

Asiantuntija

Juhana Järviö