

21.7.2014

1. Asia

Kilpailulain vastainen menettely tilapäisten liikennejärjestelyiden markkinoilla

2. Osapuolet

Toimenpidepyynnön kohde:
Stara (Helsingin kaupunki)

Toimenpidepyynnön tekijä:
LKJ-Palvelut Oy, Helsinki

3. Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) poistaa asian käsittelystä

4. Asian vireilletulo

LKJ-Palvelut Oy on tehnyt KKV:lle toimenpidepyynnön 12.5.2014. LKJ-Palvelut Oy on pyytänyt virastoa selvittämään, onko Stara syyllistynyt kilpailulain (948/2011) vastaiseen menettelyyn tilapäisten liikennejärjestelyiden markkinoilla Helsingissä.

5. Asiaselostus ja ratkaisun perustelut

Stara on Helsingin kaupungin virasto, joka tuottaa pääasiassa kaupungin tarvitsemia palveluita muun muassa rakentamisen, ympäristöhoidon ja logistiikan alalla. Stara tarjoaa yhtenä palvelunaan tilapäisiä liikennejärjestelyitä kaupungin omille yksiköille sekä muille tahoille. LKJ-Palvelut Oy on tilapäisiin liikennejärjestelyihin erikoistunut yritys, joka toimii pääasiassa pääkaupunkiseudulla.

Toimenpidepyynnössä esitetään, että Stara on osallistunut toistuvasti yksityisten tapahtumajärjestäjien tilapäisiä liikennejärjestelyjä koskeviin tarjouskilpailuihin ja voittanut ne hinnoitteleamalla tarjouksensa alle kustannusten. Toimenpidepyynnön mukaan tällainen tapahtuma on ollut esimerkiksi Tall Ships Races, joka järjestettiin heinäkuussa 2013. Toimenpidepyynnössä epäillään, että Staran antamat tarjoukset eivät ole voineet kattaa kaikkia relevantteja kustannuksia, koska LKJ-Palvelut Oy:n ja Staran antamien tarjousten hintaero on ollut niin suuri.

Toimenpidepyynnössä on myös muun muassa todettu, että Stara saa viranomaistoiminnasta kilpailuetua, sillä lakisääteisten tehtäviensä ohella se voi tuottaa myös tilapäisiä liikennejärjestelyjä. Toisaalta toimenpidepyynn-

21.7.2014

nössä esitetään, että Stara on rakennusviraston yksikkönä suojassa konkurssilta, joten se voi antaa riskittömästi tappiollisia tarjouksia ja tuottaa palveluja alle markkinahintojen.

Kilpailulain 4 a luvussa säädetään kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kilpailulain 30 a §:n mukaan jos kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, 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 (365/1995) 66 a §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan tällainen menettely tai toiminnan rakenne.

Kilpailuneutraliteettia koskeva lakimuutos tuli voimaan 1.9.2013. Kuntalain 2 a §:n 1 momentin mukaan kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Lain voimaantulosäännöksissä määrättiin yhtiöittämisen siirtymäajasta seuraavasti: Jos kunta tai kuntayhtymä on ennen lain voimaantuloa hoitanut tehtävää omalla toimintanaan kilpailutilanteessa markkinoilla, kunnan tai kuntayhtymän on viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä siirrettävä tehtävä hoidettavaksi yhtiö-, yhteisö- tai säätiömuodossa taikka järjestettävä toiminta muutoin siten, ettei toiminta vääristä kilpailua.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston asiassa soveltama asioiden tärkeysjärjestystä ja tutkimatta jättämistä koskeva säännös:

Kilpailulain 32 §:ssä on säännös asioiden tärkeysjärjestykseen asettamisesta ja tutkimatta jättämisestä KKV:ssä. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan asia voidaan jättää tutkimatta, jos asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton. Lakiesitystä koskevien perustelujen (HE 88/2010) mukaan toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton esimerkiksi silloin, jos toimenpidepyyntö ei kuulu Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaan tai kilpailulainsäädännön alaan tai jos toimenpidepyynnössä esitetyt seikat eivät selvästi liity kilpailun turvaamiseen.

Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan asia voidaan jättää tutkimatta, jos ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät. Lakiesitystä koskevien perustelujen (HE 40/2013 vp) mukaan kyse on priorisointisäännöksestä. Tutkimatta jättäminen on mahdollista esimerkiksi tilanteissa, joissa kilpailua vääristävien tai estävien vaikutusten merkittävyyttä ei voida pitää todennäköisenä. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 4 kohdan tavoitteena on KKV:n voimavarojen suuntaaminen kaik-

21.7.2014

kein merkittävimpiin asioihin. Virastolla on laaja harkintavalta yksityiskoh-
taiseen käsittelyyn otettavien asioiden valinnassa.

KKV on tehnyt asian poistamista koskevan päätöksen seuraavin perustein:

Kilpailuneutraliteettilainsäädäntö tuli voimaan 1.9.2013. Toimenpidepyynnössä esitetyt tarjouskilpailut ja muut Staran tilapäisten liikennejärjestelyiden markkinoilla toimimiseen liittyvät menettelyt sijoittuvat pääosin aikaan, jolloin kilpailuneutraliteettia koskevat säännökset eivät olleet voimassa. Virastolla ei siten ole toimivaltaa puuttua taannehtivasti ennen 1.9.2013 ilmenneisiin, nykyisen lainsäädännön mukaan mahdollisesti ongelmallisiin kilpailuneutraliteettikysymyksiin.

Siltä osin kun toimenpidepyynnössä esitetyt väitteet sijoittuvat ajallisesti 1.9.2013 jälkeen, KKV katsoo, että sille esitetyn näytön perusteella ei ole todennäköistä, että Staran menettelyjen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät. KKV katsoo, että mahdollisesti kilpailua vääristävien tai estävien vaikutusten merkittävyyttä voidaan asiassa pitää vähäisenä muun muassa siksi, että kysymyksessä on melko lyhytkestoinen asia, jonka taloudelliset vaikutukset eivät ole huomattavat.

Yhtiöttämisvelvollisuutta koskeva siirtymäaika päättyy vuoden 2014 lopussa. Toimenpidepyynnössä esitettyä väitettä siitä, että Stara hyötyy virastomuodosta esimerkiksi konkurssisuojan muodossa, ei siten ole tarkoituksenmukaista selvittää yhtiöttämisvelvollisuutta koskevana siirtymäaikana, erityisesti siksi, että edellä todetuin perustein Staran menettelyjen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille eivät todennäköisesti ole merkittävät.

Yhtiöttämisvelvollisuuden siirtymäajan päättyminen ei automaattisesti tarkoita sitä, että virasto alkaisi myöhemmin selvittää asiaa yksityiskohtaisemmin. Viraston tulee asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen kilpailulain 32 §:n perusteella. Päätös yksityiskohtaiseen käsittelyyn otettavista asioista tehdään aina tapauskohtaisen harkinnan perusteella.

Saadun selvityksen perusteella asiassa ei myöskään ole kyse sellaisista kilpailunrajoituksista, joihin olisi tarpeellista puuttua muilla kilpailulain säännöksillä.

Edellä mainitun perusteella virasto katsoo, että asia ei anna aihetta enempään toimenpiteisiin.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös asian poistamisesta käsittelystä ei sisällä arviota epäillyn kilpailunrajoituksen lainmukaisuudesta. Mikäli virasto saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä asiassa käsitellyn toiminnan olevan kilpailulain vastaista tai mikäli toiminnan kilpailua rajoittavat tai estävät vaikutukset muodostuvat myöhemmin nyt arvioitua merkittävimmiksi, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi.

21.7.2014

6. Sovelletut säännökset

Kilpailulaki (948/2011) 32 §.

7. Muutoksenhaku

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n perusteella siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

8. Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antavat tutkija Teemu Karttunen, puh. 029 505 3315 ja tutkimuspäällikkö Arttu Juuti, puh. 029 505 3614. Sähköpostiosoitteet ovat muotoa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Apulaisjohtaja

Kalle Määttä

Tutkija

Teemu Karttunen