

21.12.2015

## 1 Asia

Kiertokapula Oy:n menettely vuokralavapalvelun hinnoittelussa

## 2 Osapuolet

Kiertokapula Oy, Hämeenlinna

Toimenpidepyynnön tekijä:

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, Helsinki

## 3 Ratkaisu

Asia poistetaan käsittelystä.

## 4 Asian vireille tulo

1. Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry (jäljempänä SKAL) on 17.9.2014 toimittamallaan toimenpidepyynnöllä pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastoa (jäljempänä KKV) selvittämään, syyllistyykö Kiertokapula Oy (jäljempänä Kiertokapula) kilpailulain 7 §:n eli määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellon ja 4 a luvun kilpailuneutraliteettisäännösten vastaiseen menettelyyn tarjoamansa vaihtolavapalvelun<sup>1</sup> hinnoittelussa.

## 5 Asiaselostus ja ratkaisun perustelut

2. Kiertokapula on 12 kunnan omistama alueellinen jätehuolto-yhtiö. Se tuottaa osakaskuntiensa asukkaille jätehuoltopalveluja ja niihin liittyvää tiedotusta ja neuvontaa. Palveluja tarjotaan myös yrityksille ja muille toimijoille. Kiertokapulan liikevaihto vuonna 2014 oli noin 19,7 miljoonaa euroa.
3. SKAL on maanteiden tavaraliikenteen ja logistisia palveluja tarjoavien yritysten edunvalvontajärjestö. SKAL:n jäsenkuntaan kuuluu noin 6 000 kuljetus- ja logistiikka-alan yritystä.
4. Kiertokapula on tarjonnut asiakkailleen vuokralavapalvelua huhtikuun 2014 alusta alkaen Hyvinkään ja Riihimäen alueilla ja joulukuun 2014 alusta alkaen koko toiminta-alueellaan. Palvelussa on kyse täyden palvelun paketista, jolla on ennalta määrätty jätejaekohtainen kokonaishinta pitäen sisällään lavakuljetukset, lavan vuokran ja jätteiden käsittelyn.

---

<sup>1</sup> Nykyiseltä nimeltään vuokralavapalvelu. Palvelun sisältö ja hinnoitteluperiaatteet ovat kuitenkin pysyneet samoina.

21.12.2015

Palvelua tarjotaan talkoo- ja remonttijätteille, risu- ja haravointijätteille sekä purkupuujuätteille.

### 5.1 Epäilty menettely

5. Toimenpidepyynnössä epäillään Kiertokapulan syyllistyvän kustannuksia vastaamattomaan alihinnoitteluun heikentäen yksityisten kuljetusyri-tysten mahdollisuuksia kilpailla markkinoilla. Toimenpidepyynnön mukaan Kiertokapulan asiakkailta vuokralavapalvelusta perimä kokonais-hinta ei kata kaikkia palvelun tuottamisesta aiheutuneita kustannuksia.
6. Alihinnoittelun epäillään ilmenevän erityisesti raskaissa talkoo- ja re-monttijätekuormissa. Toimenpidepyynnön mukaan tilanteessa, jossa la-va painaa yli 4 344 kiloa, Kiertokapulan perimä hinta kattaa vain jät-teenkäsittelymaksun eikä laskennallisesti sisällä ollenkaan kuljetuksen osuutta. Tätä raskaammissa kuormissa hinta ei toimenpidepyynnön mukaan kata edes painoon perustuvaa jätteenkäsittelymaksua.
7. Toimenpidepyynnön tekijä epäilee Kiertokapulan syyllistyvän määrää-vän markkina-aseman väärinkäyttöön ja kilpailuneutraliteettisäännösten vastaiseen menettelyyn tarjoamansa vuokralavapalvelun hinnoittelussa.

### 5.2 Kiertokapulan menettely ja kilpailuneutraliteetti

8. Tarkasteltavana olevaa asiaa on lähtökohtaisesti mahdollista arvioida sekä kilpailulain (948/2011) 7 §:n määräävän markkina-aseman väärin-käyttöä koskevan kiellon että 4 a luvun tarkoittaman kilpailuneutralitee-tin kannalta. Koska asiaan liittyy epäily julkisen aseman hyödyntämises-tä markkinoilla tapahtuvassa kilpailussa, asiaa on selvitetty kilpailuneut-raliteettiasiana. Asian lopputulos huomioon ottaen ei kuitenkaan ole merkitystä, kumpien säännösten, kilpailulain kielto-säännösten tai kilpai-luneutraliteettia koskevien säännösten, perusteella asiaa on virastossa selvitetty.

#### 5.2.1 Kilpailuneutraliteettisäännösten soveltuvuus

9. Kilpailulain 4 a luvun neutraliteettisäännösten tavoitteena on turvata tasapuoliset kilpailunedellytykset eli kilpailun neutraalisuus julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kilpailulain 4 a luvun mukainen kil-pailuneutraliteettivalvonta kohdistuu julkisen sektorin omaan tai sen määräysvallassa olevan yksikön taloudelliseen toimintaan.
10. Hallituksen esityksen (HE 40/2013 vp)<sup>2</sup> mukaan 4 a luvun 30 a §:ssä tarkoitettu määräysvalta vastaa kilpailulain 21 §:n 1 momentin 1 koh-dassa määriteltyä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä määriteltyä

<sup>2</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta, 11.4.2013.

21.12.2015

määräysvaltaa. Hallituksen esityksen (s. 31) mukaan ”...*kunnalla, kuntayhtymällä taikka valtiolla olisi määräysvalta, jos kunnalla, kuntayhtymällä taikka valtiolla olisi yksin tai yhdessä useamman kunnan, kuntayhtymän tai valtion kanssa enemmän kuin puolet kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänien enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen*”.

11. Kiertokapula on 12 osakaskunnan yhdessä ja kokonaan omistama jätehuolto-yhtiö ja siten julkisen sektorin määräysvallassa oleva yksikkö. Yhtiö tuottaa osakaskuntiensa velvollisuudeksi säädettyjä jätehuollon tehtäviä<sup>3</sup> sekä muita jätehuollon palveluja.
12. Kilpailulain 4 a luku koskee julkisyhteisöjen taloudellista toimintaa eli hyödyketarjontaa, jota se harjoittaa markkinaympäristössä. Hallituksen esityksen (HE 40/2013 vp, s. 32) mukaan markkinaympäristölle luonteenomaista on hintainformaation hyväksikäyttäminen tuotannossa, markkinapaikka, jossa kysyntä ja tarjonta voivat kohdata sekä toimijoiden mahdollisuus tehdä valintapäätöksiä hintainformaation pohjalta.
13. Toiminnan taloudellinen luonne ratkaistaan tapauskohtaisesti ja arvioon vaikuttaa mm. se, missä määrin toimintaa voidaan katsoa harjoitettavan markkinasignaalien ohjaamana sekä se, tarjoavatko yksityiset yritykset markkinoilla vastaavaa palvelua. Taloudellisen toiminnan käsite on yhdenmukainen EU-oikeuden kanssa.<sup>4</sup>
14. Kiertokapula tarjoaa vuokralavapalvelua toimialueellaan kaikille halukaille. Vastaavaa tai vastaavan tyyppistä palvelua alueella tarjoavat myös monet yksityiset yritykset, kuten Janakkalan Jätteenkuljetus, Kuljetus Uimonen Oy, Kuljetusliike J&P Koskinen Oy, Lassila & Tikanoja Oyj ja SUEZ environnement. On todennäköistä, että tarjotessaan vuokralavapalvelua Kiertokapula harjoittaa taloudellista toimintaa kilpailulain 4 a luvun 30 a §:n tarkoittamalla tavalla.
15. Osa julkisyhteisöjen tehtävistä perustuu lainsäädäntöön. Kilpailulain 30 b §:n mukaan kilpailulain 30 a §:ää ei sovelleta, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä. Myös Kiertokapulalla on jäljempänä mainittuja lakisäätteisiä tehtäviä, joihin 30 b §:n poikkeus saattaa soveltua. Kiertokapulalla ei jäljempänä esitetyin perustein kuitenkaan ole lakiin perustuvaa velvollisuutta tarjota sellaista palvelua, josta tässä vuokralavapalvelussa on kyse.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Jätehuollon järjestämistä vastuista on säädetty jätelaissa (646/2011). Kunta voi jätelain 43 §:n perusteella siirtää vastuulleen säädetty jätehuollon palvelutehtävät kuntien omistamalle yhtiölle.

<sup>4</sup> HE 40/2013, s. 26, 31–32.

<sup>5</sup> Ks. jäljempänä kohdat 19–21.

21.12.2015

16. Kilpailulain ohella myös kuntalaki (410/2015) sääntelee kunnan toimintaa markkinoilla. Kuntalain 126 §:n 1 momentin mukaan kunnan tulee yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toimintansa. Lisäksi kuntalaissa edellytetään, että niissä kuntalain 127 §:n poikkeustilanteissa, joissa yhtiöittämisvelvollisuutta ei ole, hinnoittelun on oltava markkinaperusteista. Kuntalaissa ei yksityiskohtaisesti määritellä, mitä tarkoitetaan toiminnalla kilpailutilanteessa markkinoilla. Viimekädessä arviointi on tehtävä tapauskohtaisesti.
17. Kuntalain 126 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan kunnan toiminnasta kilpailutilanteesta markkinoilla ei ainakaan ole kysymys silloin, kun kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille sen on lain perusteella järjestettävä palveluja.
18. Kiertokapulan toiminta perustuu pitkälti jätelain (646/2011) säädöksiin. Jätelaissa säädetään eri toimijoiden jätehuollon järjestämisvastuista, ml. kunnan vastuusta järjestää jätehuolto.
19. Jätelain mukaan kunnan järjestämisvastuulle kuuluu kaikki asumisessa syntynyt jäte sen lajista, laadusta ja määrästä riippumatta, mukaan lukien asukkaiden itse tekemissä remonteissa sekä piha- ja puutarhatöissä syntyvä jäte. Kunta voi kuitenkin jätehuolto- tai ympäristönsuojelumääräyksillä linjata, että jätteen haltija järjestää itse sellaisen jätteen kuljetuksen, joka poikkeuksellisen kokonsa, suuren määränsä tai muun ominaisuutensa vuoksi ei sovellu kuljetettavaksi tavanomaisessa kiinteistöittäisessä jätteenkuljetuksessa.<sup>6</sup>
20. Kiertokapulan osakaskuntien jätehuoltomääräyksissä todetaan, että asumisessa syntynyt kuiva-, seka- ja biojäte kuuluvat kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Jätehuoltomääräyksissä todetaan edelleen, että muun asumisessa syntyneen, kuten isokokoisten jäte-esineiden ja poikkeuksellisen suurten jättemäärien kuljetuksen järjestämisestä on jätteen haltijan huolehdittava itse silloin, kun kysymyksessä olevat jätteet eivät sovellu määränsä tai laatunsa vuoksi kerättäviksi ja kuljetettaviksi muiden jätteiden kanssa.
21. Kiertokapulan osakaskunnissa on siten jätehuoltomääräyksillä määrätty, että jätteen haltija järjestää itse kuljetuksen jätteille, joita Kiertokapulan tarjoama vuokralavapalvelu koskee. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jätteen haltija voi kuljettaa jätteet omatoimisesti itse tai tehdä valitsemansa kuljetusyrityksen kanssa sopimuksen palvelusta. Vuokralavapalvelua Kiertokapulan toiminta-alueella tarjoavat myös yksityiset yritykset, jolloin kunnallisen vuokralavapalvelun voidaan katsoa olevan kilpailutilanteessa yksityisten yritysten tarjoamien vastaavien palveluiden kanssa näillä markkinoilla.

<sup>6</sup> Ks. jätelain (646/2011) 6 §:n 1 mom. 2 kohta, 32 § ja 41 § sekä ko. säännösten perustelut HE 199/2010.

21.12.2015

### 5.2.2 Kilpailuneutraliteetti ja Kiertokapulan vuokralavatoiminta

22. Kilpailulain 30 a §:n mukaan silloin, jos julkisen sektorin toimijan tai sen määräysvallassa olevan yksikön taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka vääristää tai estää taikka on omiaan estämään tai vääristämään kilpailua, KKV:n tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan tällainen kilpailuneutraaliteettia vaarantava menettely tai toiminnan rakenne.
23. Kilpailuneutraliteettihäiriötä aiheuttavalla menettelyllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimintatapoja, joiden seurauksena kilpailu ei ole tasapuolista julkisen ja yksityisen sektorin elinkeinotoiminnan välillä. Ongelmalaiset menettelytavat vaurioittavat kilpailun toimivuutta ja ovat omiaan sulkemaan markkinoilta vähintään yhtä tehokkaita kilpailijoita. Kysymys voi olla esimerkiksi julkisen toimijan harjoittamasta kustannuksia vastaamattomasta alihinnoittelusta.
24. Kiertokapula on virastolle toimittamissaan selvityksissä katsonut, että sen vuokralavapalvelulle määrittelemä kokonaishinta kattaa kaikki palvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Kiertokapulan mukaan palvelun hinnoittelu perustuu hinnaston<sup>7</sup> mukaisiin jätteidenkäsittelymaksuihin, kuljetusurakan mukaisiin kuljetushintoihin ja arvioituun hallintointikuluun.
25. Kiertokapula on virastolle toimittamien tietojen perusteella tuottanut vuokralavapalveluna vähän yli 100 kuormaa ajanjaksolla 4/2014 – 8/2015. Vastaanotettujen kuormien keskipaino on ollut noin 1 000 – 2 500 kiloa. Kuormien kuljetuskustannukset ovat olleet noin 100 – 150 euroa/lava (alv 0 %).

### 5.3 Johtopäätökset ja ratkaisun perustelut

26. Kilpailulain 30 a §:n mukaan silloin, 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<sup>8</sup> säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa, KKV:n tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan tällainen menettely tai toiminnan rakenne.
27. Toimenpidepyynnön tekijä on katsonut Kiertokapulan syyllistyvän kustannuksia vastaamattomaan alihinnoitteluun silloin, kun sen vastaanot-

<sup>7</sup> [Http://www.kiertokapula.fi/palvelut/jatteiden-vastaanotto/hinnasto-yritykset/](http://www.kiertokapula.fi/palvelut/jatteiden-vastaanotto/hinnasto-yritykset/).

<sup>8</sup> Voimassaolevan kuntalain (410/2015) 128 §.

21.12.2015

tamat vuokralavakuormat painavat yli 4 344 kiloa. Toimenpidepyynnön tekijän mukaan Kiertokapulän perimä kokonaishinta kattaa näin raskaissa kuormissa vain jätteenkäsittelymaksun eikä laskennallisesti sisällä ollenkaan kuljetuksen osuutta. Tätä raskaammissa kuormissa hinta ei toimenpidepyynnön mukaan kata edes painoon perustuvaa jätteenkäsittelymaksua.

28. Kiertokapulän toimittamien selvitysten mukaan sen vuokralavapalveluna vastaanottamat jätekuormat ovat olleet huomattavasti toimenpidepyynnössä ongelmallisina pidettyjä kuormia kevyempiä. Selvitysten mukaan Kiertokapulän vuokralavatarjonta on ollut toistaiseksi vähäistä. Toimenpidepyynnössä sen sijaan on tuotu esille, että Kiertokapulän toiminta-alueella on vuokralavatarjontaa laajasti myös useilla yksityisillä yrityksillä.
29. Kilpailulain 32 §:ssä on säännös asioiden tärkeysjärjestykseen asettamisesta ja tutkimatta jättämisestä KKV:ssa. 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. Kilpailulain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 40/2013 vp) mukaan tutkimatta jättäminen olisi mahdollista esimerkiksi tilanteissa, joissa kilpailua vääristävien tai estävien vaikutusten merkittävyyttä ei voida pitää todennäköisenä.
30. Kilpailulain 32 §:n tavoitteena on KKV:n voimavarojen suuntaaminen kaikkein merkittävimpiin asioihin. Virastolla on laaja harkintavalta yksityiskohtaiseen käsittelyyn otettavien asioiden valinnassa.
31. Kiertokapulän vuokralavatarjonta on toistaiseksi ollut vähäistä ja toteutuneet kuormat toimenpidepyynnössä ongelmallisina pidettyjä kuormia kevyempiä. Kiertokapulän toiminta-alueella on laajasti myös yksityistä vuokralavatarjontaa.
32. Edellä esitetyillä perusteilla ja kilpailulain 32 §:n tarkoitus huomioon ottaen jatkoselvitysten tekeminen asiassa ei KKV:n arvion mukaan ole tässä vaiheessa kilpailun edellytysten turvaamisen kannalta tarkoituksenmukaista.
33. KKV on tapaamisessa 25.5.2015 edellyttänyt Kiertokapulaa varmistamaan taloudellisen toimintansa hinnoittelun markkinaperusteisuudesta. KKV on korostanut kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan todellisen kustannuspohjan huomioimisen tärkeyttä hinnoittelun pohjana sekä tuonut esille, että oikean kustannuspohjan selvittämiseksi kirjanpidon eriyttäminen jätelain 44 §:n edellyttämällä tavalla markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuvan ja muun toiminnan välillä on välttämätöntä.

21.12.2015

34. Mikäli jatkossa ilmenee, että Kiertokapula soveltaa hinnoittelua tai muuta menettelyä, jonka perusteella on syytä epäillä merkittävää kilpailuneutraliteetin vaarantumista, virasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen.

35. Asia poistetaan käsittelystä.

## **6 Sovelletut säännökset**

36. Kilpailulaki (948/2011) 30 a § ja 32 §.

## **7 Muutoksenhaku**

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

## **8 Lisätiedot**

38. Lisätietoja päätöksestä antaa tutkimuspäällikkö Tiina Saarinen, puh. 029 505 3341, sähköposti: etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Apulaisjohtaja

Arttu Juuti

Tutkimuspäällikkö

Tiina Saarinen