

LIITE 2 – Esitetyn tehokkuuspuolustuksen arviointi

Sisällys

1	Johdanto	3
2	Tehokkuuskriteeri.....	4
2.1	LS-Liikennelinjojen esittämä arvio tehokkuushyödyistä.....	4
2.2	Tehokkuushyötyjen arvioinnin lähtökohdat ovat virheelliset.....	5
2.3	Henkilöstön käyttöön liittyvät tehokkuushyödyt	7
2.4	Siirtoajoihin liittyvät tehokkuushyödyt.....	9
2.5	Muut tehokkuushyödyt	15
2.6	Yhteenveto tehokkuusväitteistä	17
3	Kuluttajakriteeri	19
3.1	Säästöt muuttuvissa kustannuksissa eivät siirry oletusarvoisesti asiakkaalle	19
3.2	Hintavertailu kaupunkien välillä ei osoita tehokkuushyötyjen välittymistä asiakkaalle	20
3.3	Ero tarjouskilpailun voittotarjouksen ja toiseksi tulleen tarjouksen välillä ei osoita yhteistyön tehokkuutta	22
3.4	Yhteenveto kuluttajakriteeristä	25
4	Välttämättömyyskriteeri.....	26
5	Kilpailunsäilymiskriteeri	30
6	Yhteenveto tehokkuuspuolustuksen arvioinnista.....	34

1 Johdanto

1. Tässä liitteessä on arvioitu kriittisesti LS-Liikennelinjojen¹ esittämää tehokkuuspuolustusta.²
2. Kilpailulain 6 §:n mukaan 5 §:ssä säädetty kielto ei koske menettelyä, jonka osalta niin sanotun tehokkuuspuolustuksen edellytykset täyttyvät. Todistustaakka riittävien tehokkuushyötyjen esittämisestä on niitä esittävällä yrityksellä. Tehokkuushyötyjen tulee toteuttaa kumulatiivisesti ja tyhjentävästi kilpailulain 6 §:n neljä kriteeriä: 1) tehokkuuskriteeri, 2) välttämättömyyskriteeri, 3) kuluttajahyötykriteeri ja 4) kilpailunsäilymiskriteeri. Komission 101(3) artiklan soveltamisesta antamien suuntaviivojen mukaan vain objektiiviset tehokkuushyödyt voidaan ottaa huomioon.³
3. Tehokkuuspuolustukseen vetoavan yrityksen on osoitettava vakuuttavien perustelujen ja todisteiden avulla, että kaikki poikkeuksen soveltamisedellytykset täyttyvät. Tehokkuushyödyt on todennettava siten, että tehokkuusetujen luonne, kytkös sopimuksen ja tehokkuushyötyjen välillä, tehokkuushyötyjen todennäköisyys ja laajuus ja se, miten ja milloin kukin väitetty tehokkuusetu saavutetaan, tulee todennetuksi. Käytännössä tämä edellyttää yksityiskohtaista, vakuuttavaa ja tosiseikkoihin perustuvaa analyysiä. Viraston on puolestaan tutkittava esitetyt perustelut ja todisteet riittävällä tavalla. Mikäli virasto ei jaa yritysten näkemystä esitettyjen perustelujen riittävydestä, sen on kyettävä osoittamaan esitetyn analyysin ja todisteiden puutteellisuudet ja virheellisuudet. Viraston ei tarvitse esittää yrityksille vaihtoehtoisia keinoja osoittaa tehokkuuspuolustuksen täyttyminen.⁴
4. LS-Liikennelinjojen tehokkuuspuolustus on sisällynyt sen virastolle esittämään vastineeseen.⁵ Vastineessa esitetyt argumentit TLO:n liiketoimintamallilla väitetysti saavutetuista

¹ Tässä asiassa esillä oleva kilpailunvastainen menettely toteutettiin kahdessa yhteisyrityksessä, TLO:ssa ja LS-Liikennelinjoissa. TLO sulautui LS-Liikennelinjoihin 31.12.2020, minkä johdosta TLO:n kilpailunrajoituksesta aiheutuva vastuu siirtyi LS-Liikennelinjoille, ks. esitys, luku 10.2.2. Selvyyden vuoksi todettakoon, että LS-Liikennelinjojen esittämä tehokkuuspuolustus koskee molempien yhteisyritysten toimintaa. Jäljempänä tässä liitteessä viitataan tehokkuuspuolustuksen arvioinnin osalta vain TLO:hon, mutta arvio kattaa molempien yhteisyritysten toiminnasta esitettyjen tehokkuusväitteiden arvioinnin.

² Tehokkuuspuolustuksessaan LS-Liikennelinjat on tarkastellut yhteisyritysten piirissä harjoitetusta yhteistyöstä väitetysti syntyneitä tehokkuusetuja rikkomuksen kestoajaksi laajemman ajanjakson aikana. Virasto on arvioinut LS-Liikennelinjojen tehokkuuspuolustuksen sellaisena, kun se on virastolle esitetty. Vastineessa on lisäksi tarkasteltu tehokkuuspuolustuksen täyttymistä pääasiassa ainoastaan Citybusin, Muurisen, Jalon Liikenteen, ja Nyholmin näkökulmasta. Myös vastineen liitteenä olevassa LS-Liikennelinjojen taloudellisen asiantuntijan Aalto-yliopiston professori P:n lausunnossa väitettyjen tehokkuusetujen syntyminen on arvioitu pääasiassa vain em. osakasyhtiöiden näkökulmasta, ks. tarkemmin liite A.56 LS-Liikennelinjojen vastineen liite 2, taloudellinen asiantuntijalausunto. Menettelystä väitetysti aiheutuvien tehokkuusetujen täysimääräinen arviointi edellyttäisi myös TLO:n muiden osakasyhtiöiden huomioon ottamista arvioinnissa.

³ Komission suuntaviivat perustamissopimuksen 81 (nyk. SEUT 101) artiklan 3 kohdan soveltamisesta, EYVL 27.4.2004, C 101/97 (jäljempänä "Komission suuntaviivat 101(3) artiklan soveltamisesta"), kohta 49.

⁴ Asia T-357/06 *Koninklijke Wegenbouw Stevin BV v komissio*, kohta 122.

⁵ LS-Liikennelinjat on toimittanut 15.2.2021 päiväystä seuraamusmaksuesitysluonnoksesta 30.4.2021 vastineen (jäljempänä "LS-Liikennelinjojen vastine"). Lisäksi LS-Liikennelinjat on esittänyt virastolle tehokkuuspuolustusta koskevia väitteitä 12.11.2019 toimittamassaan lisäselvityksessä sekä 28.2.2020

tehokkuuseduista perustuvat keskeisiltä osin LS-Liikennelinjojen taloudellisen asiantuntijan Aalto-yliopiston professori P:n lausuntoon⁶ sekä TLO:n toimitusjohtaja A:n henkilöstökustannussäästöjä koskevaan laskelmaan⁷. KKV on arvioinut tässä liitteessä LS-Liikennelinjojen tehokkuuspuolustusta ja kyseisiä asiakirjoja tehokkuuspuolustukselle asetettujen neljän kriteerin näkökulmasta.

2 Tehokkuuskriteeri

2.1 LS-Liikennelinjojen esittämä arvio tehokkuushyödyistä

5. LS-Liikennelinjojen mukaan TLO:n piirissä harjoitettu yhteistyö on tuottanut huomattavia kustannussäästöjä, joiden ansiosta TLO on pystynyt tekemään tarjouskilpailuissa kilpailukykyisiä tarjouksia.⁸ Tehokkuuspuolustuksen arviot kustannussäästöjen suuruudesta perustuvat Aalto-yliopiston professori P:n lausuntoon.⁹
6. Aalto-yliopiston professori P:n arviot on esitetty taulukossa 1. TLO:n saavuttamalla kustannussäästöllä Aalto-yliopiston professori P on tarkoittanut eroa TLO:n sekä hypoteettisen, itsenäisesti tarjoavan osakkaan kustannuksissa.¹⁰ Taulukossa on esitetty myös Aalto-yliopiston professori P:n arvio pienemmällä, kahden tai kolmen yrityksen konsortiolla saavutettavista säästöistä. Arviot edustavat kokonaissäästöä seuraamusmaksuesityksessä tarkasteltavana oleviin Föli-liikenteen tarjouskilpailuihin (3/2013 kohteet 1–3, 1/2014 ja 2/2016) liittyvän liikennöinnin toteutuksessa.¹¹

Taulukko 1 Aalto-yliopiston professori P:n arviot yhteistyöllä saavutettavista säästöistä¹²

Kustannuserä	TLO:n säästö	Pienemmän konsortion säästö
Henkilöstön käyttö	████████	████████
Siirtoajat	██████	████████
Polttoaineet yms.	████████	████████
Kalusto	██████	██████
Rahoitus	████████	
Työttömyysvakuutusmaksu	████████	████████
Yhteensä	████████	████████

toimittamassaan vastauksessa lisäselvityspyyntöön, ks. tarkemmin liite A.27, TLO:n lisäselvitys 12.11.2019; ja liite A.44, TLO vastaus lisäselvityspyyntöön 28.2.2020.

⁶ Ks. tarkemmin liite A.56 LS-Liikennelinjojen vastineen liite 2, taloudellinen asiantuntijalausunto.

⁷ Ks. tarkemmin liite A.27, s. 13–18.

⁸ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 50, kohdat 229 ja 230.

⁹ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 6, kohta 16. Ks. myös liite A.56.

¹⁰ Liite A.56, s. 2, kohdat 3 ja 4.

¹¹ Ks. tarkemmin liite A.56, luku 5.

¹² Liite A.56, s. 17, kohta 77, ja s. 19, kohta 86. Kaikki taulukon hakasulkeissa olevat tiedot ovat LS-Liikennelinjojen liikesalaisuuksia, jotka ovat asianosaisjulkisia suhteessa AOJULK2-ryhmään kuuluviin asianosaisiin.

7. Aalto-yliopiston professori P:n lausunnon perusteella **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** prosenttia, yhteistyön ansiosta saavutetuista kustannussäästöistä on liittynyt henkilöstön tehokkaampaan hyödyntämiseen.¹³ Toiseksi suurin säästöerä, yhteistyön ansiosta lyhyemmät siirtoajat, on vastannut Aalto-yliopiston professori P:n mukaan noin **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** prosenttia yhteistyöllä saavutetuista kustannussäästöistä. Muiden tehokkuushyötyjen, yhteishankintojen ja alemman työttömyysvakuutusmaksun, osuus Aalto-yliopiston professori P:n esittämistä kokonaissäästöistä on ollut yhteensä **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** prosenttia. Aalto-yliopiston professori P:n arviot henkilöstön tehokkaammasta käytöstä ovat perustuneet TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelmiin.¹⁴ Muut arviot ovat perustuneet Aalto-yliopiston professori P:n omiin laskelmiin ja selvityksiin.¹⁵

2.2 Tehokkuushyötyjen arvioinnin lähtökohdat ovat virheelliset

8. Ennen Aalto-yliopiston professori P:n esittämien tehokkuushyötyjen yksityiskohtaista arviointia KKV kiinnittää huomiota arvioinnin yleisiin lähtökohtiin. Esillä olevassa asiassa tehokkuuskriteerissä on kyse siitä, voidaanko TLO:n harjoittaman yhteistyön katsoa johtaneen tuotannon tehostumiseen. Tehokkuuspuolustuksessa tulisi siten verrata TLO:n kustannuksia kustannuksiin, joilla tarkastelun kohteena oleviin tarjouskilpailuihin liittynyt liikennöinti olisi toteutettu vaihtoehtoisessa maailmantilassa, jossa TLO:n osakkaat olisivat osallistuneet tarjouskilpailuihin joko itsenäisesti tai vaihtoehtoisina tarjousyhteenliittyminä.
9. Tilanteessa, jossa TLO:n osakkaat olisivat tarjonneet itsenäisesti, niistä parhaiten olisi odotusarvoisesti menestynyt se yritys tai yhteenliittymä, jonka kustannukset kohteen hoitamisesta olisivat olleet kaikkein alhaisimmat. Tästä syystä TLO:n kustannuksia tulisi verrata tehokkaimman mahdollisen hypoteettisen kilpailijan kustannuksiin.
10. Aalto-yliopiston professori P on sen sijaan järjestelmällisesti verrannut TLO:ta tehottomaan kilpailijaan. Kuten jäljempänä on tarkemmin kuvattu, Aalto-yliopiston professori P on olettanut hypoteettisen kilpailijan operoivan yksittäistä kohdetta silloin, kun kyseinen oletus johtaa kaikkein korkeimpiin kustannuksiin (henkilöstöresurssit, siirtoajat) ja koko TLO:n liikennekenttää silloin, kun kyseinen oletus maksimoi kustannukset (työttömyysvakuutusmaksut).
11. Aalto-yliopiston professori P on olettanut TLO:n tehokkaammaksi, kuin se todellisuudessa on. LS-Liikennelinjojen tehokkuuspuolustus ja Aalto-yliopiston professori P:n arviot perustuvat keskeiseltä osin väittämään, jonka mukaan TLO olisi optimoinut ajojen toteutuksen

¹³ Aalto-yliopiston professori P arvioi yhteenlasketuiksi säästöiksi **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** prosenttia. Vaihteluvälin alaraja on yksittäisten kustannuserien vaihteluvälien alarajojen summa ja yläraja vastaavasti ylärajojen summa. Henkilöstön käyttöön liittyvien säästöjen osuuden vaihteluväli **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** on laskettu jakamalla henkilöstön käyttöä koskevan arvion alaraja **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** kokonaissäästöä koskevan arvion alarajalla **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** ja yläraja **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** ylärajalla **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]**.

¹⁴ Ks. tarkemmin liite A.27.

¹⁵ Aalto-yliopiston professori P:n arvio sisältää selvitykset kahden öljy-yhtiön antamista tarjouksista, liite A.56, s. 33–34. Aalto-yliopiston professori P:n arvio sisältää myös **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** saatuja tietoja, liite A.56, kohta 64.

kaikkien osakkaiden resursseja hyödyntämällä. TLO ei tosiasiaassa toteuttanut ajoja optimoidun suunnitelman mukaisesti, vaan jakoi ne osakkaidensa omistussuhteiden mukaisessa suhteessa. Yhteisyrityksissä sovellettuja liiketoimintamalleja ja liikennöinnin jakoa on kuvattu tarkemmin esityksen luvuissa 8.2 ja 8.3. Jäljempänä yksityiskohtaisemmin selite-tyistä syistä johtuen TLO:n toimintatapa on johtanut sekä henkilöstöresurssien hyödyntä-misessä että siirtoajoissa tehottomuuteen verrattuna tilanteeseen, jossa TLO olisi hyödyn-tänyt kaikkien osakkaiden resursseja optimaalisella tavalla.

12. LS-Liikennelinjojen mukaan "tehokkuuspuolustuksen kriteerien arviointi tulee tehdä siinä kokonaistilanteessa, jossa väitetty kilpailunrajoitus on toteutettu".¹⁶ Tällä LS-Liikennelinjat viittaa viraston käsityksen mukaan siihen, että tehokkuushyötyjä ei tulisi perustaa TLO:n toteutuneisiin kustannuksiin, vaan yhteenliittymän optimoituihin kustannuksiin, joihin TLO:n tarjoukset ovat LS-Liikennelinjojen mukaan perustuneet. Edelleen LS-Liikennelinjojen mukaan "tehokkuushyödyt nimittäin toteutuvat ikään kuin välittömästi tilaajan solmiessa so-pimuksen sille tarjottuun edullisimpaan hintaan. Julkisissa hankinnoissa maksettava hinta ei muutu enää jälkikäteen, eikä tehokkuusarvioinnissa voi siten olla merkitystä sillä, miten operatiivinen toiminta tarjouksen toteutumisen jälkeen järjestetään."¹⁷ LS-Liikennelinjojen mukaan TLO:n "tehokkaalla toimintamallillaan tuottamat huomattavat säästöt ovat vä-littyneet tilaajalle ja sitä kautta loppukuluttajille suoraan tarjouskilpailujen hinnoissa."¹⁸ Vastaavasti Aalto-yliopiston professori P on todennut lausunnossaan, että "[s]iksi vaikut-taa oudolta, että TLO:n tulisi kyetä osoittamaan jälkikäteen, että ne samat tehokkuus-hyödyt on saavutettu, kuin mitä tarjouksentekohetkellä on laskettu."¹⁹
13. LS-Liikennelinjojen ja Aalto-yliopiston professori P:n huomiot ovat perusteettomia, sillä TLO:n tapauksessa kyse ei ole siitä, toteutuivatko laskennalliset tehokkuudet vai eivät, vaan siitä, etteivät ne olisi koskaan voineetkaan toteutua. Vaikka TLO todennäköisesti pyrkinä osana normaalia voitonmaksimointiaan hyödyntämään esimerkiksi osak-kaidensa henkilöstöresursseja ja varikkoja mahdollisimman tehokkaasti, ajojen toteutuk-seen vaikutti kuitenkin samanaikaisesti TLO:n edellä mainittu toimintamalli, jonka mukaan se jakoi ajot osakkailleen niiden omistussuhteiden mukaisessa suhteessa.²⁰
14. Käytännössä kyse on siitä, ettei TLO ole voinut samanaikaisesti sekä optimoida resurssien käyttöä että jakaa ajosuorituksia osakkailleen näiden omistussuhteiden suhteessa. TLO:n tarjoukset eivät ole perustuneet TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelmaan, johon LS-Liikenne-linjat tehokkuuspuolustuksensa perustaa. Kyseinen laskelma on esimerkinomainen ja se on laadittu puolustautumistarkoituksessa. LS-Liikennelinjat ei ole esittänyt näyttöä siitä, että tarjoukset esillä olevissa tarjouskilpailuissa olisivat perustuneet vastaaviin laskelmiin ilman, että myös osakkaiden omistussuhteudet olisivat vaikuttaneet ajojen jakotapaan ja tarjoushetkellä arvioituihin kustannuksiin.²¹ TLO:n olisi ollut taloudellisesti mahdollista pe-rustaa tarjoushintaansa järjestelmällisesti suunnitelmaan, joka minimoisi sen kustannukset

¹⁶ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 58, kohta 264.

¹⁷ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 59, kohta 272.

¹⁸ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 53, kohta 246.

¹⁹ Liite A.56, s. 10.

²⁰ Liikenteen jaosta osakkaiden omistussuhteisiin perustuen, ks. tarkemmin esityksen luvut 8.2 ja 8.3.

²¹ Vaikka TLO on suunnitellut työvuorojen optimoinnin, osakasyhtiöt ovat tosiasiaassa laatineet lopulliset kuljettajien työvuorot, ks. liite A.32, s. 8, kohta 28. Ks. myös esitys, kohta 64, alaviite 156.

ja välitti kyseiset säästöt kokonaisuudessaan tilaajalle, ja samalla toteuttaa ajot tosiasias-
assa tavalla, josta aiheutuvat kustannukset olisivat olleet selvästi tätä suuremmat.

15. Edellä mainittujen ongelmien lisäksi LS-Liikennelinjojen tehokkuuspuolustus ja erityisesti Aalto-yliopiston professori P:n lausunto on perustunut virheelliseen tarkastelutapaan, jossa eri kustannuseriä on arvioitu toisistaan erillisinä kokonaisuuksina. Kuten TLO:n toimitusjohtaja on kuvannut, ajojen suunnittelu, joka on vaikuttanut sekä henkilöstöresurssien että siirtoajojen tosiasiallisiin kustannuksiin, on perustunut monimutkaiseen optimointitehtävään, jossa on tullut ottaa huomioon samanaikaisesti esimerkiksi TLO:n ja osakkaiden muusta liikennöinnistä, kuljettajien työaikalainsäädännöstä, varikkojen sijainnista ja osakkaiden käytettävissä olleesta kalustosta seuranneet rajoitteet.²² Käytännössä kyse on esimerkiksi siitä, että työvuorojen järjestämisellä on ollut suora vaikutus tarvittavien siirtoajojen määrään. Kuitenkaan TLO:n toimitusjohtaja A:n henkilöstöresurssija käsittelevässä laskelmassa ei ole otettu huomioon siirtoajokustannuksia, eikä Aalto-yliopiston professori P:n siirtoajoja koskevassa laskelmassa varikkojen käytön vaikutusta henkilöstökustannuksiin. Kustannuslajien tarkastelu erikseen on johtanut virheellisiin johtopäätöksiin, koska osaoptimointitehtävien ratkaisut eivät todellisuudessa ole olleet saavutettavissa samanaikaisesti.

2.3 Henkilöstön käyttöön liittyvät tehokkuushyödyt

16. Aalto-yliopiston professori P:n arvio henkilöstön käyttöön liittyvistä säästöistä on perustunut edellä kuvattuun TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelmaan.²³ Laskelmassa havainnollistetut kustannussäästöt liittyvät kuljettajien työaikaa koskevaan lainsäädäntöön. Työnantajan on maksettava kuljettajille vähintään viidestä tunnista päivässä ja vähintään 80 tunnista kahden viikon jaksolla. Mikäli työvuorot jäävät näitä lyhyemmiksi, syntyy niin kutsuttuja hukkatunteja. Kun samalla liikennöitsijällä on useampia kohteita, se voi jakaa ajoja kuljettajille tavalla, joka vähentää hukkatuntien määrää.²⁴
17. TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelma perustuu kolmen tarjouskilpailukohteen tarkasteluun: tarjouskilpailun 3/2013 kohteisiin 1 ja 3 sekä kohteeseen 2/2014, joka oli tarjouskilpailun 3/2013 aikaan TLO:n siirtymäajan liikennettä, ja jonka VARELY kilpailutti uudestaan vuosina 2014 ja 2017.²⁵ TLO:n toimitusjohtaja A on laskenut hukkatuntien määrän sekä tilanteessa, jossa kutakin kohdetta hoitaa yksittäinen liikennöitsijä, että tilanteessa, jossa kaikkia kohteita operoi sama liikennöitsijä.²⁶ Käytännössä vertailu perustuu siten asetelmaan, jossa yksittäistä kohdetta hoitavaa osakasta verrataan kaikkia kohteita hoitavaan TLO:hon.
18. TLO:n toimitusjohtaja A on perustellut kolmeen kohteeseen perustunutta esimerkkiään toteamalla, että hän on ottanut tarjousta laskeessaan huomioon "kaiken tiedon eri kohteista, joita TLO tarjoushetkellä hoitaa, sekä mahdollisuuksien mukaan myös ne kohteet, jotka ovat tulossa kilpailutettavaksi ja jotka sopivat yhteen tarjottavan kokonaisuuden

²² Liite A.27, s. 13–18 ja 6–9.

²³ Liite A.56, s. 9–11, kohdat 31–40.

²⁴ Liite A.27, s. 15–16 ja 7.

²⁵ Liite A.27, s. 14.

²⁶ Ks. laskelmat liite A.27, s. 30 (kohde 1), s. 33 (kohde 2), s. 46 (kohde 3). Vastaavasti tilanne, jossa kaikkia kohteita operoi sama liikennöitsijä, ks. liite A.27, s. 67.

kanssa".²⁷ TLO:n toimitusjohtaja A:n mukaan säästö yhteistyöstä verrattuna tilanteeseen, jossa kutakin kohdetta olisi operoinut TLO:n sijasta yksittäinen osakas, on ollut kaikkiaan noin **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** euroa vuodessa.²⁸

19. TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelman tuottamissa tehokkuushyödyissä on kyse yksinomaan mittakaavasta. Kustannussäästö perustuu siihen, että yksi toimija operoisi kaikkia kohteita yhtä aikaa. Laskelma ei hyödynnä mitään yrityskohtaista tietoa TLO:n osakkaista. TLO:n toimitusjohtaja A:n arvioimat kustannussäästöt eivät siten riipu esimerkiksi siitä, mitä reittiä tietty osakas on ajanut, tai kuinka monta osakasta kohteen toteutukseen on osallistunut. Merkitystä on ainoastaan sillä, että kohteita yhdistelemällä on voitu vähentää hukkaturteja. Toisin sanoen, mikä tahansa liikennöitsijä, joka olisi pystynyt hankkimaan vastaavat henkilöstö- ja kalustoresurssit, olisi pystynyt TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelman logiikan mukaan tuottamaan palvelut samalla kustannuksella kuin TLO.
20. TLO:n toimitusjohtaja A on verrannut TLO:n kustannuksia kolmen kohteen ajamisesta tilanteeseen, jossa yksittäinen osakas olisi ajanut vain yhtä kohdetta. Laskelma perustuu äärimmäiseen oletukseen, jonka mukaan osakkaat eivät ottaisi lainkaan huomioon kohteita, "jotka ovat tulossa kilpailutettavaksi ja jotka sopivat yhteen tarjottavan kokonaisuuden kanssa". Lisäksi laskelma nojaa siihen, että TLO voittaa varmuudella kaikki kilpailutettavana olevat kohteet. Toisin sanoen TLO:ta koskevassa laskelmassa TLO:n toimitusjohtaja A ottaa täysimääräisesti huomioon eri reittien väliset synergiat, mutta yksittäisen osakkaan kohdalla kyseiset yhteistuotannon edut sivuutetaan kokonaan.
21. Esimerkkinä edellisestä voidaan käyttää TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelmiin sisällyttämää Varsinais-Suomen ELY-keskuksen (jäljempänä "VARELY") tarjouskilpailua 2/2014, joka ei kuulu esityksessä tarkasteltavana oleviin tarjouskilpailuihin. Kyseinen kohde oli poikkeuksellinen, sillä siihen liittyviä kolmea reittiä liikennöitiin vain aamuisin ja iltapäivisin, minkä vuoksi liikennöintiin liittyi pitkä, keskelle päivää osuva tauko. Tästä syystä kohteeseen liittyneet hukkaturnit olisivat olleet poikkeuksellisen korkeat liikennöitsijälle, jolla ei olisi TLO:n toimitusjohtaja A:n oletuksen mukaisesti ollut mitään muuta liikennöintiä. Vaikka kyseessä oli hyvin pieni, ainoastaan kolmen työvuoron (kuljettajan) kohde, TLO:n toimitusjohtaja A:n arvion mukaiset hukkaturtikustannukset olivat **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** euroa vuodessa eli **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** kuin tarjouskilpailun 3/2013 yhdeksän työvuoron kohteessa 1 **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** ja **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** kuin 14 työvuoron kohteessa 3 **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]**.²⁹
22. VARELY:n tarjouskilpailun 2/2014 sisällyttäminen vertailuun korostaa edellä kuvattua ongelmaa, joka johtuu siitä, että yksittäisen osakkaan oletetaan hoitavan vain yksittäistä kohdetta. Myös hypoteettisella kilpailijalla täytyy olettaa olleen mahdollisuus kyseisen kilpailutuksen voittamiseen tämän laatiessa tarjoustaan Föli-liikenteen tarjouskilpailuun 3/2013. Toisin sanoen, mikäli TLO:n voidaan olettaa ottaneen kyseiseen kohteeseen liitynyt tuleva säästöpotentiaali huomioon tehdessään tarjouslaskelmaa tarjouskilpailuun 3/2013, myös hypoteettisen kilpailijan täytyy voida olettaa tehneen näin. Koska VARELY:n

²⁷ Liite A.27, s. 14.

²⁸ Liite A.27, s. 17.

²⁹ Liite A.27, s. 31–32, josta käy ilmi sekä tilaajan suunnittelemat autokierrot, että TLO:n toimitusjohtaja A:n niistä muodostamat työvuorot. Ks. TLO:n toimitusjohtaja A:n arviot liite A.27, s. 16.

tarjouskilpailun 2/2014 edellyttämät resurssit olivat vähäisiä, voidaan hypoteettisen kilpailijan mahdollisuuksia kyseisen kohteen voittamiseen pitää erityisen realistisina.

23. VARELY:n tarjouskilpailun 2/2014 kohde edustaa TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelmassa liksäksi esimerkkiä TLO:lla jo tarjoushetkellä olleesta liikenteestä.³⁰ Koska kohteeseen liittyi edellä kuvattu keskelle päivää sijoittuva pitkä tauko, myös hypoteettisen kilpailijan olisi todennäköisesti ollut helppo yhdistää kohteeseen omaa olemassa ollutta liikennettä. Laskennallisesti mikä hyvänsä toinen kohde, jonka kanssa kohteen 2/2014 edellyttämiä resursseja olisi voitu hyödyntää, olisi johtanut hypoteettisen kilpailijan kustannusten laskuun. TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelma perustuu kuitenkin oletukseen, jonka mukaan hypoteettisella kilpailijalla ei olisi ollut lainkaan muuta liikennettä.
24. TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelma perustuu oletukseen, jonka mukaan kolmea kohdetta samanaikaisesti operoiva liikennöitsijä yhdistelee eri reittien toteutuksen henkilöstökustannusten kannalta optimaalisella tavalla. Edellä todetusti TLO ei käytännössä toteuttanut ajoja optimaalisen suunnitelman mukaisesti, vaan jakoi ajot osakkaille niiden omistussuoksien mukaisessa suhteessa.³¹ TLO ei myöskään vastannut ajovuorojen suunnittelusta, vaan jokainen osakas vastasi itse sille osoitettujen autokiertojen järjestämisestä kuljettajien työvuoroiksi.³² Näistä syistä johtuen TLO ei pystynyt hyödyntämään yhteisiä henkilöstöresursseja laskelman kuvaamalla tavalla, vaan TLO:n ajoissa syntyi enemmän hukkatunteja kuin TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelmassa. Ajojen jakaminen omistussuoksien mukaisessa suhteessa on TLO:n optimointiongelmaan liittynyt rajoite, joka on johtanut korkeampiin kustannuksiin (hukkatunteihin) kuin ratkaisu rajoittamattomaan optimointiongelmaan, eli siihen ongelmaan, jossa osakkaiden resurssit olisivat olleet vapaasti TLO:n allokoitavissa. TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelma sekä Aalto-yliopiston professori P:n siitä tekemät johtopäätökset kuitenkin perustuvat jälkimmäisen ongelman ratkaisuun.
25. Tilanteessa, jossa osakkaat olisivat päättäneet itsenäisesti osallistumisestaan tarjouskilpailuihin, niiden toimintaa ja esimerkiksi tarjousyhteenliittymien muodostamista olisi ohjannut nimenomaan resurssien käytön tehokkuus. TLO:n osakassopimuksesta seuraava periaate ajojen jakamisesta omistussuoksien mukaisessa suhteessa on sen sijaan voinut johtaa tilanteisiin, joissa kohteita on jaettu tehottomasti liian monen liikennöitsijän toteutettaviksi. Koska TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelma perustuu edellä kuvatusti oletukseen, jonka mukaan TLO on ollut tehokkaampi ja hypoteettinen kilpailija tehottomampi kuin todellisuudessa, arvio saattaa liioitella kustannussäästöjä hyvinkin merkittävästi. TLO:n tehokkuuspuolustus sivuuttaa kyseisen ongelman kokonaan, minkä vuoksi todellista vaikutusta on mahdotonta arvioida. Tästä seuraa, ettei TLO:n toimitusjohtaja A:n arviota henkilöstökustannuksiin liittyvistä kustannussäästöistä voida pitää uskottavana.

2.4 Siirtoajoihin liittyvät tehokkuushyödyt

26. Aalto-yliopiston professori P:n lausunnon perusteella toiseksi merkittävin tarjousyhteistyöhön liittyvä tehokkuushyöty on muodostunut siirtoajoissa saavutettavista kustannussäästöistä. Aalto-yliopiston professori P on arvioinut siirtoajoihin liittyviä tehokkuushyötyjä laskemalla kullekin TLO:n osakkaalle vuotuisen siirtoajokustannuksen jokaisesta kohteesta

³⁰ Liite A.27, s. 14.

³¹ Liikennöinnin jaosta osakkaille, ks. tarkemmin esityksen luvut 8.2.2 ja 8.3.2.

³² Liite A.32 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.1.2020, s. 5, kohdat 11 ja 12, ja s. 6. Ks. myös esitys, kohta 64, alaviite 156.

kertomalla siirtoajoihin liittyvät kilometrit kilometrikohtaisella kustannuksella ja arkipäivien lukumäärällä.³³

27. Aalto-yliopiston professori P on laskenut TLO:n kustannussäästöt vähentämällä kohteesta kauimpana sijainneen osakkaan siirtoajokustannuksista kohdetta lähimpänä sijainneen osakkaan siirtoajokustannukset, jakanut kyseisen luvun kahdella ja suhteuttanut näin saadun säästön kohteen liikevaihtoon. Kustannushyödyn puolittamista Aalto-yliopiston professori P on perustellut toteamalla, että "[e]i ole mielekästä olettaa, että kauimmaisen ja lähimmän varikon välinen matkaero realisoituu kokonaisuudessaan tehokkuusetuna". Aalto-yliopiston professori P:n mukaan voidaan kuitenkin varovaisesti olettaa, että puolet erosta on saavutettavissa tehokkuushyötynä.³⁴
28. Kysymys siitä, ovatko TLO:n siirtoajokustannukset alhaisemmat kuin hypoteettisen kilpailijan kustannukset, edellyttäisi edellä kohdassa 15 kuvatun kokonaiskustannusten minimointitehtävän ratkaisemista. Siirtoajat ja henkilöstön käyttö ovat sidoksissa toisiinsa. Henkilöstön tehokas käyttö vaikuttaa työvuorojen sekä linjojen välisten siirtymien lukumäärään, mikä vaikuttaa suoraan siirtoajokustannuksiin. Siirtoajat ovat lisäksi osa kuljettajien työaikaa, mikä vaikuttaa hukatuntien muodostumiseen. Siirtoajokustannusten muodostumista ei siten voida tarkastella henkilöstökustannuksista erillään.
29. Aalto-yliopiston professori P:n arvio siirtoajoihin liittyvistä säästöistä on täysin perustelematon. Aalto-yliopiston professori P ei selitä lausunnossaan, miksi yhteistyö olisi vähentänyt siirtoajojen määrää. Lausunto sisältää ainoastaan edellä kuvatun, varikoiden ja kohteiden keskimääräisiin etäisyyksiin perustuvan laskelman siirtoajoihin liittyvistä kustannushyödyistä. Laskelma ei perustu TLO:n tosiasialisiin siirtoajoihin tai arvioon siitä, miten TLO olisi voinut optimoida siirtoajojaan. Ennen kaikkea se ei ota huomioon henkilöstö- ja siirtoajokustannusten keskinäistä riippuvuutta. Laskelmasta itsestään ei käy ilmi, miksi siirtoajojen määrä olisi ollut yhteenliittymälle vähäisempi kuin yksittäiselle osakkaalle tai pienemmälle konsortiolle. Aalto-yliopiston professori P yksinkertaisesti olettaa, että näin on ollut.
30. Aalto-yliopiston professori P on ottanut lähtökohdakseen osakkaiden varikoiden keskimääräiset etäisyydet kohteisiin. Laskutapa ei ota huomioon, että kohteisiin on liittynyt useita linjoja.³⁵ Koska tiettyyn kohteeseen on siten liittynyt useita aloitus- ja päätepysäkkejä, yrityksen A varikko on voinut esimerkiksi olla lähempänä linjaa 1 ja yrityksen B varikko saman kohteen linjaa 2. Tästä syystä yhteenliittymä, joka on pystynyt hyödyntämään useampia varikoita, olisi periaatteessa voinut säästää siirtoajokustannuksissaan verrattuna yksittäiseen osakkaaseen. Yleisesti näin ei voida kuitenkaan päätellä, koska myös monet muut jäljempänä yksilöidyt seikat vaikuttavat kyseiseen vertailuun. Lisäksi kuten

³³ Aalto-yliopiston professori P:n käyttämä arvio siirtoajokilometreistä on perustunut KKV:n potentiaalisen kilpailun arvioinnin yhteydessä esittämiin arvioihin, ks. esityksen liite 1, kohta 162, taulukko 8; kohta 215, taulukko 10; ja kohta 303, taulukko 12. Virasto on päivittänyt taulukon tietoja Aalto-yliopiston professori P:n arvion jälkeen. Aalto-yliopiston professori P:n arvio kilometrikohtaisesta kustannuksesta (**[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: █████]** euroa per kilometri) on perustunut TLO:n toimitusjohtaja A:n arvioon. Arkipäivien lukumääränä Aalto-yliopiston professori P on käyttänyt lausuntonsa tulosten perusteella 240:tä, ks. liite A.56, s. 11–12, kohdat 42 ja 43.

³⁴ Liite A.56, s. 12, kohdat 43–46.

³⁵ Tarjouskilpailun 3/2013 linjoista, ks. liite 1, kohta 163, kartta 1; tarjouskilpailun 1/2014 linjoista liite 1, kohta 216, kartta 2; ja tarjouskilpailun 2/2016 linjoista liite 1, kohta 305, kartta 3.

edellä henkilöstökustannusten yhteydessä on todettu, tehokkuushyötyjen arvioinnin on perustuttava TLO:n tosiasialliseen toimintatapaan, joka estää sitä minimoimasta kustannuksiaan.

31. Jopa karkeana yksinkertaistuksena Aalto-yliopiston professori P:n laskelma on virheellinen ja vääristynyt. Ilman edellä mainittua lähimmän ja kaukaisimman liikennöitsijän kustannuseron puolittamista Aalto-yliopiston professori P:n vertailu perustuisi oletukseen, jonka mukaan TLO olisi liikennöinyt tiettyä kohdetta aina kaikkein lähimmältä varikolta ja yksin tarjoava osakas kaikkein kaukaisimmalta varikolta.³⁶ Koska kaukaisimman varikon siirtoajat ovat kaikissa tarjouskilpailuissa olleet selvästi pidemmät kuin muiden varikoiden, Aalto-yliopiston professori P:n vertailu perustuu käytännössä edelleen oletukseen, jonka mukaan TLO olisi operoinut kohdetta lähimmältä varikolta ja kilpailija varikolta, joka olisi sijainnut kauempana kuin yhdenkään muun osakkaan varikko. Tämä käy ilmi taulukon 2 viimeisestä sarakkeesta, jossa on laskettu Aalto-yliopiston professori P:n käytännössä määrittelemän hypoteettisen kilpailijan etäisyys kohteeseen tilanteessa, jossa TLO operoi kohdetta läheisimmältä varikolta.³⁷ Taulukkoon on merkitty lisäksi harmaalla pohjaväriellä tieto siitä, mitkä osakkaat tosiasiaassa osallistuivat kilpailutetun kohteen toteutukseen.³⁸

Taulukko 2 Osakkaiden siirtoajat kohteisiin, kohteen toteuttaneet osakkaat (harmaalla) sekä Aalto-yliopiston professori P:n implisiittisesti määrittelemän hypoteettisen kilpailijan siirtoajat, kun TLO:n oletetaan operoivan kohdetta läheisimmältä varikolta

Tarjouskilpailu	Jalon Liikenne	Muuri-	Nyholm	City-bus	Lehtisen Linja ³⁹	Savon-linja	Hypoteettisen kilpailijan
3/2013, k1	151	170	147	125	299	173	212
3/2013, k2	102	127	97	114	122	155	126
3/2013, k3	81	98	76	84	262	104	169
1/2014	137	115	152	123	277	80	179
2/2016	553	567	579	678			616

32. Tilanteessa, jossa TLO:n osakkaat olisivat tarjonneet itsenäisesti, niistä parhaiten olisi odotusarvoisesti menestynyt se yritys, jonka kustannukset kohteen hoitamisesta olisivat olleet kaikkein alhaisimmat. Liikennöitsijöiden kustannusrakenne on samankaltainen. Yrityksellä,

³⁶ Todellisuudessa asiassa on mahdotonta määritellä yksiselitteisesti, mikä varikko sijaitsee lähimpänä kohdetta, sillä yksittäiseen kohteeseen liittyy useita reittejä, joihin liittyy useita alku- ja päätepysäkkejä. Lisäksi osa siirtoajoista tapahtuu reittien välillä.

³⁷ Kustannusten puolittaminen merkitsee Aalto-yliopiston professori P:n laskelmissa käytännössä samaa kuin lähimmän ja kaukaisimman varikon välisen etäisyyden puolittaminen. Toisin sanoen, Aalto-yliopiston professori P:n voidaan katsoa oletettavan laskelmassaan, että TLO operoi kohdetta lähimmältä varikolta ja itsenäisesti kilpaileva osakas varikolta, jonka siirtoajat vastasivat lähimmän varikon siirtoajoja lisättynä 50 prosentilla kaukaisimman ja läheisimmän varikon siirtoajojen erotuksesta.

³⁸ Ks. liite 1, kohdat 52, 170 ja 224.

³⁹ Lehtisen Linja osallistui kohteiden liikennöintiin ajalla 1.7.–31.8.2014. Yhtiö myi omistamansa TLO:n osakkeet osana liiketoimintakauppaa Turkubus Oy:lle, joka otti vastatakseen Lehtisen Linjalle allokoitujen autokiertojen liikennöinnin 1.9.2014 alkaen, ks. esitys, kohta 36, alaviite 84 ja liite 1 alaviite 104.

jonka varikko sijaitsee muita lähempänä kohdetta, on selvä kustannusetu kohteen hoitamisesta. Tästä syystä tarjouskilpailun todennäköisin voittaja TLO:n osakkaista olisi ollut juuri se yritys, jonka sijainti kohteeseen nähden oli kaikkein edullisin. Siksi todennukaisempi vertailukohta TLO:n kustannuksille Aalto-yliopiston professori P:n yksinkertaisessa laskelmassa olisivat siirtoajoiltaan tehokkaimman – ei tehottomimman – osakkaan siirtoajokustannukset.

33. Tarjouskilpailu 1/2014 kuvastaa hyvin Aalto-yliopiston professori P:n laskelman vääristyneisyyttä. Kyseisen kohteen osalta Aalto-yliopiston professori P:n arvio siirtoajokustannuksissa kertyneistä säästöistä on perustunut Lehtisen Linjan ja Savonlinjan varikoiden väliseen etäisyyteen.⁴⁰ Aalto-yliopiston professori P:n laskentatavan vuoksi tehokkuushyöty on sitä suurempi, mitä kauempana kaukaisin (tässä Lehtisen Linja) ja mitä lähempänä lähin (Savonlinja) varikko sijaitsee. Kyseisessä kohteessa ero lähimmän ja kaukaisimman varikon välillä oli erittäin suuri, kuten taulukosta 2 voi todeta. Tosiasiassa TLO ei edes hyödyntänyt kyseisen kohteen toteutuksessa Savonlinjan varikkoa,⁴¹ minkä vuoksi oletus, jonka mukaan TLO olisi operoinut kohdetta lähimmältä varikolta, aliarvioi sen kustannuksia. Lehtisen Linjan varikon sijainti oli puolestaan lähes kaksinkertainen verrattuna seuraavaksi etäisimpään varikkoon.⁴² Koska edellä todetusti hypoteettiseksi kilpailijaksi tulisi katsoa kohdetta lähellä sijaitseva kilpailija, laskelman perustaminen Lehtisen Linjan varikkoon johtaa hypoteettisen kilpailijan kustannusten merkittävään yliarvioimiseen.
34. Taulukon 2 perusteella on muutenkin selvää, ettei TLO:n voida Aalto-yliopiston professori P:n oletuksen mukaisesti katsoa operoineen kohteita tehokkaammin kuin mihin hypoteettinen kilpailija olisi kyennyt. Tarjouskilpailun 3/2013 kohteiden 1 ja 3 toteutukseen osallistuivat kaikki TLO:n osakkaat. Jopa Lehtisen Linja, jonka varikon sijainti oli kohteiden toteutuksen kannalta huomattavasti huonompi kuin muilla osakkailla, toteutti osan tarjouskilpailun 3/2013 kohteiden 1 ja 3 liikennöinnistä.⁴³ Kohteen 2 toteutukseen osallistui Savonlinja, jonka varikko oli kaikkein kaukaisin. Nyholm, jonka varikko oli kohdetta lähimpänä, osallistui kohteen toteutukseen vain vähäisissä määrin ennen sykyä 2015, eikä lainkaan sen jälkeen. Tarjouskilpailun 2/2016 kohteen toteutukseen osallistuivat myös kaikki LS-Liikennelinjojen silloiset osakkaat.⁴⁴
35. LS-Liikennelinjat on sivuuttanut tehokkuuspuolustusta koskevassa argumentaatioissaan sen tosiasian, että myös TLO:n toimitusjohtaja A:n henkilöstökustannuksia koskeva arvio (ks. edellä luku 2.3) sisältää siirtoajoihin käytetyt tunnit, mikä mahdollistaa vertailun Aalto-yliopiston professori P:n arviota. TLO:n toimitusjohtaja A sisällyttää laskelmassaan työtunneiksi sekä aamulla ja illalla tapahtuvat siirrot kohteen ja varikon välillä että työvuoron

⁴⁰ Aalto-yliopiston professori P viittaa lähimpään varikkoon Muurisen varikkona. Aalto-yliopiston professori P:n käyttämien lukujen perusteella on kuitenkin selvää, että Aalto-yliopiston professori P tarkoittaa lähimmällä varikolla Savonlinjan varikkoa, joka myös tosiasiallisesti oli lähin varikko. Virhe saattaa liittyä siihen, että kuultaessa asianosaisia viraston päätös- ja esitysluonnoksesta osakkaiden siirtoajojen määriä kuvanneiden taulukoiden sarakeotsikot eli liikennöitsijöiden nimet olivat virheellisessä järjestyksessä, ks. liite 1, kohdassa 215 taulukko 10 ja alaviite 339. Asialla ei ole merkitystä tässä esitetyn argumentin kannalta.

⁴¹ Ks. liite 1, kohdat 170 ja 202, joista käy ilmi, että Savonlinja ei osallistunut kohteen liikennöintiin.

⁴² Ks. liite 1, kohta 215, taulukko 10, ja kohta 216.

⁴³ Lehtisen Linja osallistui kohteiden liikennöintiin ajalla 1.7.–31.8.2014. Yhtiö myi omistamansa TLO:n osakkeet osana liiketoimintakauppaa Turkubus Oy:lle, joka otti vastatakseen Lehtisen Linjalle allokoitujen autokiertojen liikennöinnin 1.9.2014 alkaen, ks. edellä alaviite 39 viittauksineen.

⁴⁴ Ks. liite 1, kohdat 52, 170 ja 224 tarjouskilpailujen kohteiden liikennöitsijöistä.

aikana tapahtuvat siirrot reittien välillä.⁴⁵ Laskelmassa yhteistyö vaikuttaa siirtoajoihin kahdella tavalla. Ensinnäkin yhteenliittymän ajosuunnitelmaan liittyy enemmän päivän sisäisiä siirtoajoja kuin yksittäisellä osakkaalla, mikä johtuu juuri eri reittien yhdistelemisestä. Toisaalta ajojen yhdistäminen vähentää työvuoroja, mikä vähentää siirtymiä varikon ja kohteen välillä. Kaiken kaikkiaan TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelmaan liittyvien liitetaulukoiden perusteella voidaan laskea, että yhteenlaskettu ero yhteenliittymän ja yksittäisen osakkaan välillä on yhden arkipäivän aikana **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** yhteenliittymän eduksi.⁴⁶

36. Kun kyseinen ero kerrotaan arkipäivien lukumäärällä ja TLO:n toimitusjohtaja A:n käyttämällä työtunnin hinnalla, saadaan yhteenliittymän siirtoajoista saamaksi hyödyksi **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** vuodessa, eli vain **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** prosenttia tarkastelun kohteena olevien tarjouskilpailujen liikevaihdosta. Koska osa TLO:n toimitusjohtaja A:n päivän alkuun ja loppuun merkitsemästä työajasta ei mahdollisesti liity siirtoajoihin, ero voi olla myös edellä mainittua pienempi tai jopa toisen suuntainen. Aalto-yliopiston professori P:n arvio siirtoajoista saaduista hyödyistä on **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** prosenttia eli vähintään **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]**-kertainen TLO:n toimitusjohtaja A:n lausuntoon verrattuna. Aalto-yliopiston professori P:n ja TLO:n toimitusjohtaja A:n arviot ovat siten ilmeisellä tavalla keskenään ristiriitaisia.
37. Myöskään TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelmaa ei voida kuitenkaan pitää luotettavana mittarina yhteistyön siirtoajoihin liittyvästä tehokkuushyödyistä tai -tappiosta. Ensinnäkin edellä kuvatusti tehokkuusetujen arvioiminen edellyttäisi TLO:n ja hypoteettisen kilpailijan kokonaiskustannusten minimointitehtävien ratkaisemista.⁴⁷ Vaikka TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelmassa on otettu huomioon edellä kuvatusti myös siirtoajoihin käytetty aika, TLO:n toimitusjohtaja A ei ole pyrkinyt optimoimaan siirtoajoihin liittyviä kustannuksia yhdessä henkilöstökustannusten kanssa. TLO:n toimitusjohtaja A on yksinkertaisesti laskenut siirtoajat työajaksi, minkä vuoksi ne ovat vähentäneet hukkatuntien määrää. Toisin sanoen, siirtoajojen kasvu johtaa laskelmassa liikennöitsijän tehokkuuden kasvuun. Esimerkiksi tilanteessa, jossa kuljettajan työvuoro jäisi muuten neljään tuntiin, tunnin ylimääräinen siirtoajo vähentää hukkatunteja tunnilla. Todellisuudessa liikennöitsijä luonnollisesti maksaisi samasta määrästä työtunteja kummassakin tapauksessa, eikä todellista tehokkuushyötyä syntyisi.
38. Toiseksi TLO:n toimitusjohtaja A ei ole ottanut laskelmassaan huomioon varikoiden sijaintia. Laskelma perustuu KKV:n käsityksen mukaan oletukseen, jonka mukaan siirtoajo tietyn pysäkin ja varikon välillä on sama riippumatta siitä, mikä osakkaista kyseisen vuoron toteuttaisi. Koska hypoteettinen kilpailija olisi edellä todetusti yritys tai tarjousyhteenliittymä, jonka sijainti kohteeseen nähden olisi erityisen edullinen, TLO:n toimitusjohtaja A:n oletus siitä, että TLO ja yksittäinen osakas operoisivat kohteita käytännössä samoilta varikoilta, johtaa TLO:n tehokkuuden yliarvioimiseen. Koska TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelman perusteella TLO:n kustannussäästö oli **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** kuin yksittäisen osakkaan, voidaan olettaa, että hypoteettinen

⁴⁵ Ks. esim. TLO:n toimitusjohtaja A:n laatimat työvuorot tilanteessa, jossa kaikkia esimerkkilaskelman kohteita operoi sama liikennöitsijä, liite A.27, s. 56–66.

⁴⁶ Laskelma perustuu TLO:n toimitusjohtaja A:n lausunnon liitteinä toimitettuihin kohdekohtaisiin ja yhdistettyihin hukkatuntilaskelmiin.

⁴⁷ Ks. edellä kohta 15.

kilpailija, kuten kyseistä kohdetta silmällä pitäen muodostettu konsortio, jonka varikot sijaitsivat kohteeseen nähden otollisesti, kykenisi hoitamaan kohteen TLO:ta alhaisemmin siirtoajokustannuksin.

39. Kolmanneksi TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelmassa ei ole otettu huomioon TLO:n osakas-sopimuksessa sovittua periaatetta, jonka perusteella TLO:n nimissä voitettu liikenne jaettiin osakkaille niiden omistusosuuksien mukaisessa suhteessa.⁴⁸ Yhteisyrityksissä sovellettuja liiketoimintamalleja ja liikennöinnin jakoa on kuvattu tarkemmin esityksen luvuissa 8.2 ja 8.3. Alla kuvatut esimerkit kohteiden käytännön toteutuksesta viittaavat voimakkaasti siihen, että TLO:n ajojen jakoa on ohjannut tuotannollisen tehokkuuden sijasta nimenomaan sen omistusrakenteeseen perustunut liiketoimintamalli.
40. TLO:n toimintaa tarkastelluissa tarjouskilpailuissa luonnehtii se, että yksittäisen kohteen toteutukseen on osallistunut siirtoajojen tehokkuuden näkökulmasta liian monta osakasta. Tehokkuushyödyt, jotka liittyvät useiden varikoiden hyödyntämiseen kohteissa, joihin liittyy useita reittejä, olisivat olleet saavutettavissa pienemmän konsortion avulla. LS-Liikennelinjat on todennut osana argumentaatiotaan, joka liittyy pienempien konsortioiden mahdollisuuksiin osallistua kilpailutuksiin, että "[k]aikki osakkaat eivät ole yhtä 'hyviä' tarjouskumppaneita kohteen sijainnista ja liikennöintireitistä riippuen. Tämä johtuu käytännössä niiden varikon sijainnista ja sitä seuraavista siirtoajoista."⁴⁹ Koska pienemmät tarjousyhteenyhtymät voidaan muodostaa kohdekohtaisesti esimerkiksi juuri tavalla, joka minimoi siirtoajokustannukset, TLO:n huomio soveltuu paremmin sen omaan kuin pienempien konsortioiden toimintaan.
41. On pidettävä epätodennäköisenä, että tietyn osakkaan varikon hyödyntäminen johtaisi siirtoajokilometrien vähenemiseen, mikäli jonkin toisen osakkaan varikko sijaitsee lähempänä kaikkia kohteen reittien alku- ja loppupisteitä.⁵⁰ Tarjouskilpailun 3/2013 kohteen 1 toteutukseen osallistuneiden Savonlinjan ja Muurisen varikot sijaitsivat kauempana kaikista kohteen reittien alku- ja loppupisteistä kuin Citybusin, joka ei osallistunut kohteen toteutukseen arkisin.⁵¹ Lisäksi Savonlinjan varikon etäisyys kaikkiin tarjouskilpailun 3/2013 kohteen 2 alku- ja loppupisteisiin oli suurempi kuin Citybusilla, joka ei osallistunut kohteen toteutukseen. Erityisen tehottomana voidaan nähdä Lehtisen Linjan osallistuminen kohteiden 1 ja 3 toteutukseen.⁵² Sen lisäksi, että Lehtisen Linjan varikon kokonaisetäisyys oli taulukon 2 mukaisesti kohteessa 1 noin 73 prosenttia suurempi ja kohteessa 3 noin 152 prosenttia suurempi kuin toiseksi kaukaisimman osakkaan, sen varikko oli kauempana kaikista kohteisiin liittyvien reittien alku- tai loppupisteistä kuin minkään muun osakkaan.⁵³
42. Tehottomuutta osoittavat myös tilanteet, joissa osakas, jolla olisi ollut selvä sijainnillinen etu tietyn reitin liikennöimiseksi, ei osallistunut lainkaan kohteen toteuttamiseen. Nyholm

⁴⁸ Liikenteen jaosta osakkaiden omistusosuuksiin perustuen, ks. tarkemmin esityksen luvut 8.2 ja 8.3.

⁴⁹ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 73, kohta 352.

⁵⁰ Myös siirtymät reittien välillä lisäävät siirtoajokilometrejä. TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelmien perusteella reittien väliset siirtymät muodostavat **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** siirtoajoista verrattuna varikon ja reitin välisiin siirtymiin.

⁵¹ Citybus liikennöi kohdetta ainoastaan yhden autokierron viikossa pyhänä ja vuodesta 2017 lähtien.

⁵² Lehtisen Linja osallistui kohteiden liikennöintiin ajalla 1.7.–31.8.2014. Yhtiö myi omistamansa TLO:n osakkeet osana liiketoimintakauppaa Turkubus Oy:lle, joka otti vastatakseen Lehtisen Linjalle allokoitujen autokiertojen liikennöinnin 1.9.2014 alkaen, ks. edellä alaviite 39 viittauksineen.

⁵³ Ks. liite 1, kohta 162, taulukko 8, ja kohta 163.

ei osallistunut tarjouskilpailun 3/2013 kohteen 3 toteutukseen, vaikka sen varikko sijaitsi vain noin 2 kilometrin päässä kohteen kannalta keskeiseltä Länsinumen pysäkillä.⁵⁴ Tarjouskilpailussa 1/2014 Savonlinjan varikko sijaitsi lähimpänä kaikkia kohteen alku- ja päätepysäkkejä, mutta Savonlinja ei osallistunut kohteen liikennöintiin. Tarjouskilpailussa 2/2016 Jalon Liikenteen varikon sijainti oli Nyholmin varikkoa edullisempi kaikkien reittien kannalta, mutta myös Nyholm osallistui tästä huolimatta kohteen toteutukseen.

2.5 Muut tehokkuushyödyt

43. Aalto-yliopiston professori P:n mukaan TLO on hyötynyt suuremmasta mittaluokastaan neuvotellessaan polttoaine- ja kalustohankinnoista.⁵⁵ Kalustohankintojen osalta Aalto-yliopiston professori P on olettanut, että määrälennus maksetaan vain TLO:n hankintavolyymeistä, mutta yksittäisen osakkaan pienempi tilausmäärä ei oikeuttaisi minkäänlaiseen volyymialennukseen. Koska yksittäiseen kohteeseen liittyy useita reittejä ja liikennöinti edellyttää enemmän kuin yhden auton, lienee perusteltua olettaa, että myös yksittäistä kohdetta liikennöivä yritys saisi neuvoteltua jonkinlaisen määrälennuksen kalustolleen. Kohteen liikennöintiin tarvittavien linja-autojen lukumäärä on sama riippumatta siitä, mikä liikennöitsijä tarjouskilpailun voittaa. Ainoastaan tilanteessa, jossa liikennöitsijä voittaa useita kohteita samanaikaisesti, se pystyy hyödyntämään kyseisiin kohteisiin liittyvää mittakaavaa. Kuten edellä on todettu, oletus, jonka mukaan TLO operoisi varmuudella kaikkia tarkasteltuja kohteita ja hypoteettinen kilpailija vain yksittäistä kohdetta, on liioitteleva ja johtaa TLO:n tehokkuushyötyjen yliarvioimiseen.
44. Aalto-yliopiston professori P:n polttoainehankintoja koskeva arvio perustuu vertailuun kahden öljy-yhtiöllä lähetetyn tarjouspyynnön välillä. Tarjoukset koskivat eri suuruisia tilausmääriä dieseliä ja AdBlue-urealiuosta. Suurempi tarjouspyyntö koski kuusinkertaista volyymiä (kuusi miljoonaa litraa dieseliä ja 180 000 litraa AdBlue-urealiuosta vuodessa) verrattuna pienempään tarjouspyyntöön.⁵⁶ Kirjalliset tarjoukset annettiin **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** henkilö R:n arvioitaviksi. Henkilö R:n arvion mukaan kustannussäästö suuremmasta tilausvolyyymistä olisi ollut noin **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]**⁵⁷
45. KKV pitää mahdollisena, että polttoainetilauksiin liittyy määrälennuksia. Aalto-yliopiston professori P:n tai henkilö R:n selvitysten perusteella ei voida kuitenkaan arvioida kyseisten alennusten suuruutta. Määrälennuksen laskeminen edellyttäisi, että pientä ja suurta tilausta koskevat tarjouspyynnöt olisi esitetty samalle öljy-yhtiölle. Nyt pienempi tarjouspyyntö lähetettiin ST1 Oy:lle (jäljempänä "ST1") ja suurempi Oy Teboil Ab:lle (jäljempänä "Teboil"). Koska öljy-yhtiöiden hinnoittelu eroaa toisistaan myös muista syistä, ei havaittua

⁵⁴ Tarjouskilpailun liikennöinnin toteutuksesta, ks. esityksen luku 8.2.2. Osakasyhtiöiden varikkojen sijainnista, ks. liite 1, kohta 163, kartta 1.

⁵⁵ Liite A.56, s. 13–16, luvut 5.3 ja 5.4.

⁵⁶ Liite A.56, s. 13, kohta 52.

⁵⁷ Esitetyn kustannussäästön vaihteluväli liittyy siihen, että ST1 Oy:n tarjouksessa AdBlue-urealiuoksen hinta oli **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** tilanteessa, jossa liuos tankattiin polttoaineasemilla sen sijasta, että se olisi toimitettu säiliötoimituksena suoraan asiakkaalle. **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** laski vaihteluvälin alarajan olettamalla, että puolet liuksesta tankattaisiin asemilla ja puolet tilattaisiin säiliötoimituksina. Yläraja perustuu konsultin oletukseen, jonka mukaan kaikki AdBlue-urealiuos tankattaisiin asemilla, ks. tarkemmin liite A.56, s. 33–34, kohdat 1–6.

hintaeroa voida liittää määrälennukseen. Hintaero voi selittyä yhtä hyvin sillä, että Teboil on yleisesti edullisempi kuin ST1.

46. Kuten henkilö R toteaa raportissaan, tarjousvertailuun vaikuttaa se, että ST1 tarjosi vain kahta diesellaatua ja Teboil neljää.⁵⁸ Polttoaineiden markkinahinnat vaihtelevat merkittävästi yli ajan. Myös liikennöitsijän polttoaineista maksama sopimushinta seuraa öljy-yhtiöiden listahintojen kehitystä.⁵⁹ Kumpikin öljy-yhtiö ilmoitti hintansa takautuvasti tarjoushetkeä edeltäneille päiville.⁶⁰ Henkilö R on laskenut Teboilin ja ST1:n tarjoamien laatu- ja keskihinnat ajanjaksolle 22.3.–1.4.2021. Henkilö R toteaa, että "[p]olttoainelaatuja on hyödynnetty laskennallisessa arvioissa kalenterivuoteen peilaten".⁶¹ Henkilö R ei avaa laskelmaansa, mutta keskihintoja kuvaavan taulukon perusteella henkilö R on rinnastanut ST1:n kesälaadun -10/-20 sekä Teboilin kesälaatuun -10/-20 että kesälaatuun -5/-10 ja ST1:n talvilaadun -29/-38 sekä Teboilin välilaatuun -15/-25 että talvilaatuun -29/-38.⁶²
47. Koska laskelman tarkoitus on osoittaa yksinomaan määrälennuksen vaikutus kustannuksiin, vertailu Teboilin ja ST1:n välillä pitäisi perustua samojen polttoainelaatu- ja keskihintojen vertailuun. Teboilin kesälaatu -5/-10 ja välilaatu -15/25 ovat edullisempia tuotteita kuin ST1:n kesä- ja talvilaadut, koska niiden ominaisuudet ovat erilaiset. Koska henkilö R ei raportoi, miten eri laatuja on painotettu laskelmissa, KKV ei pysty täsmällisesti toistamaan henkilö R:n laskelmaa tavalla, jossa vertailuun olisi sisällytetty vain vertailukelpoiset polttoainelaadut. Mikäli oletetaan vertailun perustana olleen kuuden miljoonan litran kulutuksen jakautuvan tasan kesä- ja talvilaadun välillä, ero Teboilin ja ST1:n välillä olisi **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** euroa, eli **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** kuin henkilö R:n arvioissa. Arvio sisältää henkilö R:n laskelman mukaisen eron AdBlue-urealioksen hinnoissa.
48. Yleisemmin voidaan todeta, että tuotantopanoksiin liittyvät määrälennukset ovat tavanomainen ilmiö käytännössä kaikilla toimialoilla. Esillä olevassa asiassa polttoainehankintojen sekä kalustohankintojen keskittämällä saavutetut hyödyt ovat Aalto-yliopiston professori P:nkin arvioiden perusteella suuruusluokaltaan **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** suhteessa kohteiden liikevaihtoon.⁶³
49. Aalto-yliopiston professori P:n työttömyysvakuutusmaksuun liittyvä väite perustuu siihen, että työttömyysvakuutusmaksu määräytyy yrityksen bruttopalkkojen perusteella ja on korkeampi palkkasumman ylittäessä tietyn kynnyksen. Koska TLO:n osakkaat ovat vastanneet omista työttömyysvakuutusmaksuistaan, ja koska useamman osakkaan bruttopalkat alittivat työttömyysvakuutusmaksun määräytymiseen liittyvän kynnyksen, TLO:n osakkaiden yhteensä maksama työttömyysvakuutusmaksu oli pienempi kuin se olisi ollut tilanteessa, jossa yksittäinen yritys olisi vastannut kaikista palkkakustannuksista.

⁵⁸ Liite A.56, s. 34, kohta 5.

⁵⁹ ST1:n tarjouksessa todetaan, että: "[p]olttoaineiden hinnat on sidottu tarjouspäivän dieselkortin hintoihin ja muuttuvat niissä tapahtuvia muutoksia vastaavasti." Teboilin tarjouksessa todetaan, että AdBlue-urealioksen **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]**, ks. liite A.56, s. 36 ja 40.

⁶⁰ Ks. liite A.56, s. 35–47.

⁶¹ Liite A.56, s. 34, kohta 5.

⁶² Laatumerkinnän ensimmäinen luku viittaa dieselöljyn samepisteeseen eli alhaisimpaan säilytyslämpötilaan. Jälkimmäinen luku edustaa suodatettavuutta eli alinta käyttölämpötilaa.

⁶³ Liite A.56, s. 14, kohta 56, ja s. 16, kohta 68.

Kontrafaktuaali, johon Aalto-yliopiston professori P vertaa TLO:n kustannuksia, on siten tilanne, jossa yksittäinen osakas olisi hoitanut kaikkea TLO:n osakkaiden liiketoimintaa, TLO:n liikennöinti ja osakkaiden omat tilausajot mukaan lukien.⁶⁴

50. Vertailukohta on yksiselitteisesti virheellinen. Vaikka täsmällistä kontrafaktuaalia on asiassa vaikea määritellä, realistisempaan vertailukohtana voitaisiin pitää esimerkiksi tilannetta, jossa osakkaat olisivat jatkaneet omaa liiketoimintaansa ja hoitaneet kukin osan TLO:n liikennöinnistä. Kyseiseen kontrafaktuaaliin liittyvä työttömyysvakuutusmaksu olisi todennäköisesti käytännössä samansuuruinen TLO:n osakkaiden tosiasiallisesta maksaman maksun kanssa. Yrityksillä on myös mahdollisuus vaikuttaa työttömyysvakuutusmaksuihinsa erilaisin ulkoistusjärjestelyin. Toisin sanoen, väitettä TLO:n työttömyysvakuutusmaksuissa saavuttamista säästöistä on pidettävä kokonaisuudessaan epäuskottavana. Lisäksi Aalto-yliopiston professori P:n oletus on täysin ristiriidassa henkilöstökustannuksia koskevan arvion kanssa, joka nojaa äärimmäiseen oletukseen, jossa yksittäinen osakas olisi hoitanut vain yhden kohteen liikennöintiä. Vastaavasti kalustohankintojen osalta Aalto-yliopiston professori P olettaa, että yksittäinen osakas ajaisi vain pientä osaa liikennöinnistä.

2.6 Yhteenveto tehokkuusväitteistä

51. LS-Liikennelinjojen esittämät arviot yhteistyöllä saavutetuista merkittävimmistä henkilöstökustannuksista ja siirtoajoja koskevista säästöistä sisältävät kolme perustavanlaatuaista virhettä.
52. Ensinnäkin esitetyissä arvioissa ei ole otettu huomioon TLO:n toimintatapaan liittyntä tehottomuutta, joka aiheutui TLO:n velvollisuudesta jakaa yhteisyrityksen voittama liikennöinti sen osakkaille niiden omistusosuuksien mukaisessa suhteessa. Osakkaiden omistusosuuksiin perustunut liikennöinnin jakotapa toimi kustannusten minimointiin liittyvänä ylimääräisenä rajoitteena, joka esti saavuttamista optimiratkaisua, johon LS-Liikennelinjojen tehokkuuspuolustus on perustunut. Toiseksi, koska työvuorojen ja siirtoajojen välillä on riippuvuussuhde, henkilöstö- ja siirtoajokustannuksia tulisi tarkastella samanaikaisesti. Kyseisistä kustannuseristä väitetysti aiheutuvien säästöjen tarkastelu erikseen johtaa kahden lopputulokseen, jotka eivät ole voineet toteutua yhtäaikaisesti. Kolmanneksi LS-Liikennelinjojen olisi tullut verrata optimaalisia kustannuksiaan tehottoman kilpailijan sijaan tehokkaimpaan hypoteettiseen kilpailijaan, koska tarjouskilpailussa parhaiten menestynyt kilpailija olisi ollut TLO:n osakkaista tai näiden muodostamista vaihtoehtoisista tarjousyhteenliittymistä todennäköisesti juuri se, jonka kustannukset kyseisen kohteen hoitamisesta olisivat olleet kaikkein alhaisimmat.
53. Jokaisen edellä kuvatun ongelman vaikutus LS-Liikennelinjojen esittämien arvioiden luotettavuuteen on erittäin merkittävä. Kyse ei ole pienistä muutoksista LS-Liikennelinjojen arviointitapaan, vaan perustavanlaatuisista virheistä, jotka voivat jo yksinään kumota analyysistä tehtävän johtopäätöksen.
54. Henkilöstökustannuksiin liittyviä säästöjä koskeva arvio perustuu TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelmaan. Laskelmassa kaikkia tarkasteltuja kohteita operoiva toimija pystyy yhdistelemään työvuoroja tavalla, joka vähentää hukkatuntien määrää verrattuna ainoastaan yhtä kohdetta hoitavaan yritykseen. KKV ei kiistä laskelman logiikkaa. Laskelma kärsii

⁶⁴ Liite A.56, s. 17, kohdat 73–76.

3 Kuluttajakriteeri

59. Kuluttajakriteerin osalta LS-Liikennelinjat on katsonut, että sen esittämät kustannussäästöt ovat koskeneet muuttuvia kustannuksia, jolloin tehokkuudesta syntyneet kustannussäästöt ovat siirtyneet tarjouskilpailujen välityksellä kuluttajille.⁶⁵ LS-Liikennelinjojen mukaan TLO on tehnyt tarjouksensa aina suurten linja-autoyhtiöiden mahdollisia tarjouksia silmällä pitäen, minkä ansiosta kustannussäästö on siirtynyt suoraan tilaajan liikennöinnistä maksamaaan hintaan.⁶⁶ Näkemyksensä tueksi LS-Liikennelinjat on viitannut joukkoliikenteen hintavertailua koskevaan selvitykseen sekä osakkaidensa alhaiseen kannattavuuteen. Lisäksi LS-Liikennelinjojen mukaan tehokkuushyötyjen välittyminen asiakkaalle on todennettavissa tarkastelujen tarjouskilpailujen ensimmäiseksi ja toiseksi sijoittuneiden tarjousten välisestä erotuksesta.⁶⁷

3.1 Säästöt muuttuvissa kustannuksissa eivät siirry oletusarvoisesti asiakkaalle

60. LS-Liikennelinjojen mukaan jo yksistään se, että sen esittämät tehokkuushyödyt ovat kohdistuneet muuttuviin kustannuksiin, merkitsisi hyötyjen välittymistä asiakkaalle ja sitä kautta kuluttajille.⁶⁸ LS-Liikennelinjat on perustanut näkemyksensä komission horisontaalisten suuntaviivojen toteamukseen, jonka mukaan jos tuotantosopimuksen osapuolet saavuttavat muuttuvien kustannusten säästöjä, on todennäköisempää, että ne siirtävät säästöt kuluttajille, kuin jos ne vähentäisivät kiinteitä kustannuksiaan.⁶⁹

61. LS-Liikennelinjojen tulkinta komission horisontaalisista suuntaviivoista on yksiselitteisesti virheellinen. Komission 101(3) artiklan soveltamisesta antamien suuntaviivojen mukaan ei voida olettaa, että jäljelle jäävä kilpailu takaa, että kuluttajat saavat kohtuullisen osan hyödystä.⁷⁰ Komissio viittaa vakiintuneeseen talusteoriaan, jonka mukaan voittoa maksimoivan yrityksen tuotanto- ja hinnoittelupäätökset eivät yleensä määräydy kiinteiden vaan muuttuvien kustannusten perusteella.⁷¹ Kyse on siten luonteeltaan välttämättömyydestä, ei riittävästä ehdosta. Se, että säästöt kohdistuvat muuttuviin kustannuksiin ei tosin sanoen yksistään takaa, että kuluttajat saisivat kohtuullisen osan hyödystä. Arvion hyötyjen välittymisestä on oltava huomattavasti laajempi ja otettava komission mukaan huomioon etenkin markkinoiden ominaispiirteet ja rakenne, tehokkuusetujen luonne ja suuruus, kysynnän joustavuus ja kilpailunrajoituksen voimakkuus.⁷²

62. LS-Liikennelinjat on myös esittänyt, että koska henkilöstöresurssit ovat muodostaneet suuren osan niistä kustannuksista, joiden perusteella TLO:n hinnat ovat määräytyneet, niille tulisi antaa arvioinnissa erityisen suuri painoarvo. LS-Liikennelinjat on perustanut

⁶⁵ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 74, kohta 364, sekä Liite A.44 TLO vastaus lisäselvityspyyntöön 28.2.2020, kohdat 38–39.

⁶⁶ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 76, kohta 373 sekä Liite A.44 TLO vastaus lisäselvityspyyntöön 28.2.2020, kohdat 39–40.

⁶⁷ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 74, kohdat 361–364 ja 367, sekä Liite A.44 TLO vastaus lisäselvityspyyntöön 28.2.2020, kohdat 42–44.

⁶⁸ Liite A.44 TLO vastaus lisäselvityspyyntöön 28.2.2020, kohdat 38–39.

⁶⁹ Liite A.44 TLO vastaus lisäselvityspyyntöön 28.2.2020, kohta 38.

⁷⁰ Komission suuntaviivat 101(3) artiklan soveltamisesta, kohta 96.

⁷¹ Komission suuntaviivat 101(3) artiklan soveltamisesta, kohta 98.

⁷² Komission suuntaviivat 101(3) artiklan soveltamisesta, kohta 96.

väitteensä komission 101(3) artiklan soveltamisesta antamien suuntaviivojen kohtaan 100, jossa todetaan, että "[o]n syytä ottaa huomioon, että usein tehokkuusedut eivät vaikuta asianomaisten yritysten koko kustannusrakenteeseen. Tällöin vaikutukset kuluttajien hintoihin vähenevät. Jos osapuolet voivat sopimuksen ansiosta esimerkiksi vähentää tuotantokustannuksia 6 prosenttia, mutta tuotantokustannusten osuus niistä kustannuksista, joiden pohjalta hinnat määräytyvät, on vain yksi kolmasosa, vaikutus tuotteiden hintaan on 2 prosenttia, jos oletetaan, että hyöty välitetään kokonaisuudessaan."⁷³ LS-Liikennelinjojen viittaamaa kohtaa voidaan tulkita ainoastaan tavalla, joka alentaa arviota tehokkuushyötyjen välittymisestä. Kohdassa komissio varoittaa nimenomaisesti virheestä, joka aiheutuisi siitä, että kustannussäästöjen oletettaisiin kohdistuvan yritysten koko kustannusrakenteeseen, vaikka ne tosiasiallisesti liittyisivät vain osaan hinnoittelun kannalta relevanteista kustannuksista. Se, että kustannussäästöt liittyvät hinnoittelun kannalta relevantteihin kustannuksiin on siten tarkastelun oletusarvoinen lähtökohta, ei poikkeus, jonka vuoksi niille tulisi antaa erityinen painoarvo arvioinnissa.

3.2 Hintavertailu kaupunkien välillä ei osoita tehokkuushyötyjen välittymistä asiakkaalle

63. LS-Liikennelinjat on viitannut vastineessaan useasti selvitykseen, jonka perusteella Turun seudun hintataso on "muuta maata matalampi".⁷⁴ Kyse on Fölin tilaamasta joukkoliikenteen hintavertailua koskevasta selvityksestä, jonka toteutti Route 96 Consulting Oy. Selvitys perustuu eri alueiden hintatasojen vertailuun tammi-maaliskuussa 2017.
64. LS-Liikennelinjojen tulkinta, jonka mukaan selvitys osoittaisi Turun seudun hintatason olleen "muuta maata matalampi", on virheellinen. Selvityksen perusteella Turun seudun linjatuntia kohti laskettu kustannustaso on ollut HSL-alueita edullisempi mutta keskimäärin muita vertailualueita (Tampere, Oulu, Jyväskylä, Lahti, Kuopio, Joensuu) kalliimpi.⁷⁵ Koko kaluston osalta Turun seudun ero koko aineistoon ilman HSL-alueita oli 0,6 prosenttia.⁷⁶ Ero ei edusta Turun seudun ja koko aineiston (pl. HSL-alue) välistä eroa, koska koko aineisto sisältää myös Turun seudun. Turun seudun kustannukset olivat siten yli 0,6 prosenttia suuremmat kuin muiden vertailualueiden (pl. HSL-alue). Ainoastaan pienkaluston osalta Turun seudun linjatunti oli keskimäärin edullisempi (-1,9 prosenttia) kuin koko aineistossa (pl. HSL-alue, ml. Turun seutu).
65. Selvityksen viimeisellä sivulla on tarkasteltu, miten alueelliset palkkaerot vaikuttavat hintavertailuun. Turun seudun palkkataso on selvityksen mukaan noin 10 prosenttia korkeampi kuin muun Suomen linja-autoliikenteessä. Mikäli Turun seudun palkkataso muunnetaan vastaamaan muun Suomen tasoa, Turun kustannustaso on selvityksen mukaan -2,7 prosenttia alempi kuin muualla Suomessa (pl. HSL-alue).⁷⁷

⁷³ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 74–75, kohdat 364 ja 365.

⁷⁴ Esimerkiksi LS-Liikennelinjojen vastineen kohdat 51–52 ja 146–148 sekä vastineen liite 1, oikeudellinen asiantuntijalausunto, s. 34. Selvityksestä tarkemmin, ks. liite A.55 LS-Liikennelinjojen vastineen liite 10, Kilpailutetun kaupunkiliikenteen kustannustasovertilau.

⁷⁵ Vertailu perustuu kustannustason eroon vastaavaan kalustotyyppiin verrattuna.

⁷⁶ Liite A.55, s. 49.

⁷⁷ KKV:n käsityksen mukaan "muun Suomen tasolla" viitataan selvityksessä muihin vertailualueisiin kuin Turkuun ja HSL-alueeseen, eli Tampereeseen, Ouluun, Jyväskylään, Lahteen, Kuopioon ja Joensuuhun, ks. liite A.55, s. 50.

66. HSL-alueen rajaaminen tarkastelusta on perusteltua, koska alueen kustannustaso eroaa selvästi muiden alueiden kustannustasosta, ja koska HSL-liikenteen volyymi on niin suurta, että sen vaikutus liikennemäärillä painotettuihin keskiarvoihin peittää alleen muiden alueiden vaikutuksen. Selvityksen perusteella HSL-alueen kustannustaso oli koko kaluston osalta 12,2 prosenttia korkeampi kuin koko aineiston ilman HSL:ää.⁷⁸ HSL:n saaman suuren painoarvon vuoksi Turun seudun vertailu koko aineistoon on käytännössä vertailua HSL:ään.
67. Edellisiä huomioita merkittävämpi seikka on kuitenkin se, ettei selvityksen tulosten perusteella voida tehdä johtopäätöstä TLO:ssa toteutetun yhteistyön tai yleisemmin kilpailutilanteen tai markkinarakenteen vaikutuksesta hintatasoon. Liikenneviraston tutkimuksiin vaikuttavat palkkatason lisäksi useat eri tekijät. Liikenneviraston tutkimuksessa kohteiden hintatasoon vaikuttavina yleisinä tekijöinä on mainittu sopimusmalli, kalustovaatimukset, sopimuskauden pituus, sopimuskauden aikana sallittujen muutosten määrät, sopimusehdot, kilpailutusten ajallinen porrastaminen, kohteen koko ja kilpailutilanne. Lisäksi kustannuksiin vaikuttavat tutkimuksen mukaan kohteen keskinopeus ja liikenteen luonne (yksittäiset lähdöt, ruuhkaliikenne, kokopäiväliikenne ja yöliikenne).⁷⁹ Liikenneviraston tutkimuksessa mainittujen kustannustekijöiden lisäksi voidaan mainita alueiden maantieteelliset ja väestölliset eroavaisuudet, jotka vaikuttavat esimerkiksi siirtoajojen määrään.
68. Joukkoliikenteen hintavertailua koskevassa selvityksessä ei ole kontrolloitu alueellisia palkkaeroja lukuun ottamatta mitään edellä luetelluista tekijöistä.⁸⁰ Kysymys on puhtaasti kuvailevasta selvityksestä, jonka perusteella voidaan todeta ainoastaan ero alueiden keskimääräisissä kustannuksissa. Erot voivat liittyä osaan tai kaikkiin edellä mainituista tekijöistä. Markkinarakenne on vain yksi selittävä tekijöistä. LS-Liikennelinjojen johtopäätös selvityksestä sen sijaan nojaa oletukseen, jonka mukaan nimenomaan sen yhteistyömalli selittäisi Turun seudun hintaeroa muihin alueisiin.
69. Hintatason selittäminen markkinarakenteella ja erilaisilla alueellisilla kustannustekijöillä on yrityskauppavalvonnassa yleisesti käytetyn hinta-keskittymisaste-analyysin (price concentration analysis) tavoite. Kyseisen menetelmän soveltaminen edellyttää sekä laajaa ja korkealaatuista tilastoaineistoa että kehittyneitä ekonometrisia menetelmiä. Käsillä olevassa asiassa on kyse käytännössä vastaavasta tutkimusasetelmasta. Väite, jonka mukaan kahdeksan alueen hintavertailu ilman minkäänlaista pyrkimystäkin kontrolloida hintatasoon vaikuttavia tekijöitä voisi antaa luotettavan kuvan markkinarakenteen vaikutuksesta hintatasoon, on hinta-keskittymisaste-analyysiä koskevan laajan taloustieteellisen kirjallisuuden ja tapauskäytännön valossa täysin epäuskottava.⁸¹
70. LS-Liikennelinjojen näkemys, jonka mukaan Turun seudun hintataso olisi muuta maata edullisempi, on ristiriidassa myös Liikenneviraston edellä mainitun tutkimuksen tulosten kanssa. Kyseisessä tutkimuksessa Turun liikennöintikustannukset ajettua kilometriä kohti ovat olleet merkittävästi korkeammat kuin muissa suurissa kaupungeissa (HSL, Tampere),

⁷⁸ Liite A.55, s. 5.

⁷⁹ Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 1-2015, s. 44 ja 48, Väyläviraston verkkosivut: <https://julkaisut.vayla.fi/pdf8/lts_2015-01_joukkoliikenteen_kilpailutuksia_web.pdf>, vierailtu 9.6.2021.

⁸⁰ Selvityksessä on tarkasteltu kustannuseroja erikseen eri kalustotyypeille. Kyseinen tarkastelutapa ei kuitenkaan kontrolloi kuin osan kalustovaatimuksiin liittyvästä vaikutuksesta.

⁸¹ Kyseistä kirjallisuutta ja tapauskäytäntöä on kuvattu KKV:n kieltoesityksessä KKV/1575/14.00.10/2015 Ruokakesko Oy / Suomen Lähikauppa Oy, liite 1, luku 5.

██████████], tehokkuushyödyt ovat siirtyneet kuluttajille.⁸⁵ LS-Liikennelinjojen mukaan tehokkuushyöty olisi ollut vielä suurempi, "mikäli sitä arvoitaisiin suhteessa kontrafaktuaaliin, jossa tarjouksen tekijänä olisi ollut Onnibus Oy:n kaltaisen suuren ja rahoituksellisesti vakaan toimijan sijaan pienten kuljetusyritysten yhteenliittymä."⁸⁶

73. Kysymys kustannushyötyjen välittymisestä liittyy siihen, siirtyvätkö säästöt tarjoushintojen kautta asiakkaalle vai pitääkö myyjä ne omina voittoinaan. Aalto-yliopiston professori P:n arvio yhteistyöhön liittyvistä kustannussäästöistä on **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** prosenttia tarjouskilpailujen liikevaihdosta.⁸⁷ LS-Liikennelinjat ei selitä hintaeroa koskevassa argumentaatiossaan mekanismia tai logiikkaa, jonka perusteella tämän kustannussäästön voitaisiin katsoa välittyneen tarjoushintoihin. KKV:n käsityksen mukaan LS-Liikennelinjat tarkoittaa mahdollisesti sitä, että ilman yhteistyön mahdollistamia tehokkuusetuja sen (tai pienten kuljetusyritysten yhteenliittymän) hinta olisi ollut Aalto-yliopiston professori P:n arvion verran korkeampi kuin todellisuudessa. Koska kyseinen hinta olisi ollut korkeampi kuin tarjouskilpailussa toiseksi tullut tarjous, Föli on LS-Liikennelinjojen mukaan säästänyt ensimmäisen ja toisen tarjouksen välisen erotuksen verran yhteistyön ansiosta.
74. TLO:n väite siitä, että hintaero osoittaisi tilaajan hyötynneen kustannussäästöistä, olisi tosi vain siinä tapauksessa, että yhteistyö todella olisi johtanut kustannussäästöihin ja että vaihtoehtoisessa maailmantilassa, jossa TLO ei olisi hyötynyt yhteistyöhön liittyvistä kustannussäästöistä tai tarjouskilpailuun olisi osallistunut sen sijasta itsenäinen osakas tai vaihtoehtoinen tarjousyhteenliittymä ("hypoteettinen kilpailija"), tarjouskilpailun olisi voittanut tarjouskilpailun toiseksi tullut yritys alkuperäisellä tarjouksellaan. Kumpikin oletus on perustelematon.
75. Havaittu hintaero on täysin yhdenmukainen sen kanssa, että yhteistyöhön ei ole liittynyt mitään kustannussäästöjä. Hintaero itsessään ei osoita kustannussäästöjen välittymistä hintoihin. LS-Liikennelinjojen hintaeroa koskeva väite on käytännössä kustannussäästöjen suuruutta koskevan arvion toisinto. Se ei perustu minkäänlaiseen näyttöön väitettyjen kustannussäästöjen tosiasiallisesta välittymisestä, kuten esimerkiksi vertailuun ennen ja jälkeen kustannussäästöjen syntyminen.⁸⁸ Kuten jaksossa 2 on perusteltu, Aalto-yliopiston professori P:n arvio kustannussäästöjen suuruudesta on viraston arvion mukaan epäuskottava. Siten on pidettävä täysin mahdollisena, että hypoteettisen kilpailijan kustannukset eivät olisi olleet TLO:n kustannuksia korkeammat.

⁸⁵ Liite A.44, kohdat 42 ja 44. LS-Liikennelinjojen väite vaikuttaa perustuvan virheelliseen laskutoimitukseen. TLO:n toimitusjohtaja A:n henkilöstökustannusten säästöjä koskeva arvio perustuu säästöihin viiden vuoden ajanjaksolla. Vuositason henkilöstökustannusten säästöksi TLO:n toimitusjohtaja A arvioi **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** euroa vuodessa, ks. liite A.27, s. 17. LS-Liikennelinjojen arvio Fölin säästöistä (liite A.44, s. 12, kohta 42) perustuu kohteiden 1–3 sopimuskausien kestoihin, jotka olivat 6–7 vuotta. Pelkkään hintaeroon perustuva vuosittainen Fölin hintasäästö on 95 000 euroa ja hinta- ja laatuero huomioon ottava säästö **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]**

⁸⁶ Liite A.44, s. 12–13, kohta 43.

⁸⁷ Ks. edellä kohta 6, Taulukko 1.

⁸⁸ Käsillä olevassa asiassa kyseinen vertailu olisi mahdoton toteuttaa, koska tarkastelluille tarjouskilpailulle ei ole vertailukohtaa ajalta ennen tarjousyhteistyötä. Kyseistä seikkaa ei voida kuitenkaan käyttää hintaeroon liittyvän väitteen perustelemiseksi.

76. Havaitut hintaerot ovat lisäksi yhdenmukaisia sen hypoteesin kanssa, että TLO on yksinkertaisesti pitänyt mahdolliset kustannussäästöt itsellään. Toisin sanoen, vaikka TLO kykenisi uskottavasti osoittamaan tehokkuushyötyjen olemassaolon, hintaero sen ja toiseksi tulleen yrityksen välillä ei osoita, että kyseiset hyödyt olisivat siirtyneet hintoihin. LS-Liikennelinjojen argumentti vaikuttaa perustuvan oletukseen, jonka mukaan TLO:n (tai hypoteettisen kilpailijan) kustannukset olisivat olleet ilman kustannussäästöjä korkeammat kuin tarjouskilpailussa toiseksi tulleen yrityksen kustannukset. Oletus on sekä perustelematon että teoreettisesti virheellinen.
77. LS-Liikennelinjojen mukaan TLO:n on tullut asettaa tarjoushintansa Nobina Finland Oy:n, Onnibus Oy:n ja Oy Pohjolan Liikenne Ab:n kaltaisten liikennöitsijöiden tuoma kilpailupainetta silmällä pitäen.⁸⁹ KKV:lle on epäselvää, miksi kyseisten liikennöitsijöiden kustannukset olisivat alhaisemmat kuin hypoteettisen kilpailijan. TLO:n tehokkuus perustuu LS-Liikennelinjojen näkemyksen mukaan paikallisiin tekijöihin, kuten mahdollisuuteen hyödyntää osakkaiden varikkoja ja olemassa olevaa liikennettä. Alueen ulkopuolisilla liikennöitsijöillä ei ollut tarkasteltujen tarjouskilpailujen aikaan Turun seudulla liikennettä tai varikoita, joita ne olisivat voineet hyödyntää. Onnibus Oy tai Oy Pohjolan Liikenne Ab eivät ole voittaneet Turun seudulla joukkoliikenteen tarjouskilpailuja, ja Nobina Finland Oy aloitti markkinoilla vasta vuonna 2021.
78. Suurten liikennöitsijöiden kilpailueduista LS-Liikennelinjat on maininnut riskinkantokyvyn.⁹⁰ LS-Liikennelinjat ei ole määritellyt, mitä se tarkoittaa riskinkantokyvyllä tai miten suurten liikennöitsijöiden parempi riskinkantokyky vaikuttaisi niiden tarjouskilpailukohtaisiin muutuksiin kustannuksiin. Mikäli riskinkantokyvyllä tarkoitetaan alhaisempaa luottoriskiä, sen voitaisiin ajatella johtavan alhaisempiin rahoituskustannuksiin. Aalto-yliopiston professori P:n lausunnon perusteella erot eri toimijoiden välisissä rahoituskustannuksissa ovat kuitenkin **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** verrattuna väitettyihin henkilöstö- ja siirtoajokustannuksiin liittyviin tehokkuusetiin.⁹¹
79. LS-Liikennelinjojen argumentti on myös teoreettisesti virheellinen, koska yritykset eivät ylipäätään sijoitu tarjouskilpailussa kustannustensa mukaiseen järjestykseen siten, että alhaisimpien kustannusten yritys voittaisi aina tarjouskilpailun.⁹² Tarjoushintojen eroista ei voida päätellä suoraan mitään yritysten kustannuseroista.⁹³ Talusteorian mukaan

⁸⁹ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 77, kohdat 378 ja 381, sekä liite A.44, s. 11, kohta 39.

⁹⁰ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 78, kohdat 383 ja 386.

⁹¹ Liite A.56, s. 16, kohta 71.

⁹² Klemperer, P. (2007). Bidding markets. *Journal of Competition Law and Economics*, 3(1), 1–47.

⁹³ LS-Liikennelinjojen mukaan viraston toteamus siitä, että tarjousten eroista ei voida päätellä suoraan mitään ensimmäisen ja toiseksi tulleen yrityksen kustannuksista, on kohtuuton, sillä se tarkoittaisi, että virasto vaatisi LS-Liikennelinjoja osoittamaan esimerkiksi tarjouskilpailun 3/2013 osalta toiseksi tulleen tarjoajan Onnibus Oy:n kustannustason olleen tietyllä tasolla, LS-Liikennelinjojen vastine, s. 74 kohta 363. Edellä kuvastusti viraston käsitys on, että LS-Liikennelinjojen hintaeroihin liittyvä väite perustuu oletukseen, jonka mukaan hypoteettisen kilpailijan kustannukset olisivat olleet korkeammat kuin tarjouskilpailussa toiseksi sijoittuneella yrityksellä. LS-Liikennelinjojen kritisoiman toteamuksen tarkoitus on osoittaa, ettei tällaista kustannuseroa voida yksinkertaisesti olettaa. KKV ei katso, että LS-Liikennelinjojen olisi yleisesti kyettävä arvioimaan kilpailijoidensa kustannuksia, mutta se ei voi perustaa argumenttiaan väitteeseen, joka rakentuu nimenomaan kyseisten kustannusten suuruudelle. Esittäessään, että KKV:n olisi tuotettava vastaava laskelma, johon sen arviota voitaisiin verrata, LS-Liikennelinjat vaikuttaa kääntävän tehokkuuspuolustuksen näyttötaakan virastolle.

yrietykset asettavat tarjouksensa Föli-liikenteen tarjouskilpailujen kaltaisissa suljettujen tarjousten ostohuutokaupoissa paitsi kustannustensa myös muiden yritysten tarjoustasoa koskevien odotustensa perusteella.⁹⁴ Tarjoaja punnitsee kahden vaikutuksen välillä: korkeampi tarjous nostaa katetta, mutta laskee todennäköisyyttä, jolla tarjoaja voittaa tarjouskilpailun.⁹⁵ Siten toteutuneet tarjoukset voivat heijastella esimerkiksi erilaisia odotuksia muiden kilpailijoiden kustannustasosta tai todennäköisyydestä osallistua tarjouskilpailuun.⁹⁶ Toisin sanoen, tarjouskilpailun järjestystä ei voida ennustaa yritysten kustannusten perusteella. Tästä seuraa, että vaikka hypoteettisen kilpailijan voitaisiin luotettavasti osoittaa olleen toiseksi sijoittunutta tarjoajaa tehottomampi, kyseistä seikkaa ei voitaisi pitää osoituksena siitä, että TLO:n esittämät tehokkuushyödyt olisivat toteutuessaankaan välittyneet hintoihin.

3.4 Yhteenveto kuluttajakriteeristä

80. LS-Liikennelinjojen väite hyötyjen välittymisestä perustuu käytännössä sen tulkintaan Fölin tilaaman, joukkoliikenteen hintavertailua koskevan selvityksen tuloksista, sekä väitteeseen, jonka mukaan kuluttajien saamaa hyötyä voitaisiin arvioida vertaamalla tarjouskilpailun ensimmäiseksi ja toiseksi tulneiden tarjousten erotusta. LS-Liikennelinjojen näkemykset ovat virheellisiä ja perustelemattomia.
81. Fölin tilaama selvitys ei osoita, että TLO:n harjoittama yhteistyö olisi johtanut alhaisempiin paikallisiikenteen kustannuksiin. Kustannuksiin vaikuttavat lukuisat tekijät, jotka vaihtelevat alueittain. Selvitys ei pyri selittämään havaittuja hintaeroja millään kyseisistä tekijöistä. Sen vuoksi sen perusteella ei voida tehdä minkäänlaista johtopäätöstä esimerkiksi markkinarakenteen tai TLO:n yhteistyön vaikutuksesta tarjoushintoihin. Toisin kuin LS-Liikennelinjat esittää, selvitys ei myöskään osoita Turun seudun kustannusten olleen muuta maata matalampia. Liikenneviraston laajemman hintavertailun perusteella Turun seudun kustannukset ovat olleet käytännössä kaikkia muita kaupunkeja korkeammat.
82. LS-Liikennelinjojen väite, jonka mukaan hyötyjen välittymistä kuluttajille voitaisiin arvioida vertaamalla tarjouskilpailun ensimmäisen ja toisen tarjouksen erotusta, on poikkeuksellinen. LS-Liikennelinjat ei selitä argumenttinsa logiikkaa tai mekanisme, jolla se katsoo kustannussäästöjen välittyvän tilaajalle. Väite nojaa useisiin epärealistisiin ja teoreettisesti virheellisiin oletuksiin. Havaittu hintaero olisi täysin yhdenmukainen sekä sen kanssa, että yhteistyöhön ei ole liittynyt mitään kustannussäästöjä, että sen kanssa, että TLO on pitänyt mahdolliset kustannussäästöt itsellään.
83. KKV toteaa yhteenvetonaan, että LS-Liikennelinjojen väitteet sen esittämien tehokkuushyötyjen välittymisestä kuluttajille ovat kokonaisuudessaan todentamattomia. Mikään osa LS-Liikennelinjojen esittämästä näytöstä ei tue väitettä, jonka mukaan väitetyt tehokkuusedut olisivat välittyneet TLO:n tarjoushintoihin.

⁹⁴ Suljettujen tarjousten huutokaupoissa yritykset eivät tiedä muita tarjouskilpailuun osallistujia tai näiden tarjouksia ennen tarjouksen antamista. LS-Liikennelinjat toteaa itsekkin, että se ei tiedä ennalta tarjoajien lukumäärää, liite A.44, s. 11, kohta 39.

⁹⁵ Ks. M. 7278 – General Electric/Alstom, Annex I, kohta 13.

⁹⁶ Krishna, V. (2009). *Auction theory*. Academic press. s. 58–63.

4 Välttämättömyyskriteeri

84. Välttämättömyyskriteerin mukaisesti kilpailua rajoittavan sopimuksen ja siitä seuraavien kilpailunrajoitusten on oltava välttämättömiä tehokkuusetujen saavuttamiseksi. Mikäli kyseiset tehokkuusedut olisivat saavutettavissa muilla taloudellisesti mahdollisilla ja kilpailua vähemmän rajoittavilla keinoilla, kilpailunrajoitusta ei voida pitää välttämättömänä näiden etujen saavuttamiseksi.⁹⁷
85. LS-Liikennelinjojen mukaan TLO:ssa toteutettu yhteistyö on ollut välttämätöntä tehokkuushyötyjen saavuttamiseksi, koska yksittäisillä osakkailta ei olisi ollut mahdollisuutta yhdistellä tarkasteltuja tarjouskilpailuja muuhun liikenteeseen. LS-Liikennelinjojen mukaan pitkiin liikennöintisopimuksiin liittyvät liiketoimintariskit olisivat olleet liian suuria yksittäisille osakkaille.⁹⁸ Lisäksi LS-Liikennelinjojen mukaan pienempien konsortioiden muodostaminen ei olisi käytännössä lisännyt kilpailijoiden lukumäärää, koska Jalon Liikenne, Muuri-
nen, Citybus ja Nyholm olisivat voineet parhaimmillaankin muodostaa vain kaksi kilpailevaa konsortiota.⁹⁹ Vaihtoehtoisten konsortioiden tehokkuuden osalta LS-Liikennelinjat viittaa Aalto-yliopiston professori P:n lausunnon arvioon pienemmällä tarjousyhteenliittymillä saavutettavista kustannussäästöistä.¹⁰⁰
86. LS-Liikennelinjat on viittänyt tehokkuuspuolustuksessaan laajasti osakkaiden heikkoon taloudelliseen tilanteeseen. Aalto-yliopiston professori P tarkastelee lausunnossaan Citybusin, Muuri-
sen, Jalon Liikenteen ja Nyholmin taloudellista tilannetta ja toteaa jokaisen osalta, että TLO:n piirissä järjestetty yhteistoiminta on ollut yrityksille välttämätöntä tarjoustekemiseksi. Aalto-yliopiston professori P:n mukaan yksin tarjoaminen yhteistä tarjoustusta alhaisemmalla hinnalla olisi johtanut yritysten taloudellisen elinkelpoisuuden vaarantumiseen. Aalto-yliopiston professori P:n johtopäätökset perustuvat kahden kannattavuusluvun, oikaistun voiton ja sijoitetun pääoman tuoton, sekä kahden taseeseen liittyvän tunnusluvun, omavaraisuusasteen ja maksuvalmiuden (current ratio) arvioimiseen.¹⁰¹
87. Aalto-yliopiston professori P on kiinnittänyt lausunnossaan erityisesti huomiota siihen, että yritysten voittotaso on ollut niin alhainen, että jo pienikin kasvu niiden kustannuksissa tai lasku tarjouskilpailuissa tarjotuissa hinnoissa olisi tehnyt yritysten toiminnasta tappiollista. Aalto-yliopiston professori P on verrannut arviossaan tietyn suuruisen kustannusten nousun tai tarjoushintojen laskun vaikutusta osakkaiden tulostasoon. Mikäli yrityksen tulos tietynä ajankohtana oli esimerkiksi kaksi prosenttia, Aalto-yliopiston professori P on todennut, että kyseinen yritys olisi ollut tappiollinen, mikäli se olisi laskenut tarjoushintaansa kahdella prosentilla tai jos sen kustannukset olisivat olleet kaksi prosenttia korkeammat. Aalto-yliopiston professori P on esittänyt, että osakas, joka olisi yksin tarjotessaan menettänyt kustannussäästöt, joiden suuruudeksi Aalto-yliopiston professori P arvioi **AOJULK2**

⁹⁷ Komission suuntaviivat 101 (3) artiklan soveltamisesta, kohdat 75–76.

⁹⁸ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 71–72, luku 8.4.4.

⁹⁹ LS-Liikennelinjat ei ole arviossaan ottanut huomioon TLO:n muiden osakkaiden, Savonlinjan ja Lehtisen Linjan mahdollisuuksia vaihtoehtoisten tarjouskonsortioiden muodostamisessa, ks. edellä kohta 1.

¹⁰⁰ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 72–73, luku 8.4.5.

¹⁰¹ Liite A. 56, s. 4–9, kohdat 11–29.

LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED] prosenttia, ei olisi voinut antaa tarjouskilpailuissa yhtä alhaista tarjoushintaa kuin TLO.¹⁰²

88. LS-Liikennelinjojen ja Aalto-yliopiston professori P:n väitteet, joiden mukaan yksittäisellä osakkaalla ei olisi ollut mahdollisuutta voittaa tarkasteltuja tarjouskilpailuja, koska se olisi menettänyt yhteistyöhön liittyvät tehokkuushyödyt, on käytännössä toisinto tehokkuuskriteerin yhteydessä käsitellystä väittämästä. Edellä jaksossa 2 perustelluista syistä LS-Liikennelinjojen arviot kohteiden yhdistämisestä saatavista säästöistä ovat virheellisiä. Koska hypoteettisen kilpailijan tehottomuudesta ei ole esitetty uskottavaa näyttöä, ei yritysten nykyisen taloudellisen tilanteen perusteella voida johtaa Aalto-yliopiston professori P:n tekemiä päätelmiä.
89. KKV kiinnittää huomiota Aalto-yliopiston professori P:n valikoivaan tapaan analysoida yritysten taloudellisia tietoja. Aalto-yliopiston professori P:n johtopäätökset perustuvat yritysten tilinpäätöslukuihin, jotka edustavat osakkaiden koko taloudellista toimintaa. Esillä olevassa asiassa kyse on siitä, onko TLO:n piirissä harjoitettu yhteistyö ollut välttämätöntä tarkasteltuihin tarjouskilpailuihin osallistumiseksi. Aalto-yliopiston professori P:n analyysi ei perustu kyseisten tarjouskilpailujen kannattavuuteen, vaan tilinpäätösluvut edustavat myös osakkaiden muun toiminnan, kuten muun TLO:n kautta liikennöitävän liikenteen sekä osakkaiden oman tilausajoliikenteen kannattavuutta.
90. Aalto-yliopiston professori P tarkastelee lausunnossaan ainoastaan Citybusin, Muurisen, Jalon Liikenteen ja Nyholmin tilinpäätöslukuja. Tarkastelun ulkopuolelle Aalto-yliopiston professori P on rajannut Lehtisen Linjan sekä Savonlinjan, joista jälkimmäinen oli muita osakkaita suurempi ja vakavaraisempi liikennöitsijä. Sekä Savonlinja että Turkubus Oy, joka jatkoi Lehtisen Linjan toimintaa vuonna 2014 tapahtuneen liiketoimintakaupan jälkeen¹⁰³, ovat osallistuneet useisiin Turun seudun paikallisliikenteen tarjouskilpailuihin myös itsenäisesti.
91. Aalto-yliopiston professori P:n pienen hinnanalennuksen tai kustannusten nousun vaikutuksia koskevat johtopäätökset perustuvat tarjouskilpailuun 3/2013. Aalto-yliopiston professori P:n johtopäätös hinta- tai kustannusmuutosten vaikutuksesta perustuu oletukseen, jonka mukaan osakas olisi voittanut kaikki tarjouskilpailuun 3/2013 liittyneet kohteet.¹⁰⁴ Oletus on ristiriidassa Aalto-yliopiston professori P:n oman, yhteistyön tehokkuushyötyjä koskevan arvion kanssa, jossa Aalto-yliopiston professori P:n lähtökohtana on ollut, että yksittäinen osakas operoisi vain yksittäistä kohdetta.¹⁰⁵ Oletuksen seurauksena hinnanalennuksen tai kustannusten nousun vaikutus on suurempi suhteessa yrityksen tulokseen.
92. Paremman vertailukohdan hypoteettisen kilpailijan kustannuksille ja kilpailukyvyille tarjoaa LS-Liikennelinjojen osakkaiden henkilöomistajien omistama V-S Bussipalvelut Oy

¹⁰² Liite A. 56, s. 4–9, kohdat 11–29.

¹⁰³ Liite A.23 Turkubus Oy:n vastaus selvityspyyntöön liiketoimintakaupasta 4.11.2019, s. 4–5. Ks. myös esitys, kohta 29.

¹⁰⁴ Esimerkiksi Muurisen osalta Aalto-yliopiston professori P on todennut vuoden 2013 tarjouskilpailujen vastanneen 20, 20 ja 25 prosenttia yhtiön liikevaihdosta. Näin ollen Aalto-yliopiston professori P on ottanut tarkastelunsa lähtökohdaksi "tarjotun liikevaihdon", joka vastasi 65 prosenttia Muurisen kokonaisliikevaihdosta, liite A.56, s. 6, kohta 19.

¹⁰⁵ Ks. edellä kohdat 10, 22 ja 43.

(jäljempänä "V-S Bussipalvelut").¹⁰⁶ V-S Bussipalvelut on harjoittanut kilpailutettua joukko-liikennettä vuodesta 2012 lähtien. Yhtiön selvityksen mukaan "[t]arkoituksena on/oli harjoittaa kilpailutettua paikallisliikennettä. Haluttiin perustaa yhtiö, joka tuottaa kaiken toimintansa itse."¹⁰⁷ V-S Bussipalveluilla on omat kuljettajansa ja kalustonsa. Yhtiö toimii Turussa LS-Liikennelinjoilta vuokratuissa toimitiloissa, jotka sijaitsevat Orikedonkadulla lähellä Muurisen, Jalon Liikenteen ja Nyholmin varikoita. Yhtiön liikevaihto on vaihdellut vuosina 2012–2018 hieman alle miljoonasta eurosta hieman yli neljään miljoonaan.¹⁰⁸

93. Yhtiön osallistuessa tarjouskilpailuun TLO ei ole jättänyt tarjousta.¹⁰⁹ Tästä syystä V-S Bussipalvelut tarjoaa hyödyllisen vertailukohtan tilanteelle, jossa osakkaat olisivat osallistuneet tarjouskilpailuihin itsenäisesti. V-S Bussipalvelut on voittanut tarjouskilpailuja sekä Turun seudulla, HSL-alueella että Imatralla.¹¹⁰ Aloittaessaan toimintansa kyseisillä alueilla sillä ei ollut muuta liikennöintiä, johon se olisi voinut yhdistää voitetun kohteen.¹¹¹ Koska V-S Bussipalveluiden toimintaedellytykset ovat keskeiseltä osin olleet hyvin samankaltaiset kuin yksittäisillä osakkailla, sen menestyksen tarjouskilpailuissa voidaan katsoa tukevan näkemystä, jonka mukaan osakkaat olisivat voineet tarjota myös itsenäisesti.
94. LS-Liikennelinjojen tehokkuuspuolustuksen keskeisiä heikkouksia on oletus, jonka mukaan TLO:n kustannuksia tulisi verrata kilpailukyvyttään heikoimpaan itsenäiseen osakkaaseen. Pienemmät konsortiot ovat kokoaan tehokkaampia, koska niiden muodostamista ohjaa nimenomaisesti resurssien yhteensopivuus. TLO-yhteistyön ongelmana tehokkuuden näkökulmasta on ollut se, että ajojen jakaminen omistussuhteiden suhteessa on johtanut tilanteeseen, jossa ajoja on allokoitu myös sellaisille osakkaille, jotka eivät tehosta yhteenliittymän toimintaa.¹¹²
95. LS-Liikennelinjojen väite, jonka mukaan vaihtoehtoiset tarjousyhteenliittymät eivät olisi lisänneet kilpailijoiden lukumäärää, on virheellinen. Väite perustuu siihen, että konsortioita olisi voitu muodostaa vain Citybusin, Muurisen, Jalon Liikenteen ja Nyholmin kesken.¹¹³ Epäselväksi jää, mikseivät kyseiset osakkaat olisi voineet muodostaa pienempiä konsortioita myös Savonlinjan, Lehtisen Linjan, muiden Turun alueella toimivien yhtiöiden tai alueen ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Käytännössä potentiaalisia tarjousyhteenliittymiä olisi siten ollut huomattava määrä.

¹⁰⁶ Liite E.170 V-S Bussipalvelut Oy vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 5, kohta 12.

¹⁰⁷ Liite E.170, s. 3, kohta 3.

¹⁰⁸ Liite E.170, s. 7, kohta 20, s. 8, kohdat 23–24, sekä s. 12 ja 15.

¹⁰⁹ Fölin tarjouskilpailuihin osallistuneet yhtiöt ja tarjouskilpailujen hankintapäätökset löytyvät joukkoliikennelausakunnan verkkosivuilta, saatavissa: <<https://ah.turku.fi/tksjlk/welcome.htm>>, vierailtu 10.9.2021. V-S Bussipalvelut antoi TLO:n kanssa kilpailevan tarjouksen syksyllä 2015 järjestetyssä Turun paikallisliikenteen tarjouskilpailussa, johon TLO osallistui poikkeuksellisesti. TLO:n osallistuminen tarjouskilpailuun samanaikaisesti V-S Bussipalvelujen kanssa tuli myös sen osakkaille yllätyksenä, ks. liite C.130, s. 8.

¹¹⁰ Turun seudulla V-S Bussipalvelut voitti tarjouskilpailut 2/2011, J/2013_1, 1/2015, 2/2015_1 ja 2/2015_2. V-S Bussipalvelut myi kolme viimeksi mainittua liikennöintisopimusta liiketoimintakaupalla LS-Liikennelinjoille vuonna 2016, ks. liite E.170, s. 13; ja liite A.35 LS-Liikennelinjojen Excel-taulukko selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 3.

¹¹¹ V-S Bussipalvelut aloitti toimintansa vuonna 2012, ks. liite E.170, s. 3, kohta 1.

¹¹² Ks. esim. kohta 33. Ks. myös liite 1, kohta 163.

¹¹³ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 72–73, luku 8.4.5.

96. Pienempien liikennöitsijöiden muodostaman yhteenliittymän mahdollisuuksista voidaan mainita esimerkkinä Grandellin Liikenne Oy:n (jäljempänä "Grandellin Liikenne") ja Vesman Liikenne Oy:n (jäljempänä "Vesman Liikenne") tarjousyhteenliittymä, joka osallistui tarjouskilpailuihin 1/2014, 2/2014, 3/2014 ja 3/2015.¹¹⁴ Myös TLO osallistui kaikkiin edellä mainittuihin tarjouskilpailuihin.¹¹⁵ Grandellin Liikenne ja Vesman Liikenne voittivat Liedon sisäisiä linjoja koskeneen tarjouskilpailun 2/2014.¹¹⁶
97. Aalto-yliopiston professori P:n arviot pienempien konsortioiden saavuttamista säästöistä ovat käytännössä täysin perustelemattomia: esimerkiksi ylivoimaisesti suurimman esitetyn kustannussäästöerän, henkilöstökustannusten, osalta Aalto-yliopiston professori P toteaa ainoastaan, että "[e]dellä arvioitiin henkilöstön käytöstä saavutettava tehokkuusetu TLO:lle noin **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████]** liikevaihdosta. Jos yhtiöt toimisivat kaksin tai kolmin, ja mahdollisuuksia henkilöstön käytön optimointiin olisi vähemmän, voidaan konservatiivisesti arvioida, että optimoinnista näin saavutettava tehokkuushyöty voisi olla **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████]** luokkaa verrattuna yksin toimimiseen."¹¹⁷ Aalto-yliopiston professori P:n arvion taustalla ei ole nähtävästi minikäänlaista laskutoimitusta.
98. TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelma, jonka perusteella Aalto-yliopiston professori P on ottanut lähtökohdakseen **[AOJULK2 LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: █]** prosentoin kustannussäästön, perustuu vertailuun kahden vaihtoehtoisen tilanteen välillä. Ensimmäisessä tilanteessa yhden toimijan oletetaan operoivan kaikkia kolmea vertailuun sisällytettyä kohdetta. Vaihtoehtoisessa tilanteessa kohteita operoivat yksittäiset yritykset. Vaikka ensimmäisen tilanteen on tarkoitus edustaa TLO:n liiketoimintamallia, laskelma ei itse asiassa riipu millään tavalla siitä, mikä tai mitkä yritykset kaikkia kolmea kohdetta hoitavat. Laskelma ja sen lopputulos olisi täysin vastaava, vaikka liikennöintiä hoitaisi TLO:n osakkaiden sijasta yksittäinen yritys. TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelma nojaa siis oletukseen, jonka mukaan yksittäinen osakas tai vaihtoehtoinen tarjousyhteenliittymä ei voisi operoida kaikkia kolmea kohdetta.
99. Edellisestä seuraa, ettei TLO:n toimitusjohtaja A:n laskelmasta ylipäätään voida johtaa Aalto-yliopiston professori P:n tavoin arviota siitä, kuinka tehokas kahden tai kolmen yrityksen yhteenliittymä olisi TLO:hon verrattuna ollut. TLO:n toimitusjohtaja A:n arviota voitaisiin muokata tarkastelemalla edellä mainittujen tapausten lisäksi tilannetta, jossa yksittäinen toimija, joka voisi siis edustaa yksittäistä yritystä tai vaihtoehtoista tarjousyhteenliittymää, hoitaisi kahden kohteen yhdistelmää. Edellä kuvatusti laskelma kärsii kuitenkin useista muista heikkouksista, joiden vuoksi kyseisen muutoksen tuoma lisähyöty arviointiin olisi kyseenalainen.
100. Koska Aalto-yliopiston professori P:n siirtoajoja koskeva arvio on edellä kuvatusti mielivaltaisen, ei sen perusteella voida arvioida myöskään pienempien yhteenliittymien

¹¹⁴ Grandellin Liikenteen ja Vesman Liikenteen tarjous kilpailutuksessa 3/2015 hylättiin, ks. Varsinais-Suomen ELY-keskuksen hankintapäätös, saatavilla: <<https://ah.turku.fi/tksjlk/2016/0120001x/Images/1429602.pdf>>, vierailtu 10.9.2021. Ks. myös joukkoliikennelautakunnan kokouspöytäkirja, saatavilla: <<https://ah.turku.fi/tksjlk/2016/0120001x/3341649.htm>>, vierailtu 10.9.2021.

¹¹⁵ Fölin tarjouskilpailuihin osallistuneet yhtiöt ja tarjouskilpailujen hankintapäätökset löytyvät joukkoliikennelautakunnan verkkosivuilta, saatavissa: <<https://ah.turku.fi/tksjlk/welcome.htm>>, vierailtu 10.9.2021.

¹¹⁶ Ks. liite 1, kohta 226 ja alaviite 360.

¹¹⁷ Liite A.56, s. 18, kohta 80.

siirtoajokustannuksia. KKV:n arvion mukaan (jakso 2.4) on todennäköistä, että pienemät, tehokkaasti muodostetut konsortiot olisivat kyenneet toteuttamaan tarkastellut kohteet alhaisemmin siirtoajokustannuksin kuin TLO. Aalto-yliopiston professori P:n polttoaine- ja kalustohankintoja koskevat arviot eivät pohjaudu niihin perusteisiin, joiden perusteella määrälennukset todellisuudessa määräytyvät, minkä vuoksi myös Aalto-yliopiston professori P:n kyseisiä säästökohteita koskeva arvio pienempien konsortioiden saavuttamista tehokkuuseduista on perustelematon. Kyseisten säästöjen osalta relevantti kysymys on se, olisiko vastaavia hyötyjä voitu saavuttaa kilpailua vähemmän rajoittavalla ostoyhteistyöllä.

101. KKV:n arvion mukaan LS-Liikennelinjat on jättänyt tehokkuuspuolustuksessaan kokonaan arvioimatta, kuinka suuria kustannussäästöjä tehokkaasti muodostetuilla vaihtoehtoisilla tarjousyhteenliittymillä olisi voitu saavuttaa. Aalto-yliopiston professori P:n edellä kuvatut ja taulukossa 1 raportoidut arviot pienemmällä konsortiolla saavutettavista kustannussäästöistä eivät perustu minkäänlaiseen tosiasialliseen selvitykseen, vaan niiden pohjana on käytännössä joko oletus hypoteettisen kilpailijan tehottomuudesta tai mielivaltaisen arvio pienemmän tarjousyhteenliittymän tehokkuudesta suhteessa TLO:hon.
102. KKV toteaa yhteenvetonaan, ettei TLO:n tehokkuuspuolustus täytä myöskään välttämättömyyskriteeriä.

5 Kilpailunsäilymiskriteeri

103. Kilpailunsäilymiskriteerin mukaan sopimus ei saa antaa asianomaisille yrityksille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta markkinoita. Kilpailunsäilymiskriteerin täyttyminen riippuu sopimuksen kilpailulle aikaansaamasta vaikutuksesta sekä markkinoilla ennen sopimusta vallinneesta kilpailuasteesta.¹¹⁸ Sekä tosiasiallinen että potentiaalinen kilpailu otetaan arvioinnissa huomioon.¹¹⁹
104. LS-Liikennelinjat on viitannut kilpailunsäilymiskriteerin osalta sen suurten kilpailijoiden taholta kohtaamaan kilpailupaineeseen.¹²⁰ Lisäksi LS-Liikennelinjat on esittänyt, että tilaaja on alkanut kilpailuttaa kohteita yhä suurempina kokonaisuuksina, mikä on kasvattanut liikennöinnin tuottamiselta vaadittavia investointeja ja riskinsietokykyä.¹²¹ LS-Liikennelinjojen mukaan sen toimintamallin rakentaminen on ollut nimenomaan valmistautumista tällaisten suurempien kokonaisuuksien kilpailutuksiin, joissa se kohtaa itseään suurempia kilpailijoita, ja joissa se voi pärjätä ainoastaan tehokkaalla tuotantomallillaan.¹²² Väitteidensä tueksi LS-Liikennelinjat on viitannut useisiin vuoden 2020 jälkeen järjestettyihin tarjouskilpailuihin.¹²³
105. LS-Liikennelinjojen väite, jonka mukaan sen tarjoukset on tehty huomioiden alueen ulkopuolisten kilpailijoiden odotettavissa ollut markkinoille tulo, on liioiteltu. Vuosina 2013–2016 alueen ulkopuolisista toimijoista Onnibus Oy osallistui yhteen tarjouskilpailuun

¹¹⁸ Komission suuntaviivat 101(3) artiklan soveltamisesta, kohdat 105–108.

¹¹⁹ Komission suuntaviivat 101(3) artiklan soveltamisesta, kohta 108.

¹²⁰ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 77, kohdat 378 ja 381.

¹²¹ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 78, kohta 383.

¹²² LS-Liikennelinjojen vastine, s. 78, kohta 384.

¹²³ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 78, kohta 387.

(3/2013, kohteet 1–3), Länsilinjat Oy yhteen (2/2015, kohde 1), Väinö Paunu Oy yhteen (1/2015), Oy Pohjolan Liikenne Ab yhteen (1/2015) ja J. Vainion Liikenne kahteen tarjouskilpailuun (VARELY 2/2015 ja VARELY 3/2015). LS-Liikennelinjojen mainitsemista kilpailijoista esimerkiksi Nobina Finland Oy tai Veolia Transport Finland Oy (Transdev Finland Oy) eivät jättäneet kyseisellä ajanjaksolla yhtään tarjousta.¹²⁴

106. Kaikkiaan vuosina 2013–2016 järjestetyt tarjouskilpailut sisälsivät 15 erillistä kohdetta, joihin saatiin yhteensä 41 tarjousta.¹²⁵ Keskimäärin tarjouksia saatiin siis 2,73 kappaletta kohdetta kohden. Yhtä poikkeusta lukuun ottamatta TLO, LS-Liikennelinjat ja V-S Bussipalvelut eivät kilpailleet toisiaan vastaan. Käytännössä yksi kolmesta yrityksestä osallistui aina tarjouskilpailuun, minkä vuoksi kyseisten toimijoiden tarjouksia saatiin keskimäärin noin yksi (1,07) kohdetta kohden.¹²⁶ TLO, LS-Liikennelinjat ja V-S Bussipalvelut kohtasivat siten keskimäärin 1,66 tarjousta. Muilta Turun seudulla toimineilta yrityksiltä saatiin keskimäärin 1,07 tarjousta. Tähän joukkoon kuuluivat Savonlinjan (neljä tarjousta) ja Turkubus Oy:n (kolme tarjousta) lisäksi pienet liikennöitsijät Vesman Liikenne, Grandellin Liikenne (Vesman ja Grandellin tarjousyhteenliittymä viisi ja Grandellin Liikenne itsenäisesti yksi tarjous) ja I&T Päivölä Oy (kaksi tarjousta). Alueen ulkopuolisten, TLO:n keskimääräistä osakasta suurempien toimijoiden tarjouksia saatiin keskimäärin 0,53 kappaletta kohdetta kohden.¹²⁷
107. Tarjouskilpailujen tulosten perusteella alueen ulkopuoliset kilpailijat eivät tuottaneet TLO:lle tai LS-Liikennelinjoille kokoaan vastaavaa kilpailupainetta. Alueen ulkopuolisista kilpailijoista yksikään ei voittanut Turun seudun kilpailutusta ennen vuotta 2019, jolloin Länsilinjat Oy voitti kohteen 1 tarjouskilpailussa 2/2019. Kaaviossa 1 on esitetty kaikkien vuosina 2013–2016 kilpailutettujen Fölin kohteiden liikevaihdon jakautuminen liikennöitsijöille.¹²⁸

¹²⁴ Ks. LS-Liikennelinjojen mainitsemat kilpailijat, LS-Liikennelinjojen vastine, s. 58, kohta 267, ja s. 77, kohta 381. Nobina Finland Oy tarjosi yksittäiseen tarjouskilpailuun vuonna 2011, ks. Turun kaupunkiseudun joukkoliikennelausokunnan kokouspöytäkirja, saatavissa:

<<https://ah.turku.fi/jlk/2011/0519007x/2532535.htm>>, vierailtu 23.9.2021.

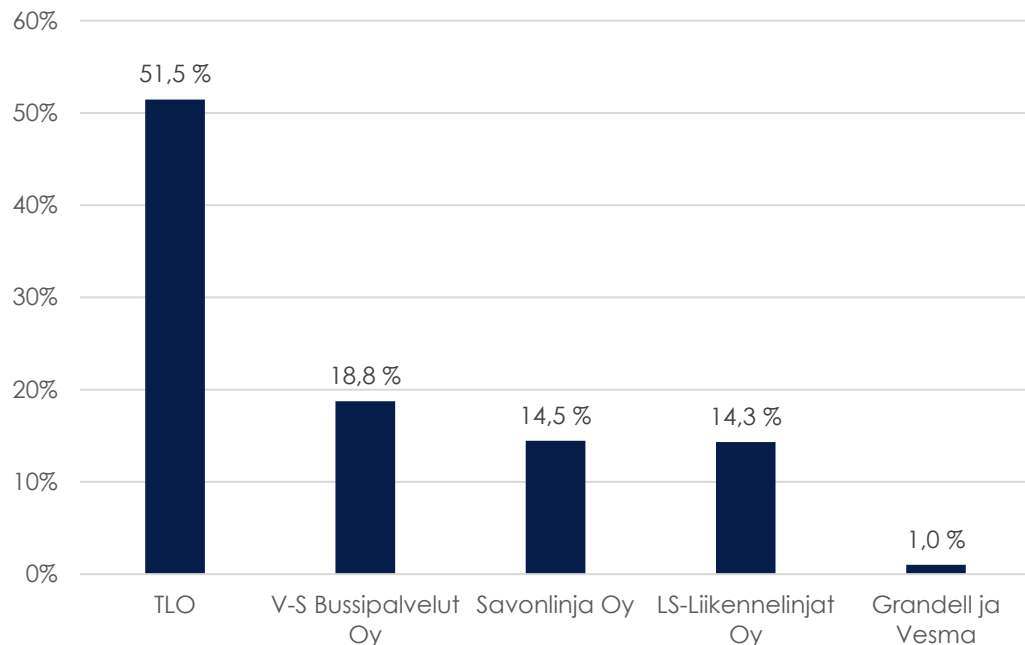
¹²⁵ Ks. alaviite 109. Ks. myös liite A.51 Savonlinjan vastineen liite 1, Fölin tarjouskilpailut 2013–2019.

¹²⁶ Tarjouskilpailun 2/2015 kohteeseen 2 osallistuivat V-S Bussipalvelut, TLO ja Savonlinja.

¹²⁷ Lisäksi Linjaliikenne Arttu Kuukankorpi Oy jätti tarjouksen VARELY:n tarjouskilpailuun 2/2015. Tiedot on koottu ja laskettu joukkoliikennelausokunnan verkkosivuilta, saatavissa: <<https://ah.turku.fi/tksjlk/welcome.htm>>, vierailtu 10.9.2021.

¹²⁸ Tarjouskilpailujen arvo on laskettu perustuen koko sopimuskauden pituuteen ilman mahdollisia optiovuosia. Tarjouskilpailujen tiedot perustuvat Turun kaupungin ja VARELY:n hankinta-asiakirjoihin. Vuosina 2013–2016 järjestettiin tarkastelun kohteena olevien tarjouskilpailujen lisäksi Fölin tarjouskilpailut 2/2013 (yksi kohde), 2/2014 (yksi kohde), 3/2014 (kaksi kohdetta), 1/2015 (yksi kohde), 2/2015 (kaksi kohdetta) ja 1/2016 sekä VARELY:n (Fölin kanssa yhteistyössä järjestetyt) tarjouskilpailut 2/2015 ja 3/2015.

Kaavio 1. Vuosina 2013–2016 kilpailutettujen kohteiden liikevaihdon jakautuminen liikennöitsijöille



108. TLO:n ja LS-Liikennelinjojen yhteenlaskettu osuus tarjouskilpailujen arvosta oli lähes 66 prosenttia. TLO:n osakkaista Citybusin, Muurisen, Jalon Liikenteen ja Nyholmin henkilöomistajien omistama V-S Bussipalvelut mukaan lukien osuus oli noin 85 prosenttia.¹²⁹ TLO:n osakkaisiin lukeutunut Savonlinja, joka kilpaili itsenäisesti lähtökohtaisesti vain sellaisissa tarjouskilpailuissa, joihin TLO ei osallistunut, voitti yhden tarjouskilpailun (1/2016). Ainoa TLO:sta ja sen osakkaista kyseisellä ajanjaksolla täysin erillinen tarjouskilpailun voittaja oli Grandellin Liikenteen ja Vesman Liikenteen tarjousyhteenliittymä, joka voitti Liedon sisäisiä linjoja koskevan pienen kilpailutuksen vuonna 2014.¹³⁰ Kaikki tarjouskilpailuja voittaneet yritykset olivat paikallisia yrityksiä Savonlinjaa lukuun ottamatta.¹³¹ Myös Savonlinjalla oli kuitenkin varikko Turussa.¹³²

109. Ulkopuolisten liikennöitsijöiden vähäinen tarjousaktiivisuus ja kyvyttömyys voittaa tarjouskilpailuja puhuvat sitä vastaan, että kyseisten toimijoiden markkinoille tulon uhka olisi ohjannut merkittävästi TLO:n hinnoittelua tarjouskilpailuissa. Kyseisten toimijoiden TLO:lle tuottaman kilpailupaineen heikkoudesta kertoo esimerkiksi myös tarjouskilpailu 2/2013, johon osallistui ainoastaan TLO.¹³³ Vaikka kohde oli liikevaihdoltaan selvästi suurin vuosina

¹²⁹ TLO:n osakkaista Jalon Liikenteen, Muurisen, Citybusin ja Nyholmin henkilöomistajat ovat olleet myös V-S Bussipalvelujen omistajia, liite E.170, s. 5–6, kohta 12.

¹³⁰ Ks. alaviite 116.

¹³¹ Ks. esitys, kohta 32 ja alaviite 62, joissa todetaan, että Savonlinja aloitti liikenteenharjoittamisen Turun seudulla vuonna 1996 aputoiminimellä SL-Autolinjat.

¹³² Ks. Savonlinjan varikoista liite 1, kohta 139 alaviitteineen.

¹³³ Ks. Fölin ensimmäisen tarjouskilpailun tiedot ja hankintapäätös, saatavilla: <<https://ah.turku.fi/tksjlk/2013/0821012x/2955069.htm>>, vierailtu 16.9.2021.

2013–2016 kilpailutetuista kohteista ja suurempi kuin mikään TLO:n viittaamista vuoden 2020 kohteista tarjouskilpailun 1/2020 kohdetta 1 lukuun ottamatta, se ei houkutellut yhtään alueen ulkopuolista tarjoajaa.¹³⁴ Vielä vuonna 2019 LS-Liikennelinjat voitti kaksi kilpailutusta, joihin ei osallistunut lainkaan muita tarjoajia.¹³⁵

110. Tarjoajien vähäisen lukumäärän vuoksi TLO:n tarjousyhteistyöllä on ollut merkittävä vaikutus tarkasteltujen tarjouskilpailujen kilpailun asteeseen. Tarjousyhteistyö on poistanut kilpailupaineen kokonaan osakkaiden väliltä. Tilanteessa, jossa TLO:n sijasta tarjouksen olisi jättänyt kaksi tai useampi itsenäisesti tarjoava osakasta tai niiden yhteenliittymää, tarjoajien lukumäärä olisi ollut suhteellisesti merkittävästi korkeampi.
111. KKV:lle on epäselvää, mitä LS-Liikennelinjat on pyrkinyt osoittamaan viitattaessaan viimeaikaisten tarjouskilpailujen tuloksiin. Komission 101(3) artiklan soveltamisesta antamien suuntaviivojen mukaan kilpailunsäilymiskriteeriä tarkastellaan suhteessa markkinoilla ennen sopimusta vallinneeseen kilpailuasteeseen.¹³⁶ LS-Liikennelinjojen viittaamat kilpailutukset tapahtuivat neljästä seitsemään vuotta esityksessä tarkastelun kohteena olevien tarjouskilpailujen jälkeen. Vaikka erityisesti Turun alueen ulkopuolisten tarjoajien lukumäärä on kyseisissä kilpailutuksissa korkeampi kuin esityksessä tarkasteltavissa tarjouskilpailuissa, ei viimeaikaisten kilpailutusten voida katsoa kuvaavan TLO:n kokemaa potentiaalisen kilpailun painetta useita vuosia aiemmin.
112. Markkinoiden nykytilanne on osaltaan seurausta rikkomuksesta. Toisin sanoen, ilman TLO:n piirissä harjoitettua tarjousyhteistyötä markkinat olisivat olleet kilpailullisemmat. Kyseisessä maailmantilassa alueen ulkopuolisten kilpailijoiden kiinnostus Turun seudun kilpailutuksiin olisi todennäköisesti ollut vähäisempi. LS-Liikennelinjojen väite, jonka mukaan TLO:n liiketoimintamallin rakentaminen on ollut nimenomaan valmistautumista suurempien kokonaisuuksien kilpailutuksiin, joissa se kohtaa itseään suurempia kilpailijoita ja joissa se voi pärjätä ainoastaan tehokkaalla tuotantomallillaan, on erikoinen, kun otetaan huomioon, että TLO:n liiketoimintamalli perustui keskeiseltä osin jo vuonna 1994 solmittuun osakassopimukseen.¹³⁷
113. Lisäksi vaikka tarjoajien määrä onkin LS-Liikennelinjojen viittaamissa kilpailutuksissa korkeampi kuin tarkastelun kohteena olevissa tarjouskilpailuissa, kilpailutusten tulokset eivät varsinaisesti heijasta kilpailutilanteen kiristymistä, sillä TLO (LS-Liikennelinjat) voitti luettelemistaan seitsemästä kohteesta viisi. Nobina Finland Oy:n voittama kilpailutus, tarjouskilpailun 1/2020 kohde 1, oli liikevaihdoltaan moninkertainen verrattuna tarkasteltuihin tarjouskilpailuihin, eikä Nobina Finland Oy:n menestystä kyseisessä kilpailutuksessa voida

¹³⁴ TLO:n voittotarjous tarjouskilpailussa 2/2013 oli 4,93 miljoonaa euroa vuodessa. Sopimuskauden kesto oli seitsemän vuotta kolmen vuoden optiolla. Suurin tarkastelun kohteena olevista kohteista oli 2/2016, jonka LS-Liikennelinjat voitti 2,77 miljoonan euron arvoisella tarjouksella. Myös kyseisen sopimuksen kesto oli seitsemän vuotta ja sopimukseen liittyi kolmen vuoden optio.

¹³⁵ Tarjouskilpailut 2/2019-2 ja 3/2019-3, ks. joukkoliikennelausannon verkkosivuilta, saatavissa: <<https://ah.turku.fi/tksjlk/2019/0911010x/3955976.htm>> vierailtu 16.9.2021, ja <<https://ah.turku.fi/tksjlk/2019/1030013x/3982017.htm>> vierailtu 16.9.2021.

¹³⁶ Komission suuntaviivat 101(3) artiklan soveltamisesta, kohdat 105–108.

¹³⁷ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 78, kohta 384. Ks. osakassopimuksesta esitys, kohta 57.

siten tulkita osoitukseksi siitä, että se olisi tuottanut kilpailupainetta tarkastelun kohteena olevissa, huomattavasti pienemmissä kohteissa.¹³⁸

114. Edellä todetuista perusteluista TLO:n tehokkuuspuolustus ei viraston arvion mukaan täytä myöskään kilpailunsäilymiskriteeriä.

6 Yhteenveto tehokkuuspuolustuksen arvioinnista

115. KKV on arvioinut tässä liitteessä yksityiskohtaisesti LS-Liikennelinjojen esittämän tehokkuuspuolustuksen perusteluja ja siitä esitettyä näyttöä.
116. LS-Liikennelinjat on esittänyt yhteistyön johtavan kustannussäästöihin henkilöstökustannuksissa, siirtoajoissa, kaluston, polttoaineiden ja rahoituksen hankintakustannuksissa sekä työttömyysvakuutusmaksuissa. Viraston arvion perusteella henkilöstökustannuksia koskeva arvio yliarvioi todennäköisesti merkittävästi yhteistyöhön liittyviä säästöjä. Arvion tarkoitushakuisen lähtökohdan sekä siihen liittyvien useiden menetelmällisten virheiden vuoksi sen perusteella on mahdotonta arvioida mahdollisten kustannussäästöjen todellista suuruutta. Siirtoajojen osalta KKV pitää todennäköisenä, että tarkasteltu menettely on todennäköisemmin johtanut tehokkuustappioon kuin -hyötyyn. KKV:n arvion mukaan on mahdollista, että suuremmat toimijat hyötyvät jossain määrin tuotantopanoksiin liittyvistä määrälennuksista. LS-Liikennelinjojen esittämät arviot perustuvat kuitenkin virheelliseen arviointitapaan, jonka vuoksi arviosta ei voida päätellä, hyötyisikö LS-Liikennelinjat määrälennuksista enemmän kuin tehokas hypoteettinen kilpailija. LS-Liikennelinjojen työttömyysvakuutusmaksuja koskeva väite on kokonaisuudessaan virheellinen.
117. KKV:n arvion mukaan LS-Liikennelinjat ei ole pystynyt esittämään lainkaan uskottavaa näyttöä väitettujen tehokkuushyötyjen välittymisestä kuluttajille. LS-Liikennelinjojen välttämättömyyskriteeriä koskevat väitteet siitä, ettei mahdollisia kustannussäästöjä olisi voitu saavuttaa pienemmillä, tapauskohtaisesti muodostetuilla tarjousyhteenliittymillä, ovat niin ikään epäuskottavia, koska tehokkuuspuolustus ei sisällä lainkaan tosiasiallista selvitystä pienempien tarjousyhteenliittymien kustannuksista. Turun seudun kilpailutetun joukkoliikenteen markkinoiden kilpailutilanne tarkasteltujen tarjouskilpailujen aikaan vuosina 2013–2016 on ollut heikko. Alueen ulkopuoliset liikennöitsijät jättivät tarjouskilpailuihin keskimäärin noin 0,5 tarjousta, eikä yksikään niistä voittanut tarjouskilpailua ennen vuotta 2019. Yhteistyö, joka on poistanut kokonaan osakkaiden välisen kilpailun paineen, on poistanut kilpailun merkittävältä osalta markkinaa, eikä siten myöskään LS-Liikennelinjojen esittämiä väitteitä kilpailunsäilymiskriteerin täyttymisestä voida pitää perusteltuina.
118. Tehokkuuspuolustukseen vetoavan yrityksen on osoitettava vakuuttavien perustelujen ja todisteiden avulla, että kaikki poikkeuksen soveltamisedellytykset täyttyvät. Viraston arvion mukaan LS-Liikennelinjojen tehokkuuspuolustus ei täytä yhtään tehokkuuspuolustukselle kilpailulain 6 §:ssä ja SEUT 101(3) artiklassa asetettua kriteeriä.

¹³⁸ Ks. tarjouskilpailussa saadut tarjoukset ja hankintapäätös joukkoliikennelautakunnan verkkosivuilta, saatavissa: <<https://ah.turku.fi/tksjlk/2020/0110001x/4020897.htm>>, vierailtu 16.9.2021. Ks. myös liite A.44 TLO:n vastaus lisäselvityspyyntöön 28.2.2020, s. 14, kohdat 47–49.