

ESITYS MARKKINAOIKEUDELLE SEURAAMUSMAKSUN MÄÄRÄÄMISEKSI

Sisällys

1 Asia	5
2 Asianosaiset.....	5
3 Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle.....	6
4 Tiivistelmä	6
5 Asian vireille tulo ja selvittäminen	7
6 Turun seudun paikallis- ja seutuliikenteen markkinat.....	8
6.1 Joukkoliikennemarkkinoiden sääntely	8
6.2 Turun seudun joukkoliikennejärjestelmä	9
6.3 Markkinoilla toimivat yhtiöt.....	10
7 Yhteisyritykset ja niiden osakasyhtiöt.....	13
7.1 Osakasyhtiöt.....	14
7.2 Yhteisyritys Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö	17
7.3 Yhteisyritys LS-Liikennelinjat Oy	20
8 Yhteisyritysten toiminta Föli-liikenteessä	21
8.1 Tarjouskilpailut.....	21
8.1.1 Tarjouskilpailu 3/2013, kohteet 1–3	22
8.1.2 Tarjouskilpailu 1/2014	23
8.1.3 Tarjouskilpailu 2/2016	24
8.2 TLO:n toiminta	25
8.2.1 Yhteisymmärrys TLO:n toiminnan organisoimisesta.....	25
8.2.2 Liikennöinnin toteutus ja tulojen jako	30
8.3 LS-Liikennelinjojen toiminta.....	34
8.3.1 Yhteisymmärrys LS-Liikennelinjojen toiminnan organisoimisesta	34
8.3.2 Liikennöinnin toteutus ja tulojen jako	36
9 Oikeudellinen arviointi	38
9.1 Sovellettava lainsäädäntö.....	38
9.1.1 Kilpailulain 5 §	39
9.1.2 Kilpailulain 6 §	40
9.2 Asiassa merkitykselliset palvelut ja markkinat.....	40
9.3 Elinkeinonharjoittaja ja niiden yhteenliittymä	41
9.3.1 Arvioinnin perusteet	41
9.3.2 Arviointi tässä asiassa	42
9.4 Yhteisyritysten kilpailuoikeudellinen arviointi.....	42
9.4.1 Arvioinnin perusteet	42
9.4.2 Arviointi tässä asiassa	43
9.5 Sopimus, yhdenmukaistettu menettelytapa ja yhteenliittymän päätös	46
9.5.1 Arvioinnin yleiset perusteet	46
9.5.2 Yhteistarjousten kilpailuoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat	49
9.5.3 Arviointi tässä asiassa	53
9.5.3.1 Potentiaalisen kilpailun arviointi tarjouskilpailuissa 3/2013, 1/2014 ja 2/2016.....	54
9.5.3.2 Sopimus, yhdenmukaistettu menettelytapa ja/tai yhteenliittymän päätös tässä asiassa.....	56
9.5.3.3 Yhteenveto	64
9.6 Yhtenä kokonaisuutena pidettävä uusittu rikkomus	65
9.6.1 Arvioinnin perusteet	65
9.6.2 Arviointi tässä asiassa	66
9.7 Tarkoitus rajoittaa kilpailua	68
9.7.1 Arvioinnin perusteet	68

9.7.2 Arviointi tässä asiassa	71
9.7.3 Esitetyt vastineet eivät anna aiheutta muuttoa edellä kilpailua rajoittavasta tarkoituksesta esitettyä	75
9.8 Tehokkuuspuolustus.....	79
9.8.1 Arvioinnin perusteet	79
9.8.2 Arviointi tässä asiassa	81
9.9 Asianosaiskohtainen vastuu rikkomuksesta	83
9.9.1 Arvioinnin perusteet	83
9.9.2 Arviointi tässä asiassa	85
9.9.2.1 Osakasyhtiöiden vastuu	85
9.9.2.2 TLO:n vastuu.....	91
9.9.2.3 LS-Liikennelinjojen vastuu.....	94
9.10 Rikkomuksen kesto	95
9.10.1 Arvioinnin perusteet	95
9.10.2 Arviointi tässä asiassa	95
10 Seuraamusmaksu	98
10.1 Sovellettavat säännökset.....	98
10.2 Seuraanto	98
10.2.1 Arvioinnin perusteet	98
10.2.2 Arviointi tässä asiassa	99
10.3 Seuraamusmaksun määräämisen lähtökohta	99
10.4 Tarkasteltavana olevan menettelyn arviointi	100
10.4.1 Rikkomuksen laatu.....	100
10.4.2 Rikkomuksen laajuus	101
10.4.3 Moitittavuuden aste.....	102
10.4.4 Rikkomuksen kesto	104
10.4.5 Seuraamusmaksun vanhentuminen	105
10.4.6 Yhteenveto.....	106
10.5 Seuraamusmaksun määrän arviointi	106
10.5.1 Seuraamusmaksujen määrät	107
10.5.1.1 Jalon Liikenne Oy	108
10.5.1.2 Lehtisen Linja Oy.....	111
10.5.1.3 Linjaliikenne Muurinen Oy	114
10.5.1.4 Linjaliikenne Nyholm Oy	118
10.5.1.5 Savonlinja Oy	121
10.5.1.6 Turun Citybus Oy	125
10.5.1.7 LS-Liikennelinjat Oy	128
11 Sovelletut säännökset	131
LIITELUETTELO	132

Taulukot

Taulukko 1. Liikenteenharjoittajakohtainen osuus maksetuista suoritteista, %.....	11
Taulukko 2. Markkinoilla toimivien liikenteenharjoittajien liikevaihto, miljoonaa euroa	12
Taulukko 3. TLO:n omistajat ja hallituksen jäsenet v. 2013–2019	19
Taulukko 4. LS-Liikennelinjojen omistajat ja hallituksen jäsenet v. 2013–2019	21
Taulukko 5. Rikkomisen alkamis- ja päättymisajankohdat	97

1 Asia

1. Kielletyt kilpailijoiden väliset yhteistarjoukset Turun seudun joukkoliikennejärjestelmään kuuluvissa tarjouskilpailuissa.

2 Asianosaiset

2. Seuraamusmaksuesityksen kohteena olevat elinkeinonharjoittajat ja niiden yhteenliittymä:
 - Jalon Liikenne Oy (jäljempänä "Jalon Liikenne")
 - Lehtisen Linja Oy (jäljempänä "Lehtisen Linja")
 - Linjaliikenne Muurinen Oy (jäljempänä "Muurinen")
 - Linjaliikenne Nyholm Oy (jäljempänä "Nyholm")
 - Savonlinja Oy (jäljempänä "Savonlinja")
 - Turun Citybus Oy (jäljempänä "Citybus")
 - LS-Liikennelinjat Oy (jäljempänä "LS-Liikennelinjat")
3. Tässä seuraamusmaksuesityksessä (jäljempänä myös "esitys") käytetään kohdassa 2 yksilöidyistä elinkeinonharjoittajista, LS-Liikennelinjoja lukuun ottamatta, yhdessä termiä "osakasyhtiöt" tai "osakkaat" ja kaikista yhdessä termiä "asianosaiset".
4. Tässä asiassa esillä oleva kilpailunvastainen menettely toteutettiin kahdessa yhteisyrityksessä, Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiössä (jäljempänä "TLO") ja LS-Liikennelinjoissa. TLO sulautui LS-Liikennelinjoihin 31.12.2020, minkä seurauksena TLO lakkasi olemasta erillinen oikeushenkilö. Vastuu TLO:n kilpailurikkomuksesta siirtyi mainittuna ajankohtana LS-Liikennelinjoille, joka näin ollen on tässä asiassa asianosainen TLO:n si-
jaan.¹

¹ Ks. tarkemmin luku 10.2.2

3 Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle

5. Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää, että markkinaoikeus määrää Jalon Liikenne Oy:lle, Lehtisen Linja Oy:lle, Linjaliikenne Muurinen Oy:lle, Linjaliikenne Nyholm Oy:lle, LS-Liikennelinjat Oy:lle², Savonlinja Oy:lle ja Turun Citybus Oy:lle kilpailulain (948/2011) 12 §:ssä tarkoitetut seuraamusmaksut kilpailulain 5 §:ssä kielletyistä kilpailunrajoituksista jäljempänä luvussa 10 esitetyin tavoin.³

4 Tiivistelmä

6. Kilpailu- ja kuluttajaviraston (jäljempänä "KKV" tai "virasto") seuraamusmaksuesitys koskee kolmea vuosina 2013, 2014 ja 2016 järjestettyä Turun seudun joukkoliikennejärjestelmään kuuluvaa tarjouskilpailua. Kilpailevat elinkeinonharjoittajat rikkoivat kilpailulain 5 §:ää osallistumalla tarjouskilpailuihin omistamiensa yhteisyritysten nimissä annetuilla kilpailunvastaisilla yhteistarjouksilla.
7. TLO:n osakasyhtiöt Jalon Liikenne, Lehtisen Linja, Muurinen, Nyholm, Savonlinja ja Citybus antoivat TLO:n nimissä yhteistarjoukset tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014. Vastaavasti LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöt Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus antoivat LS-Liikennelinjojen nimissä yhteistarjouksen tarjouskilpailussa 2/2016. Kaikki tai vähintään osa yhteistarjousten osapuolista oli toistensa tosiasiallisia tai potentiaalisia kilpailijoita. Koska yhteisyritykset olivat epäitsenäisiä, niiden nimissä annettuja yhteistarjouksia on pidettävä kilpailulain 5 §:ssä tarkoitettuina elinkeinonharjoittajien välisinä sopimuksina, yhdenmukaistettuina menettelytapoina ja/tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöksinä.
8. Viraston näyttö osoittaa, että asianosaiset saavuttivat yhteisymmärryksen kilpailunvastaisesta käytännön yhteistyöstä, mikä konkretisoitui yhteisyritysten kautta annettuihin yhteistarjouksiin asiassa tarkastelluissa tarjouskilpailuissa. Yhteistyö toteutettiin osallistumalla tarjouskilpailuihin yhdessä ja pidättäytymällä yhteisyrityksen kanssa kilpailevien itsenäisten tarjousten antamisesta. Yhteistarjousten antaminen edellytti väistämättä hintojen vahvistamista ja yhden yhteisen tarjoushinnan asettamista.
9. Asianosaiset saavuttivat yhteisymmärryksen myös tarjouskilpailujen kattamien markkinoiden jaosta osakasyhtiöiden kesken. TLO:n ja LS-Liikennelinjojen osakassopimuksissa sovittujen periaatteiden mukaisesti osakasyhtiöt luottivat siihen, että jokaiselle osakasyhtiölle allokoitaisiin prosentuaalisesti sen omistaman osakeluvun verran yhteisyrityksen nimissä voitettua liikennöintiä, ja että liikennöinnistä saatavat tulot jaettaisiin kaikille yhteisyrityksen osakkaille **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:**

² LS-Liikennelinjat Oy:lle esitetään määrättäväksi seuraamusmaksu seuraannon perusteella TLO:n kilpailunrajoituksesta (ks. tarkemmin luku 10.2.2)

³ Seuraamusmaksujen määrät on eritelty luvussa 10.5.

]. Osakassopimuksissa sovittu liikennöinnin ja tulojen jako varmistettiin yhteisyrityksissä sovelletuilla ajojen [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]järjestelmillä.

10. Menettelyssä oli kyse yhtenä kokonaisuutena pidettävästä uusitusta rikkomuksesta, jonka tavoitteena oli yhteensovittaa osakasyhtiöiden kilpailukäyttäytyminen asiassa tarkastelluissa tarjouskilpailuissa ja korvata kilpailun riskit asianosaisten välisellä käytännön yhteistyöllä. Menettelyllä rajoitettiin osakasyhtiöiden mahdollisuutta määrittää itsenäisesti ne toimintatavat, joita ne aikoivat noudattaa markkinoilla, ja sillä estettiin normaalin kilpailuprosessin kulku vahvistamalla hinnat ja jakamalla tarjouskilpailujen kattamat markkinat osakasyhtiöiden kesken. Menettelyllä osakasyhtiöt poistivat väliltään kaiken kilpailupaineen ja siten myös tavanomaiseen kilpailuprosessiin kuuluvan riskin tarjouskilpailun häviämisestä. Menettelyllä manipuloitiin julkisen hankintasopimuksen tekemiseksi järjestettyjä tarjouskilpailuja vähentäen tarjouskilpailuissa annettujen tarjousten määrää ja hintakilpailua ja siten tilaajan käytettävissä olleita valinnanmahdollisuuksia. Menettely oli suoraan lainsäätäjän asettamien joukkoliikennemarkkinoiden kilpailun avaamista koskevien tavoitteiden vastainen.
11. Viraston näyttö osoittaa, että asianosaisten subjektiivisena tarkoituksena oli joukkoliikennelain tarkoituksen vastaisesti jatkaa tarjouskilpailujen kohteiden jakamista osakkaiden kesken "porukkaan" kilpailun avaamisesta huolimatta sekä jatkaa tarjouskohteiden reittien liikennöintiä vanhan linjaliikennejärjestelmän aikaisten "perinteiden" mukaisesti.
12. Kilpailunvastaiset yhteistarjoukset voivat johtaa korkeampaan hintatasoon ja staattisempiin markkinoihin sekä yhteistarjousten osapuolten innovaatiokannustimien heikkenemiseen. Koska yhteistarjoukset sisältävät väistämättä hintojen vahvistamisen ja markkinoiden jakamisen yhteistarjouksen osapuolten kesken, on tosiasiallisten tai potentiaalisten kilpailijoiden välisissä yhteistarjouksissa kyse sellaisista vakaviimpiin lukeutuvista kilpailunrajoituksista, joilla katsotaan jo luonteensa puolesta olevan kilpailua rajoittava tarkoitus. Virastolle ei ole esitetty riittävää näyttöä siitä, että menettelystä olisi aiheutunut merkittäviä tehokkuushyötyjä, jotka olisivat välittyneet kuluttajille. Tästä syystä virasto esittää asianosaisille määrättäväksi kilpailulain 12 §:ssä tarkoitetut seuraamusmaksut.

5 Asian vireille tulo ja selvittäminen

13. Virasto suoritti 24.–25.5.2016 välisenä aikana kilpailulain 35 §:n mukaiset tarkastukset Muurisessa, Nyholmissa, LS-Liikennelinjoissa, Savonlinjassa ja TLO:ssa.⁴ Lisäksi virasto pyysi asianosaisilta kilpailulain 33 §:n nojalla

⁴ Lisäksi virasto suoritti 24.5.2016 tarkastuksen erään muun Turun seudun joukkoliikennejärjestelmään kuuluviin tarjouskilpailuihin osallistuneen elinkeinonharjoittajan tiloissa. Elinkeinoonharjoittajalle ilmoitettiin 19.1.2021, ettei se ole enää tutkinnan kohteena.

kirjallisia ja suullisia lisäselvityksiä. Virasto myös hankki muita selvityksiä kilpailulain 33 ja 34 §:n nojalla.⁵

14. Virasto varasi 16.2.2021 hallintolain 34 §:n ja kilpailulain 38 § 4 momentin nojalla asianosaisille mahdollisuuden tulla kuulluksi päätös- ja seuraamusmaksuesitysluonnoksesta⁶ ennen asian ratkaisemista. Virasto on ottanut huomioon asiassa annetut vastineet.⁷

6 Turun seudun paikallis- ja seutuliikenteen markkinat

6.1 Joukkoliikennemarkkinoiden sääntely

15. Joukkoliikennemarkkinoiden sääntely perustuu EU:n palvelusopimusasetukseen⁸ (jäljempänä "PSA") sekä vuonna 2018 voimaan tulleen kansalliseen lakiin liikenteen palveluista (320/2017, jäljempänä "liikennepalvelulaki"). Nämä korvasivat vuonna 2009 voimaan tulleen joukkoliikennelain (869/2009).

⁵ Virasto toimitti 7.6.2016 kilpailulain 38.1 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen asian yksityiskohtaisesta selvittämisestä lisäksi kahdelle muulle Turun seudun joukkoliikennejärjestelmään kuuluviin tarjouskilpailuihin osallistuneelle elinkeinonharjoittajalle. Virasto ilmoitti em. liikenteenharjoittajista toiselle 4.4.2019 ja toiselle 27.8.2021 etteivät ne ole enää tutkinnan kohteena.

⁶ Luonnoksessa oli mukana myös luonnos viraston päätökseksi määrätä kilpailulain 9 §:n nojalla asianosaiset lopettamaan päätös- ja esitysluonnoksessa kuvattu menettely.

⁷ LS-Liikennelinjat on esittänyt 30.4.2021 antamassaan vastineessa viraston 15.2.2021 päiväystä päätös- ja seuraamusmaksuesitysluonnoksesta (jäljempänä "LS-Liikennelinjojen vastine"), että KKV olisi menettelyn aikana syyllistynyt useisiin menettelyvirheisiin, ks. LS-Liikennelinjojen vastine, jaksot 3.1–3.5. LS-Liikennelinjat on esittänyt, että viraston virheellinen menettely asian selvittämisen aikana olisi vaarantanut kilpailulain 38 §:ssä yhtiölle turvatun mahdollisuuden puolustautua täysimääräisesti asiassa. LS-Liikennelinjat on katsonut, ettei ainakaan kaikkia näistä väitetyistä virheistä olisi mahdollista korjata prosessin myöhemmissä vaiheissa, ja että viraston olisi tullut tästä syystä luopua seuraamusmaksuesityksen tekemisestä, LS-Liikennelinjojen vastine, s. 12, kohta 48. Väitteet ovat perusteettomia. Ensinnäkin virasto on esittänyt luonnoksessa johtopäätökset, joista asianosaisilla on ollut mahdollisuus lausua, ja joiden lopulliseen muotoiluun annetut vastineet ovat vaikuttaneet. Kilpailulain esityöt mahdollistavat tämän ja jopa uuden selvityksen huomioimisen. Kynnys uuden päätösluonnoksen tekemiseen ja asianosaisten uudelleen kuulemiseen on kuitenkin korkealla. Viraston seuraamusmaksuesityksen johtopäätösten muutosten oleellisuutta arvioitaessa otetaan huomioon markkinaoikeuskäsittely, jossa asianosaiset joka tapauksessa esittävät varsinaisen puolustuksensa. Ks. HE 88/2010 vp, s. 12. Kaikkia asianosaisia on kuultu viraston 15.2.2021 päiväystä päätös- ja esitysluonnoksesta, ja virasto on ottanut vastineet huomioon seuraamusmaksuesityksessä. Virasto on muuttanut seuraamusmaksuesityksessä johtopäätöksiään päätös- ja esitysluonnokseen nähden vain vähäisessä määrin ja lähtökohtaisesti asianosaisten kannalta edullisella tavalla, erityisesti rikkomuksen kestoajan osalta. Toiseksi virasto on korjannut asian selvittämisessä sen lakiin perustamattomaksi osoittautuneen menettelyn (ks. apulaisoikeuskanslerin päätös dnro OKV/3/10/2020, 26.6.2020) ja toimittanut 10.9.2020 LS-Liikennelinjoille TLO:n toimitusjohtajan kuulemisesta 25.1.2018 tallennetun äänitteen. Kolmanneksi esillä olevan rikkomuksen luonne kilpailijoiden välisenä yhteistyönä huomioiden virastolla on ollut perusteltu syy huolehtia asian selvittämiseksi tarvitsemiensa selvitysten autenttisuudesta ja katsoa LS-Liikennelinjojen viittaamat asiakirjat asianosaistenkin kesken viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 § 15 kohdan nojalla salassa pidettäväksi 10.9.2020 saakka. Neljänneksi mitä tulee asianosaisten valitseman asiamiehen käyttämiseen, virasto on viran puolesta kiinnittänyt huomiota tutkinnan kohteiden tasapuoliseen kohteluun. Hyvää asianajajatapaa koskeviin ohjeisiin viitaten virasto saattoi eturistiriidan olemassaoloa koskevan arvionsa ja useampaa kuin yhtä asianosaista avustamaan valitun asiamiehen esteellisyttä koskevan huolensa asianomaisten asianosaisten tietoon. Lopullinen harkinta mahdollisesta esteellisyydestä jäi asianosaisten ja niiden valitseman asiamiehen tehtäväksi.

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1370/2007, annettu 23 päivänä lokakuuta 2007, rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta. L 315/1.

16. Turun kaupunki kilpailutti sisäistä joukkoliikennettä jo ennen joukkoliikennelain voimaantuloa julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) nojalla. Turun kaupungin sisäinen liikenne kilpailutettiin ensimmäistä kertaa kolmessa erässä vuosina 1998 ja 1999.⁹
17. PSA:n tarkoituksena oli osaltaan edistää julkisten joukkoliikennemarkkinoiden avautumista kilpailulle. Asetuksessa säädetään niistä menettelyta-voista, joita toimivaltaisten viranomaisten on sovellettava turvatessaan julkisen liikenteen palvelut toimivalta-alueellaan.
18. Joukkoliikennepalvelut tuotetaan lähtökohtaisesti markkinaehtoisesti. PSA:n mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat kuitenkin järjestää joukkoliikenteen julkisena palveluna viranomaisen omana tuotantona tai vaihtoehtoisesti ulkopuolisilta liikenteenharjoittajilta hankittuina ostopalveluina, mikäli palvelujen tarjoamista markkinaehtoisesti ei voida varmistaa.
19. Joukkoliikennelaissa otettiin käyttöön PSA:n mahdollistama kymmenen vuoden siirtymäaika, jonka tarkoituksena oli porrastaa markkinoiden avautumista kilpailulle. Siirtymäajan aikana vanhat tarveharkintaan perustuvat linjaliikenneluvat muutettiin niin sanotuiksi siirtymäajan liikennöintisopimuksiksi. Sopimusten umpeutuessa asteittain vuosien 2014–2019 aikana joukkoliikenteestä yhä suurempi osa siirtyi kilpailutusten piiriin.

6.2 Turun seudun joukkoliikennejärjestelmä

20. Turun, Kaarinan, Raision, Naantalin, Liedon ja Ruskon kunnat (jäljempänä "Föli-kunnat") perustivat vuonna 2012 alueelleen yhteisen, kuntarajoista riippumattoman Turun seudun joukkoliikennejärjestelmän (jäljempänä "Föli"). Ensimmäiset Fölin tarjouskilpailut ratkaistiin syksyllä 2013 ja liikennöinti ensimmäisissä Fölin kuuluvissa liikennöintikohteissa (jäljempänä "Föli-liikenne") aloitettiin 1.7.2014. Föli-liikenne muodostuu paikallis- ja seutuliikenteestä edellä mainittujen Föli-kuntien alueella.
21. Fölin toiminta perustuu yhteistoimintamalliin, jota ohjaa kuntien välinen yhteistoimintasopimus.¹⁰ Kaikki Föli-kunnat ovat edustettuina Turun kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunnassa,¹¹ joka päättää Turun seudun joukkoliikenteen järjestämistavasta ja hankinnasta joukkoliikennetoimiston¹² ja

⁹ Liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 7, kohta 3; ja Joukkoliikennepoliittisen ohjelman 1998 – 2005 toteutuminen, Turun kaupungin tarkastuslautakunta 11.2.2004, Turun kaupungin tarkastuslautakunnan julkaisuja 2:2004, s. 5, Turun seudun joukkoliikenteen verkkosivut, saatavissa: <https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/2004_joukkoliik.pol._ohjelma.pdf>, vierailtu 12.7.2021.

¹⁰ Turun kaupunki on PSA:n mukainen toimivaltainen viranomainen, joka vastaa joukkoliikenteen järjestämisestä Turun seudulla. Yhteistoimintasopimuksessa sovitaan mm. PSA:ssa ja joukkoliikennelaissa paikalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle säädetyistä tehtävistä sekä kuntien keskenään sopimista joukkoliikenteen tehtävistä. Ks. liite F.185 Joukkoliikenteen yhteistoimintasopimus, päivitys 30.3.2017.

¹¹ Liite F.185 Joukkoliikenteen yhteistoimintasopimus, päivitys 30.3.2017.

¹² Turun kaupungin joukkoliikennetoimiston nimi vaihtui vuonna 2017 Seudullinen joukkoliikenne -palvelualueeksi.

Turun kaupungin hankintakeskuksen esityksestä (yhdessä jäljempänä ”tilaaja”).¹³

22. Tilaaja hankkii suurimman osan Föli-liikenteen tuotannosta kilpailuttamalla.¹⁴ Tarjouskilpailuissa käytetään avointa hankintamenettelyä ja hankintakohteet määritellään siten, että niin isompia kuin pienempienkin liikenteenharjoittajien on mahdollista voittaa tarjouskilpailuja.¹⁵ Tilaaja ei ole asettanut tarjouskilpailuihin osallistumisen edellytykseksi mitään tiettyä yhtiömuotoa. Tilaaja ei ole myöskään kannustanut liikenteenharjoittajia yhteistarjoustensa tekemiseen.¹⁶
23. Föli-liikenteessä sovelletaan niin kutsuttua bruttokustannusmallia, jossa tilaaja ostaa liikenteenharjoittajalta tarjouspyynnössä määritellyn liikennepalvelun tuottamisen, ja liikenteenharjoittaja saa yksinoikeuden hoitamaansa liikenteeseen. Bruttokustannusmallissa liikenne toimii tilaajan taloudellisella vastuulla ja tilaajan määrittelemällä tarjonnalla. Tilaaja saa toiminnasta kertyvät lipputulot ja kantaa toimintaan liittyvän lipputuloriskin.¹⁷

6.3 Markkinoilla toimivat yhtiöt

24. Fölin tarjouskilpailuissa tarjouksia jättivät vuosina 2013–2019¹⁸ TLO, LS-Liikennelinjat, Savonlinja, Länsilinjat Oy, Turkubus Oy, Liikenne Vesma Oy, Grandell Liikenne Oy, V-S Bussipalvelut Oy, Oy Andersson Ab, I & T Päivölä, J. Vainion Liikenne Oy ja OnniBus.com Oy (jäljempänä myös ”Onnibus Oy”).¹⁹ Vuonna 2020 Pohjoismaissa alan suurimpiin toimijoihin kuuluva

¹³ Liite F.171 Muistio tapaamisesta 24.6.2019 (KKV, tilaaja), s. 3.

¹⁴ Tilaaja hankkii jäljelle jäävän osuuden Föli-liikenteen tuotannosta Turun kaupungin omistamalta sidosyksiköltä Turun Kaupunkiliikenne Oy:ltä, ks. Turun kaupungin verkkosivut: <<https://www.turku.fi/toimipaikat/turun-kaupunkiliikenne-oy>>, vierailtu 9.6.2021.

¹⁵ Ks. liite F.185 Joukkoliikenteen yhteistoimintasopimus, päivitys 30.3.2017.

¹⁶ Liite F.171 Muistio tapaamisesta 24.6.2019 (KKV, tilaaja), s. 8. Ks. myös liite F.2 Tilaajan vastaus selvityspyyntöön 20.9.2019, osa 1, s. 2, jossa tilaajan ja Turun kaupungin hankintalakimiehen välillä käydystä sähköpostikeskustelusta käy ilmi, ettei tilaaja ole suositellut tarjoajille mitään tiettyä toimintatapaa.

¹⁷ Föli-liikenne on verovaroin subventoitua, eli liikenteestä saatujen lipputulojen ja liikenteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välinen erotus katetaan Fölin osakaskuntien maksamalla julkisella tuella. PSA:n mukaisesti hankintun liikenteen kustannusten jaosta, ks. liite F.185 Joukkoliikenteen yhteistoimintasopimus, päivitys 30.3.2017, s. 4–5.

¹⁸ Rikkomuksen kestoajaksi käsillä olevassa yhteistarjousasiassa oli poikkeuksellisen lyhyt, ks. luku 9.10.2 Menettelyn kokonaisarvioinnin mahdollistamiseksi on kuitenkin asianmukaista tarkastella sen kannalta olennaisia tietoja myös rikkomuksen kestoajaa laajemmin. Virasto on tarkastellut markkinoilla vuosina 2013–2020 toimivista yrityksistä esitettyjä tietoja tarkemmin osana asiassa esitetyn tehokkuuspuolustuksen arviointia, ks. liite 2.

¹⁹ Ks. Täydennys vuosikertomuksiin 2013–2020, Turun seudun joukkoliikenteen verkkosivut, saatavissa: <<https://cms.foli.fi/sites/default/files/documents-2021-06/Yhdistelm%C3%A4raportit%C3%A4ydennys%20vuosikertomuksiin%202013-2020.pdf>>, vierailtu 9.6.2021, josta käy ilmi, ne liikenteenharjoittajat, joille oli vuoteen 2019 mennessä maksettu liikennöitsijäsuoritteita Fölin joukkoliikenteen toteuttamisesta. Fölin tarjouskilpailuihin osallistui vuosina 2013–2019 liikenteenharjoittajia, jotka eivät voittaneet tarjouskilpailuja, ja jotka eivät ole siten tuottaneet (itsenäisesti) Föli-liikennettä; Turkubus Oy osallistui tarjouskilpailuun 2/2016, ks. kohta 55; Onnibus Oy osallistui tarjouskilpailuun 3/2013, ks. kohta 46; ja I & T Päivölä Oy ja Grandellin Liikenne Oy Naantalia koskevaan tarjouskilpailuun vuonna 2014, ks. liite F.182 Tilaajan päätös tarjouskilpailun 3/2014 ratkaisusta 20.8.2014, s. 1.

Nobina Finland Oy voitti seutuliikenteen 42 sähkölinja-auton kokonaisuuden.²⁰

25. Alla olevasta taulukosta 1 käy ilmi liikenteenharjoittajakohtainen osuus tilaajan maksamista suoritteista vuosina 2013–2019.²¹

Taulukko 1. Liikenteenharjoittajakohtainen osuus maksetuista suoritteista, %

Liikenteenharjoittaja	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Turun Kaupunkiliikenne Oy	16,74	14,52	13,55	13,46	17,41	17,40	17,44
Oy Andersson Ab	11,84	7,43	5,11	0,03	0,00	0,00	0,00
Savonlinja Oy	37,62	33,88	33,04	32,09	28,40	23,46	23,40
LS-Liikennelinjat Oy	24,31	21,82	20,86	18,39	19,43	23,87	23,69
V-S Bussipalvelut Oy	2,62	5,56	6,62	7,28	5,90	5,83	5,63
Turun Linja-autoilijain Oy	3,71	15,35	18,41	26,10	26,24	26,67	27,21
Länsilinjat Oy	0,00	0,00	0,87	1,15	1,15	1,13	1,12
Vesman Liikenne Oy / Liikenne Vesma Oy ²²	0,00	0,00	0,41	0,62	0,64	0,62	0,58
Muut	3,16	1,44	1,13	0,87	0,82	1,03	0,94
Liikenteenharjoittaja-suoritteet yhteensä (€)	35 916 011	40 470 627	41 825 941	46 516 706	47 343 553	48 560 303	50 035 418

26. Tilaajan maksamien suoritteiden jakautumisessa tapahtui huomattavia muutoksia PSA:n voimaantulon ja Fölin perustamisen jälkeisenä ajanjaksona. Aiemmin erilliset Föli-kuntien sisäiset joukkoliikenteen palvelut ja kuntien välinen ELY-keskuksen kilpailuttama seutuliikenne tulivat Föli-liikenteen piiriin.²³ Vuosien 2014–2019 aikana tilaaja maksoi suoritteita eniten TLO:lle, LS-Liikennelinjoille ja Savonlinjalle.

²⁰ Ks. uutinen 3.9.2020 ”Viidesosa Fölin busseista sähköisiksi vuoden päästä”, Turun seudun joukkoliikenteen verkkosivut, saatavissa: <<https://www.foli.fi/viidesosa-f%C3%B6lin-busseista-s%C3%A4hk%C3%B6isiksi-vuoden-p%C3%A4%C3%A4st%C3%A4>>, vierailtu 23.8.2021.

²¹ Taulukon tiedot perustuvat Fölin julkaisemiin tietoihin liikenteenharjoittajille maksetuista korvauksista, ks. tarkemmin Täydennys vuosikertomuksiin 2013–2020, Turun seudun joukkoliikenteen verkkosivut, saatavissa: <<https://cms.foli.fi/sites/default/files/documents-2021-06/Yhdistelm%C3%A4raportit%C3%A4ydennys%20vuosikertomuksiin%202013-2020.pdf>>, vierailtu 9.6.2021.

²² Vesman Liikenne Oy:n toiminta päättyi 31.5.2017, ks. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 1060401-9, Vesman Liikenne Oy, kaupparekisteriote 5.7.2021. Alma Talent, Asiakastieto -palvelusta (maksullinen) haetut tässä esityksessä sekä liitteessä 1 viitatut tiedot ovat julkisia ja julkisesti saatavilla. Liikenne Vesma Oy perustettiin 2.3.2017, ks. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 2817168-8, Liikenne Vesma Oy, kaupparekisteriote 5.7.2021. Vesman Liikenne Oy:n liikennöintisopimus siirtyi Liikenne Vesma Oy:lle vuonna 2017 liiketoimintakaupan seurauksensa, ks. tilaajan päätös Vesman Liikenne Oy:n liiketoimintakaupasta, saatavissa: <<https://ah.turku.fi/tksjlk/2017/0816008x/3584311.htm> 16.8.2017>, vierailtu 23.8.2021.

²³ Föli-liikenne alkoi 1.7.2014. Turun kaupunki on kuitenkin kilpailuttanut Turun kaupungin sisäistä joukkoliikennettä vuodesta 1999 lähtien, ks. kohta 38 ja Täydennys vuosikertomuksiin 2013–2020, Turun seudun joukkoliikenteen verkkosivut, saatavissa:

Taulukko 2. Markkinoilla toimivien liikenteenharjoittajien liikevaihto, miljoonaa euroa

Liikenteenharjoittaja	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Keskiarvo vuosina 2013–2019
Oy Andersson Ab ²⁴	5,9	6,3	5,7	3,8	–	–	–	5,4
Jalon Liikenne Oy ²⁵	4,8	4,7	4,7	6,2	6,9	7,5	7,8	6,1
Lehtisen Linja Oy ²⁶	2,3	2,5	0,7	0,3	0,2	0,1	0,1	0,9
Vesman Liikenne Oy ²⁷	0,7	0,7	0,7	0,7	0,3 ²⁸	–	–	0,6
Linjaliikenne Muurinen Oy ²⁹	5,7	6,2	6,5	7,0	7,1	7,7	7,9	6,9
Linjaliikenne Nyholm Oy ³⁰	5,4	5,3	5,2	5,7	5,6	6,4	6,6	5,7
LS-Liikennelinjat Oy ³¹	8,6	8,8	8,8	8,8	8,5	10,9	12,0	9,5
Länsilinjat Oy ³²	13,2	15,0	16,6	17,2	19,6	20,3	20,6	17,5
Nobina Finland Oy ³³	92,2	91,7	87,7	101,2	109,4	109,9	113,5	100,7
Savonlinja Oy ³⁴	29,4	27,7	26,4	26,2	28,1	28,1	45,7	30,2

<<https://cms.foli.fi/sites/default/files/documents-2021-06/Yhdistelm%C3%A4raportit%C3%A4ydennys%20vuosikertomuksiin%202013-2020.pdf>>, vierailtu 9.6.2021. Taulukko 1 sisältää Föli-liikenteen lisäksi liikennöitsijöiden saamia suoritteita Turun kaupungille tuottamista joukkoliikenteen palveluista, joiden liikennöintisopimukset päättyivät asteittain ja jotka sittemmin siirtyivät Fölin kilpailutettavaksi. Osa taulukon liikennöintisuorituksien muutoksista johtuu siitä, että Föliille siirtyi myös ELY-keskuksen liikennettä tai ELY-keskuksen kanssa yhteiskilpailutettua liikennettä. Esimerkiksi erotusta TLO:lle maksetuissa liikennöitsijä-suoritteissa vuosina 2013–2014 selittää se, että TLO ei toiminut Turun sisäisessä joukkoliikenteessä, eikä siten saanut merkittävässä määrin tuloja tilaajalta ennen Föli-liikenteen alkamista vuonna 2014. LS-Liikennelinjojen vastine, s. 13, kohta 53.

²⁴ Tilikausi 1.4.–31.3. Yhtiön toiminimi muuttui A-Machinery Oy:ksi ja yhtiö asetettiin konkurssiin keuhällä 2016; ks. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0632149-7, A-Machinery Oy, kaupparekisteriote 12.3.2021; ja tilinpäätös tilikaudelta 1.4.2015–31.3.2016. Ks. myös Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0632149-7, Oy Andersson Ab, tilinpäätös tilikaudelta 1.4.2013–31.3.2014.

²⁵ Tilikausi 1.9.–31.8. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0459123-1, Jalon Liikenne Oy, tilinpäätökset tilikausilta 1.9.2013–31.8.2014, 1.9.2014–31.8.2015, 1.9.2016–31.8.2017 ja 1.9.2018–31.8.2019.

²⁶ Tilikausi 1.7.–30.6. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0808226-6, Lehtisen Linja Oy, tilinpäätökset tilikausilta 1.7.2013–30.6.2014, 1.7.2014–30.6.2015, 1.7.2016–30.6.2017 ja 1.7.2018–30.6.2019.

²⁷ Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 1060401-9, Vesman Liikenne Oy, tilinpäätökset tilikausilta 1.1.2014–31.12.2014, 1.1.2015–31.12.2015 ja 1.1.2017–31.5.2017.

²⁸ Vuoden 2017 tilikausi kesti 1.1.–31.5.2017, jonka jälkeen yhtiön toiminta lakkasi, ks. alaviite 22.

²⁹ Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 1639474-5, Linjaliikenne Muurinen Oy, tilinpäätökset tilikausilta 1.1.2014–31.12.2014, 1.1.2015–31.12.2015, 1.1.2017–31.12.2017 ja 1.1.2019–31.12.2019.

³⁰ Tilikausi 1.10.–30.9. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 2199878-9, Linjaliikenne Nyholm Oy, tilinpäätökset tilikausilta 1.10.2013–30.9.2014, 1.10.2014–30.9.2015, 1.10.2016–30.9.2017 ja 1.10.2018–30.9.2019.

³¹ Tilikausi 1.7.–30.6. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 2466738-7, LS-Liikennelinjat Oy, tilinpäätökset tilikausilta 1.7.2013–30.6.2014, 1.7.2015–30.6.2016, 1.7.2017–30.6.2018 ja 1.7.2018–30.6.2019.

³² Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0944671-1, Länsilinjat Oy, tilinpäätökset tilikausilta 1.1.2013–31.12.2013, 1.1.2015–31.12.2015, 1.1.2017–31.12.2017 ja 1.1.2019–31.12.2019.

³³ Tilikausi 1.3.–28.2. Nobina Finland Oy on emoyhtiö Nobina Finland -konsernissa. Yhtiö liikennöi linja-autoliikennettä omistamiensa tytäryhtiöiden kautta. Taulukossa on tämän vuoksi käytetty konsernin liikevaihtoa. Ks. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0505988-8, Nobina Finland Oy, tilinpäätökset tilikausilta 1.3.2013–28.2.2014, 1.3.2016–28.2.2017 ja 1.3.2018–28.2.2019.

³⁴ Taulukossa ilmoitettu liikevaihto koskee koko Savonlinja-konsernia. Turun seudun joukkoliikenteestä kertyneen liikevaihdon osalta, ks. liite A.20 Savonlinjan vastaus selvityspyyntöön 30.4.2020, s. 20. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0165069-7, Savonlinja Oy, tilinpäätökset tilikausilta 1.1.2014–31.12.2014, 1.1.2016–31.12.2016 ja 1.1.2019–31.12.2019.

Transdev Finland Oy ³⁵	71,7	72,9	65,4	49,3	37,6	ei tiedossa konsernin lv	ei tiedossa konsernin lv	59,4
Turun Citybus Oy ³⁶	4,7	4,7	4,8	5,4	5,5	6,0	6,3	5,3
Turun Kaupunkiliikenne Oy ³⁷	6,0	5,9	5,7	6,4	8,4	8,6	8,8	7,1
Turun Linja-autoilijain Oy ³⁸	-	1,6 ³⁹	14,0	15,0	16,3	17,3	17,2	11,6
V-S Bussipalvelut Oy ⁴⁰	0,9	2,2	2,8	3,9	4,1	4,4	4,5	3,3

7 Yhteisyritykset ja niiden osakasyhtiöt

27. Tässä asiassa esillä oleva kilpailunvastainen menettely toteutettiin kahdessa yhteisyrityksessä, TLO:ssa ja LS-Liikennelinjoissa. TLO sulautui 31.12.2020 LS-Liikennelinjoihin, joka jatkoi 1.1.2021 lähtien TLO:n liiketoimintaa.⁴¹ Tässä luvussa kuvataan lyhyesti ensin rikkomuksen aikana TLO:n ja LS-Liikennelinjojen osakkaina olleiden yhtiöiden – Jalos Liikenteen, Lehtisen Linjan, Muurisen, Nyholmin, Savonlinjan ja Citybusin – liiketoimintaa Turun paikallis- ja seutuliikenteessä. Sen jälkeen tarkastellaan TLO:n ja LS-Liikennelinjojen liiketoimintaa.⁴²

³⁵ Yhtiö toimi vuosina 2006–2015 nimellä Veolia Transport Finland Oy. Transdev Finland Oy on emoyhtiö Transdev Finland -konsernissa. Yhtiö liikennöi linja-autoliikennettä omistamiensa tytäryhtiöiden Transdev Helsinki Oy, Transdev Vantaa Oy ja Transdev Espoo Oy kautta. Taulukossa on tämän vuoksi käytetty koko konsernin liikevaihtoa. Kaikki tytäryhtiöiden liikennöintisopimukset päättyivät vuonna 2019 ja yhtiö asetettiin selvitystilaan kesäkuussa 2021. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0785343-6, Transdev Finland Oy, kaupparekisteriote 7.7.2021; ja tilinpäätökset tilikausilta 1.1.2016–31.12.2016, 1.1.2017–31.12.2017 ja 1.1.2019–31.12.2019.

³⁶ Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 2495842-4, Turun Citybus Oy, tilinpäätökset tilikausilta 1.1.2014–31.12.2014, 1.1.2015–31.12.2015, 1.1.2017–31.12.2017 ja 1.1.2019–31.12.2019.

³⁷ Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 2240669-3, Turun Kaupunkiliikenne Oy, tilinpäätökset tilikausilta 1.1.2014–31.12.2014, 1.1.2016–31.12.2016, 1.1.2018–31.12.2018 ja 1.1.2019–31.12.2019.

³⁸ Tilikausi 1.7.–30.6. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0142120-2, Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö, tilinpäätökset tilikausilta 1.1.2013–30.6.2014, 1.7.2015–30.6.2016, 1.7.2016–30.6.2017 ja 1.7.2018–30.6.2019.

³⁹ Vuoteen 2013 asti TLO:n tilikausi oli kalenterivuosi, minkä jälkeen se muutettiin soveltumaan paremmin Fölin kilpailuttamiin liikennöintisopimuksiin, ks. kohta 61. Tilikauden muutoksesta johtuen vuodelle 2014 merkitty liikevaihto on tosiasiaa tilikaudelta 1.1.2013–30.6.2014.

⁴⁰ Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 1481717-7, V-S Bussipalvelut Oy, tilinpäätökset tilikausilta 1.1.2014–31.12.2014, 1.1.2016–31.12.2016, 1.1.2018–31.12.2018 ja 1.1.2019–31.12.2019.

⁴¹ Ks. tarkemmin luku 10.2.2

⁴² Virasto on tarkastellut luvussa 7 esitettyjä asianosaiskohtaisia tietoja rikkomuksen kestoajaa laajemmin vuosilta 2013–2019. Rikkomuksen kestoajaa käsillä olevassa yhteistarjousasiassa oli poikkeuksellisen lyhyt, ks. luku 9.10.2. Virasto katsoo, että tässä luvussa esitettyjen tietojen tarkastelu rikkomuksen kestoajaa laajemmin on tarpeen rikkomuksen arvioinnissa olennaisien seikkojen, kuten yhteisyritysten ja niiden osakkaiden toiminnan (luvut 8.2 ja 8.3 sekä luku 9.5.3 yhteisyritysten itsenäisyyden (luku 9.4.2 potentiaalisen kilpailun (liite 1) sekä asiassa esitetyn tehokkuuspuolustuksen (liite 2) kokonaisarvioinnin kannalta.

⁴⁹ Liite A.2 23.3.2018 Turkubus Oy:n vastaus selvityspyynnöön liiketoimintakaupasta 4.11.2019, s. 4–5; liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyynnöön 23.3.2018, s. 10, kohta 11; ja liite C.127 Turkubus Oy:n kuuleminen 29.11.2017, s. 2.

⁵⁸ Liite A.14 Nyholmin vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 3, kohta 1. Yhtiö toimi vuoteen 2008 asti nimellä V. Nyholm Oy, kunnes em. yhtiö jakautui Linjaliikenne Nyholmiin. Yhtiön edustajana toimi vuosina 2013–2016 ensin Nyholmin edustaja B ja vuodesta 2016 lähtien Nyholmin edustaja M. Nyholmin edustaja B toimi lisäksi hallituksen edustajana vuosina 2013–2019. Ks. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 2199878-9, Linjaliikenne Nyholm Oy, kaupparekisteriote 28.1.2016; ja kaupparekisteriote 6.7.2021.

ja seutuliikenteessä yhteistyössä muiden TLO:n ja LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöiden kanssa. Kyseisen ajanjakson aikana Nyholmin vuosittainen liikevaihto oli keskimäärin noin 5,7 miljoonaa euroa, josta noin **[AOJULK Nyholmin liikesalaisuus: ■■]** prosenttia muodostui TLO:n ja noin **[AOJULK2 Nyholmin liikesalaisuus: ■■]** prosenttia LS-Liikennelinjojen kautta harjoitetusta joukkoliikenteestä.⁵⁹ Joukkoliikenteen lisäksi Nyholm on harjoittanut tilausajoliikennettä Suomessa, Pohjoismaissa ja Baltiassa.⁶⁰ Nyholm ei jättänyt itsenäisiä tarjouksia tilaajan vuosina 2013–2019 järjestämissä Föli-liikenteen tarjouskilpailuissa.⁶¹

Savonlinja Oy

32. Savonlinja⁶² aloitti liikenteenharjoittamisen Turun seudulla vuonna 1996.⁶³ Savonlinja liikennöi vuosien 2013–2019 aikana kilpailutettua joukkoliikennettä Turun paikallis- ja seutuliikenteessä itsenäisesti sekä yhteistyössä TLO:n muiden osakasyhtiöiden kanssa. Kyseisen ajanjakson aikana Savonlinjan vuosittainen liikevaihto oli keskimäärin noin 30,2 miljoonaa euroa⁶⁴ ja Turun seudulta kertyneestä liikevaihdosta keskimäärin noin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ■■]** prosenttia muodostui TLO:n kautta harjoitetusta joukkoliikenteestä.⁶⁵ Joukkoliikenteen lisäksi Savonlinja on harjoittanut tilausajo- ja pikavuoroliikennettä Turusta muualle Suomeen ja Eurooppaan.⁶⁶ Savonlinja jätti itsenäisen tarjouksen jokaisessa tilaajan vuosina 2014–2019 kilpailuttamassa Turun paikallisliikennettä koskevassa Föli-liikenteen tarjouskilpailussa.⁶⁷ Lisäksi Savonlinja jätti

⁵⁹ Liite A.15 Nyholmin vastaus lisäselvityspyyntöön 9.6.2020, s. 2.

⁶⁰ Liite A.14 Nyholmin vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 3, kohta 1.

⁶¹ Liite A.14 Nyholmin vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 9, kohta 27.

⁶² Savonlinja toimi aiemmin Turun paikallis- ja seutuliikenteessä aputoiminimellä SL-Autolinjat, ks. liite A.17 Savonlinjan vastaus selvityspyyntöön 7.3.2018, s. 4, kohta 1. Savonlinjan ajantasaisesta kaupparekisteriotteesta käy ilmi, että yhtiöllä ei ole enää käytössä aputoiminimiä, ks. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0165069-7, Savonlinja Oy, kaupparekisteriote 29.10.2020. Savonlinjan edustajana toimi vuosina 2013–2019 Savonlinjan edustaja I, ks. liite C.131 Savonlinjan kuuleminen 24.5.2016, s. 1.

⁶³ Savonlinjan kotitoimipaikka on Mikkeli, ks. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0165069-7, Savonlinja Oy, kaupparekisteriote 29.10.2020. Savonlinja tuli TLO:n osakkaaksi vuonna 1996 tehtyjen yrityskauppojen seurauksena, joiden myötä sen hallintaan siirtyi noin 13 prosentin omistusosuus TLO:n osakekannasta, ks. liite A.17 Savonlinjan vastaus selvityspyyntöön 7.3.2018, s. 4, kohta 1, ja s. 6, kohta 4b; ja liite C.131 Savonlinjan kuuleminen 24.5.2016, s. 3. Savonlinjalla ei ollut toimintaa Turun seudulla ennen kuin se tuli TLO:n osakkaaksi, ks. liite A.43 Muistio tapaamisesta 6.6.2019 (KKV, Savonlinja), s. 2. Savonlinja luovutti 3.3.2020 allekirjoitetulla osakekauppakirjalla kaikki omistuksessaan olleet TLO:n osakkeet TLO:n omistukseen, ks. liite A.18 TLO:n tiedoksianto Savonlinjan osakekaupasta 10.3.2020. Samalla myös Savonlinjan liikennöinti TLO:n kohteissa päättyi kokonaisuudessaan 3.3.2020. TLO:n ja Savonlinjan väliset alihankintaa ja henkilöstöpalveluja koskevat sopimukset päättyivät 31.3.2020, ks. liite A.40 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 9.2.2021.

⁶⁴ Tässä ilmoitettu ja taulukossa 2 esitetty liikevaihdon määrä koskee koko Savonlinja-konsernin liikevaihtoa. Ajanjaksolla 2013–2019 Turun seudulla toimineen yksikön SL-Autolinjojen liikevaihto oli keskimäärin noin 15 miljoonaa euroa, ks. liite A.20 Savonlinjan vastaus selvityspyyntöön 30.4.2020, s. 7 (julkinen versio s. 8).

⁶⁵ Liite A.20 Savonlinjan vastaus selvityspyyntöön 30.4.2020, s. 7 (julkinen versio s. 8). Kyseinen prosenttiluku on laskettu Turun seudulla toimineen yksikön, SL-Autolinjojen liikevaihdesta.

⁶⁶ Liite A.17 Savonlinjan vastaus selvityspyyntöön 7.3.2018, s. 4–5, kohdat 1 ja 2.1. Kyseiset tiedot kuvaavat aputoiminimellä SL-Autolinjat toimineen yksikön liiketoimintaa. Savonlinja liikennöi sekä kilpailutettua että markkinaehtoista henkilöliikennettä valtakunnallisesti, ks. Savonlinjan verkkosivut, saatavissa: <<https://savonlinja.fi/fi/suomireitit/kaukoliikenteen-reitit-ja-aikataulut/>> sekä <<https://savonlinja.fi/fi/suomireitit/paikallisliikenne/>>, vierailtu 5.7.2021.

⁶⁷ Liite A.17 Savonlinjan vastaus selvityspyyntöön 7.3.2018, s. 21. Ks. myös liite A.19 Savonlinjan vastaus selvityspyyntöön 15.2.2019, s. 5, jossa Savonlinja toteaa tarjonneensa kaikkiin Turun paikallisliikenteen tarjouskilpailuihin vuosina 1999–2019.

kolme itsenäistä tarjousta vuosina 2018 ja 2019 seutuliikennettä koskevissa Föli-liikenteen tarjouskilpailuissa.⁶⁸

Turun Citybus Oy

33. Citybus aloitti liikenteenharjoittamisen Turun seudulla vuonna 1948.⁶⁹ Citybus liikennöi vuosien 2013–2019 aikana kilpailutettua joukkoliikennettä Turun paikallis- ja seutuliikenteessä yhteistyössä TLO:n ja LS-Liikennelinjojen muiden osakasyhtiöiden kanssa. Kyseisen ajanjakson aikana Citybusin vuosittainen liikevaihto oli keskimäärin noin 5,3 miljoonaa euroa, josta noin **[AOJULK Citybusin liikesalaisuus: ■■]** prosenttia muodostui TLO:n ja noin **[AOJULK2 Citybusin liikesalaisuus: ■■]** prosenttia LS-Liikennelinjojen kautta harjoitetusta joukkoliikenteestä.⁷⁰ Joukkoliikenteen lisäksi Citybus on harjoittanut tilausajoliikennettä Turun seudulla.⁷¹ Citybus ei jättänyt itsenäisiä tarjouksia tilaajan vuosina 2013–2019 kilpailuttamissa Föli-liikenteen tarjouskilpailuissa.⁷²

7.2 Yhteisyritys Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö

34. TLO oli ennen sulautumistaan LS-Liikennelinjoihin Turun paikallis- ja seutuliikenteessä joukkoliikennepalveluja tarjoava yhteisyritys.⁷³ TLO perustettiin vuonna 1954 turkulaisten yksityisten liikenteenharjoittajien osuuskunnaksi. Osakeyhtiömuotoiseksi TLO:n toiminta muuttui lokakuussa 1994.⁷⁴
35. Suurin osa TLO:n liikevaihdosta muodostui kilpailutetun joukkoliikenteen harjoittamisesta.⁷⁵ TLO osallistui vuodesta 2013 lähtien tilaajan järjestämiin

⁶⁸ Tarjouskilpailu 1/2018 koski linjoja 220, 221 ja K1 (kohde 2) ja TLO voitti tarjouskilpailun Turun joukkoliikennelautakunnan päätöksellä 10.10.2018, ks. liite F.219 Tarjouskilpailun 1/2018 ratkaisu, s. 2–3. Savonlinja osallistui myös Varsinais-Suomen ELY-keskuksen (jäljempänä ”VARELY”) ja Fölin yhteishankintana toteutetun Paimion seutuliikenteen kilpailutukseen 2018/3, jonka myös TLO voitti, ks. liite A.51 Savonlinjan vastineen liite 1, Fölin tarjouskilpailut 2013–2019. Kolmas tarjouskilpailuista 3/2019 koski Lietoon suuntautuvien linjojen 401, 402, L1, L2, L3, L4, L5, L6 ja L7 liikennöintiä, ja kilpailutuksen voitti LS-Liikennelinjat, ks. liite F.223 tarjouskilpailun 3/2019 ratkaisu, s. 2.

⁶⁹ Liite A.25 Citybusin vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 3, kohta 1. Yhtiö toimi ennen vuotta 1995 nimellä Liikenneyhtiö Aarno ja Matti Virtanen. Citybusin edustajana toimi vuosina 2013–2019 Citybusin edustaja D. Ks. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 2495842-4, Turun Citybus Oy, kaupparekisteriote 6.7.2021; ja Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0298555-2, Turun Citybus Oy, kaupparekisteriote 6.7.2021.

⁷⁰ Liite A.25 Citybusin vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 15; ja liite A.7 Citybusin vastaus lisäselvityspyyntöön 9.6.2020, s. 3, kohta 2.

⁷¹ Liite A.25 Citybusin vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 3, kohta 1.

⁷² Liite A.25 Citybusin vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 11, kohta 26.

⁷³ TLO:n kaupparekisterin toimialamerkinän mukaan TLO:n tarkoituksena oli toimia yhtiön osakkeenomistajina olevien liikenteenharjoittajien yhteistoimintayhtiönä, ks. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0142120-2, Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö, kaupparekisteriote 28.1.2016.

⁷⁴ Liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 6; ja Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0142120-2, Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö, kaupparekisteriote 28.1.2016.

75 Vuonna 2015 liikevaihdosta [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:] euroa ja vuosina 2014 ja 2016 [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:] euroa vuosittain koostui siirtymäajan liikennöintisopimuksista saaduista tuloista. Pääasiallisen liiketoimintansa ohella TLO ajoi vuodesta 2015 lähtien vähäisessä määrin tilausajoliikennettä linjaliikenteensä toiminta-alueella. Tilausajoliikenteen osa liikevaihdosta oli [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:] euroja, ks. liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 3, kohta 1 (i); ja liite A.29 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, osa 2, s. 2.

Föli-liikenteen tarjouskilpailuihin, keskittyen kuitenkin tarjoamaan vain seutuliikenteen tarjouskilpailuissa.⁷⁶ Föli-liikenteen lisäksi TLO harjoitti linja-autoliikennettä muualla Varsinais-Suomessa, Satakunnassa ja Länsi-Uudellamaalla.⁷⁷ Yhtiö osallistui joukkoliikenteen tarjouskilpailuihin myös muun muassa Lappeenrannassa, pääkaupunkiseudulla sekä Tampereella.⁷⁸ TLO:n koko liiketoiminnasta noin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liiketalaisuus: ■■■]** prosenttia toteutettiin osakasyhtiöiden toimesta.⁷⁹

36. Alla olevasta taulukosta käy ilmi TLO:n omistusrakenne sekä hallituksen kokoonpano vuosina 2013–2019.⁸⁰ Äänivalta hallituksessa jakautui osakasyhtiöiden omistusosuuksien mukaan.⁸¹

⁷⁶ Liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 3, kohta 1 (i); ja liite C.129 Muurisen kuuleminen 24.5.2016, s. 16. Poikkeuksena Fölin tarjouskilpailu 2/2015, kohde 2, jossa tilaaja kilpailutti Turun sisäiset linjat 100 (täydennysliikenne) ja 101, ks. liite F.218 Tarjouskilpailun 2/2015 ratkaisu. Samana vuonna TLO:n nimiin hankittiin ensimmäiset kuusi linja-autoa, liite A.29, TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, osa 2, s. 5.

⁷⁷ Liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 3, kohta 1 (ii). TLO:n selvityksen mukaan yhtiö on voittanut Uudenkaupungin järjestämän tarjouskilpailun vuonna 2013. TLO ei ole rikkomuksen aikana vuosina 2013–2014 voittanut muita Föli-liikenteen ulkopuolisia tarjouskilpailuja, joiden tuotannosta TLO:n osakasyhtiöt eivät olisi vastanneet, liite A.29, s. 3. 30.5.2013 järjestetyssä hallituksen kokouksessa keskusteltiin Uudenkaupungin ”käytännötoimista”, ja hallituksen pöytäkirjaan kirjattiin, että ”mihinkään ”talkoo” toimiin ei ryhdytä, vaan TLO hankkii tarvittavat työt tarvikkeet ja palvelut”, liite D.141 TLO:n hallituksen kokous 30.5.2013, s. 1. 16.7.2013 järjestetyssä hallituksen kokouksessa päätettiin kuitenkin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liiketalaisuus: ■■■]** ”Uuteenkaupunkiin ylimenokaudeksi” yksi auto Nyholmilta ja toinen Muuriselta, liite D.155 TLO:n hallituksen kokous 16.7.2013, s. 2. TLO:n virastolle antaman selvityksen mukaan yhtiön oma tuotanto aloitettiin vuonna 2014, liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 5.

⁷⁸ Liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 3, kohta 1 (ii).

⁷⁹ TLO:n liikevaihdosta vuonna 2018 **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liiketalaisuus: ■■■]** prosenttia muodostui Föli-liikenteestä ja tilausajoliikenteestä, joita liikennöivät osakkaat. Vuonna 2019 vastaava osuus oli **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liiketalaisuus: ■■■]** prosenttia. Ks. liite A.31 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 30.4.2020, osa 2, s. 2. Vuosina 2015–2017 osuus oli todennäköisesti **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liiketalaisuus: ■■■]**. Osakkaiden TLO:lle tuottama liikennöinti vuosina 2015–2017 on merkitty TLO:n tilinpäätöksissä ostoihin, joiden osuus liikevaihdosta oli keskimäärin 83 prosenttia. Vaikka osakkaiden tuottama liikennöinti muodostanee valtaosan ostoista, niihin kuitenkin todennäköisesti sisältyy myös muita kulueriä, ks. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0142120-2, Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö, tilinpäätökset tilikausilta 1.7.2015–30.6.2016 ja 1.7.2016–30.6.2017. TLO:n hallitus teki 5.8.2014 päätöksen siitä, että TLO:n osakasyhtiöiden tuottamasta joukkoliikenteestä syntyneet tulot ohjataan TLO:n taseeseen, ks. kohta 61 ja siinä viitattu liite D.136 TLO:n hallituksen kokous 5.8.2014 (13/2014), s. 2, kohta 6. Osakkaiden tuottamasta liikennöinnistä saadut tulot näkyvät siis TLO:n taseessa ensimmäistä kertaa tilikaudella 1.7.2014–30.6.2015. Tämän vuoksi ostojen osuus vuoden 2014 tilinpäätöksessä (tilikausi 1.1.2013–30.6.2014) ei ole vertailukelpoinen em. lukujen kanssa. TLO:lla oli myös niin kutsuttua omaa tuotantoa Föli-liikenteen ulkopuolella, jota TLO hoiti omavaraisesti ilman osakkaidensa työpanosta, liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 4; ja liite A.28 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 30.4.2020, osa 1, s. 8, kohdat 20–21.

⁸⁰ Liite B.60 TLO:n osakasluettelo 31.12.2010, s. 1 ja 3; liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 24–25. Hallituksen jäsenistä ks. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0142120-2, Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö, vastuuhenkilöt 22.5.2017; kaupparekisteriote 22.3.2015; ja kaupparekisteriote 28.1.2016.

⁸¹ Liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 10, kohta 8.

Taulukko 3. TLO:n omistajat ja hallituksen jäsenet v. 2013–2019

Hallituksen jäsenet	Osuus koko osakekannasta, %	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Oy Andersson Ab:n edustaja C (Oy Andersson Ab/A-Machinery)	9,0 ⁸²	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen ⁸³	–	–	–
Citybusin edustaja D (Citybus)	13,6	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen
Jalon Liikenteen edustaja E (Jalon Liikenne)	14,6	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen
Lehtisen Linjan edustaja F (Lehtisen Linja)	16,7 ⁸⁴	Jäsen	Jäsen	Jäsen ⁸⁵	–	–	–	–
Turkubus Oy:n edustaja G (Turkubus Oy)	16,7	–	–	Jäsen ⁸⁶	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen ⁸⁷
Muurisen edustaja H (Muurinen)	17,3	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen
Nyholmin edustaja B (Nyholm)	16,4	Puheenjohtaja	Puheenjohtaja	Puheenjohtaja	Puheenjohtaja	Puheenjohtaja	Puheenjohtaja	Puheenjohtaja
Savonlinjan edustaja I (Savonlinja)	12,4	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen ⁸⁸

37. TLO:n toimitusjohtaja A vastasi TLO:n operatiivisesta johtamisesta ainakin syksystä 2008 lähtien.⁸⁹ TLO:lla oli vuodesta 2013 lähtien toimitusjohtajan lisäksi kaksi toimistotyöntekijää. Vuosien 2013–2017 aikana henkilöstön määrä kasvoi huomattavasti erityisesti kuljettajien osalta: vuonna 2014

⁸² Oy Andersson Ab myi omistamansa TLO:n osakkeet GD Bus Oy:n edustaja O:lle ja GD Bus Oy:lle 9.10.2015. Yhtiö asetettiin konkurssiin 4.4.2016. Oy Andersson Ab:n konkurssipesä A-Machinery Oy:stä tuli TLO:n osakas GD Bus Oy:n edustaja O:n ja GD Bus Oy:n siirrettyä sille osakkeensa syksyllä 2017, ks. liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 11, kohta 13; ja Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0632149-7, A-Machinery Oy, kaupparekisteriote 12.3.2021. Citybus, Jalon Liikenne, Muurinen ja Nyholm hankkivat A-Machinery Oy:n osakkeet osakekaupalla 28.12.2019, ks. liite A.44 TLO vastaus lisäselvityspyyntöön 28.2.2020, s. 4, kohta 4.

⁸³ Oy Andersson Ab:n hakeuduttua konkurssiin Oy Andersson Ab:n edustaja C erosi TLO:n hallituksesta vuonna 2016, liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 11, kohta 14.

⁸⁴ Lehtisen linja myi TLO:n omistusosuutensa 1.9.2014 Turkubus Oy:lle osana liiketoimintakauppaa, liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 10, kohta 11; ja liite A.23 Turkubus Oy:n vastaus selvityspyyntöön liiketoimintakaupasta 4.11.2019, s. 4–5. Virasto toteaa selvyden vuoksi, että Turkubus Oy ei ole asiassa asianosainen. TLO:n nimissä annettujen yhteistarjoustensa osalta rikkomuksen kestoajaksi ja Lehtisen Linjan vastuu rikkomuksesta on päättynyt 22.7.2014, ks. luku 9.10.2

⁸⁵ Lehtisen Linjan edustaja F oli hallituksen jäsen 23.3.2015 saakka, ks. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0142120-2, Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö, kaupparekisteriote 22.3.2015; ja kaupparekisteriote 28.1.2016.

⁸⁶ Turkubus Oy:n edustaja G oli hallituksen jäsen 23.3.2015 alkaen, ks. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0142120-2, Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö, vastuuhenkilöt 22.5.2017; ja kaupparekisteriote 22.3.2015.

⁸⁷ Turkubus Oy:n edustaja G oli hallituksen jäsen 26.9.2019 saakka, ks. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0142120-2, Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö, kaupparekisteriote 26.9.2019.

⁸⁸ Savonlinjan edustaja I oli hallituksen jäsen 26.9.2019 saakka, ks. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0142120-2, Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö, kaupparekisteriote 26.9.2019.

⁸⁹ Liite C.128 TLO:n kuuleminen 25.1.2018, s. 3 ja 5. Aiemmin liikennejohtajana toiminut TLO:n toimitusjohtaja A nimitettiin TLO:n toimitusjohtajaksi joulukuussa 2017, ks. liite A.29 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, osa 2, s. 2.

TLO:n henkilöstöön kuului yhdeksän kuljettajaa, siinä missä vuonna 2017 kuljettajien lukumäärä oli 32.⁹⁰

7.3 Yhteisyritys LS-Liikennelinjat Oy

38. LS-Liikennelinjat on Turun paikallis- ja seutuliikenteessä joukkoliikennepalveluja tarjoava yhteisyritys. LS-Liikennelinjat perustettiin vuonna 1998, jolloin Turun kaupunki päätti kilpailuttaa aiemmin ostopalveluina suoraan liikenteenharjoittajilta hankkimansa Turun kaupungin sisäisen joukkoliikenteen palvelut.⁹¹ LS-Liikennelinjat voitti yhden vuonna 1999 kilpailutetuista kohteista ja on siitä lähtien toiminut Turun paikallisliikenteessä.⁹² LS-Liikennelinjat jatkoi 1.1.2021 lähtien siihen 31.12.2020 sulautuneen TLO:n liiketoimintaa.⁹³ LS-Liikennelinjat toimii siten nykyisin yhtiön aiempaa liikennekenttää laajemmin, pääasiassa Turussa ja Varsinais-Suomessa.⁹⁴
39. LS-Liikennelinjojen liikevaihto on muodostunut kokonaan joukkoliikenteen harjoittamisesta.⁹⁵ LS-Liikennelinjat on osallistunut vuodesta 2013 lähtien tilaajan järjestämiin Föli-liikenteen tarjouskilpailuihin, keskittyen kuitenkin vuoteen 2019 saakka tarjoamaan vain Turun paikallisliikenteen tarjouskilpailuissa.⁹⁶
40. Alla olevasta taulukosta käy ilmi LS-Liikennelinjojen omistusrakenne sekä hallituksen kokoonpano vuosina 2013–2019.⁹⁷ Äänivalta hallituksessa ja kautui omistussuosuksien mukaan.⁹⁸

⁹⁰ Liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 15, kohta 24.

⁹¹ Liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 3–4, kohdat 1 ja 3. Ks. myös liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 6–7.

⁹² Liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 3, kohdat 1 ja 2, ja s. 3–4, kohta 3.

⁹³ Ks. tarkemmin luku 10.2.2

⁹⁴ LS-Liikennelinjojen verkkosivut, saatavissa: <<https://tlo.fi/tietoa/>>, vierailtu 24.8.2021.

⁹⁵ LS-Liikennelinjojen liikevaihto on muodostunut yhtiön perustamisesta lähtien kokonaisuudessaan joukkoliikenteen palveluiden tuotannosta julkisena palveluna järjestetyn joukkoliikenteen hankintasopimuksiin perustuen, liite A.35 LS-Liikennelinjojen Excel-tilauskoko selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 2; ja liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 3, kohta 1 ja 2.

⁹⁶ LS-Liikennelinjat voitti kuusi tilaajan vuosina 2013–2019 järjestämää tarjouskilpailua tai sen osaa; Turun paikallisliikenteen tarjouskilpailut 2/2016 ja 1/2019 (osakokonaisuudet 1 ja 2) sekä Turun seutuliikenteen tarjouskilpailut 2/2019 (osakokonaisuudet 2 ja 3) ja tarjouskilpailun 3/2019, ks. liite F.216 Tarjouskilpailun 2/2016 ratkaisu; liite F.220 Ratkaisu tarjouskilpailu 1/2019 kohteet 1–2; ja liite F.221 Tarjouskilpailun 2/2019 kohde 2 ratkaisu ja keskeytys kohteet 1 ja 3; liite F.222 Tarjouskilpailun 2/2019 kohteet 1 ja 3 ratkaisu; sekä liite F.223 tarjouskilpailun 3/2019 ratkaisu. LS-Liikennelinjat otti myös vuonna 2016 V-S Bussipalvelut Oy:n kanssa toteutetun liiketoimintakaupan myötä hoitaakseen myös kolme muuta Föli-liikenteen sopimusta (Turun kaupungin ja V-S Bussipalvelut Oy:n väliset liikennöintisopimukset 1/2015, 2/2015_1 ja 2/2015_2), ks. liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 14–23. Lisäksi LS-Liikennelinjat osallistui joukkoliikenteen tarjouskilpailuihin myös muualla Suomessa, ks. liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 3–4, kohdat 1–3; ja liite A.35 LS-Liikennelinjojen Excel-tilauskoko selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 3.

⁹⁷ Liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 5, kohta 8c, ja s. 6, kohta 12; liite A.35 LS-Liikennelinjojen Excel-tilauskoko selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 2; ja liite A.38 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 30.4.2020, s. 7, kohdat 6–9.

⁹⁸ Liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 6, kohta 9. Toiminimen kirjoitusoikeus on kuitenkin yksin jokaisella hallituksen jäsenellä; ks. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 2466738-7, LS-Liikennelinjat Oy, yhtiöjärjestys 2012.

Taulukko 4. LS-Liikennelinjojen omistajat ja hallituksen jäsenet v. 2013–2019

Hallituksen jäsenet	Osuus koko osakekannasta, % ⁹⁹	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Citybusin edustaja D (Citybus)	22,41	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen
Jalon Liikenteen edustaja E (Jalon Liikenne)	23,98	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen
Muurisen edustaja H (Muurinen)	27,06	Puheenjohtaja	Puheenjohtaja	Puheenjohtaja	Puheenjohtaja	Puheenjohtaja	Puheenjohtaja	Puheenjohtaja
Nyholmin edustaja B (Nyholm)	26,56	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen	Jäsen

41. LS-Liikennelinjojen hallituksen puheenjohtaja H vastasi LS-Liikennelinjojen operatiivisesta toiminnasta vuosina 2013–2019.¹⁰⁰ LS-Liikennelinjoilla ei vuosina 2010–2019 ollut ajomestaripalveluiden ja päivittäisten hallinnollisten asioiden hoitamisesta vastaavan LS-Liikennelinjojen hallituksen puheenjohtaja H:n lisäksi lainkaan henkilökuntaa.¹⁰¹

8 Yhteisyritysten toiminta Föli-liikenteessä

8.1 Tarjouskilpailut

42. Esillä olevassa asiassa tarkastelun kohteena on kolme Föli-liikenteen tarjouskilpailua, joihin edellä luvussa 7.1 kuvatut osakasyhtiöt osallistuivat luvuissa 7.2 ja 7.3 kuvattujen yhteisyritysten nimissä annetuilla yhteistarjouksilla. Tässä luvussa kuvataan asian arvioinnin kannalta merkitykselliset Föli-liikenteen tarjouskilpailut. Jäljempänä luvuissa 8.2 ja 8.3 kuvataan yhteisyritysten toiminnan ja yhteistarjousten antamisen kannalta olennaiset toimenpiteet ja päätökset.¹⁰²
43. Asiassa tarkastellut tarjouskilpailut edustavat vain osaa Föli-liikenteen tarjouskilpailuista. Sekä TLO että LS-Liikennelinjat ovat osallistuneet myös muihin Föli-liikenteen tarjouskilpailuihin. Virasto ei ole arvioinut muiden TLO:n ja LS-Liikennelinjojen nimissä annettujen yhteistarjousten kilpailulain mukaisuutta, eikä tässä esityksessä oteta kantaa kyseisten tarjousten lainmukaisuuteen.

⁹⁹ Liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 6, kohta 12.

¹⁰⁰ LS-Liikennelinjoilla ei ollut toimitusjohtajaa, liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 5, kohta 8c, ja s. 6, kohta 10a.

¹⁰¹ Liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 4, kohta 5, ja s. 8, kohta 23; ja Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 2466738-7, LS-Liikennelinjat Oy, tilinpäätökset tilikausilta 1.7.2017–30.6.2018 ja 1.7.2018–30.6.2019.

¹⁰² Rikkomuksen kesto aika käsillä olevassa yhteistarjousasiassa oli poikkeuksellisen lyhyt, ks. luku 9.10.2 Menettelyn kokonaisarvioinnin mahdollistamiseksi luvuissa 8.2 ja 8.3 on tarkasteltu asianosaisten välisen yhteisymmärryksen ja käytännön yhteistyön arvioinnissa olennaisia tietoja myös rikkomuksen kesto aikaa laajemmin.

8.1.1 Tarjouskilpailu 3/2013, kohteet 1–3

44. Tarjouskilpailussa 3/2013 tilaaja kilpailutti Kaarinan, Naantalın, Raision, Ruskon ja Turun alueiden seutulinjojen liikennöinnin ensimmäistä kertaa. Tarjouskilpailu oli myös yksi ensimmäisistä Föli-kuntien yhteistoimintasopimuksen mukaisesti järjestetyistä tarjouskilpailuista. Liikennöinti oli jaettu kolmeen kohteeseen, joista sai antaa erilliset osatarjoukset. Tilaaja julkaisi hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön 2.8.2013. Tarjoukset tuli antaa 3.9.2013 mennessä.¹⁰³
45. Tilaaja ilmoitti kohteiden alustavat reitit sekä kalusto- ja liikennöintimäärät tarjouspyynnössä:
 - Kohde 1 koski Turun ja Raision välisiä seutulinjoja sekä Raision sisäisiä paikallislinjoja.¹⁰⁴ Sopimuskauden alkaessa liikenteessä tuli olla viisi linja-autoa.¹⁰⁵ Sopimuskausi oli 1.7.2014–30.6.2020.¹⁰⁶
 - Kohde 2 koski Turun ja Ruskon välisiä seutulinjoja.¹⁰⁷ Sopimuskauden alkaessa liikenteessä tuli olla neljä linja-autoa. Sopimuskausi oli 1.7.2014–30.6.2020.¹⁰⁸
 - Kohde 3 koski Raision ja Kaarinan välisiä seutulinjoja sekä Kaarinan sisäistä paikallislinjaa.¹⁰⁹ Sopimuskauden alkaessa liikenteessä tuli olla kuusi linja-autoa. Sopimuskausi oli 1.7.2014–30.6.2019.¹¹⁰
46. Tarjouskilpailuun osallistui määräaikaan mennessä kaksi liikenteenharjoittajaa: TLO ja Onnibus Oy. TLO antoi osatarjoukset¹¹¹ kaikkiin kolmeen kohteeseen 28.8.2013.¹¹² TLO:n osatarjoukset olivat kaikkien kohteiden osalta

¹⁰³ Liite F.186 Tarjouspyyntö 3/2013, s. 14.

¹⁰⁴ Kohteen 1 linjanumerot olivat Turun ja Raision välisillä seutulinjoilla 201, 203, 206 ja 300 sekä Raision sisäisillä paikallislinjoilla R1 ja R2, ks. liite F.201 Tarjouskilpailun 3/2013 ratkaisu optiosta, s. 1.

¹⁰⁵ Ks. tarkemmat kuvaukset kohteissa vaadituista linja-autoista liite 1, luku 5.2.1.

¹⁰⁶ Liite F.186 Tarjouspyyntö 3/2013, s. 3.

¹⁰⁷ Kohteen 2 linjanumerot olivat 301, 302 ja 303, ks. liite F.201 Tarjouskilpailun 3/2013 ratkaisu optiosta, s. 1.

¹⁰⁸ Liite F.186 Tarjouspyyntö 3/2013, s. 3.

¹⁰⁹ Kohteen 3 linjanumerot olivat Raision ja Kaarinan välisillä seutulinjoilla 220 ja 221 sekä Kaarinan sisäisellä paikallislinjalla K1, ks. liite F.201 Tarjouskilpailun 3/2013 ratkaisu optiosta, s. 1.

¹¹⁰ Liite F.186 Tarjouspyyntö 3/2013, s. 3.

¹¹¹ TLO:n nimissä tarjouskilpailussa 3/2013 annetuista osatarjouksista käytetään jäljempänä myös yhdessä nimitystä ”yhteis-tarjous”.

¹¹² Liite F.194 TLO:n tarjous tarjouskilpailu 3/2013 kohde 1; liite F.195 TLO:n tarjous tarjouskilpailu 3/2013 kohde 2; ja liite F.196 TLO:n tarjous tarjouskilpailu 3/2013 kohde 3. TLO:n kohteen 1 tarjoushinta oli 1 017 627 euroa/vuosi, kohteen 2 tarjoushinta 851 209 euroa/vuosi ja kohteen 3 tarjoushinta 1 596 514 euroa/vuosi. Tarjousasiakirjat allekirjoittivat TLO:n hallituksen puheenjohtaja B ja TLO:n hallituksen jäsen E. Onnibus Oy:n tarjous oli kohteissa 1 ja 2 TLO:n tarjousta noin 50 000 euroa/vuosi kalliimpi. Kohteessa 3 Onnibus Oy:n tarjous oli noin 3 000 euroa edullisempi, mutta TLO voitti kohteen kaluston laatupisteiden ansiosta, ks. Turun kaupunkiseudun joukkoliikennelaatukunnan kokouspöytäkirja, liite F.197 Tarjouskilpailun 3/2013 ratkaisu, s. 5–7. Tilaaja laski tarjoushinnat kertomalla tarjouspyynnön liitteessä ilmoittamansa arvioidut vuosittaiset suoritelmäärät tarjoituilla yksikköhinnoilla, ks. liite F.191 Tarjouspyyntö 3/2013, liite 6a, s. 11; liite F.192 Tarjouspyyntö 3/2013, liite 6b, s. 10; ja liite F.193 Tarjouspyyntö 3/2013, liite 6c, s. 8.

kokonaistaloudellisesti edullisimmat, ja 11.9.2013 tilaaja teki hankintapäätöksen, jolla TLO valittiin palveluntuottajaksi.¹¹³ Tilaaja solmi kohteiden hankintasopimukset TLO:n kanssa 4.10.2013.¹¹⁴

47. TLO ei ilmoittanut tarjouksessa käyttävänsä alihankkijoita palvelun tuottamisessa tai toimivansa ryhmittymänä.¹¹⁵ Kohteiden liikennöinnistä vastasivat kuitenkin TLO:n osakasyhtiöt jäljempänä luvussa 8.2.2 kuvatun liiketointamallin mukaisesti.¹¹⁶

8.1.2 Tarjouskilpailu 1/2014

48. Tarjouskilpailussa 1/2014 tilaaja kilpailutti Kaarinan sisäiset linjat ensimmäistä kertaa. Tarjouskilpailussa ei voinut antaa osatarjouksia. Tilaaja julkaisi hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön 22.4.2014. Tarjous tuli antaa 3.6.2014 mennessä.¹¹⁷
49. Tilaaja ilmoitti kohteen alustavat reitit sekä kalusto- ja liikennöintimäärät tarjouspyynnössä.¹¹⁸ Sopimuskauden alkaessa liikenteessä tuli olla kolme pienlinja-autoa sekä yksi linja-auto.¹¹⁹ Sopimuskausi oli 1.8.2014–30.6.2019.¹²⁰
50. Tarjouskilpailuun osallistui määräaikaan mennessä kaksi liikenteenharjoittajaa: TLO sekä Grandellin Liikenne Oy:n ja Vesman Liikenne Oy:n muodostama ryhmittymä. TLO antoi tarjouksen 30.5.2014.¹²¹ TLO:n tarjous oli

¹¹³ Liite F.197 Tarjouskilpailun 3/2013 ratkaisu, s. 2–4.

¹¹⁴ Liite F.198 Tarjouskilpailu 3/2013 kohde 1 sopimus; liite F.199 Tarjouskilpailu 3/2013 kohde 2 sopimus; ja liite F.200 Tarjouskilpailu 3/2013 kohde 3 sopimus. Sopimukset allekirjoitti TLO:n hallituksen puheenjohtaja B. Tilaaja varasi tarjouspyynnössä oikeuden jatkaa hankintasopimuksia sopimuskauden päättymisen jälkeen kolmella vuodella. Tilaaja kuitenkin päätti 14.9.2016 olla käyttämättä optiota minkään kohteen osalta, ks. liite F.186 Tarjouspyyntö 3/2013, s. 3; ja liite F.201 Tarjouskilpailun 3/2013 ratkaisu optiosta, s. 1.

¹¹⁵ Liite F.194 TLO:n tarjous tarjouskilpailu 3/2013 kohde 1, s. 1, kohta 2, ja s. 3, kohta 4; liite F.195 TLO:n tarjous tarjouskilpailu 3/2013 kohde 2, s. 1, kohta 2, ja s. 3, kohta 4; ja liite F.196 TLO:n tarjous tarjouskilpailu 3/2013 kohde 3, s. 1, kohta 2, ja s. 3, kohta 4.

¹¹⁶ TLO haki tilaajalta luvan osakkaidensa käyttämiseen alihankintana voittamiensa tarjouskohteiden osalta 20.11.2014, ks. liite F.175 Tilaajan selvitys alihankkijoista 1.3.2016, s. 5.

¹¹⁷ Liite F.202 Päivitetty tarjouspyyntö 1/2014, s. 3, kohdat 1 ja 3, ja s. 12–13, kohta 20. Tilaaja julkaisi 20.5.2014 päivitetyn tarjouspyynnön, jossa siirtymäajan pituutta pidennettiin kolmesta kuuteen kuukauteen ja liikennöitävien tuntien määrästä vähennettiin noin 250 tuntia, ks. liite F.202 Päivitetty tarjouspyyntö 1/2014, s. 7 kohta 7; liite F.205 Päivitetty tarjouspyyntö 1/2014, liite 5, s. 14; ja liite F.206 Tarjouspyyntö 1/2014, liite 5, s. 14.

¹¹⁸ Kilpailutus sisälsi Kaarinan sisäiset linjat K2, K3, K4 ja K5, liite F.202 Päivitetty tarjouspyyntö 1/2014, s. 3, kohta 1, ja s. 8, kohta 7; ja liite F.205 Päivitetty tarjouspyyntö 1/2014, liite 5. Tarjouskilpailun ratkaisun jälkeen, mutta ennen liikennöinnin aloittamista tilaaja teki sopimusmuutoksen, jolla kohteeseen lisättiin vielä yksi pienlinja-auto lisää ja sitä liikennöitiin linjatunnuksella K6, ks. liite F.209 Tarjouskilpailu 1/2014 sopimus, s. 3; ja liite F.12 Tilaajan vastaus 29.4.2019 liittyen tarjouskilpailukysymyksiin 11.4.2019.

¹¹⁹ Ks. tarkemmat kuvaukset kohteissa vaadituista linja-autoista liite 1, luku 5.3.1.

¹²⁰ Liite F.202 Päivitetty tarjouspyyntö 1/2014, s. 3.

¹²¹ Liite F.207 TLO:n tarjous tarjouskilpailu 1/2014. Tarjousasiakirjan allekirjoitti TLO:n hallituksen puheenjohtaja B.

edullisin, ja 11.6.2014 tilaaja teki hankintapäätöksen, jolla TLO valittiin palveluntuottajaksi.¹²² Tilaaja solmi hankintasopimuksen TLO:n kanssa 22.7.2014.¹²³

51. TLO ei ilmoittanut tarjouksessa käyttävänsä alihankkijoita palvelun tuottamisessa tai toimivansa ryhmittymänä.¹²⁴ Osa TLO:n osakasyhtiöistä kuitenkin vastasi kohteiden liikennöinnistä jäljempänä luvussa 8.2.2 kuvatus liiketoimintamallin mukaisesti.
52. Tilaaja varasi tarjouspyynnössä oikeuden jatkaa hankintasopimusta sopimuskauden päättymisen jälkeen kolmella vuodella.¹²⁵ Tilaaja päätti 7.6.2017 järjestetyssä kokouksessa, että optiokaudelle solmitaan uusi liikennöintisopimus.¹²⁶ Uutta liikennöintisopimusta ei kuitenkaan tehty, mutta liikennöintiä jatkettiin 7.6.2017 tehdyn päätöksen mukaisesti.¹²⁷ Option käyttöön perustuvaksi sopimuskaudeksi määritettiin 1.7.2019–30.6.2022.¹²⁸

8.1.3 Tarjouskilpailu 2/2016

53. Tarjouskilpailussa 2/2016 tilaaja kilpailutti useita Turun kaupungin sisäisiä linjoja Paattisten suuntaan. Tarjouskilpailussa ei voinut antaa osatarjouksia. Tilaaja julkaisi hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön 13.5.2016. Tarjous tuli antaa 5.9.2016 mennessä.¹²⁹
54. Tilaaja ilmoitti tarjouspyynnössä liikennöintikohteiden alustavat reitit sekä kalusto- ja liikennöintimäärät.¹³⁰ Sopimuskauden alkaessa liikenteessä tuli olla 16 linja-autoa.¹³¹ Sopimuskausi on 27.9.2017–30.6.2024.¹³²
55. Tarjouskilpailuun osallistui määräaikaan mennessä kolme liikenteenharjoittajaa: LS-Liikennelinjat, Savonlinja sekä Turkubus Oy.¹³³ LS-Liikennelinjat

¹²² Tarjouskilpailun valintaperusteena oli halvin hinta, ks. liite F.202 Päivitetty tarjouspyyntö 1/2014, s. 10. TLO:n tarjoushinta oli 443 498 euroa/vuosi ja toiseksi tulleen tarjousyhteenliittymän tarjoushinta oli 572 822 euroa/vuosi, ks. liite F.208 Tarjouskilpailun 1/2014 ratkaisu, s. 2–3. Tilaaja laski tarjoushinnat kertomalla tarjouspyynnön liitteessä ilmoittamansa arvioidut vuosittaiset suoritelmäärät tarjotuilla yksikköhinnoilla, ks. liite F.205 Päivitetty tarjouspyyntö 1/2014, liite 5, s. 14.

¹²³ Liite F.209 Tarjouskilpailu 1/2014 sopimus. Sopimuksen allekirjoitti TLO:n hallituksen puheenjohtaja B.

¹²⁴ Liite F.207 TLO:n tarjous tarjouskilpailu 1/2014, s. 1, kohta 2, ja s. 3, kohta 4.

¹²⁵ Liite F.202 Päivitetty tarjouspyyntö 1/2014, s. 3.

¹²⁶ Liite F.210 Tarjouskilpailun 1/2014 ratkaisu optiosta, s. 1.

¹²⁷ Liite F.174 Tilaajan vastaus selvityspyyntöön 22.1.2021.

¹²⁸ Liite F.210 Tarjouskilpailun 1/2014 ratkaisu optiosta, s. 1.

¹²⁹ Liite F.211 Tarjouspyyntö 2/2016, s. 2 ja 18.

¹³⁰ Kilpailutus sisälsi Turun kaupungin sisäiset linjat 21, 21A, 21B, 22, 22A, 22B, 22M, 22X, 23, 23A, 23B, 77, 78 ja 82, liite F.211 Tarjouspyyntö 2/2016, s. 1–2 ja 6.

¹³¹ Ks. tarkemmat kuvaukset kohteissa vaadituista linja-autoista liite 1, luku 5.4.1.

¹³² Tilaaja varasi tarjouspyynnössä oikeuden jatkaa hankintasopimusta sopimuskauden päättymisen jälkeen kolmella vuodella, liite F.211 Tarjouspyyntö 2/2016, s. 1–2. Tilaaja päätti 18.9.2019 järjestetyssä kokouksessa, että liikennöintisopimukseen liitettävä optio lunastetaan ja liikennöintiä jatketaan 30.6.2027 saakka, ks. Turun kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunnan kokouspöytäkirja, saatavissa: <<https://ah.turku.fi/tksjlk/2019/0918011x/3960037.htm>>, vierailtu 21.9.2021.

¹³³ Liite F.216 Tarjouskilpailun 2/2016 ratkaisu, s. 1.

antoi tarjouksen 1.9.2016.¹³⁴ LS-Liikennelinjojen tarjous oli kokonaistaloudellisesti edullisin, ja 28.9.2016 tilaaja teki hankintapäätöksen, jolla LS-Liikennelinjat valittiin palveluntuottajaksi.¹³⁵ Tilaaja solmi hankintasopimuksen LS-Liikennelinjojen kanssa 27.10.2016.¹³⁶

56. LS-Liikennelinjat ei ilmoittanut tarjouksessa käyttävänsä alihankkijoita palvelun tuottamiseen tai toimivansa ryhmittymänä.¹³⁷ LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöt vastasivat kuitenkin liikennöinnin tuottamisesta kokonaisuudessaan jäljempänä luvussa 8.3.2 kuvatun liiketoimintamallin mukaisesti.

8.2 TLO:n toiminta

8.2.1 Yhteisymmärrys TLO:n toiminnan organisoimisesta

57. TLO:n osakasyhtiöt allekirjoittivat vuonna 1994 osakassopimuksen, jonka nojalla osakkailla oli oikeus ja velvollisuus vastata TLO:n liikennöinnistä osakelukunsa osoittamassa suhteessa sekä saada siitä vastikkeena **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]** tilaajalta saaduista tuloista sen jälkeen, kun niistä oli vähennetty juoksevat kulut ja TLO:lle jäävä osuus.¹³⁸ Sopijapuolet sitoutuivat olemaan luovuttamatta TLO:n osakkeita ilman, että myös luovutuksen saaja sitoutui osakassopimukseen. Osakassopimus oli irtisanottavissa kahden vuoden irtisanomisajalla, kuitenkin aikaisintaan 31.12.2014, ja osapuolet sitoutuivat

¹³⁴ Liite F.215 LS-Liikennelinjojen tarjous tarjouskilpailu 2/2016. Tarjouksen lähettäjäksi kirjattiin LS-Liikennelinjojen hallituksen jäsen D, ja tarjouskilpailun yhteyshenkilöksi ilmoitettiin LS-Liikennelinjojen hallituksen puheenjohtaja H.

¹³⁵ LS-Liikennelinjojen tarjous oli 2 765 206 €/vuosi, toiseksi tulleen Turkubus Oy:n tarjous oli 2 831 416 €/vuosi ja kolmanneksi tulleen Savonlinjan tarjous oli 3 061 927 €/vuosi, liite F.216 Tarjouskilpailun 2/2016 ratkaisu, s. 2–3. Tilaaja laski tarjoushinnat kertomalla tarjouspyynnön liitteessä ilmoittamansa arvioitua vuosittaiset suorittemäärät tarjotuilla yksikköhinnoilla, ks. liite F.214 Tarjouspyyntö 2/2016, liite 5, s. 39.

¹³⁶ Liite F.217 Tarjouskilpailu 2/2016 sopimus. Sopimuksen allekirjoitti LS-Liikennelinjojen hallituksen puheenjohtaja H, liite F.217, s. 21.

¹³⁷ Liite F.215 LS-Liikennelinjojen tarjous tarjouskilpailu 2/2016, s. 9. LS-Liikennelinjat ilmoitti tilaajalle keväällä 2017, että se haluaisi tarjouksessa ilmoittamastaan poiketen hoitaa kohteen liikennöinnin vaatiman henkilöstön alihankintana osakkailtaan, ks. liite F.173 Tilaaajan vastaus selvityspyyntöön 20.9.2019, osa 2, s. 2–3. Tilaaja ilmoitti LS-Liikennelinjoille, ettei se voisi käyttää alihankkijoita, koska se on tarjouksessaan ilmoittanut, ettei alihankintaa käytetä. LS-Liikennelinjat päätyi lopulta **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]** tarvittavan työvoiman ja kaluston osakkailtaan. Tilaaja katsoi, ettei **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]** työvoiman käyttö muodostanut alihankintaa, eikä sitä siksi tarvinnut hyväksyttävä tilaajalla, ks. liite F.172 Tilaaajan vastaus selvityspyyntöön 20.9.2019, osa 1. **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]** Alihankinta on linja-autoalan kokonaispalvelua, jonka arvonlisävero on 10 prosenttia, **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**. Alihankinta on tyyppisesti ilmoitettava tilaajalle tarjouksen yhteydessä, ks. liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 14, kohta 23a; ja liite A.52 Muurinen tarkennus vastaukseen selvityspyyntöön 15.2.2019, s. 1.

¹³⁸ Sopimuksen mukaan TLO:n toiminnan piiriin sisällytettiin osakkeenomistajien harjoittama linjaliikenne ja säännölliset koululaiskuljetukset Turun, Raision, Kaarinan, Naantalien, Liedon, Piikkiön, Paimion, Ruskon, Vahdon, Nousiaisten, Maskun, Mynämäen, Rymättylän, Merimaskun, Mietoisten, Lemun, Askaisten ja Velkuan alueella. Liite B.64 TLO:n osakassopimus 1994, s. 2, kohdat 1 ja 2. Ks. TLO:lle muodostuvasta osuudesta jäljempänä alaviite 177.

noudattamaan sopimusta sopimussakon uhalla.¹³⁹ Viraston tiedossa ei ole, että osakassopimusta olisi irtisanottu.¹⁴⁰

58. TLO:n yhtiöjärjestyksessä on vuodesta 1994 lähtien ollut määräys, jonka mukaan päätös tarjouskilpailuun osallistumisesta on tehtävä yhtiökokouksessa annettujen äänten ja kokouksessa edustettujen osakkeiden 3/4 määräenemmistöllä.¹⁴¹
59. Joukkoliikennelain voimaantulon jälkeisten Turun seudun paikallis- ja seutuliikenteen järjestämistavan muutosten vaikutuksista TLO:n toimintaan keskusteltiin ensimmäisen kerran 5.3.2012 järjestetyssä hallituksen kokouksessa. Jalon Liikenteen edustaja E esitti kokouksessa, että TLO:n tulisi jatkossa tuottaa "huomattavasti enemmän voittoa omistajilleen" ja että tuleviin markkinoiden "radikaaleihin" muutoksiin tulisi varautua keräämällä mahdollisimman paljon omaa pääomaa.¹⁴² Seuraavassa, 14.3.2012 järjestetyssä hallituksen kokouksessa päätettiin, että esitetty pääoman lisääminen toteutettaisiin korottamalla osakasyhtiöiltä perittäviä toimintapalkkioita.¹⁴³
60. Vuotta myöhemmin 11.4.2013 järjestetyssä yhtiökokouksessa TLO:n osakasyhtiöt päättivät yksimielisesti valtuuttaa TLO:n hallituksen päättämään yhtiön osallistumisesta tuleviin Föli-liikenteen tarjouskilpailuihin. Yhtiökokouksessa olivat paikalla kaikki asianosaisten osakasyhtiöiden edustajat

¹³⁹ Liite B.64 TLO:n osakassopimus 1994, s. 4, kohta 9, ja s. 5, kohdat 11 ja 12. Tämän esityksen kohteena olevista TLO:n osakasyhtiöistä osakassopimuksen allekirjoittivat Lehtisen Linja, Jalon Liikenne vanhalla nimellään Åke Jalo Oy, Muurinen vanhalla nimellään Antti Muurinen Oy, Nyholm vanhalla nimellään V. Nyholm Oy ja Citybus vanhalla nimellään Liikenneyhtiö Aarno ja Matti Virtanen, ks. alaviitteet 43, 53, 58 ja 69. Savonlinja tuli TLO:n osakkaaksi vuonna 1996 ostettuaan Linjaliikenne Onni Laaksonen Oy:n, Aatto Heinonen Oy:n, Olavi Jalosen Liikenne Oy:n ja Liikenneyhtiö M. Koski Oy:n, jotka kaikki allekirjoittivat vuoden 1994 osakassopimuksen, ks. liite A.17 Savonlinjan vastaus selvityspyyntöön 7.3.2018, s. 6, kohta 4b. Ks. osakassopimuksen allekirjoittajat, liite B.64 TLO:n osakassopimus 1994, s. 6–7. Sopimuksen kohdan 9 mukaisesti sopimus sitoi myös yrityskaupan seurauksena osakkaaksi tullutta Savonlinjaa, liite B.64 TLO:n osakassopimus 1994, s. 4, kohta 9.

¹⁴⁰ TLO:n virastolle antaman selvityksen mukaan 1990-luvulla solmitut osakassopimukset eivät olisi enää olleet voimassa vuonna 2014, liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 10, kohta 12. Myös Lehtisen Linja on muistellut, ettei TLO:ssa ollut osakassopimusta, jonka perusteella ajoja olisi jaettu, ks. liite A.6 Muistio puhelinkeskustelusta 29.8.2019 (KKV, Lehtisen Linja), s. 1. Virasto pitää näkemyksiä sopimuksen sanamuodon vastaisina ja epäuskottavina. Savonlinja on vastineessaan viitannut osakassopimukseen voimassa olevana ja sitovana, ks. Savonlinjan vastine 16.3.2021 viraston 15.2.2021 päiväystä päätös- ja seuraamusmaksuesitysluonnoksesta (jäljempänä "Savonlinjan vastine"), s. 27–28. Savonlinjan edustaja I on viitannut osakassopimukseen jo viraston kuulemisella vuonna 2016: "[o]sakassopimus määrittelee niin et se liikenne mikä TLO:ssa kulloinkin sit on ni prosenttiosuuden mukaan ajetaan se liikenne –", ks. liite C.131 Savonlinjan kuuleminen 24.5.2016, s. 5. Vuoden 1994 osakassopimukseen viitattiin myös vuonna 2003 TLO:n ja sen silloisten osakasyhtiöiden sekä J. Vainion Liikenne Oy:n välillä allekirjoitetussa sopimuksessa, jossa todetaan, että "Vainio sitoutuu välittömästi tämän sopimuksen liitteinä olevien hakemusten mukaisten linjaliikennelupien tultua voimaan allekirjoittamaan osakassopimuksen ja noudattamaan kaikkia osakassopimuksen määräyksiä. TLO:n osakassopimus sitoo edelleen TLO:n nykyisiä osakkeenomistajia", liite B.67 TLO:n ja J. Vainion Liikenne Oy:n välinen sopimus 2003, s. 3, kohta 6.

¹⁴¹ Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0142120-2, Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö, yhtiöjärjestys 1994–2001, 16 §; yhtiöjärjestys 2001–2003, 16 §; yhtiöjärjestys 2003–2009, 16 §; yhtiöjärjestys 2009–2011, 16 §; Alma yhtiöjärjestys 2011–2016, 11 §; ja yhtiöjärjestys 2016–2020, 11 §.

¹⁴² Liite D.133 TLO:n hallituksen kokous 5.3.2012, s. 1–2, kohta 5.1. Kokouksessa olivat paikalla kaikki TLO:n osakasyhtiöt sekä TLO:n toimitusjohtaja.

¹⁴³ Kokouspöytäkirjaan kirjattiin, että omaa pääoman kartutettiin "puskuripääomaksi tulevia yhteisiä investointeja varten", liite D.132 TLO:n hallituksen kokous 14.3.2012, s. 1, kohta 4. Kokouksessa olivat paikalla kaikki TLO:n osakasyhtiöt sekä TLO:n toimitusjohtaja.

sekä TLO:n toimitusjohtaja.¹⁴⁴ Yhtiökokouksen päätöksen jälkeen TLO:n hallituksessa keskusteltiin säännönmukaisesti tarjouskilpailuihin osallistumisesta.¹⁴⁵

61. 11.4.2013 järjestetyn yhtiökokouksen lisäksi TLO:ssa valmistauduttiin joukkoliikenteen järjestämistä koskeviin muutoksiin seuraavin toimenpitein:
 - i. 16.7.2013 järjestetyssä ylimääräisessä yhtiökokouksessa osakasyhtiöt päättivät TLO:n tilikauden päättymisen ajankohdan muuttamisesta. Muutoksen taustalla olivat toimialan uudet liikennöintisopimukset, jotka alkoivat valtakunnallisesti 1.7.2014.¹⁴⁶
 - ii. 5.8.2014 järjestetyssä hallituksen kokouksessa TLO:n hallitus vahvisti liiketoimintamallin, jonka perusteella kaikki TLO:n osa-

¹⁴⁴ Yhtiökokouksessa osakasyhtiöt myös keskustelivat alkusyksystä 2013 julkaistavista tarjouspyyntöasiakirjoista. Liite D.137 TLO:n yhtiökokous 11.4.2013, s. 1–2, kohdat 8.1 ja 8.3. TLO:n vuonna 2011 hyväksytyn yhtiöjärjestyksen mukaisesti osakkaiden ”yhteistoimintaliikennettä” koskevaan tarjouskilpailuun osallistuminen TLO:n nimissä edellytti yhtiökokouksen päätöstä sekä vähintään 3/4 kannatusta annetuista äänistä ja yhtiökokouksessa edustetuista osakkeista, ks. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0142120-2, Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö, yhtiöjärjestys 2016–2020, 11 §.

¹⁴⁵ Liite C.129 Muurisen kuuleminen 24.5.2016, s. 12; liite C.130 Nyholmin kuuleminen 24.5.2016, s. 4; ja liite C.131 Savonlinjan kuuleminen 24.5.2016, s. 4. Ks. myös seuraavat hallituksen kokouspöytäkirjat, joissa päätettiin useisiin sellaisiin tarjouskilpailuihin osallistumisesta, jotka eivät ole esityksen kohteena: liite D.136 TLO:n hallituksen kokous 5.8.2014 (13/2014), s. 2, kohta 6 Naantalin tarjouskilpailusta; liite D.140 TLO:n hallituksen kokous 14.5.2013, s. 1, kohdat 4 ja 5 koskien Uudenkaupungin ja Jyväskylän kilpailutuksia (Savonlinja ei edustettuna kokouksessa); liite D.141 TLO:n hallituksen kokous 30.5.2013, s. 1, kohdat 4 ja 5 koskien Pyhärannan ja Nousiaisten tarjouskilpailuja; liite D.142 TLO:n hallituksen kokous 3.10.2013, s. 2, kohta 4 Oulun kaupungin tarjouskilpailusta; liite D.143 TLO:n hallituksen kokous 12.12.2013, s. 2, kohta 5 useista eri Turun seudun ja HSL:n tarjouskilpailuista; liite D.144 TLO:n hallituksen kokous 24.2.2014, s. 2, kohta 5 useista eri Turun seudun tarjouskilpailuista; liite D.145 TLO:n hallituksen kokous 11.3.2014, s. 11, kohta 3 HSL:n tarjouskilpailuista; liite D.146 TLO:n hallituksen kokous 21.3.2014, s. 1, kohdat 4 ja 5 HSL:n ja Turun seudun tarjouskilpailuista; liite D.147 TLO:n hallituksen kokous 28.3.2014, s. 1, kohta 5 Turun seudun tarjouskilpailusta (Muurinen ja Savonlinja eivät edustettuina kokouksessa); liite D.148 TLO:n hallituksen kokous 22.4.2014, s. 1, kohta 2 HSL:n tarjouskilpailusta (Jalon Liikenne ei edustettuna kokouksessa); liite D.149 TLO:n hallituksen kokous 24.6.2014, s. 2, kohta 4 Liedon tarjouskilpailusta (Savonlinjan edustaja I poistui klo 9.30); liite D.150 TLO:n hallituksen kokous 5.8.2014 (14/2014), s. 1, kohta 2 Naantalin tarjouskilpailusta; liite D.151 TLO:n hallituksen kokous 3.12.2014, s. 2, kohta 5 HSL:n tarjouskilpailusta (Savonlinja ja Lehtisen Linja ei edustettuina kokouksessa); liite D.152 TLO:n hallituksen kokous 20.4.2015, s. 2, kohta 5 Paimion tarjouskilpailusta (Citybus ja Lehtisen Linja ei edustettuina kokouksessa); liite D.153 TLO:n hallituksen kokous 1.3.2016, s. 2, kohta 8 Turun seudun tarjouskilpailuista (Lehtisen Linja ei edustettuna kokouksessa); ja liite D.154 TLO:n hallituksen kokous 20.4.2016, s. 1, kohta 3 Turun seudun tarjouskilpailuista (Savonlinja ja Lehtisen Linja ei edustettuina kokouksessa). Kaikki osakasyhtiöt olivat edustettuina kaikissa kokouksissa edellä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta. TLO:n toimitusjohtaja oli paikalla kaikissa kokouksissa lukuun ottamatta 14.5.2013 järjestettyä kokousta. Virasto ei ota kantaa edellä mainittuihin tarjouskilpailuihin mahdollisesti annettujen yhteistarjousten kilpailulainmukaisuuteen. Kokouksista esitetty näyttö kuitenkin osoittaa TLO:n piirissä vakiintuneen käytännön tarjouskilpailuihin osallistumista koskevasta päätöksenteosta hallituksen kokouksissa.

¹⁴⁶ Yhtiökokous muutti TLO:n tilikautta hallituksen esityksestä siten, että se päättyi kesäkuun viimeisenä päivänä (30.6.). Tilikauden muutoksesta keskusteltiin kaikkien osakkaiden kesken hallituksen kokouksessa 27.6.2013, ks. liite D.135 TLO:n hallituksen kokous 27.6.2013, s. 3, kohta 2. Kaikki osakasyhtiöt myös vastaanottivat TLO:n toimitusjohtajan lähettämän sähköpostin aiheesta, ks. liite B.103 TLO:n toimitusjohtajan sähköpostiviesti osakkeille hallituksen kokouksesta ja yhtiökokouksesta 12.7.2013 ”Yhtiökokous”, s. 4. Ks. myös liite D.134 TLO:n ylimääräinen yhtiökokous 16.7.2013, s. 2, kohta 6, josta käy ilmi, että kaikki yhtiön osakkeenomistajat sekä toimitusjohtaja olivat läsnä (s. 1, kohdat 1 ja 2), ja että yhtiökokous teki kokouksessa päätettävistä asioista yksimieliset päätökset (s. 3, kohta 8). Ks. myös Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0142120-2, Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö, tilinpäätös tilikaudelta 1.1.2013–30.6.2014, josta käy ilmi, että TLO tosiasiaissa myös toteutti kyseisen muutoksen pidentämällä edellistä tilikautta 18 kuukauteen 30.6.2014 saakka.

kasyhtiöiden tuottamasta joukkoliikenteestä syntyneet tuotot ohjattiin TLO:n taseeseen, josta ne maksettiin edelleen osakasyhtiöille niin sanottuina suoritekorvauksina.¹⁴⁷

- iii. 24.5.–12.12.2014 osakasyhtiöt sopivat Föli-liikenteen tuotanto-vastuun siirtämisestä osakasyhtiöille solmimalla TLO:n kanssa sopimukset linja-autoliikenteen alihankinnasta¹⁴⁸ ja henkilöstöpalvelujen käytöstä.¹⁴⁹

- 62. TLO:n osakasyhtiöiden päätöstä osallistua tarjouskilpailuun 3/2013 ei viraston tietojen mukaan tehty kirjallisesti. TLO:n toimitusjohtajan antaman selvityksen mukaan toimitusjohtaja kävi läpi tilaajan tarjouspyynnöt ja harkitsi itsenäisesti, mihin kohteisiin TLO voisi antaa tarjouksen.¹⁵⁰ Tarjouspyyntöjen karsinnan ja alustavan harkinnan jälkeen toimitusjohtaja haki hallituksen puheenjohtajalta vahvistuksen sille, oliko kohde sellainen, johon osakaat olivat kiinnostuneet investoimaan ja jota kannattaisi selvittää tarkemmin.¹⁵¹ Asiakirjanäyttö osoittaa, että tarjouskilpailuihin osallistumisesta keskusteltiin ja päätettiin säännönmukaisesti hallituksen kokouksissa.¹⁵² Viraston saamien tietojen mukaan Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus sopivat hallituksessa päätettävistä asioista jo ennen varsinaisia kokouksia.¹⁵³
- 63. Tarjouskilpailuun 1/2014 osallistumisesta sen sijaan tehtiin nimenomaisesti pöytäkirjattu päätös kaikkien osakasyhtiöiden kesken TLO:n hallituksen kokouksessa 7.5.2014. Kaikki hallituksen jäsenet sekä TLO:n toimitusjohtaja A olivat kokouspöytäkirjan mukaan läsnä kokouksessa, jossa sovittiin, että Jalon Liikenne hoitaa "yhden erityisauton alihankintana", ja että "Jalon Liikenteen edustaja E ja TLO:n toimitusjohtaja A valmistelevat tarjouksen".¹⁵⁴

¹⁴⁷ Hallitus myös päätti, että osakasyhtiöille maksettavista suoritekorvauksista vähennettäisiin [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: _____]. Kokouspöytäkirjan mukaan kokouksessa olivat läsnä kaikki asianosaisten osakasyhtiöiden edustajat sekä TLO:n toimitusjohtaja, ks. hallituksen kokouksen pöytäkirja, liite D.136 TLO:n hallituksen kokous 5.8.2014 (13/2014), s. 1, kohta 3, ja s. 2, kohta 6. Kokouksessa vahvistettu liiketoimintamalli vastasi 30.8.1994 solmituissa osakassopimuksissa sovittua liiketoimintamallia, ks. liite B.64 TLO:n osakassopimus 1994, s. 2, kohta 2.

¹⁴⁸ TLO solmi alihankintasopimukset Jalon Liikenteen, Muurisen, Nyholmin, Citybusin ja Savonlinjan kanssa 24.–27.5.2014 välisenä aikana. Liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 38–40, 44–52 ja 56–58.

¹⁴⁹ TLO solmi sopimukset henkilöstöpalveluiden käytöstä Jalon Liikenteen, Muurisen, Nyholmin ja Citybusin kanssa 12.6.2014 ja Savonlinjan kanssa 12.12.2014. Liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 26–27 ja 30–37.

¹⁵⁰ Liite C.128 TLO:n kuuleminen 25.1.2018, s. 20. TLO:n mukaan toimitusjohtaja teki päätöksen osallistumisesta pieniin kilpailutuksiin ja sellaisiin tarjouskilpailuihin, joiden liikennettä TLO oli aiemmin liikennöinyt, liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 17, kohta 26.

¹⁵¹ Liite C.128 TLO:n kuuleminen 25.1.2018, s. 20. Ks. vastaavasti myös liite A.2, s. 17, kohta 26.

¹⁵² Ks. edellä alaviite 145.

¹⁵³ TLO:n mukaan näillä oli "yhteiset intressit" yhtiössä, ks. liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 10, kohdat 8 ja 9a. Savonlinjan mukaan sillä ei ollut tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa hallituksen päätöksentekoon tai yhteisyrityksen jättämiin tarjouksiin. Savonlinjan selvityksen mukaan hallituksen kokouksissa "nuijittiin" etukäteen Jalon Liikenteen, Muurisen, Nyholmin ja Citybusin tekemiä ratkaisuja, ks. liite A.17 Savonlinjan vastaus selvityspyyntöön 7.3.2018, s. 4, kohta 1, s. 6–7, kohta 4b, ja s. 11, kohta 18d; sekä liite A.43 Muistio tapaamisesta 6.6.2019 (KKV, Savonlinja), s. 5. Myös Lehtisen Linja on todennut, ettei sen ja Savonlinjan mielipiteitä ja intressejä otettu huomioon Jalon Liikenteen, Muurisen, Nyholmin ja Citybusin päätöksenteossa, ks. liite A.6 Muistio puhelinkeskustelusta 29.8.2019 (KKV, Lehtisen Linja), s. 1.

¹⁵⁴ Liite D.138 TLO:n hallituksen kokous 7.5.2014, s. 2, kohta 4.1 "Kaarinan kilpailukierros".

Kyseisestä Kaarinan tarjouskilpailusta 1/2014 ja kohteen liikenteen järjestämisestä keskusteltiin jälleen hallituksen kokouksessa kaikkien osakkaiden kesken 2.7.2014 noin kuukausi ennen sopimuskauden alkamista.¹⁵⁵

64. TLO:n toimitusjohtaja suunnitteli ja laati TLO:n nimissä annetut yhteistarjoukset.¹⁵⁶ Toimitusjohtaja ei tiedustellut osakasyhtiöiltä, aikoivatko ne antaa itsenäisiä tarjouksia tarkasteltavana olevissa tarjouskilpailuissa. Toimitusjohtajan mukaan osakasyhtiöiden itsenäinen osallistuminen tarjouskilpailuihin, joihin annettiin tarjous TLO:n nimissä, olisi kuitenkin ollut yllättävää, sillä oli osakasyhtiöiden "elinehto", että niiden välisellä yhteistyöllä pystyttäisiin laajentamaan TLO:n liikennettä.¹⁵⁷ Toimitusjohtaja pitikin osakasyhtiöiden välistä yhteistyötä kannattavana ja kaikille osapuolille edullisena, vaikka samalla tiedosti osakkaiden olleen toistensa kilpailijoita.¹⁵⁸ Samoin osakasyhtiöt pitivät yhteistyötä itsestään selvänä, vaikka ne tunnistivatkin, että ne olisivat pystyneet toimimaan markkinoilla myös itsenäisesti.¹⁵⁹ Esimerkiksi Savonlinja toi esille, että se piti sekä TLO:ta että muita osakasyhtiöitä kilpailijoinaan.¹⁶⁰

¹⁵⁵ Liite D.139 TLO:n hallituksen kokous 2.7.2014, s. 1. kohta 3. Kokouksessa olivat paikalla kaikki TLO:n osakasyhtiöt ja TLO:n toimitusjohtaja.

¹⁵⁶ Ks. liite A.27 TLO:n lisäselvitys 12.11.2019, s. 4 ja 13–14, jonka mukaan toimitusjohtaja vastasi liikenteen suunnittelusta ja tarjousten tekemisestä. Ks. myös TLO:n tarjouslaskelmat kaikkiin tarjouskilpailujen 3/2013 ja 1/2014 kohteisiin, liite B.68; liite B.69; liite B.70; ja liite B.117. Ks. toimitusjohtajan tehtävistä tarkemmin myös liite A.45 TLO vastaus lisäselvityspyyntöön 30.5.2018, s. 2, kohta 5 (toimitusjohtaja arvioi omia ja osakasyhtiöiden resursseja ja päätti, järjestetäänkö liikenne omana tuotantona vai hankittiinko se osakkailta); liite A.32 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.1.2020, s. 6, kohdat 16 ja 17 (toimitusjohtaja määritteli työkohteet hankintayksikön vaatimuksiin perustuen), ja s. 8, kohta 28 (TLO suunnitteli työvuorojen optimoinnin ja osakasyhtiöiltä tilattavat työsuoritteet, mutta osakasyhtiöt laativat lopulliset kuljettajien työvuorot); ja liite A.44 TLO vastaus lisäselvityspyyntöön 28.2.2020, s. 5, kohta 11 (toimitusjohtajan vastuulla oli yhtiön juokseva hallinto ja päivittäinen liiketoiminta), ja s. 7, kohta 22 (TLO teki itsenäisesti tarjoukset julkisiin tarjouskilpailuihin, optimoi kilpailutettavat kohteet, suunnitteli voitettun liikenteen operoimisen valitun oman tuotannon ja alihankinnan välillä tehokkaimman tuotantotavan, suunnitteli ja hankki kaluston ja sen rahoituksen sekä hoiti liikennöintiin liittyvän asiakaspalvelun, laskutuksen ja muut vastaavat hallinnolliset palvelut).

¹⁵⁷ Liite C.128 TLO:n kuuleminen 25.1.2018, s. 21.

¹⁵⁸ Liite C.128 TLO:n kuuleminen 25.1.2018, s. 38: "meil on se osa-alue mis periaattees meidän on pakko tehdä, ja on järkevää tehdä, kuitenkin yhteistyötä vaik me ollaanki kilpailijoita niin kyllähän se tietysti siin kohtaa ku se koituu niinku, kaikkien eduks niin, ei se yhteistyö sillon varmaan oo väärin, eikä kiellettyä jos tota noin, jonkun asian sil taval et se kannattaa."

¹⁵⁹ Ks. Savonlinjan edustaja I:n vastaus kysyttäessä, oliko Savonlinja jättänyt itsenäisiä tarjouksia kilpailuissa, joihin myös TLO oli osallistunut, liite C.131 Savonlinjan kuuleminen 24.5.2016, s. 6: "se on siel TLO:ssa ollu se [seutu]liikenne ni sanotaan et siin nyt ollaan menty näitten perinteitten mukana – – jollei oltais TLO:n osakkaita ni ilman muuta ni, sit ois" ja "kuitenkin semmosii kohteit et mielellään niinku sanottu ni jaetaan vastuuta, vaik iso ollaankin mutta, jossain kohtaa sekin tulee niinku vastaan et isollakin voi olla tiukkaa ni. Ei haluta kuitenkaan sit iha niin paljo kantaa ja vastuuta ja velkaantuu." Ks. myös liite C.130 Nyholmin kuuleminen 24.5.2016, s. 9–10 puhuttaessa Fölin Naantalint seutukilpailutuksesta 3/2014: "Se oli kans aika iso kohde – – no SL [Savonlinja] ois pysyty tarjoomaan tietysti sen yksinki mut, kyl meil oli sillonki viel et ei oikein et, mielummin, näin – – [s]e liittys siihen tavallaan se meni niinku vanhan perinteen mukaan, tavallaan, ko me ajettiin samois suhteis sitä niit, linjoi ennenki, niin se säilyy niinko semmosenaan, maksaja vaan muuttus," ja liite C.129 Muurisen kuuleminen 24.5.2016, s. 13 puhuttaessa VARELY:n seutukilpailutuksesta välillä Mynämäki–Turku: "[k]yl se on sit taas se, ne vanhat perinteet tavallaan – –. Periaattees mä pystyisin kyllä yksinki tarjoomaan, mut me ollaan sitä hinkattu porukas nii, nii nii 30 vuotta pian 20 vuotta nii, voi hyvin olla et päädytään semmoseen et TLO tarjoo sen edelleen. Sitä en tiedä onks se sit, te mietitte sitä sitte et onks se laillista vai laitont mut."

¹⁶⁰ Ks. liite A.17 Savonlinjan vastaus selvityspyyntöön 7.3.2018, s. 4, kohta 1. Ks. myös liite A.20 Savonlinjan vastaus selvityspyyntöön 30.4.2020, s. 3, kohta 5a, jossa Savonlinja toteaa, että "[k]un kaikki vanhan lainsäädännön johdosta olemassa olleet yhteistyövelvoitteet TLO:n kanssa ovat poistuneet, on Savonlinja Oy kokenut yhteistyön kilpailijoiden kanssa kiusalliseksi." Tarjouskilpailun 3/2013 aikana Savonlinjan edustaja I on myös kiinnittänyt huomiota yhteistarjousten kilpailuoikeudelliseen arviointiin Jalon Liikenteen edustajalle 1.9.2013 lähettämässään sähköpostiviestissä, jossa todetaan: "[o]hessa vanhaa tekstiä

8.2.2 Liikennöinnin toteutus ja tulojen jako

65. TLO:n osakasyhtiöt tuottivat kokonaisuudessaan tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 voitettujen kohteiden liikennöinnin.¹⁶¹ Tarjouskilpailun 3/2013 kohteiden liikennöintiin osallistuivat kaikki TLO:n osakasyhtiöt ja tarjouskilpailun 1/2014 kohteiden liikennöintiin pääasiassa Jalon Liikenne, Citybus ja Muurinen.¹⁶² Osakasyhtiöiden omien varikkojen, kuljettajien ja kaluston lisäksi liikennöinnin tuottamiseen käytettiin linja-autoja, jotka hankittiin TLO:n nimissä, mutta jotka olivat osakasyhtiöiden hallinnassa.¹⁶³
66. TLO:n mukaan voitettujen kohteiden liikennöinti jaettiin ensisijaisesti niille osakkaille, jotka pystyvät hoitamaan sen tehokkaimmalla mahdollisella tavalla esimerkiksi varikon sijainti huomioiden.¹⁶⁴ Viraston näyttö kuitenkin osoittaa, että kaiken TLO:n voittaman liikenteen jakamista ohjasi tosiasias-
assa osakassopimuksen määräys, jonka mukaan osakkailla oli oikeus ja

mikä osui silmään... [– –] Tarjousyhteenliittymä TLO:n tapauksessa kyse ei ole kilpailunrajoituslain 5 §:n 2 momentissa sallitusta tarjousyhteenliittymästä. Sitä vastoin menettelyä on pidettävä lain 5 §:n 1 momentissa kiellettyä tarjouskartellina”, liite B.126 Savonlinjan edustajan sähköpostiviesti Jalon Liikenteelle 1.9.2013 ”vanhoja asioita”, s. 1. Myös Lehtisen Linja on todennut, ettei yhtiöllä ollut syytä kilpailla TLO:n kanssa samoissa tarjouskilpailuissa, sillä Lehtisen Linja pääsääntöisesti hyötyi TLO:ssa toteutetusta yhteistyöstä, liite A.6 Muistio puhelinkeskustelusta 29.8.2019 (KKV, Lehtisen Linja), s. 3. Ks. myös liite 1, luku 4.

¹⁶¹ Liite A.29 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, osa 2, s. 3, rivit 4 ja 9. TLO:n osakasyhtiöt ovat tuottaneet kokonaisuudessaan TLO:n nimissä voitettujen Föli-liikenteen tarjouskilpailujen liikennöinnin, liite A.29 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, osa 2, s. 3. TLO on tuonut esille, että tilaajan kilpailuttama Fölin seutuliikenne perustui TLO:n kehittämään liikennekokonaisuuteen, ks. liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 7. TLO:n osakkaat myös liikennöivät ennen Fölin perustamista tarjouskilpailujen 3/2013 ja 1/2014 kattamia reittejä yhteisten siirtymäajan liikennöintisopimusten nojalla, ks. liite A.44 TLO vastaus lisäselvityspyyntöön 28.2.2020, s. 21–22, kohta 46. Ks. myös liite C.130 Nyholmin kuuleminen 24.5.2016, s. 7, jossa Nyholmin edustaja B toteaa, että TLO ei osallistunut Turun sisäisen joukkoliikenteen kilpailutuksiin, vaan tarjosi niihin tarjouskilpailuihin ”mikä meil oli, porukkaan – – Kaarinaa, ja ne Rusko Vahto mitä näitä.”

¹⁶² Liite A.29 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, osa 2, s. 3, rivit 4 ja 9. Ks. tarkemmin liikenteen jaosta osakkaiden kesken liite 1, kohdat 52 ja kohta 170. Ks. myös liite D.139 TLO:n hallituksen kokous 2.7.2014, s. 1, kohta 3, jossa sovittiin muun muassa Kaarinan tarjouskilpailun 1/2014 kohteen liikenteen jakamisesta Jalon Liikenteen, Oy Andersson Ab:n, Muurisen ja Citybusin kesken, ja ks. myös liite B.104 TLO:n toimitusjohtajan sähköpostiviesti osakkaille autokiertojen jakamisesta 30.9.2014 ”VL: Sivu skannattu Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö”, sivu 1, jossa todetaan, että ”Kaarinan sisäinen liikenne ajetaan normalisti. (Jalo, Muurinen, Andersson, City)”. Anderssonin liikennöimä osuus siirrettiin sittemmin mainituille kolmelle osakkaalle, ks. liite 1, kohta 170.

¹⁶³ Ks. liite 1 kohdat 54–55 ja 171, joista käy tarkemmin ilmi kohteissa käytetty osakkaiden omistama ja niiden hallinnassa ollut kalusto. Uusi kalusto hankittiin TLO:n nimiin, mutta tosiasias-
Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]

[REDACTED], ks. edellä kohta 61 ja sen alaviite 147. TLO:n omistamasta kalustosta vuosina 2014–2019 keskimäärin noin kaksi kolmännestä oli osakasyhtiöiden käytössä ja hallinnassa. Vuosikohtainen osakasyhtiöiden hallinnassa ollut osuus TLO:n kalustosta oli 86 % vuonna 2014, 86 % vuonna 2015, 69 % vuonna 2016, 62 % vuonna 2017, 62 % vuonna 2018 ja 45 % vuonna 2019, liite A.28, s. 11–12. TLO tilasi kultakin osakasyhtiöltä varikkopalvelut niille ajoneuvoille, jotka olivat kyseisten osakasyhtiöiden hallinnassa, liite C.128 TLO:n kuuleminen 25.1.2018, 15–16; ja liite A.2, s. 13, kohta 21. Föli-liikennöinnin tuottamiseen käytettiin pääsääntöisesti osakasyhtiöiden kuljettajia. Vuonna 2017 TLO:ssa toteutettuun liikennöintiin käytettiin yhteensä **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]]** henkilötyövuoden edestä osakasyhtiöiden kuljettajia, ja omia kuljettajia TLO:lla oli 32, joten osakasyhtiöiden kuljettajien henkilötyövuosien osuus oli tästä **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]]**. Vuonna 2014 osuus oli **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]]**, vuonna 2015 **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]]** ja vuonna 2016 **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]]**. Vuonna 2013 TLO:lla oli 5 omaa kuljettajaa, eikä kuljettajia vuokrattu osakasyhtiöiltä lainkaan, liite C.128 TLO:n kuuleminen 25.1.2018, s. 18; ja liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 15, kohta 24, ja s. 16–17, kohta 25.

¹⁶⁴ Ks. liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 14–15, kohdat 23b, 23c ja 23d, ja s. 20, kohta 31, jossa todetaan, että osakasyhtiöiden omistussuhteet vastaisivat vain suuntaa antavasti niiden liikennöimää osuutta TLO:n liikenteestä. TLO:n mukaan ajoja ei jaettu omistussuhteiden perusteella vuosina 2015–2016 tapahtuneiden muutosten ja siirtymäkauden liikennöintisopimusten päättymisen jälkeen, ks. liite A.54 Muistio tapaamisesta 27.5.2019 (KKV, TLO), s. 2.

velvollisuus vastata TLO:n liikennöinnistä osakelukunsa osoittamassa suhteessa. Liikennöinnin lisäksi myös siitä saadut tulot jaettiin osakasyhtiöille osakassopimuksessa sovitun mukaisesti.¹⁶⁵

67. Käytännössä TLO:n toimitusjohtaja jakoi TLO:n voittamien tarjouskilpailujen 3/2013 ja 1/2014 liikennöinnin tilaajan laatimien aikataulujen pohjalta autokierroiksi, joista kukin oli ajettavissa yhdellä linja-autolla.¹⁶⁶ Osakasyhtiöt vastasivat niille osoitettuihin autokiertoihin perustuneiden ajosuoritteiden toteutuksesta.¹⁶⁷
68. Jokainen osakasyhtiö sai liikennöitäväkseen omistusosuuttaan vastaavan osuuden TLO:n liikennekentästä kokonaisuutena arvioiden. Toisin sanoen jokaista TLO:n liikennekenttään kuuluvaa yksittäistä liikennöntikohdetta ei jaettu kaikkien osakkaiden kesken, vaan omistusosuuksiin perustuva jako toteutettiin TLO:n koko liikennekentän tasolla. Näin ollen jokainen TLO:n voittama tarjouskilpailu kasvatti TLO:n liikennöintiä ja siten myös osakasyhtiöille jaetun kokonaisliikennöinnin määrää, vaikka osakasyhtiö ei olisi osallistunut kaikkien TLO:n voittamien tarjouskohteiden liikennöintiin.¹⁶⁸
69. Niin sanotun ajojen **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]** järjestelmän perusteella TLO:n toimitusjohtaja seurasi, että jaettuihin autokiertoihin perustuneet ajosuoritteet vastasivat sitä, mitä osakassopimuksessa oli sovittu liikennöinnin jakamisesta omistusosuuden mukaan. Samalla varmistettiin, että **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**.¹⁶⁹ TLO:n toimitusjohtaja **[AOJULK LS-**

¹⁶⁵ Ks. liite C.131 Savonlinjan kuuleminen 24.5.2016, s. 3: "TLO on tehnyt sitten, omasta vanhasta liikennekentästään omia tarjouksia et. Niis me ollaan sit sil omistusosuudellamme siellä mukana." ja s. 5: " – – kyl se on katottu, sen mukaan et tietysti, et jos tammönen kilpailu kun voitetaan ni se menee sen prosentiosuuden mukaan meille omistajille – –"; ja liite C.130 Nyholmin kuuleminen 24.5.2016, s. 4–5: "Meil on omistukset, prosentiosuutena osuutena sielt, TLO:st, kaikil seitsemäl. – – Ja nytte on tehty niinko, tavallaan sil taval et, TLO on ostanu autot, **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**

[], jokainen ajaa sen oman prosentiosuutensa siel, tavallaan. – – ne katotaan niinko, et **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]** ja, ja toi, ajot ajetaan kans prosenttiin mukaan." Osakassopimuksesta ks. kohta 57 ja siinä viitattu liite B.64 TLO:n osakassopimus 1994, s. 2, kohta 2. Oy Andersson Ab:n konkurssiin asettamisen jälkeen Jalon Liikenne, Nyholm, Citybus ja Muurinen vastasivat Oy Andersson Ab:n konkurssipesän A-Machinery:n omistusosuutta vastaavan osuuden liikennöinnistä; ks. liite B.101 TLO:n jakoasiakirja tammikuu 2016, s. 2, josta ilmenee, että Oy Andersson Ab osallistui liikennöintiin 3.1.2016 saakka, ja s. 5, josta ilmenee, että **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**

¹⁶⁶ Liite A.32 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.1.2020, s. 3, kohta 4, ja s. 5, kohta 12. Ks. myös liite A.17 Savonlinjan vastaus selvityspyyntöön 7.3.2018, s. 17, kohdat 32a ja 32b. Autokierto on kullekin kohteen edellyttämälle linja-autolle suunniteltu aikataulu ja reitti. TLO muokkasi tilaajan suunnittelemaa autokiertoa omaan liikennekenttäänsä soveltuviksi, ks. esim. liite B.76 TLO:n autokierrot 22.9.2014–19.4.2015, s. 31–58. TLO laati osakasyhtiöille niin sanotut lähtölistat, joissa esitettiin kootusti kaikki osakasyhtiön autokierrot, ks. liite B.77 TLO:n lähtölista 22.9.–31.12.2014.

¹⁶⁷ Liite A.32 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.1.2020, s. 3, kohta 2. Osakasyhtiöt vastasivat myös autokiertojen järjestämisestä kuljettajien työvuoroiksi, liite A.32 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.1.2020, s. 5, kohdat 11 ja 12, ja s. 6.

¹⁶⁸ Nämä osakasyhtiöt saivat liikennöitäväkseen jotakin muuta liikennettä siten, että kaikkien osakkaiden suhteellinen osuus liikennöinnistä pysyi samana, ks. edellä kohdat 66 ja 67 asiakirjaviittauksineen.

¹⁶⁹ Ks. liite B.73 TLO:n osakassopimuksen liite 1, s. 1; liite C.128 TLO:n kuuleminen 25.1.2018, s. 25; ja liite A.32 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.1.2020, s. 4, kohta 8. Osakassopimuksessa sovitusta ks. kohta 57. Ks. myös Savonlinjan edustaja I:n kuvaus **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]** järjestelmästä, liite C.131 Savonlinjan kuuleminen 24.5.2016,

Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED] autokierrot ja [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]] järjestelmän avulla seurasi, että autokierroista kertyneet [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]] vastasivat osakasyhtiöiden omistusosuuden perusteella määriteltäviä [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]].¹⁷⁰ Kuakin osakasyhtiö oli siis oikeutettu omistusosuuttaan vastaavaan osuuteen [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]]. Tarvittaessa toimitusjohtaja [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]] mitä osakassopimuksessa oli sovittu liikennöinnin jakamisesta omistusosuuksien mukaan.¹⁷¹ Liiketoimintamallin perusteella kaikki TLO:n osakasyhtiöt saivat osakassopimuksessa sovitun osuuden TLO:n piirissä toteutetun liikennöinnin tuloista riippumatta siitä, osallistuivatko osakasyhtiöt kaikkien kohteiden liikennöintiin. TLO:n osakassopimuksen liitteen mukaan [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]] kontrolloitiin kuukausittain.¹⁷²

70. [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]]
[REDACTED]

s. 5–6: "[o]sakassopimus määrittelee niin et se liikenne mikä TLO:ssa kulloinkin sit on ni prosenttiosuuden mukaan ajetaan – ja se liikenne on sit niinku [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]] – [n]i sen mukasest jyvitetään ja kotoaan et se menee liikenteen ostot ja ajot menee – – niin oikeudenmukasesti ku se on mahdollista – – et sieltä ku sä oot tehny ne ajosarjat ni sieltä katotaan et minkä verran niinku meil [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]] – [j]a näist ajosarjoista minkä mukaan kaikki ajaa ni niist rakentuu se [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]], et jos siel on nyt [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]] on se [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]] – ni sil [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]] on – – mikä meidän täytyy siältä siin [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]] tarkasteluajassa, kuuluu meille tulla et. – – Sieltä tulee raportti sitten et – [t]än verran TLO:lla on tullu kuukaudes tuloja ja teiän [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]]."

¹⁷⁰ Esim. liite B.61 TLO:n toimitusjohtaja A:n sähköpostiviesti osakkaille 23.7.2014 "1.ISOjako", s. 1 ja 93. Asiakirja on TLO:n toimitusjohtaja A:n 23.7.2014 osakkaille lähettämä sähköpostiviesti, jossa ensi kertaa katsotaan Fölin kilpailutusten vaikutuksia [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]] järjestelmään. Mukana myös tarjouskilpailun 3/2013 ajojen jaot ja [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]], ks. s. 22–39. Toimitusjohtaja antoi kullekin autokierrolle numeron (s. 90–91 "lähtölista"), ja jokainen näistä numeroiduista autokierroista [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]] (s. 2–89 "lähtölista"), ja [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]] autokierroista muodostui lopulta sen hetkinen [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]] tulos (s. 93). Esimerkiksi sivut 22–23 sisältävät Lehtisen Linjan ajalla 12.8.–21.9.2014 liikennöimän autokierron numero 420 liikennöinnistä kertyneet [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]]. Autokierto 420 sisältää tarjouskilpailun 3/2013 kohteen 2 linjojen 301–303 liikennöintiä päivittäin yhteensä 18 tuntia 5 minuuttia ja 508 kilometriä, [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]] (s. 23). Ks. myös liite 1, alaviite 98, jossa selitetään autokiertojen liikennöitsijöistä ja kohteiden reiteistä sekä ajoajoista.

¹⁷¹ Ks. liite B.73 TLO:n osakassopimuksen liite 1, s. 1, jonka mukaan [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]] [REDACTED]. Ks. myös esim. liite B.61 TLO:n toimitusjohtajan sähköpostiviesti osakkaille 23.7.2014 "1.ISOjako", s. 1, jossa TLO:n toimitusjohtaja A toteaa joidenkin osakkaiden olevan [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]] [REDACTED]. Ks. myös liite B.105 TLO:n toimitusjohtajan sähköpostiviesti 20.7.2015 (TLO) "17.8 sarjat", s. 1: "[u]topiaa, että olisi päästy aivan ilman muutoksia. Automäärät olisi olleet pielessä ja [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]] persuksillaan." Ks. myös liite C.128 TLO:n kuuleminen 25.1.2018, s. 25: "– – jos mä tarvin sen kaverin ja auton toiselle linjalle, niin tota mä pystyn ottamaan sen, sil taval et mä lasken sen kompensaation mikä liittyy tavallaan siihen semmoseen [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]] järjestelmään – – jotta mä pystyn niinkun hyödyntämään tän massan, niin mä kompensoin näitten sopimuksien välisii niinkun ristiriitoja, tämmösellä [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]] systeemillä." Ks. myös liite C.130 Nyholmin kuuleminen 24.5.2016, s. 5.

¹⁷² Liite B.73 TLO:n osakassopimuksen liite 1, s. 1.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]¹⁷³

71. TLO laskutti tilaajaa kuukausittain toteutuneesta liikennöinnistä tilaajan toimittaman suoritelaskelman perusteella.¹⁷⁴ Tilaajan maksamat korvaukset välitettiin osakasyhtiöille nimeten ne alihankinnasta sekä henkilöstö- ja varikkopalveluista maksetuiksi suoritekorvauksiksi.¹⁷⁵ Osakasyhtiöiden tuotantamia **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]]** TLO:n ja osakasyhtiöiden välisessä laskutuksessa.¹⁷⁶
72. Suoritekorvausten laskutus toteutettiin siten, että TLO laski ja sitten toimitti osakasyhtiöille laskemat (ns. jakoasiakirja), joissa tilaajan TLO:lle maksamat liikennöintikorvaukset osoitettiin kullekin osakasyhtiölle **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]]**.¹⁷⁷ Laskelmissa oli kaikkien osakkaiden tiedot laskutuksen perusteiksi, joten kaikki TLO:n osakkaat saivat tiedon, eivät vain omista, vaan

¹⁷³ Liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 14, kohta 23b; liite B.73 TLO:n osakassopimuksen liite 1, s. 1 ja 4; ja liite C.128 TLO:n kuuleminen 25.1.2018, s. 25.

¹⁷⁴ Ks. esim. liite C.128 TLO:n kuuleminen 25.1.2018, s. 13: "– – meil on omat sopimukset me otetaan rahaa sisälle ja – – hoidetaan liikennettä osin itte ja osin tehdään niin kun tämmöst niinkun palveluhankintaa niin ku ja tää koko liikevaihto tulee sillon TLO:lle." Ks. myös tilaajalta saatu suoritelaskelma, liite B.71 TLO suoritelaskelma syyskuu 2014 (tilaaja), s. 3–6.

¹⁷⁵ Liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 14, kohdat 23a ja 23b, ks. myös liite C.129 Muurisen kuuleminen 24.5.2016, s. 8 " - TLO ostaa meilt, kuljettapalvelui ja – – varikkopalvelui ja me tavallaan niinkun alihankitaan se. **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]]**

[REDACTED] Ks. alihankinnan **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]]** joukkoliikenteen tuottamisessa alaviite 137.

¹⁷⁶ Esim. liite B.79 Savonlinjan elokuun 2014 suoritekorvauksia koskeva lasku TLO:lle; Savonlinjan elokuun 2014 suoritekorvauksia koskeva lasku, jossa palvelusta **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]]** laskutettiin yksi kokonaissumma **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]]** euroa. Ks. myös esim. liite B.80 Muurisen elokuun 2014 suoritekorvauksia koskeva lasku TLO:lle, jossa laskutettu kokonaissumma koskee vastaavasti **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]]**.

¹⁷⁷ Liite A.17 Savonlinjan vastaus selvityspyyntöön 7.3.2018, s. 17, kohta 32c, ja s. 66; ks. myös s. 18, kohta 33a (Savonlinjalta oli kyseissä kohdassa pyydetty selvitys jakoasiakirjoissa "osuus"-sarakeessa esiintyvistä prosenttiluvusta ja "perusosan" muodostumisesta, ks. selvityspyynnössä viitattu jakoasiakirja liite B.90 TLO:n jakoasiakirja helmikuu 2015, s. 2). Savonlinjan mukaan jakoasiakirjoissa esiintyvä yhtiökohtainen "osuus" on **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]]** ja "perusosa" on TLO:n liikevaihdosta (osakkaiden tuottamasta) laskettu osakasyhtiön **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]]**. Jakoasiakirjan perusteella osakkaalle osoitettu liikennöintikorvaus on kuukausittain muodostunut. Ks. lisäksi liite A.5 Lehtisen Linjan vastaus selvityspyyntöön 10.7.2019, s. 7, kohta 31c; ja liite A.22 Turkubus Oy:n vastaus selvityspyyntöön 7.3.2018, s. 7, kohta 20 b. Ks. myös esim. liitteet B.85–B.101 TLO:n jakoasiakirjat ajalta 1.7.2014–31.1.2016. Osakasyhtiöille osoitetusta osuudesta **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]]**, ks. liite C.131 Savonlinjan kuuleminen 24.5.2016, s. 6; ja liite B.64 TLO:n osakassopimus 1994, s. 2, kohta 2. TLO:n **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]]** vähennettiin sen osakasyhtiön suoritekorvauksista, jonka **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: [REDACTED]]**, liite D.136 TLO:n hallituksen kokous 5.8.2014 (13/2014), s. 1, kohta 3.

myös kaikkien muidenkin osakkaiden saamista tuloista ja niiden laskenta-perusteista.¹⁷⁸ Tämän jälkeen osakasyhtiöt laskuttivat TLO:ta toimitettujen laskelmien perusteella.¹⁷⁹

8.3 LS-Liikennelinjojen toiminta

8.3.1 Yhteisymmärrys LS-Liikennelinjojen toiminnan organisoimisesta

73. LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöt Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus olivat myös TLO:n osakasyhtiöitä. Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus sovelsivat LS-Liikennelinjojen toiminnassa samanlaista liiketoimintamallia, jonka suunnittelun ja käyttöönoton kannalta olennaisiin toimenpiteisiin ja päätöksiin ne osallistuivat edellä luvussa 8.2.1 kuvatun mukaisesti TLO:n osakkaina. Liikennöinnin jako omistusosuuksien mukaisesti ja tulojen jako **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]** vahvistettiin niin ikään kaikkien LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöiden välisessä osakassopimuksessa, joka solmittiin vuonna 2000¹⁸⁰, ja jota päivitettiin sittemmin vuosina 2001¹⁸¹ ja 2002¹⁸². TLO:n tavoin myös LS-Liikennelinjoille jätettiin osansa liikennöintituloista.¹⁸³ Siitä huolimatta, että osakkaiden välillä ei enää vuosina 2013–2019 ollut muodollisesti voimassa olevaa osakassopimusta¹⁸⁴, asiakirjanäyttö LS-Liikennelinjojen nimissä voitettun liikennöinnin ja tulojen jaosta osoittaa, että

¹⁷⁸ Liite B.106 TLO:n sähköpostiviesti osakkaille 03/2015 laskutuksesta 16.4.2015 "Jako maaliskuu"; liite B.107 TLO:n sähköposti osakkaille 04/2015 laskutuksesta 15.5.2015 "Korvaukset huhtikuu"; liite B.108 TLO:n sähköposti osakkaille 05/2015 laskutuksesta 15.6.2015 "Korvaukset toukokuulta"; liite B.109 TLO:n sähköposti osakkaille 06/2015 laskutuksesta 15.7.2015 "Korvaukset kesäkuulta"; liite B.110 TLO:n sähköposti osakkaille 07/2015 laskutuksesta 18.8.2015 "Korvaukset heinäkuulta"; liite B.111 TLO:n sähköposti osakkaille 08/2015 laskutuksesta 17.9.2015 "Elokuun korvaukset"; liite B.112 TLO:n sähköposti osakkaille 10/2015 laskutuksesta 16.11.2015 "Fwd_ Lokakuun laskut"; liite B.113 TLO:n sähköposti osakkaille 12/2015 laskutuksesta 21.1.2016 "Fwd_ Joulukuun suoritus"; liite B.114 TLO:n sähköposti osakkaille 02/2016 laskutuksesta 15.3.2016 "Korvaus 2 2016"; liite B.115 TLO:n sähköposti 03/2016 laskutuksesta 15.4.2016 "Suoritus maaliskuulta"; liite B.116 TLO:n sähköposti osakkaille 04/2016 laskutuksesta 16.5.2016 TLO:n sähköposti "Suoritus 04 2016".

¹⁷⁹ Ks. esim. liite B.62 TLO:n sisäinen sähköpostikeskustelu laskutettavasta suoritekorvauksesta 12.11.2014 "VS: TLO:n laskutus", jossa sähköpostikeskustelu TLO:n osakkaiden ja toimitusjohtajan välillä siitä, mikä kuukausittaisessa laskelmassa on se summa, joka osakkaan tuli laskuttaa TLO:lta. Ks. myös esim. liite B.79 Savonlinjan elokuun 2014 suoritekorvauksia koskeva lasku TLO:lle; liite B.80 Muurisen elokuun 2014 suoritekorvauksia koskeva lasku TLO:lle; liite B.102 Savonlinjan syyskuun 2014 suoritekorvauksia koskeva lasku TLO:lle; ja liite B.75 Muurisen maaliskuun 2015 suoritekorvauksia koskeva lasku TLO:lle. Näistä esim. osakasyhtiöiden liitteissä B.79; B.80; ja B.75 TLO:lta laskuttama summa vastaa liitteissä B.87 ja B.91 (TLO:n jakoasiakirjat elokuussa 2014 ja maaliskuussa 2015) TLO:n osakasyhtiöille laskemaa **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]** osuutta liikennöinnistä saatavista tuloista. 4.1.2016 lähtien Oy Andersson Ab:n **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**, ks. liite B.101 TLO:n jakoasiakirja tammikuu 2016, s. 2 ja 5.

¹⁸⁰ Ks. liite B.81 LS-Liikennelinjojen osakassopimus 19.4.2001, s. 1, kohta 3, jossa viitataan 19.4.2000 solmittuun osakassopimukseen. LS-Liikennelinjojen osakassopimuksessa on kyse kokouspöytäkirjan muotoon kirjatusta asiakirjasta, jossa Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus on kirjattu kokouksessa läsnäolleeeksi ja siten sopimuksen osapuoliksi. Citybusia edusti kokouksessa Citybusin edustaja N, ks. Citybusin historiasta alaviite 69.

¹⁸¹ Liite B.81 LS-Liikennelinjojen osakassopimus 19.4.2001.

¹⁸² Liite B.82 LS-Liikennelinjojen päivitetty osakassopimus 11.2.2002. Niin ikään päivitettyssä osakassopimuksessa on kyse kokouspöytäkirjan muotoon kirjatusta asiakirjasta, jossa Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus on kirjattu kokouksessa läsnäolleeeksi ja siten sopimuksen osapuoliksi.

¹⁸³ Liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 10, kohta 31a.

¹⁸⁴ Ks. liite B.82 LS-Liikennelinjojen päivitetty osakassopimus 11.2.2002, s. 2, jossa todetaan, että sopimus on voimassa 25.4.2007 saakka; ks. myös liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 6, kohta 13, jossa todetaan, ettei yhtiössä ole osakassopimuksia.

osakassopimuksen mukaista jakotapaa kuitenkin jatkettiin edelleen osakassopimuksessa sovitulla tavalla.¹⁸⁵ Lisäksi on huomioitava, että LS-Liikennelinjojen osakassopimuksessa sovitut ja edelleen vuosina 2013–2019 sovellettu liiketoimintamalli vastasi olennaisilta osin TLO:n osakassopimusta ja liiketoimintamallia.¹⁸⁶

74. LS-Liikennelinjojen osakassopimus oli sisällöltään huomattavasti TLO:n osakassopimusta suppeampi.¹⁸⁷ LS-Liikennelinjoissa ei myöskään laadittu henkilöstö-, kalusto- ja varikkopalvelujen hankinnasta kirjallisia sopimuksia, vaan palvelujen hankinnasta sovittiin suullisesti.¹⁸⁸
75. Myöskään LS-Liikennelinjojen osakassopimuksen päätöstä osallistua tarjouskilpailuun 2/2016 ei tehty kirjallisesti. Viraston selvitykset kuitenkin osoittavat, että päätös osallistua tarjouskilpailuun tehtiin LS-Liikennelinjojen hallituksessa, todennäköisesti hallituksen puheenjohtajan esityksestä.¹⁸⁹ Hallitus päätti myös voitettua tarjouskilpailun liikennöinnin järjestämistavasta sekä kaluston hankinnasta.¹⁹⁰ LS-Liikennelinjojen kautta jätetyn tarjouksen laatimisesta vastasivat LS-Liikennelinjojen hallituksen puheenjohtaja H sekä hallituksen jäsen, Citybusin edustaja D.¹⁹¹
76. LS-Liikennelinjojen hallituksen puheenjohtajan mukaan osakassopimukset olisivat voineet osallistua itsenäisesti tarjouskilpailuun 2/2016, vaikka kilpailussa annettiin tarjous myös LS-Liikennelinjojen nimissä. Näin ei kuitenkaan toimittu, sillä osakassopimukset noudattivat ”periaatetta” siitä, että tarjouskilpailuihin osallistutaan LS-Liikennelinjojen nimissä jätetyillä

¹⁸⁵ Ks. liite B.82 LS-Liikennelinjojen päivitetty osakassopimus 11.2.2002, s. 1, jossa todetaan, että suoritteiden seurannassa käytettiin [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:] reskontraa, jolla seurattiin, että osakkaiden liikennöintisuoritteet vastasivat niiden omistussuhteita. LS-Liikennelinjojen laskutuksesta myös sovittiin vähennettävän [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:] toimintaprosentti sekä [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:], ja että jäljelle jäävä summa suoritettiin alihankintakorvauksena [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]. Osakassopimuksessa sovitut vastasivat sisällöltään liiketoimintamallia, jonka mukaisesti toimitettiin tarjouskilpailun 2/2016 yhteydessä ja joka kuvataan tarkemmin seuraavassa luvussa 8.3.2

¹⁸⁶ Ks. TLO:n osakassopimuksen esityksen kohta 57 ja liiketoimintamallista edellä luku 8.2.2 Liiketoimintamalli oli vastaava kuin TLO:ssa, jossa liikennöinti jaettiin osakkaiden kesken omistussuhteen mukaisesti ja tulot [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:], laskutus hoidettiin yhteisyrityksen lähettämän selvityksen perusteella, osakkaat vastasivat (kuljettaja)henkilökunnasta, yhteisyritys hankki kaluston ja [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:], ks. liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 8–9, kohdat 22 a–b (liikenteen jako ja laskutus), sekä s. 11, kohta 36 a (tulojen jako [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]), s. 7 kohdat 16–18 ja s. 12 kohta 36c (kaluston hankinta, rahoitus ja rahoituslyhennyksien maksaminen) ja s. 8–9, kohta 24 (kuljettajien vuokraaminen).

¹⁸⁷ Ks. liite B.81 LS-Liikennelinjojen osakassopimus 19.4.2001; ja liite B.82 LS-Liikennelinjojen päivitetty osakassopimus 11.2.2002; ja vrt. liite B.64 TLO:n osakassopimus 1994.

¹⁸⁸ Liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 6, kohta 13, ja s. 8, kohta 22a; ja liite A.38 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 30.4.2020, s. 8, kohta 17. Ks. myös liite A.9 Muurisen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 10, kohta 32a; liite A.14 Nyholmin vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 7, kohta 19a; ja liite A.25 Citybusin vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 13, kohta 32a.

¹⁸⁹ Liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 9, kohdat 25–27.

¹⁹⁰ Liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 6–7, kohta 15 (kalustohankinta); s. 8, kohdat 22 a ja c, sekä s. 10, kohta 33 (liikennöinnin järjestämistapa ja päätös siitä).

¹⁹¹ Liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 9–10, kohta 30. TLO:n toimitusjohtaja A on myös kertonut tehneensä tarjouksia LS-Liikennelinjojen puolesta ilman virallista asemaa LS-Liikennelinjoissa, ks. liite C.128 TLO:n kuuleminen 25.1.2018, s. 7–8.

tarjouksilla.¹⁹² Päätös osallistua tarjouskilpailuun 2/2016 LS-Liikennelinjojen nimissä jätetyllä yhteistarjouksella perustuikin osakasyhtiöiden jo vuosia LS-Liikennelinjojen ja TLO:n kautta harjoittamaan yhteistyöhön, jossa sovelletuista periaatteista sovittiin aiemmin kirjallisesti osakasyhtiöiden välisissä osakassopimuksissa.¹⁹³

77. Siihen, jätettiinkö tarjous yksittäisessä tarjouskilpailussa TLO:n vai LS:n nimissä, vaikutti yhtiöiden pitkä historia. TLO toimi koko toimintansa ajan seutuliikenteessä, kun taas LS-Liikennelinjat perustettiin Turun sisäisen liikenteen kilpailutuksia varten, ja se keskittyi liikennöimään vain paikallisliikennettä.¹⁹⁴ Tämän liikennekenttien jaon mukaisesti osakasyhtiöt osallistuivat TLO:n nimissä Fölin seutuliikenteen tarjouskilpailuihin 3/2013 ja 1/2014 sekä LS-Liikennelinjojen nimissä Turun sisäisen paikallisliikenteen tarjouskilpailuun 2/2016.¹⁹⁵

8.3.2 Liikennöinnin toteutus ja tulojen jako

78. LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöt tuottivat kokonaisuudessaan tarjouskilpailussa 2/2016 voitettun liikennöinnin.¹⁹⁶ Kaikki osakasyhtiöt osallistuivat liikennöintiin.¹⁹⁷ Osakasyhtiöiden omien varikkojen, kuljettajien ja kaluston lisäksi liikennöinnin tuottamiseen käytettiin linja-autoja, jotka hankittiin LS-Liikennelinjojen nimiin, mutta jotka olivat osakasyhtiöiden hallinnassa.¹⁹⁸

¹⁹² Ks. liite C.129 Muurisen kuuleminen 24.5.2016, s. 17, jossa Muurisen edustaja H toteaa, että "[v]oi [osallistua samoihin tarjouskilpailuihin kuin LS]. Mut aika vähäst se on ollu et ei oo kyl, kyl se on niinku, tätä periaatet siin on vähä niinku noudatettu kyl ei siin, ei siin voi, ei sitä voi sen kauniimmin eikä rumemmin sanoo."

¹⁹³ Ks. edellä kohta 73 ja sen alaviitteet, joissa todetaan, että LS-Liikennelinjojen osakkaat solmivat osakassopimuksen vuonna 2000 ja päivittivät sitä vuosina 2001 ja 2002.

¹⁹⁴ Kohdat 35 ja 38 sekä niissä viitatu liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 3, kohta 1 (i); liite C.129 Muurisen kuuleminen 24.5.2016, s. 16; ja liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 3, kohdat 1 ja 2, ja s. 3–4, kohta 3.

¹⁹⁵ Ks. liite C.129 Muurisen kuuleminen 24.5.2016, s. 16, jossa kysyttäessä, miten yhteistarjouksen antava yhteisyritys mää- räytyi, Muurisen edustaja H totesi, että "[s]e on tää sama jako oikeastaan eli, eli tota noin niin jos se on TLO ei oikeastaan, se ei varmaan, se ei tuu tarjoamaan siis mun käsitys on hallituksen jäsenenä se et se ei tuu ikinä tarjoamaan siis Turun sisäisen liikenteen, linjoja. Ei koskaan. Mut jos mennään Mynämäkeen, tai jonneki Paraisil, Nauvoon johonki, ne vanhat ja sit tämä seu- tää seutuliikenne on se mikä, siis kauemmas ulottuva liikenne niin se on se TLO:n juttu, se on se TLO:n juttu."

¹⁹⁶ LS-Liikennelinjat vuokrasi liikennöinnissä käytettävät kuljettajat ja hankki kaluston varikkopalvelut kokonaisuudessaan osa- kasyhtiöiltään, ks. liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 7, kohdat 19 ja 20, s. 8–9, kohta 24.

¹⁹⁷ Liite A.46 Nyholmin vastaus lisäselvityspyyntöön 28.5.2018, s. 1, kohta 6; liite A.47 Citybusin vastaus lisäselvityspyyntöön 28.5.2018, s. 2, kohta 4; liite A.48 Jalon Liikenteen vastaus lisäselvityspyyntöön 28.5.2018, s. 3, kohta 5; ja liite A.49 Muurisen vastaus lisäselvityspyyntöön 28.5.2018, s. 1, kohta 6. Ks. myös liite 1, kohta 224 ja alaviite 357 ja 358.

¹⁹⁸ Ks. esimerkiksi LS-Liikennelinjojen tilaajalle toimittama kalustoluettelo tarjouskilpailun 2/2016 liikennöintiin käytettävistä linja-autoista, joista puolet oli LS-Liikennelinjojen nimiin hankittuja ja puolet LS-Liikennelinjojen osakkaiden omia linja-autoja, liite A.37 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 15.2.2019, s. 308. Ks. tarkemmin autojen omistajista liite 1, kohta 225 ja alaviite 359 viittauksineen. LS-Liikennelinjat vastasi sen nimiin hankitun kaluston [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalai- suus:] suhteessa rahoittajaan. Tosiasiassa koko kalusto kuitenkin luovutettiin osakasyhtiöiden hallin- taan, [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]

[], liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 7, kohdat 16 ja 18; ja liite A.37 LS- Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 15.2.2019, s.13 (kaluston hallinnasta). Ks. myös Kuukausilyhennykset -asiakirjat, esim. liite B.83 LS-Liikennelinjojen rahoituslyhennykset 20.2.2015 alkaen, jossa [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalai- suus:]

79. Viraston tiedossa ei ole, että osakassopimus olisi muodollisesti ollut voimassa rikkomuksen aikana, mutta sen mukaisesti tosiasiallisesti edelleen toimitettiin tarjouskilpailussa 2/2016.¹⁹⁹ Voitetun tarjouskilpailun liikennöinti ja siitä saatujen tulojen jako toteutettiin osakasyhtiöiden kesken aiemmin voimassa olleissa osakassopimuksissa sovitusti.²⁰⁰
80. LS-Liikennelinjojen mukaan voitetun tarjouskilpailun liikennöinnin tuottamiseksi henkilöstö-, kalusto- ja varikkopalveluja hankittiin LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöiltä "suurin piirtein omistussuuden verran".²⁰¹ Viraston näyttö kuitenkin osoittaa, että LS-Liikennelinjojen voittaman tarjouskilpailun liikennöinti jaettiin osakasyhtiöille täsmällisesti niiden omistussuusia vastaavissa suhteissa. Tulot jaettiin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**.²⁰²
81. LS-Liikennelinjojen hallituksen puheenjohtaja jakoi tarjouskilpailun 2/2016 liikenteen tilaajan laatimien aikataulujen pohjalta autokierroiksi. Tämän jälkeen puheenjohtaja **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]** autokierrot ja vanhoissa osakassopimuksissa mainitun **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]** avulla seurasi, että jaettuihin autokiertoihin perustuneet ajosuoritukset vastasivat omistussuusia.²⁰³ Asiaa selvittäessä LS-Liikennelinjojen hallituksen puheenjohtaja vahvisti, että näin jaetuista ajosuoritteista **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**

¹⁹⁹ Ks. edellä esityksen kohdat 73 ja 76.

²⁰⁰ Liite A.38 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 30.4.2020, s. 8, kohta 17; ja liite A.9 Muurisen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 12, kohta 34c. Ks. myös liite C.129 Muurisen kuuleminen 24.5.2016, s. 8–9: "– – jos sä omistat siit firmast kymmenen prosenttii niin sult ostetaan alihankintaan kymmenen prosenttii".

²⁰¹ LS-Liikennelinjojen mukaan ajosuoritukset tilattiin osakasyhtiöiltä edullisimman varikkosijainnin perusteella, liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 8, kohdat 22a ja 22c.

²⁰² Ks. liite A.37 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 15.2.2019, s. 290–307, jossa LS-Liikennelinjojen jakoasiakirjat ajalta 09/2017–01/2019; ja liite A.50 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 25.1.2021 (osa 3), s. 4–14, jossa LS-Liikennelinjojen jakoasiakirjat ajalta 02/2019–12/2019. Kyseisissä asiakirjoissa tilaajalta saadut tulot jaettiin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]** ("Osuus" -sarake) ja tarjouskilpailua 2/2016 koskevat tulot nimettiin "Linjat Paattinen ja Jäkärä **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**".

²⁰³ Ks. myös liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 10, kohta 33, jonka mukaan "hallitus päättää liikenteen järjestämistavasta". Osakasyhtiöiden aiemmin voimassa olleissa osakassopimuksissa oli päätetty, että ajosuoritteiden seurannassa käytetään **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**reskontraa, jolla seurataan "kilometrien, tuntien ja vuoropäivien kertymistä em. osuuksien mukaisesti", ks. liite B.81 LS-Liikennelinjojen osakassopimus 19.4.2001, 3 §; ja liite B.82 LS-Liikennelinjojen päivitetty osakassopimus 11.2.2002, 4 §. LS-Liikennelinjat on vahvistanut, että ajosuoritukset **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**, ks. liite A.38 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 30.4.2020, s. 8, kohta 17. Ajosarjat -asiakirjoista ilmenee, että LS-Liikennelinjojen voittama liikenne jaettiin autokierroiksi. Osakkaiden nimet osoittavat, mille osakkaalle autokierro osoitettiin; ks. tarjouskilpailun 2/2016 liikennöinnin osalta liite A.37 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 15.2.2019, s. 190–244, josta käy ilmi LS-Liikennelinjojen osakkaiden ajamat autokierrot talvikaudella 2017–2018. Ks. myös liite B.74 LS-Liikennelinjojen seuranta osakkaiden suoritteista 25.4.–25.9.2016. Ks. myös liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 6, kohta 10a, ja s. 8, kohta 23, jonka mukaan hallituksen puheenjohtaja, Muurisen edustaja H hoiti yhtiön päivittäisiä käytännön asioita, eikä yhtiössä ollut muita työntekijöitä.

_____]²⁰⁴

82. LS-Liikennelinjat laskutti tilaajaa kuukausittain toteutuneesta liikennöinnistä tilaajan toimittaman suoritelaskelman perusteella.²⁰⁵ LS-Liikennelinjojen hallituksen puheenjohtaja toimitti osakasyhtiöille kuukausittain laskelmat (ns. jakoasiakirja), joiden perusteella osakasyhtiöt laskuttivat yhteisyritystä niiden tuottamasta liikennöinnistä.²⁰⁶
83. Suoritekorvausten laskutus toteutettiin siten, että LS-Liikennelinjojen hallituksen puheenjohtaja toimitti osakasyhtiöille laskelmat, joissa tilaajan LS-Liikennelinjoille maksamat liikennöintikorvaukset osoitettiin kullekin osakasyhtiölle [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: _____]²⁰⁷ Tämän jälkeen osakasyhtiöt laskuttivat muodollisesti LS-Liikennelinjoja toimitettujen laskelmien perusteella.²⁰⁸

9 Oikeudellinen arviointi

9.1 Sovellettava lainsäädäntö

84. Esillä olevassa asiassa on kyse TLO:n ja LS-Liikennelinjojen nimissä annetuista yhteisyritysten osakkaiden yhteistarjouksista. Yhteistarjoukset annettiin kolmessa Fölin järjestämässä joukkoliikenteen tarjouskilpailussa, joissa kilpailutettiin Turun paikallis- ja seutuliikennettä. Kilpailunrajoitus oli

²⁰⁴ Viraston kuulemisella hallituksen puheenjohtaja myös totesi, että "kuin pal se [LS] ostaa Muuriselta alihankintaa, ja kuin pal se ostaa keneltäkään ni se on suoraa omistussuhteet, no se on tietysti se, se se alihankintana laskutettava raha niin [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: _____], mut sit et, [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: _____], niin ni sehän on se juttu ainaki meidän mielest" ja "meil on sellanen [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: _____]järjestelmä, millä me jaamme ne työt niinkun, mut se on niin monimutkanen et sitä ei niinku, näy nois laskuliitteis eikä missää. Siel on tota, siel on niinku, [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: _____] – eli me jaetaan se niinku, -", ks. liite C.129 Muurisen kuuleminen 24.5.2016, s. 8–9.

²⁰⁵ Ks. esim. liite B.84 LS-Liikennelinjojen lasku tilaajalle tammikuu 2015. Tarjouskilpailun 2/2016 liikenteen osalta laskut ajalta 9/2017–1/2019, ks. liite A.37 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 15.2.2019, s. 309–326.

²⁰⁶ Liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 8, kohta 22b; ja liite A.9 Muurisen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 12, kohta 34 c. Ks. myös esim. liite B.63 LS-Liikennelinjojen hallituksen puheenjohtajan sähköpostiviesti osakkaille käteisrahastuksesta 11.5.2016 "Laskuja". Tarjouskilpailun 2/2016 liikenteen osalta jakoasiakirjat ajalta 9/2017–12/2019, ks. edellä alaviite 202.

²⁰⁷ Osakasyhtiöille osoitetusta osuudesta [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: _____], ks. liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 11–12, kohdat 36a, 36b ja 36c; ja jakoasiakirjat liite A.37, s. 290–307. Muurisen selvityksessä todetaan, että "[y]htiömme lähettää laskun k.o. selvityksen perusteella. Laskelma perustuu omistusprosentin mukaiseen työmäärään [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: _____], liite A.9 Muurisen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 12, kohta c. Myös LS-Liikennelinjojen mukaan "[y]htiömme lähettää kuukausittain selvityksen alihankkijoille, jonka perusteella he laskuttavat" ja "[l]askennassa otetaan huomioon alihankkijalle maksettava korvaus sekä yhtiölle jätettävä osuus [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: _____]", liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 8, kohta 22b, ja s. 10, kohta 31a.

²⁰⁸ Liite A.36 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, s. 8, kohta 22b. Ks. myös esim. liite B.78 Muurisen tammikuun 2015 suoritekorvauksia koskeva lasku LS-Liikennelinjoille.

maantieteelliseltä ulottuvuudeltaan alueellinen. Tästä syystä kiellettyyn menettelyyn sovelletaan kilpailulain (948/2011) säännöksiä.

9.1.1 Kilpailulain 5 §

85. Kilpailulain 5 §:n mukaan kiellettyjä ovat sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset sekä elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena on merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai joista seuraa, että kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy.
86. Säännöksen mukaan kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat:
 - 1) joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja;
 - 2) joilla rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka investointeja;
 - 3) joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä;
 - 4) joiden mukaan eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin sovelletaan erilaisia ehtoja siten, että kauppakumppanit asetetaan epäedulliseen kilpailuasemaan; tai
 - 5) joiden mukaan sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan se, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppataidan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.
87. Kilpailulain 5 § 2 momentin mukaan kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat, joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja, rajoitetaan tuotantoa tai myyntiä, taikka jaetaan markkinoita, asiakkaita tai hankintalähteitä. Hintojen vahvistaminen, markkinoiden jakaminen ja tuotannon rajoittaminen ovat vakavimpina pidettyjä rajoituksia, joiden tarkoituksena on vakaintuneesti katsottu olevan kilpailun rajoittaminen. Kun kyseessä on vakava kilpailunrajoitus, kilpailijoiden välisen yhteistyön katsotaan kilpailulain 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla merkittävästi estävän, rajoittavan tai vääristävän kilpailua.²⁰⁹

²⁰⁹ Kilpailulain esitöiden mukaan vakavimpia kilpailunrajoituksia ei voida pitää vähämerkityksellisinä. Sopimuksen, päätöksen tai yhdenmukaistetun menettelytavan tarkoituksena voidaan katsoa olevan merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua erityisesti silloin, kun kyseessä on jokin edellä mainituista vakavimmista kilpailunrajoituksista. Tämä ei edellytä, että kilpailunrajoituksen osapuolilla olisi ollut nimenomainen tavoite rajoittaa kilpailua, ks. HE 11/2004 vp., s. 32. Ks. myös asia C-286/13 P *Dole Food ja Dole Fresh Food Europe v. komissio*, kohdat 113–115; ja asia C-172/14 *ING Pensii*, kohdat 31 ja 32.

88. Kilpailulain 5 § perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101 artiklan 1 kohtaan ja sitä on tulkittava 101 artiklan soveltamiskäytännön mukaisesti.

9.1.2 Kilpailulain 6 §

89. Kilpailulain 6 §:n mukaan edellä mainittu 5 §:ssä säädetty kielto ei kuitenkaan koske sellaista elinkeinonharjoittajien välistä sopimusta, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöstä tai elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistettua menettelytapaa, joka:
- 1) osaltaan tehostaa tuotantoa tai tuotteiden jakelua taikka edistää teknistä tai taloudellista kehitystä;
 - 2) jättää kuluttajille kohtuullisen osuuden näin saatavasta hyödystä;
 - 3) ei aseta asianomaisille elinkeinonharjoittajille rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi; ja
 - 4) ei anna näille elinkeinonharjoittajille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia hyödykkeitä.
90. Kilpailulain 6 § perustuu SEUT 101 artiklan 3 kohtaan ja sitä on tulkittava niin ikään 101 artiklan soveltamiskäytännön mukaisesti.

9.2 Asiassa merkitykselliset palvelut ja markkinat

91. Kilpailulain 5 §:ää sovellettaessa merkityksellisten markkinoiden määrittely on tarpeetonta silloin, kun ilman määrittelyä on mahdollista todeta, että menettelyn tarkoituksena on kilpailun estäminen, rajoittaminen tai vääristäminen, tai että sillä on tällainen vaikutus.²¹⁰ Tarkoitukseen perustuvien kilpailunrajoitusten yhteydessä merkityksellisinä markkinoina voidaan pitää niitä markkinoita tai tuotteita, joiden osalta kiellettyä toimintaa harjoitetaan tai joihin se vahingollisesti vaikuttaa.²¹¹
92. Kuten jäljempänä yksityiskohtaisesti esitetään, asiassa on kyse tarkoitukseen perustuvasta, yhdestä vakavimmista kilpailunrajoituksista, joten merkityksellisten markkinoiden tarkka määrittely ei ole tarpeen.²¹² Kilpailunvastaiset yhteistarjoukset annettiin tässä asiassa tarkasteltavana olevissa kolmessa Turun seudun joukkoliikennejärjestelmään kuuluvien kuntien alueella järjestetyissä paikallis- ja seutuliikenteen tarjouskilpailussa,²¹³ mutta menettelyn ominaispiirteet huomioon ottaen sen voidaan katsoa olleen omiaan vaikuttamaan vahingollisesti laajemminkin

²¹⁰ KHO:2019:98, kohdat 824–825 ja siinä viitattu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

²¹¹ HE 11/2004 vp., s. 32; KHO:2019:98, kohta 827.

²¹² Ks. tarkemmin luku 9.7 ja KHO:2019:98, kohta 825.

²¹³ Turun seudun joukkoliikennejärjestelmästä ja siihen kuuluvista kunnista sekä siihen kuuluvasta joukkoliikenteestä ks. tarkemmin luku 6.2 Asiassa esillä olevat tarjouskilpailut, ks. luku 8.1

kyseisellä alueella järjestettyihin paikallis- ja seutuliikenteen tarjouskilpailuihin.²¹⁴

9.3 Elinkeinonharjoittaja ja niiden yhteenliittymä

9.3.1 Arvioinnin perusteet

93. Kilpailulain 5 § koskee elinkeinonharjoittajien välisiä kiellettyjä kilpailunrajoituksia. Kilpailulain 4 §:n elinkeinonharjoittajan käsite on soveltamisalaltaan laaja.²¹⁵ Kilpailulain 4 §:n 1 kohdan mukaan elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä sekä yhtä tai useampaa yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti taloudellisena toimintana voidaan pitää kaikkea toimintaa, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla.²¹⁶
94. Unionin oikeuskäytännössä on todettu, että myös yritysten yhteenliittymän käsitettä tulee tulkita laajasti.²¹⁷ Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä tarkoitetaan esimerkiksi toimialayhdistystä tai elinkeinonharjoittajien yhteisenä edustajana toimivaa elintä tai pelkästään vakiintunutta yhteistä toimintalinjaa noudattavaa elinkeinonharjoittajien ryhmää, jos ryhmän jäsenet toimivat yhteisessä tarkoituksessa ja yhdessä vahvistetuin menettelymuodoin.²¹⁸ Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymää voidaan pitää myös elinkeinonharjoittajana, mikäli se harjoittaa itse taloudellista toimintaa.²¹⁹ Taloudellisen toiminnan harjoittaminen ei ole kuitenkaan edellytys yhteenliittymän toimintaan puuttumiselle.²²⁰
95. Unionin oikeuskäytännössä yhteenliittymän käsitteen arvioinnissa keskeisenä on pidetty sitä, onko kyseinen organisaatio yritysten toimintaa yhteensovittava institutionaalisen yhteistoiminnan muoto. Näin voidaan katsoa olevan, mikäli yritykset toimielimen puitteissa kollektiivisesti osallistuvat olennaiseen päätöksentekoon arvioinnin kohteena olevasta kilpailusääntöjen vastaisesta toiminnasta ja näiden päätösten avulla pyrkivät tai ainakin suostuvat yhteensovittamaan markkinakäyttäytymisensä.²²¹

²¹⁴ Ks. luku 9.5.3.2 erityisesti kohta 144.

²¹⁵ Lainkohta vastaa SEUT 101 artiklan 1 kohdan soveltamiskäytännössä määritettyä yrityksen käsitettä. Ks. tarkemmin HE 88/2010 vp, s. 56.

²¹⁶ Esim. asia C-218/00 *Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas v. Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)*, kohta 23.

²¹⁷ Ks. esim. asia C-382/12 P *MasterCard ym. v. komissio*, kohdat 66–76. Ks. myös asia 71/74 *Fruit- en Groentenimporthandel ja Frubo v. komissio*, kohta 30; yhdistetyt asiat 209/78 ym. *Van Landewyck v. komissio*, kohdat 88–89; ja asia C-179/99 P *Eurofer v. komissio*, kohta 23.

²¹⁸ HE 11/2004 vp, s. 30.

²¹⁹ Tällöin yritysten yhteenliittymä voi olla kilpailusäännöissä kielletyn sopimuksen osapuoli. Ks. esim. yhdistetyt asiat T-25/95 ym. *Cimenteries CBR ym. v. komissio*, kohdat 1325 ja 2622. Ks. myös KHO 2019:98 *Matkahuolto ym.*, kohdat 1481 ja 1559, jossa Matkahuollon katsottiin olleen vastuussa yhdenmukaistettuna menettelytapana toteutetusta markkinoiden jakamiseen tähdänneestä kilpailurikkomuksesta sekä elinkeinonharjoittajana että elinkeinonharjoittajien yhteenliittymänä.

²²⁰ Ks. esim. yhdistetyt asiat T-25/95 ym. *Cimenteries CBR ym. v. komissio*, kohta 1320.

²²¹ Asia C-382/12 P *MasterCard ym. v. komissio*, kohdat 68–76.

9.3.2 Arviointi tässä asiassa

96. TLO, LS-Liikennelinjat ja niiden osakasyhtiöt toimivat osakeyhtiömuodossa ja tarjosivat joukkoliikennepalveluita.²²² Ne kaikki harjoittivat näin ollen taloudellista toimintaa ja olivat siten kilpailulain 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja elinkeinonharjoittajia.
97. TLO:ta ja LS-Liikennelinjoja voidaan esillä olevassa asiassa pitää myös elinkeinonharjoittajien yhteenliittymänä. TLO:n ja LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöt ovat muun yhteistyönsä ohella yhteisyritysten kokouksissa saavuttaneet yhteisymmärryksen yhteisyritysten käyttämisestä niiden markkinakäyttäytymisen yhteensovittamisessa.²²³

9.4 Yhteisyritysten kilpailuoikeudellinen arviointi

9.4.1 Arvioinnin perusteet

98. Yhteisyritys voi olla joko epäitsenäinen tai itsenäinen. Epäitsenäisten yhteisyritysten puitteissa toteutettua kilpailijoiden välistä yhteistyötä arvioidaan kilpailulain 5 §:n nojalla.²²⁴
99. Yhteisyritystä voidaan pitää itsenäisenä, jos se huolehtii kaikista itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvista tehtävistä.²²⁵ Tämä tarkoittaa sitä, että yhteisyritys harjoittaa markkinoilla sellaista toimintaa, jota muut yritykset tavanomaisesti harjoittavat samoilla markkinoilla.²²⁶ Itsenäisellä yhteisyrityksellä on oltava oma operatiivinen johto ja itsemääräämisoikeus, itsenäinen rahoitusasema sekä mahdollisuus saada käyttöönsä itsenäisen toiminnan edellyttämä henkilökunta ja aineellinen sekä aineeton omaisuus.²²⁷
100. Itsenäisen yhteisyrityksen liiketoiminta ei ole omistajayrityksistä riippuvaista. Yhteisyrityksen ja perustajayhtiön välisen osto- tai myyntitoiminnan laajuus voi merkitä sitä, ettei yhteisyritys ole itsenäinen.²²⁸ Yhteisyrityksen

²²² TLO:n kaupparekisterin toimialamerkinän mukaan TLO:n tarkoituksena oli toimia yhtiön osakkeenomistajina olevien liikenteenharjoittajien yhteistoimintayhtiönä, Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0142120-2, Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö, kaupparekisteriote 28.1.2016. LS-Liikennelinjojen toimialakuvaus on 30.6.2012 lähtien ollut linja- ja henkilöliikenteen harjoittaminen, alaan liittyvä myynti ja markkinointi sekä henkilöstön vuokraus, ks. Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 2466738-7, LS-Liikennelinjat Oy, yhtiöjärjestys 2012.

²²³ Ks. luku 9.5.3 Lehtisen Linja ja Savonlinja olivat ainoastaan TLO:n osakasyhtiöitä ja sen hallituksen jäseniä.

²²⁴ Ks. esim. komission tiedonanto, suuntaviivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan soveltamisesta horisontaalista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin, EUVL 14.1.2011 C 11/1 (jäljempänä "komission horisontaaliset suuntaviivat"), kohta 6.

²²⁵ Komission konsolidoitu tiedonanto toimivaltakysymyksistä, annettu yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 mukaisesti, EUVL 16.4.2008 C 95/1 (jäljempänä "Komission toimivaltatiedonanto"), kohdat 91–109.

²²⁶ Komission toimivaltatiedonanto, kohta 94.

²²⁷ Komission toimivaltatiedonanto, kohta 94. Yhteisyrityksellä on katsottu olevan itsenäinen rahoitusasema, kun sen rahoituslaitokselta saaman rahoituksen perusteena on ollut sen oma tulovirta, eikä emoyhtiöiden tarjoama puskurirahoitus. Komissio on kiinnittänyt huomioita myös siihen, toimivatko emoyhtiöt yhteisyrityksen rahoituksen takaajina. Ks. komission päätös asiassa M.2694 METRONET / INFRACO, kohta 19.

²²⁸ Ks. Komission toimivaltatiedonanto, kohdat 97–102. Ks. myös komission päätös 11.12.2009 asiassa M.5629 Normeston / MOL / MET JV, kohdat 6–7, jossa komissio katsoi yhteisyrityksen olevan itsenäinen, kun sen myynnistä yli 50 % kohdistui

henkilökunnan ei välttämättä tarvitse olla suoraan sen palveluksessa ja myös emoyhtiöiden henkilöstön tilapäinen siirto voi riittää, jos se tehdään vain toiminnan käynnistysvaiheen ajaksi tai jos yhteisyritys toimii emoyhtiöiden kanssa samalla tavalla kuin kolmansien osapuolten kanssa.²²⁹

101. Lisäksi merkitystä on sillä, tuottaako yhteisyritys lisäarvoa sen osakkaiden tuotantopanoksille.²³⁰ Vaikka merkittävä osa hankinnoista tehtäisiin osakasyrityksiltä, komissio on katsonut yhteisyrityksen itsenäiseksi, jos se tuo merkittävää lisäarvoa osakkaiden tuotantopanoksille.²³¹ Lisäärvoksi on katsottu sellaisen palvelun tarjoaminen, jota osakasyritykset eivät itse tarjoa.²³²

9.4.2 Arviointi tässä asiassa

102. TLO ja LS-Liikennelinjat eivät olleet itsenäisiä yhteisyrityksiä tarjouskilpailujen 3/2013, 1/2104 ja 2/2016 kattamana rikkomuksen kestoaikana, sillä ne eivät huolehtineet kaikista itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvista tehtävistä.²³³

TLO

103. TLO:n osakasyhtiöt vastasivat kaikkien TLO:n nimissä voitettujen Föli-liikenteen tarjouskohteiden liikennöinnistä. TLO:n kaikesta liikennöinnistä noin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ■■]** prosenttia toteutettiin osakasyhtiöiden toimesta.²³⁴
104. Keskeisiä resursseja liikennöinnin tuottamisessa ovat kalusto, varikot ja kuljettajat. TLO:lla ei ollut omaa kalustoa ennen vuotta 2013.²³⁵ TLO:n

kolmansille osapuolille ja hankinnoista yli 50 % tehtiin kolmansilta osapuolilta. Lisäksi komission tapauskäytännössä itsenäisyyttä puoltavana seikkana on pidetty sitä, että hankintojen tekeminen emoyhtiöiltä on sellainen alan yleinen käytäntö, jota myös yrityksen kilpailijat noudattavat. Ks. komission päätös 29.10.2001 asiassa M.2299 *BP Chemicals / Solvay / HDPE JV*, kohta 8.

²²⁹ Komission toimivaltatiedonanto, kohta 94.

²³⁰ Komission toimivaltatiedonanto, kohta 101.

²³¹ Komisjoni otsus asjas M.7941 *Saint-Gobain Glass France / Corning / JV*, kohad 12 ja 14.

²³² Esim. komission päätökset asioissa M.2598 *TDC/CMG/Migway JV*, kohta 9; M.9315 *Chr.Hansen / Lonza / JV*, kohta 8; M.2299 *BP Chemicals / Solvay / HDPE JV*, kohta 8; ja M.7941 *Saint-Gobain Glass France / Corning / JV*, kohta 12.

²³³ Rikkomuksen kestoajaksi käsillä olevassa yhteistarjousasiassa oli poikkeuksellisen lyhyt, ks. luku 9.10.2 Menettelyn kokonaisarvioinnin mahdollistamiseksi luvussa on tarkasteltu yhteisyritysten itsenäisyyden arvioinnin kannalta olennaisia tietoja myös rikkomuksen kestoajaa laajemmin. Yhteisyritysten toiminnan tarkastelu rikkomuksen kestoajaa laajemminkin osoittaa yhteisyritysten olleen epäitsenäisiä suhteessa niiden osakasyhtiöihin.

²³⁴ TLO:n liikennöinnin toteutus oli riippuvainen siitä, millä maantieteellisellä markkinalla se toimi. TLO:n liiketoiminnasta noin [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:] toteutettiin Föli-liikenteen ulkopuolella (mm. Uudessakaupungissa ja Salossa) omana tuotantona, eli käyttäen ainoastaan TLO:n omistuksessa olevaa kalustoa ja varikkoja sekä TLO:n palkkalistoilla olleita kuljettajia ilman emoyhtiöiltä ostettua [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:] tuotantopainosta, kohta 35 alaviite 79, liite A.28, s. 8, kohdat 20–21. TLO:n liikevaihdon jakautumisesta vuosina 2015–2019, ks. kohta 35 alaviite 79, ja siinä viitattu liite A.31, s. 2; ja Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0142120-2, Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö, tilinpäätökset tilikausilta 1.7.2015–30.6.2016 ja 1.7.2016–30.6.2017.

²³⁵ Vuonna 2013 TLO:n nimiin hankittiin ensimmäiset kuusi linja-autoa, kohta 35 alaviite 76, liite A.29, s. 5.

omistamasta kalustosta vuosina 2014–2019 keskimäärin noin kaksi kolmannesta oli sen osakasyhtiöiden käytössä ja hallinnassa.²³⁶ TLO:n voitama Föli-liikenne toteutettiin pitkälti kyseisillä osakasyhtiöiden hallinnassa olleilla TLO:n linja-autoilla, joiden lisäksi osakasyhtiöt käyttivät Föli-liikenteessä myös itse hankkimaansa kalustoa.²³⁷

105. TLO hankki myös varikkopalvelut pääosin osakkailta, ja Föli-liikennöinnissä TLO hyödynsi ainoastaan sen osakasyhtiöiden varikkoja. Osakasyhtiöt säilyttivät ja huolsivat varikoillaan TLO:n omistamaa, mutta niiden hallinnassa ollutta kalustoa.²³⁸
106. TLO:n kaikesta liikennöinnissä käyttämästä kuljettajahenkilöstöstä vuosina 2014–2017 keskimäärin noin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ■■]** prosenttia vuokrattiin osakkailta. Föli-liikennöinnin toteuttamisessa käytettiin pääsääntöisesti ainoastaan osakasyhtiöiden kuljettajia.²³⁹ Henkilöstövuokrauksen ei siten voida katsoa olleen tilapäistä. Tämä ja muu resursseista edellä todettu osoittaa, ettei TLO kyennyt huolehtimaan itsenäisesti kaikista itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvista tehtävistä, vaan se oli riippuvainen sen osakasyhtiöiden tuotantopanoksista.
107. TLO:n osakasyhtiöt tuottivat kokonaisuudessaan TLO:n nimissä tarjotut joukkoliikennepalvelut Föli-liikenteen markkinoilla.²⁴⁰ Osakasyhtiöiden tuotantopanoksia ei tosiasiaa yhdistelty TLO:n nimissä tuotettujen joukkoliikennepalvelujen tarjoamiseksi, vaan kukin osakasyhtiö vastasi itsenäisesti sille osoitetun Föli-liikenteen tuottamisesta hyödyntämällä liikennöinnissä yhtiön omaa tai sen hallinnassa ollutta kalustoa, henkilöstöä ja varikkoja.²⁴¹ TLO:n toteuttamasta osakasyhtiöiden liikennöinnin yhdistelemisestä väitetysti aiheutuneita tehokkuusetuja on tarkasteltu tarkemmin liitteessä 2. Viraston arvion perusteella TLO ei ole tuottanut merkittävää lisäarvoa sen osakasyhtiöiden tuotantopanoksille.²⁴²

²³⁶ Kohta 65 alaviite 163, liite A.28, s. 11 ja 12.

²³⁷ Ks. liite 1, luvut 5.2.1 ja 5.3.1, joissa tarkastellaan tarkemmin asiassa esillä olevien tarjouskilpailujen 1/2013 ja 2/2014 liikennöinnissä käytettyä kalustoa.

²³⁸ TLO tilasi kultakin osakasyhtiöltä varikkopalvelut niille TLO:n ajoneuvoille, jotka olivat kyseisen yhtiön hallinnassa, kohta 65 alaviite 163, liite C.128, s. 15–16; ja liite A.2, s. 13, kohta 21.

²³⁹ Vuonna 2013 TLO:lla oli 5 omaa kuljettajaa, eikä kuljettajia vuokrattu osakasyhtiöiltä lainkaan, ks. kohta 65 alaviite 163, liite C.128, s. 18; ja liite A.2, s. 15, kohta 24, ja s. 16–17, kohta 25.

²⁴⁰ Kohta 65, liite A.29, s. 3.

²⁴¹ Kohta 65, liite A.28, s. 11–12; liite C.128, 15–16 ja 18; liite A.2, s. 13, kohta 21, s. 15, kohta 24, ja s. 16–17, kohta 25.

²⁴² LS-Liikennelinjojen mukaan TLO tuotti lisäarvoa sen osakasyhtiöiden tuotantopanoksille, koska se tuotti liikennepalveluja laajalla maantieteellisellä alueella ja pienemmillä kustannuksilla kuin sen osakasyhtiöt, LS-Liikennelinjojen vastine, s. 20–22, kohdat 67, 70 ja 74. TLO:n Föli-liikenteen ulkopuolisella omalla tuotannolla ei ole merkitystä arvioitaessa osakasyhtiöiden tuotannonpanosten yhdistelystä väitetystä syntyneestä lisäarvosta. TLO:n oman tuotannon merkityksestä yhteisyrityksen itsenäisyyden arvioinnissa, ks. jäljempänä kohta 109 alaviite 244. LS-Liikennelinjojen mukaan TLO tuotti lisäksi lisäarvoa sen vastatessa mm. tarjousten laskemisesta ja laadinnasta, kalustorahoituksen hankinnasta, laskutuksesta, asiakaspalvelusta, reklamaatioista ja löytötavarapalveluista, LS-Liikennelinjojen vastine, s. 17, kohta 67. Ottaen huomioon, että asiassa merkitykselliset osakasyhtiöiden ja TLO:n tarjoamat palvelut liittyvät joukkoliikenteen tuottamiseen, kyseisten tehtävien keskittämisen TLO:n hoidettavaksi ei voida katsoa tuottaneen osakasyhtiöiden tuotantopanoksille merkittävää lisäarvoa. LS-Liikennelinjat ei ole myöskään osoittanut, että TLO olisi vastannut itsenäisesti kaikista sen esille nostamista palveluista. Viraston näyttö osoittaa, että TLO:n toimitusjohtaja valmisteli esimerkiksi tarjouskilpailussa 1/2014 annetun tarjouksen yhdessä Jalon Liikenteen edustajan kanssa, kohta 63, liite D.138, s. 2.

108. TLO hankki rahoituksen Föli-liikenteeseen tekemilleen kalustoinvestoinneille. Edellä todetusti TLO ei kuitenkaan osallistunut itsenäisesti Föli-liikenteen liikennöintiin, vaan osakasyhtiöt vastasivat siitä. Liikennöinnistä saadut tulot maksettiin suoritekorvauksina TLO:n kautta osakasyhtiöille. Suoritekorvauksista vähennettiin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**

[]²⁴³ Näin ollen TLO:n ei voida katsoa kyenneen vastaamaan kalustoinvestointiensa rahoituslyhennyksistä, vaan TLO oli riippuvainen osakasyhtiöiden tuotantopanoksesta. TLO:lla ei siten ollut täysin itsenäistä rahoitusasemaa.²⁴⁴

109. TLO:n toimitusjohtajalla voidaan katsoa olleen varteenotettava operatiivinen itsemääräämisoikeus. Tarkasteltavana olevilla yhteistarjouksilla voitussa liikennöinnissä sekä myös TLO:n liiketoimintaa kokonaisuutena arvioitaessa osakkaiden tuotantopanosten osuus TLO:n liiketoiminnassa oli kuitenkin niin merkittävä, ettei TLO:n voida katsoa hoitaneen kaikkia itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvia tehtäviä. Näin ollen TLO oli epäitsenäinen yhteisyritys, ja sen puitteissa toteutettua kilpailijoiden välistä yhteistyötä tulee arvioida kilpailulain 5 §:n nojalla.

LS-Liikennelinjat

110. LS-Liikennelinjoilla ei vuosina 2013–2020 ollut toimitusjohtajaa eikä lainkaan omaa henkilökuntaa.²⁴⁵ Yhtiöllä ei myöskään ollut käytössään varsinaisia omia toimitiloja. LS-Liikennelinjojen voittama Föli-liikenne toteutettiin kokonaisuudessaan osakkaiden toimesta, mikä osoittaa sen olleen täysin

²⁴³ Osakkaat päättivät yhdessä, että niille Föli-liikenteestä maksettavista suoritekorvauksista vähennettiin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**, ks. edellä kohta 61, sen alaviite 147 ja liite D.136, s. 1, kohta 3, ja s. 2, kohta 6.

²⁴⁴ LS-Liikennelinjat on esittänyt vastineessaan, että virasto on erehtynyt TLO:n rahoitusaseman arvioinnissa, koska virasto on arvioinut ainoastaan tiettyjen sopimusten vaikutusta yhtiön rahoitusasemaan sivuuttaen täysin sen, että omana tuotantona hoidetun liikenteen kaluston rahoitus **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**, ks. LS-Liikennelinjojen vastine, s. 22, kohta 76. TLO:n selvityksen mukaan yhtiö on voittanut Uudenkaupungin järjestämän tarjouskilpailun vuonna 2013, kohta 35, liite A.29, s. 3. Viitatussa asiakirjasta käy ilmi, että TLO ei ole rikkomuksen aikana vuosina 2013–2014 voittanut muita Föli-liikenteen ulkopuolisia tarjouskilpailuja, joiden tuotannosta TLO:n osakasyhtiöt eivät olisi vastanneet. 30.5.2013 järjestetyssä hallituksen kokouksessa keskusteltiin Uudenkaupungin ”käytännön toimista”, ja hallituksen pöytäkirjaan kirjattiin, että ”mihinkään ”talkoo” toimiin ei ryhdytä, vaan TLO hankkii tarvittavat työt tarvikkeet ja palvelut”, kohta 35, liite D.141, s. 1. 16.7.2013 järjestetyssä hallituksen kokouksessa päätettiin kuitenkin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]** ”Uuteenkaupunkiin ylimenokaudeksi” yksi auto Nyholmilta ja toinen Muuriselta, kohta 35, liite D.155, s. 2. Myöhemmin TLO:n virastolle antaman selvityksen mukaan yhtiön oma tuotanto aloitettiin vuonna 2014, kohta 35, liite A.2, s. 5. Edellä kuvattu näyttö huomioon ottaen on selvää, että yhtiöllä ei ollut omaa tuotantoa rikkomuksen kestoajana vuosina 2013 ja 2014 tai tällainen tuotanto oli yhtiön toiminnan kannalta vähämerkityksellistä. Myös rikkomusajan jälkeinen tarkastelu osoittaa, ettei TLO:n oman tuotannon määrä ole ollut merkittävässä asemassa yhtiön toiminnan kannalta, ks. edellä kohta 103 ja siinä alaviite 237. Osakasyhtiöiden tuottama Föli-liikenne on muodostanut suurimman osan TLO:n liikevaihdosta, eivätkä siten TLO:n omasta tuotannosta saatavat tulot olisi riittäneet kattamaan TLO:n toiminnasta aiheutuneita kustannuksia. Näin ollen virasto katsoo, ettei TLO:n oman tuotannon huomioiminen TLO:n rahoitusaseman arvioinnissa ole ollut välttämätöntä yhteisyrityksen epäitsenäisen aseman toteamiseksi.

²⁴⁵ Kohta 41, liite A.36, s. 89, 99, 108, 117 ja 125. Ks. myös Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 2466738-7, LS-Liikennelinjat Oy, tilinpäätökset tilikausilta 1.7.2017–30.6.2018 ja 1.7.2018–30.6.2019.

riippuvainen sen osakkaista ja niiden tuotantopanoksista.²⁴⁶ LS-Liikennelinjojen koko kalusto oli osakasyhtiöiden käytössä ja osakasyhtiöt olivat kaluston tosiasiallisia haltijoita.²⁴⁷ LS-Liikennelinjoilla ei siten ollut sel- laista omaa operatiivista johtoa tai aineellisia resursseja, joiden perusteella sen voitaisiin katsoa suoriutuneen itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuu- luvasta toiminnasta tai vastanneen itsenäisesti yhtiön operatiivisesta pää- töksenteosta. LS-Liikennelinjojen ei voida siten myöskään katsoa tuotta- neen lisäarvoa sen omistajien tuotantopanoksille.²⁴⁸

111. LS-Liikennelinjat hankki rahoituksen Föli-liikenteeseen tekemilleen kalus- toinvestoinneille. Edellä todetusti LS-Liikennelinjat ei kuitenkaan osallistu- nut itsenäisesti Föli-liikenteen tuottamiseen, vaan osakasyhtiöt huolehtivat siitä, ja liikennöinnistä saadut tulot maksettiin suoritekorvauksina osakas- yhtiöille. Suoritekorvauksista vähennettiin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**²⁴⁹ LS- Liikennelinjat ei olisi kyennyt vastaamaan itsenäisesti kalustoinvestoin- tiensa rahoituslyhennyksistä, vaan se oli riippuvainen osakasyhtiöiden tuo- tantopanoksista. LS-Liikennelinjoilla ei siten ollut myöskään täysin itse- näistä rahoitusasemaa.

112. Edellä esitetty huomioden LS-Liikennelinjojen ei voida katsoa hoitaneen kaikkia itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvia tehtäviä. Näin ollen LS- Liikennelinjat oli epäitsenäinen yhteisyritys, ja sen puitteissa toteutettua kil- pailijoiden välistä yhteistyötä tulee arvioida kilpailulain 5 §:n nojalla.

9.5 Sopimus, yhdenmukaistettu menettelytapa ja yhteenliittymän päätös

9.5.1 Arvioinnin yleiset perusteet

113. Kilpailulain 5 §:ssä kielletään elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset ja yhdenmukaistetut menettelytavat sekä elinkeinonharjoittajien yhteenliitty- mien päätökset, joiden tarkoituksena tai seurauksena on kilpailun merkit- tävä rajoittuminen. Kielto koskee sekä yritysten nimenomaisia sopimuksia tai näihin rinnastettavaa yritysten yhteisymmärrystä että yritysten yhteenliit- tymien päätöksiä tai vastaavia järjestelyjä, joilla rajoitetaan ja ohjataan ho- risontaalisesti yritysten kilpailukeinojen käyttöä.²⁵⁰ Kaikenlainen yhteenso- vittaminen, jolla korvataan tietoisesti kilpailun riskit elinkeinonharjoittajien

²⁴⁶ LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöt toteuttivat kyseiset liikennöintipalvelut omilla kuljettajillaan ja liikennöivät tarjouskilpaluiden kohteita varikoltaan, joilla ne myös säilyttivät ja huolsivat LS-Liikennelinjojen omistamaa ja niiden hallinnassa ollutta kalustoa. Ks. kohta 78, liite A.36, s. 4, kohta 5, s. 7, kohdat 19 ja 20, ja s. 8, kohta 22a. LS-Liikennelinjojen maksamat suoritekorvaukset ja niiden laskutus oli vastaavanlaista kuin TLO:ssa, ks. luku 8.3.2

²⁴⁷ Kohta 78, liite A.36, s. 7, kohdat 16 ja 18; ja liite A.37, s.13.

²⁴⁸ Osakasyhtiöiden tuottaman liikennöinnin yhdistelemisestä väitetyistä aiheutuneita tehokkuusetuja on tarkasteltu tarkemmin liitteessä 2. Väitetyistä tehokkuuseduista LS-Liikennelinjojen vastineessa, s. 52, kohdat 240–244, ja vastineen liite 2.

²⁴⁹ Kohta 83, liite A.36, s. 11–12, kohdat 36a, 36b ja 36c; ja jakoasiakirjat liite A.37, s. 290–307.

²⁵⁰ HE 162/1991 vp, kilpailunrajoituslain 6 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

välisellä käytännön yhteistyöllä, on oikeuskäytännössä todetusti lähtökoh-
taisesti kielletty.²⁵¹

114. Kilpailulain 5 §:ssä tarkoitetun elinkeinonharjoittajien välisen sopimuksen käsite on laaja. Sen tunnusmerkistön täyttymiseen riittää, että kyseessä olevat elinkeinonharjoittajat ovat ilmaisseet yhteisen tahtonsa käyttäytyä markkinoilla tietyllä tavalla.²⁵² Yhteisymmärryksen ilmaisun muodolla ei ole merkitystä, kunhan ilmaisu vastaa sopimuspuolten tahtoa.²⁵³ Sopimus voi olla joko kirjallinen tai suullinen.²⁵⁴ Ei myöskään ole tarpeellista osoittaa, että osapuolilla olisi ollut yhteinen tahto tavoitella kilpailunvastaista pää-
määrää.²⁵⁵
115. Sopimuksen katsotaan syntyneen esimerkiksi kokoukseen osallistuneiden keskenään kilpailevien elinkeinonharjoittajien välille silloin, kun tällaisen ko-
kouksen tarkoituksena on rajoittaa, estää tai vääristää kilpailua ja kun siinä näin pyritään keinotekoisesti järjestämään markkinoiden toimintaa. Elinkei-
nonharjoittajan osallisuus tällaiseen kokoukseen ilman julkista irtisanoutu-
mista sen sisällöstä nimittäin antaa muille osallistujille sen vaikutelman, että se hyväksyi kokouksen kilpailunvastaisten tuloksen ja noudattaisi sitä.²⁵⁶ Sopimuksen syntymisen kannalta sillä ei ole merkitystä, onko kokoukseen osallistunut yritys noudattanut kokouksessa sovittua.²⁵⁷
116. Yhdenmukaistetulla menettelytavalla tarkoitetaan kaikkea sellaista elinkei-
nonharjoittajien välistä yhteistoimintaa, jolla kilpailun riskit korvataan tietoi-
sesti elinkeinonharjoittajien välisellä käytännön yhteistyöllä ilman, että siitä tehtäisiin varsinaista sopimusta.²⁵⁸ Tämä ei edellytä todellisen suunnitel-
man laadintaa, vaan yhteensovittamista ja yhteistyötä on tarkasteltava siitä lähtökohdasta, että jokaisen markkinoilla toimivan taloudellisen toimijan on määrättävä itsenäisesti kaupallisesta toiminnastaan markkinoilla.²⁵⁹ Vaikka tämä itsenäisyyttä koskeva edellytys ei poista elinkeinonharjoittajalta oi-
keutta sopeutua järkevästi kilpailijoidensa todettuun tai odotettuun markki-
nakäyttäytymiseen, se estää ehdottomasti kaikki niiden väliset suorat tai epäsuorat yhteydenotot, joiden tarkoituksena tai seurauksena on joko vai-

²⁵¹ Asia C-209/07 *Beef Industry Development ja Barry Brothers*, kohta 34.

²⁵² Ks. esim. asia T-7/89 *Hercules Chemicals v. komissio*, kohta 256; ja asia T-53/03 *BPB v. komissio*, kohta 79.

²⁵³ Ks. esim. asia T-53/03 *BPB v. komissio*, kohta 80.

²⁵⁴ Komission päätös 23.4.1986 asiassa IV/31.149 *Polypropeeni*, kohta 81. Ks. myös asia 28/77 *Tepea v komissio*, kohta 41.

²⁵⁵ Asia T-168/01 *GlaxoSmithKline Unlimited v. komissio*, kohta 77 (ratkaisu pysytetty, ks. yhdistetyt asiat C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P ja C-519/06 P *GlaxoSmithKline Services Unlimited ym.*).

²⁵⁶ Yhdistetyt asiat C-403/04 P ja C-405/04 P *Sumitomo Metal Industries Ltd ym. v. komissio*, kohdat 47–48.

²⁵⁷ Yhdistetyt asiat C-238/99 P ym. *Limburgse Vinyl Maatschappij NV (LVM) ym. v. komissio*, kohta 509.

²⁵⁸ Asiat C-609/13 P *Duravit*, kohta 70; C-8/08 *T-Mobile Netherlands ym.*, kohdat 25–26; 48/69 *Imperial Chemical Industries v. komissio*, kohdat 64–65; C-49/92 P *komissio v. Anic Partecipazioni*, kohta 115; C-199/92 P *Hüls v. komissio*, kohta 158; ja C-89/85 ym. *Ahlström Osakeyhtiö ym. v. komissio*, kohta 63. Ks. myös KHO 2019:98 *Matkahuolto ym.*, kohta 958.

²⁵⁹ Asiat C-286/13 P *Dole Food ja Dole Fresh Food Europe v. komissio*, kohta 119; C-8/08 *T-Mobile Netherlands ym.*, kohta 32 oikeuskäytäntöviittauksineen; T-202/98 ym. *Tate & Lyle ym. v. komissio*, kohta 55; C-199/92 P *Hüls v. komissio*, kohta 159; ja C-49/92 P *komissio v. Anic Partecipazioni*, kohta 116.

kuttaminen todellisen tai mahdollisen kilpailijan käyttäytymiseen markkinoilla tai oman suunnitellun markkinakäyttäytymisen paljastaminen tällaiselle kilpailijalle.²⁶⁰

117. Yhdenmukaistetun menettelytavan olemassaolo edellyttää elinkeinonharjoittajien välistä yhteistoimintaa eli elinkeinonharjoittajien vastavuoroisia yhteyksiä.²⁶¹ Yhdenmukaistetun menettelytavan voidaan katsoa syntyvän, kun kilpailija hyväksyy toisen ilmaisemat suunnitelmat tai tulevan toiminnan markkinoilla.²⁶² Tällainen tietojenvaihto on kilpailusääntöjen vastaista, jos se vähentää markkinoiden toimintaan liittyvää epävarmuutta tai poistaa tämän epävarmuuden kokonaan.²⁶³ Mikäli yhteistoimintaan osallistuneet elinkeinonharjoittajat toimivat edelleen markkinoilla, oletuksena on, että niiden väliset vastavuoroiset yhteydet ovat vaikuttaneet niiden markkinakäyttäytymiseen.²⁶⁴ Yhdenmukaistetun menettelytavan osalta ei ole tarpeen osoittaa, että osapuolet olisivat muodollisesti sitoutuneet tietynlaiseen markkinakäyttäytymiseen tai vahvistaneet sen.²⁶⁵
118. Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöksen käsitettä tulkitaan myös laajasti. Yhteenliittymän päätöksiksi voidaan katsoa varsinaisten päätösten ohella käytännössä kaikki sellainen toiminta, jolla pyritään yhdenmukaistamaan yhteenliittymän jäsenten markkinakäyttäytymistä – tai ainakin hyväksytään se.²⁶⁶
119. Yhteenliittymään kuuluvien elinkeinonharjoittajien ollessa mukana laatimassa yhteenliittymän päätökseksi luonnehdittavaa menettelytapaa, voidaan menettelytapaa arvioida myös elinkeinonharjoittajien välisenä sopimuksena ja/tai yhdenmukaistettuna menettelytapana.²⁶⁷ Mikäli yhteenliittymän jäsenet ovat samalla tuotantoportaalla toimivia elinkeinonharjoittajia, voidaan tällaisia menettelytapoja arvioida horisontaalisena menettelynä, jonka tarkoituksena on vaikuttaa keskenään tosiasiallisesti tai mahdollisesti kilpailevien elinkeinonharjoittajien markkinakäyttäytymiseen.²⁶⁸
120. Elinkeinonharjoittajien välisen sopimuksen, yhdenmukaistetun menettelytavan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöksen käsitteet kattavat

²⁶⁰ Asiat T-202/98 ym. *Tate & Lyle ym. v. komissio*, kohta 56; ja C-609/13 P *Duravit*, kohdat 71–72 oikeuskäytäntöviittauksineen.

²⁶¹ Yhdistetyt asiat T-25/95 ym. *Cimenteries CBR ym. v. komissio*, kohta 1849.

²⁶² Yhdistetyt asiat T-25/95 ym. *Cimenteries CBR ym. v. komissio*, kohta 1849.

²⁶³ Asia C-238/05 *Asnef-Equifax ja Administración del Estado v. Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios*, kohdat 51–52.

²⁶⁴ Asia T-25/95 *Cimenteries CBR v. komissio*, kohta 1910. Näin on etenkin siinä tapauksessa, kun yhteistoiminta jatkuu pitkän ajanjakson kuluessa säännöllisenä, ks. asiat C-199/92 P *Hüls v. komissio*, kohta 162; ja C-49/92 P *komissio v. Anic Participazioni*, kohta 121, mutta myös silloin, kun yhdenmukaistaminen perustuu yhteen ainoaan kokoukseen kyseisten yritysten välillä, ks. asia C-8/08 *T-Mobile Netherlands ym.*, kohdat 61–62.

²⁶⁵ Asiat C-609/13 P *Duravit*, kohta 135; ja C-455/11 P *Solvay v. komissio*, kohta 40. Ks. myös KHO 2019:98 *Matkahuolto ym.*, kohta 958.

²⁶⁶ Asia C-382/12 P *MasterCard Inc. ym. v. komissio*, kohta 76; asia T-325/01 *DaimlerChrysler v. komissio*, kohta 210 oikeuskäytäntöviittauksineen.

²⁶⁷ Ks. esim. komission päätös 3.10.2007 asiassa COMP/D1/37860 *Morgan Stanley / Visa International ja Visa Europe*, kohdat 74–75.

²⁶⁸ KHO 2019:98 *Matkahuolto ym.*, mm. kohdat 882, 884–886 ja 888.

samankaltaisia yhteistyön muotoja, jotka eroavat toisistaan ainoastaan voimakkuutensa ja ilmenemismuotojensa osalta.²⁶⁹ Keskenään kilpailevien yritysten välinen kilpailua rajoittava yhteistyö voi sisältää piirteitä näistä kaikista ja täyttää siten yhtä aikaa sekä sopimuksen ja yhdenmukaistetun menettelytavan että yhteenliittymän päätöksen tunnusmerkistön.²⁷⁰ Tästä seuraa, että kiellettyä yhteistyötä ei ole tarpeen määritellä kunkin menettelyn osalta joko sopimukseksi, yhdenmukaistetuksi menettelytavaksi tai yhteenliittymän päätökseksi.²⁷¹ Kilpailulain 5 §:ssä käsitteiden erottelun tarkoituksena on varmistaa, että säännöksen kielto kattaa kaiken elinkeinonharjoittajien välisen yhteistoiminnan ja yhteistyön eri muodot. Käsitteiden erottelulla pyritään siten estämään se, että elinkeinonharjoittajat voisivat välttyä kilpailusääntöjen soveltamiselta pelkästään toimintansa yhteensovittamisen muodon perusteella.²⁷² Arvioinnissa ei siten ole keskeistä yksittäisen menettelyn oikeudellinen luonnehdinta vaan se, onko keskinäisillä menettelyillä vaikutettu niihin osallisten elinkeinonharjoittajien päätöksenteon itsenäisyyteen ja/tai ovatko ne korvanneet itsenäisen päätöksenteon yhteistyöllä.²⁷³

9.5.2 Yhteistarjousten kilpailuoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

121. Yhteistarjousten kilpailuoikeudellisessa arvioinnissa on ensin ratkaistava, ovatko yhteistarjouksen osapuolet toistensa tosiasiallisia tai potentiaalisia kilpailijoita tarkasteltavana olevassa tarjouskilpailussa.²⁷⁴ Tämän jälkeen yhteistarjouksia arvioidaan edellä esitettyjen elinkeinonharjoittajien välistä sopimusta, yhdenmukaistettua menettelytapaa ja/tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöstä koskevien arvioinnin perusteiden mukaisesti.
122. Oikeuskäytännössä jo vakiintuneesti todetusti potentiaalisen kilpailusuhteen olemassaolon arvioinnissa on tarkasteltava osapuolten tosiasiallisia ja konkreettisia mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuun itsenäisesti ja siten päästä markkinoille. Tällaisen toteennäyttäminen ei voi perustua pelkään olettamukseen, vaan potentiaalisen kilpailun olemassaoloa on arvioitava markkinoiden rakenteen sekä markkinoiden toimintaa sääntelevän taloudellisen ja oikeudellisen asiayhteyden perusteella. Sitä vastoin arvioinnissa ei millään tavoin edellytetä, että osoitetaan varmasti, että elinkeinonharjoittaja tosiasiallisesti tulee kyseisille markkinoille, eikä etenäkään, että se

²⁶⁹ Asiat C-49/92 P *komissio v. Anic Participazioni*, kohdat 112 ja 131; C-8/08 *T-Mobile Netherlands ym.*, kohta 23; ja C-455/11 P *Solvay v. komissio*, kohta 53.

²⁷⁰ Asiat T-305/94 ym. *Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio*, kohdat 696–698; T-1/89 *Rhône-Poulenc v. komissio*, kohdat 125 ja 126; ja komission päätös 3.10.2007 asiassa COMP/D1/37860 *Morgan Stanley / Visa International ja Visa Europe*, kohdat 74–75.

²⁷¹ Asiat C-49/92 P *Komissio v. Anic Participazioni*, kohdat 131–132; ja C-8/08 *T-Mobile Netherlands ym.*, kohdat 23–24.

²⁷² Asia C-382/12 P *MasterCard Inc. ym. v. komissio*, kohta 63 oikeuskäytäntöviittauksineen.

²⁷³ Ks. myös asia C-307/18 *Generics (UK) Ltd ym. v. CMA*, kohta 31; komission päätös 23.4.1986 asiassa IV/31.149 *Polypropeni*, kohta 87; ja asia C-209/07 *Beef Industry Development ja Barry Brothers*, kohta 34.

²⁷⁴ Kilpailusääntöjä sovelletaan yksinomaan kilpailulle avoimilla aloilla, kilpailulain 5 §:n (ja SEUT 101 artiklan) kilpailuun kohdistuvien sitä estävien, rajoittavien tai vääristävien vaikutusten vuoksi. Ks. esim. asia C-307/18 *Generics (UK) Ltd ym. v. CMA*, kohdat 31–32; asia C-591/16 P *Lundbeck v. komissio*, kohdat 52–53; tai asia T-360/09 *E.ON Ruhrgas*, kohta 84. Ks. esim. myös asia E-3/16 *Ski Taxi SA, Follo Taxi SA & SFT v. Norjan kilpailuviranomainen*, EFTA-tuomioistuimen tuomio 22.12.2016, kohta 97 oikeuskäytäntöviittauksineen.

voi myöhemmin pysyä kyseisillä markkinoilla.²⁷⁵ Mikäli markkinoille tulolle on esteitä, on arvioitava, ovatko ne ylitsepääsemättömiä.²⁷⁶

123. Lisäksi on arvioitava, olisiko itsenäisen tarjouksen antaminen yhteistarjouksen osapuolille taloudellisesti elinkelpoisen strategian mukaista.²⁷⁷ On kuitenkin huomattava, että vaikka arvioitavana oleva sopimus olisikin sen osapuolille taloudellisesti edullisin ja vähiten riskejä sisältävä tapa tulla markkinoille, sillä ei ole merkitystä sen arvioinnissa, olisiko osapuolilla ollut tosiasiallinen ja konkreettinen kyky tulla markkinoille itsenäisesti.²⁷⁸
124. Riskinotto- ja riskinkantokyvyn tarkastelu on osa potentiaalisen kilpailusuhteen olemassaolon ja itsenäisen tarjoamisen mahdollisuuden arviointia.²⁷⁹ Tässä on kuitenkin huomioitava, että tarjouksen kilpailukykyisyys, jossa – kuten yleisesti – tuotteen tai palvelun hinta on keskeinen kilpailuparametri, ja siten myös riski tarjouskilpailun häviämisestä kuuluu tavanomaiseen kilpailuun. Se, että osapuolet voisivat yhdessä tehdä mahdollisesti kilpailukykyisemmän tarjouksen kuin ne itsenäisesti kykenisivät, on näin ollen potentiaalisen kilpailusuhteen olemassaolon arvioinnista erillinen seikka.²⁸⁰

²⁷⁵ Asia C-307/18 *Generics (UK) Ltd ym. v. CMA*, kohdat 37–39; ja asia C-591/16 P *Lundbeck v. komissio*, kohdat 55 ja 63. Jäljempänä viitataan myös yleisen tuomioistuimen samassa asiassa antamaan ratkaisuun (T-472/13 *Lundbeck*), josta asianosaisten tekemä valituskanne hylättiin kokonaisuudessaan Euroopan tuomioistuimen tuomiolla C-591/16 P. Ks. myös asia C-611/16 P *Xellia Pharmaceuticals ApS v. komissio*, kohta 52.

²⁷⁶ Asia C-307/18 *Generics (UK) Ltd ym. v. CMA*, kohdat 45–46; sekä asia C-591/16 P *Lundbeck v. komissio*, kohdat 57–58, joissa myös todettiin, ”että patentin olemassaoloa – ei voida sellaisenaan pitää ylitsepääsemättömänä esteenä”. Ks. myös asia T-691/14 *Servier ym.* (valitus vireillä), kohdat 320–321, joissa selvennettiin, että ”ylitsepääsemättömien markkinoilletulon esteiden puuttuminen tarkoittaa sitä, että elinkeinonharjoittajilla on hypoteettinen mahdollisuus tulla markkinoille, mutta että tämä ei vielä riitä osoittamaan potentiaalista kilpailua ja tosiasiallisia sekä konkreettisia mahdollisuuksia tulla markkinoille”. Lisäksi yleinen tuomioistuin totesi, että ylitsepääsemättömien esteiden ”objektiivinen tarkastelu täydentää tehokkaasti tosiasiallisten ja konkreettisten mahdollisuuksien tarkastelua, joka perustuu yhtiön kykyä ja aikomusta tulla markkinoille koskeviin yksilöllisiin arviointiperusteisiin”. Oikeuskäytännössä esimerkiksi erilaisia immateriaalioikeuksia, lainsäädäntöä, teknisiä vaatimuksia ja yhtiön taloudellista tilannetta on arvioitu markkinoillepääsyn esteinä, ks. esim. asia T-705/14 *Unichem Laboratories*, kohta 133.

²⁷⁷ Asia T-360/09 *E.ON Ruhrgas*, kohta 86; asiat T-691/14 *Servier ym.* (valitus vireillä), kohta 318. Ks. myös T-472/13 *Lundbeck*, kohdat 100 ja 104, joissa todetaan, että markkinoilletulon täytyy olla taloudellisesti elinkelpoisen strategian mukaista ja pystyä toteuttamaan taloudellisesti siedettävien kustannuksien.

²⁷⁸ Ks. asia T-471/13 *Xellia Pharmaceuticals ApS*, kohta 124, jossa todetaan, että ”the fact that conclusion of the agreement at issue may have represented for the parties thereto the most economically advantageous solution is irrelevant for the purpose of establishing whether the option of market entry was a real concrete possibility”. Euroopan tuomioistuin hylkäsi asiassa tehdyn valituskanteen kokonaisuudessaan ja vahvisti yleisen tuomioistuimen ratkaisun, ks. asia C-611/16 P *Xellia Pharmaceuticals ApS*, kohta 110. Ks. myös T-472/13 *Lundbeck*, kohta 380, ja siinä viitatuksi asia T-48/00 *Corus UK v. komissio*, kohta 73; ja asia T-50/00 *Dalmine v. komissio*, kohta 211.

²⁷⁹ Ks. esim. komission päätös 27.6.1990 asiassa IV/32.688 *Konsortium ECR 900*, jossa komissio muun muassa katsoi, ettei osapuolten voitu olettaa kantavan GSM-verkon kehittämisestä ja valmistamisesta seuraavaa taloudellista riskiä yksin, jolloin osapuolia ei tullut tarkastella toistensa kilpailijoina.

²⁸⁰ Ks. esim. Tanskan kilpailuasioiden muutoksenhakutuomioistuimen (Konkurrenceankenævnet) päätös 11.4.2016 asioissa KL-2-2015 ja KL-3-2015 *Dansk vejmarkerings Konsortium*, s. 17 ja samassa asiassa Tanskan korkeimman oikeuden tuomio 27.11.2019 asiassa 191/2018 *Dansk vejmarkerings Konsortium*, s. 8, jossa vahvistettiin, että tarjoamalla yhdessä kaikista kolmesta kohteesta osapuolet olisivat voineet antaa kilpailukykyisemmän tarjouksen kilpailutukseen kuuluneen alennusjärjestelmän vuoksi. Tällä ei kuitenkaan ollut merkitystä potentiaalista kilpailua arvioitaessa, sillä osapuolet kykenivät tarjoamaan itsestä, vaikkakin vain osaan kohteista ja menettäen yhteistarjouksella saamansa kilpailuedun.

125. Potentiaalisen kilpailusuhteen yksi arviointiperusteista on elinkeinonharjoittajien subjektiivinen aikomus tulla markkinoille ja käsitys kilpailun olemassaolosta.²⁸¹ Esimerkiksi markkinoilla toimivien ja markkinoiden ulkopuolisten elinkeinonharjoittajien välisen sopimuksen on oikeuskäytännössä katsottu olevan voimakas viite kilpailusuhteen olemassaolosta kyseisten toimijoiden välillä.²⁸² Sopimuksen olemassaolo ja siten sopimuspuolten käsitys tästä sopimuksesta ei kuitenkaan yksin riitä osoittamaan tai välttämättä merkitse sitä, että potentiaalista kilpailua on olemassa²⁸³, vaan elinkeinonharjoittajan kyky tulla markkinoille on arvioinnissa olennaisin seikka.²⁸⁴
126. Tosiasialliset tai potentiaaliset kilpailijat aiheuttavat normaalissa kilpailutilanteessa kilpailupainetta toisilleen. Jos kilpailijat poistavat tästä kilpailupaineesta seuraavat kilpailun riskit välisellään käytännön yhteistyöllä, kyseessä on lähtökohtaisesti kilpailulain 5 §:ssä kielletty kilpailunrajoitus.²⁸⁵ Kilpailijoiden välisen yhteistarjouksen antaminen edellyttää väistämättä niiden välistä yhteistyötä ja merkitsee niiden kilpailukäyttäytymisen koordinoimista. Yhteistarjouksellaan kilpailijat ilmaisevat tahtonsa osallistua tarjouskilpailuun yhdessä ja korvaavat kilpailun riskit tietoisella käytännön yhteistyöllä. Tällaisella menettelyllä toistensa tosiasiallisia tai potentiaalisia kilpailijoita olevat elinkeinonharjoittajat manipuloivat hankintasopimuksen tekemiseksi järjestettyjä tarjouskilpailuja eliminoimalla niiden välisen kilpailun. Tämä vähentää tarjouskilpailussa annettujen tarjousten määrää ja siten tilaajan käytettävissä olevia valinnanmahdollisuuksia.²⁸⁶
127. Yhteistarjouksella vahvistetaan väistämättä yksi yhdenmukaistettu hinta (useamman erihintaisen kilpailevan tarjouksen sijaan yksi tarjoushinta) ja sovitaan kyseisen tarjouskilpailun käsittämien markkinoiden jakamisesta

²⁸¹ Asia C-307/18 *Generics (UK) Ltd ym. v. CMA*, kohdat 42 ja 54. Ks. myös asiat T-691/14 *Servier ym.* (valitus vireillä), kohdat 342–344 ja niissä viitattu oikeuskäytäntö.

²⁸² Asia C-307/18 *Generics (UK) Ltd ym. v. CMA*, kohta 55 ja siinä viitattu asia C-373/14 P *Toshiba Corporation v. komissio*, kohdat 33–34. Ks. myös asia T-472/13 *Lundbeck*, kohta 103 oikeuskäytäntöviittauksineen.

²⁸³ Asia T-691/14, *Servier*, kohdat 342 ja 345–346.

²⁸⁴ Asia C-591/16 P *Lundbeck v. komissio*, kohta 74 ja viitattu oikeuskäytäntö.

²⁸⁵ Ks. esim. asia C-307/18 *Generics (UK) Ltd ym. v. CMA*, kohta 83; asia C-591/16 P *Lundbeck v. komissio*, kohta 114; asia T-472/13 *Lundbeck*, kohdat 423–425; asia C-209/07 *Beef Industry Development ja Barry Brothers*, kohta 33–35. Ks. myös MAO:642/08 *Enontekiön taksiautoilijat*.

²⁸⁶ Ks. esim. asia C-450/19 *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*, kohta 35.

osapuolten kesken (sen sijaan, että kukin kilpailisi markkinoista itsenäisesti).²⁸⁷ Kilpailijoiden välinen tarjousyhteistyö voi lisäksi sisältää myös kiellettyä tuotannon rajoittamista tai strategisten tietojen vaihtamista.²⁸⁸ Näissä tilanteissa yhteistarjousta on pidettävä kilpailulain 5 §:ssä kiellettynä kilpailua rajoittavana sopimuksena, yhdenmukaistettuna menettelytapana ja/tai yhteenliittymän päätöksenä.

128. Yhteistarjous on kielletty lähtökohtaisesti jo silloin, kun yhdenkin mukana olevan osapuolen olisi ollut mahdollista täyttää suoritus itsenäisesti.²⁸⁹ Samoin on oikeuskäytännössä arvioitu olevan silloin, kun yhteistä suoritusta sinänsä edellyttävästä kokonaisuudesta annettussa yhteistarjouksessa on ollut mukana selvästi enemmän osapuolia kuin yhteinen työsuoritus olisi edellyttänyt.²⁹⁰ Yhteistarjousta voidaan pitää kiellettynä myös, jos sen kaikki osapuolet eivät osallistu suorituksen toteuttamiseen.²⁹¹ Jos tarjouskilpailussa on mahdollista antaa tarjous vain osaan kohteesta, tulee yhteistarjouksen osapuolten itsenäistä tarjouskykyä tarkastella kunkin mahdollisen osatarjouksen osalta erikseen; yhtiöt voivat kilpailla sellaisista kohteista, joihin niiden voimavarat riittävät.²⁹²

²⁸⁷ Ks. näin esim. Tanskan korkeimman oikeuden tuomio 27.11.2019 asiassa 191/2018 *Dansk vejmarkerings Konsortium*, s. 10; ja Tanskan kilpailuviranomaisen päätös 30.4.2014 asiassa 12/06678 *Skive og Omegns Vognmandsforenings tilbudskoordinerings*, kohta 115, joissa katsottiin, että yhteistarjous muodosti sekä hintojen vahvistamista että markkinoiden jakoa koskevat sopimukset. Unionin jäsenvaltioiden kansallisessa oikeuskäytännössä yhteistarjousten on katsottu muodostavan markkinoiden jakoa koskevat sopimukset, ks. esim. Italian kilpailuviranomaisen päätös 3.2.2015 asiassa 25302, 1765 *Gare gestioni fanghi in Lombardia e Piemonte*, jonka Italian korkein tuomioistuin (Consiglio di Stato) vahvisti tuomiollaan 11.6.2016; ja Ranskan kilpailuviranomaisen päätös 27.1.2016 asiassa 16-D-02, jonka Pariisin valitustuomioistuin (Cour d'appel de Paris) vahvisti tuomiollaan 21.12.2017. Lisäksi kansallisessa oikeuskäytännössä yhteistarjousten on katsottu muodostavan hintoja vahvistavat sopimukset, ks. esim. Norjan kilpailuviranomaisen päätös 18.10.2016 asiassa V2016-7 *Johny Birkeland Transport AS/Norva 24 AS – Lindum AS*, ks. kohdat 295–296; Norjan korkeimman tuomioistuimen ratkaisu 22.6.2017 asiassa HR-2017-1229-A *Ski Taxi*, ks. kohta 106. Ks. myös KHO 31.12.2003 taltio 3450 *YIT Rakennus Oy ja Skanska Pohjanmaa Oy*, s. 2, jossa osapuolet antoivat yhteistarjouksen, ja korkein hallinto-oikeus totesi, että tarjouskartelli voi vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin vääristämällä tuotteesta maksettavaa hintaa.

²⁸⁸ Ks. esim. Norjan kilpailuviranomaisen päätös asiassa V2016-7 *Johny Birkeland Transport AS/Norva 24 AS – Lindum AS*, 18.10.2016 (lainvoimainen), kohta 295, jossa Norjan kilpailuviranomainen katsoi, että yhteistarjous yhdenmukaisti hinnan, minkä lisäksi osapuolet vaihtoivat sensitiivistä tietoa ennen tarjouksen jättämistä. Ks. myös komission horisontaaliset suuntaviivat, kohdat 230–233.

²⁸⁹ Ks. MAO:642/08 *Enontekiön taksiautoilijat*. Ks. myös MAO:186/02 *Kuopion Taksiautoilijat ry ym.*, jonka korkein hallinto-oikeus vahvisti päätöksellään KHO 14.9.2004 taltio 2298. Ks. myös esimerkiksi Norjan tuomioistuimen (Borgarting Lagmanssret) päätös 17.3.2015 asiassa *Ski Taxi*, s. 11, jossa tuomioistuin piti merkityksellisenä, johtaako yhteistarjous muiden mahdollisten yhteistyöjärjestelyjen poissulkemiseen ja lopulta vähäisempään tarjousten määrään. Norjan korkein tuomioistuin on 22.6.2017 vahvistanut ratkaisun tuomiolla HR-2017-1229-A. Ks. myös esim. Tukholman käräjäoikeuden tuomio 21.1.2014 asiassa T 18896-10 *Däckia Aktiebolag og Euromaster Aktiebolag*, s. 132, jossa tuomioistuin katsoi, että toisen osapuolen pystyessä tarjoamaan itsenäisesti, johti yhteistarjous asiassa muiden mahdollisten yhteistyöjärjestelyjen poissulkemiseen. Osapuolten välistä yhteistyötä ei voitu pitää välttämättömänä tarjouksen jättämiseksi ja sen katsottiin rajoittavan kilpailua.

²⁹⁰ Kilpailuneuvoston päätös 30.3.1998, dnro 1/359/98 *Matka-Autot Oy*. Ks. myös kilpailuneuvoston päätös 26.2.1999, dnro 60/359/98 *Pekolan Liikenne Oy*, jossa kilpailuneuvosto katsoi, että esimerkiksi tilanteessa, jossa 13 autoilijaa antoi yhteistarjouksen ja vain kahden autoilijan työpanos oli tosiasiasa tarpeellinen, tarjousyhteistyössä oli mukana selvästi enemmän osallistujia. Ks. vastaavasti myös komission horisontaaliset suuntaviivat, kohta 253, jossa todetaan, että hintoja vahvistava markkinoille saattamista koskeva sopimus tulee arvioitavaksi artiklan 101(1) perusteella, jos siihen osallistuu osapuolia enemmän kuin tarpeellista.

²⁹¹ KHO 10.8.1999 taltio 1954 *Kemijärven Taksikeskus Oy*, s. 8.

²⁹² Ks. KHO 31.12.2003 taltio 3450 *YIT Rakennus Oy ja Skanska Pohjanmaa Oy*, s. 3. Yhtiöiden menettelyä tarkasteltiin tarjouskilpailussa, jossa oli mahdollista antaa myös tarjous vain osaan kohteista. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että yhtiöt olisivat

129. Yhteistarjous voi siis olla sallittu vain tietyissä rajatuissa tilanteissa:

- kun yhteistarjouksessa ei ole mukana yhtäkään toistensa tosiasiallista tai potentiaalista kilpailijaa eli kun kukaan osapuolista ei pysty jättämään itsenäistä tarjousta, ja
- kun jokainen osapuolista osallistuu tarjouskilpailun kohteen suorittamiseen merkityksellisellä panoksella, mikä ei ole kenenkään muun osapuolen toimesta korvattavissa, eli kun yhteistarjouksessa ei ole enempää osapuolia kuin on tarpeen.

130. Jokaisen markkinoilla toimivan tai sinne tahtovan elinkeinonharjoittajan on ennen yksittäiseen tarjouskilpailuun osallistumista arvioitava annettavan yhteistarjouksen sallittavuutta.²⁹³ Tässä arvioissa on keskeistä ottaa huomioon elinkeinonharjoittajan kyky itsenäisen tarjouksen antamiseen, muiden yhteistarjouksen osapuolten työsuorituksen tarpeellisuus ja yhteistyöhön mahdollisesti tarvittavien muiden osapuolien määrää. Arviointi on tehtävä jokaisen tarjouskilpailun osalta erikseen, sillä tarjouskilpailut ovat tavanomaisesti vaatimuksiltaan erilaisia.

9.5.3 Arviointi tässä asiassa

131. Esillä olevassa asiassa on kyse TLO:n ja LS-Liikennelinjojen nimissä annetuista yhteisyritysten osakkaiden yhteistarjouksista.²⁹⁴ Koska TLO ja LS-Liikennelinjat olivat epäitsenäisiä yhteisyrityksiä, Jalon Liikenteen, Lehtisen Linjan, Muurisen, Nyholmin, Savonlinjan ja Citybusin markkinakäyttäytymistä ohjaavaa yhteistyötä ja yhteistarjouksia sen konkreettisina ilmentyminä tulee arvioida kilpailulain 5 §:ssä tarkoitettuina elinkeinonharjoittajien välisinä sopimuksina, yhdenmukaistettuina menettelytapoina ja/tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöksinä.

132. Jäljempänä tarkemmin kuvatuksi asianosaiset saavuttivat yhteisymmärryksen siitä, että TLO:n ja LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöt osallistuvat tarkasteltavana oleviin tarjouskilpailuihin itsenäisten kilpailevien tarjousten sijaan yhteistarjouksin yhteisyritysten nimissä, tarjouskilpailujen yksityiskohdista riippumatta. Osakasyhtiöt sivuuttivat tapauskohtaisesti ja yhtiöiden omista

voineet tehdä kumpikin oman tarjouksensa sellaisista kohteista, joihin niiden taloudelliset voimavarat olisivat riittäneet yksin. Ks. myös MAO:642/08 *Enontekiön taksiautoilijat*, jossa taksiautoilijoiden kykyä osallistua tarjouskilpailuun tarkasteltiin erikseen jokaisen kohteen osalta. Ks. myös esimerkiksi Tanskan korkeimman oikeuden tuomio 27.11.2019 asiassa 191/2018 *Dansk vejmarkerings Konsortium*, s. 8; Tanskan kilpailuviranomaisen päätös 30.4.2014 asiassa 12/06678 *Skive og Omegns Vognmandsforenings tilbudskoordinering*; ja Norjan korkeimman tuomioistuimen ratkaisu 22.6.2017 asiassa HR-2017-1229-A *Ski Taxi*, joissa kaikissa katsottiin, että yhteistarjouksen osapuolet olisivat voineet osallistua myös vain osaan kilpailutuskohteista, eivätkä tarjoukset koko kohteesta olleet siten välttämättömiä.

²⁹³ Ks. komission päätös 2.1.1973 asiassa 73/109/EEC *European Sugar Industry*, jossa todetaan, että "[...] in a system of tendering, competition is of the essence. If the tenders submitted by those taking part are not the result of individual economic calculation, but of knowledge of the tenders by other participants or of concertation with them, competition is prevented, or at least distorted and restricted".

²⁹⁴ Tarjouksenantajana käytettävän yhteisyrityksen valintaan on vaikuttanut muun muassa TLO:n historia seutuliikenteen liikennöinnissä. LS-Liikennelinjat puolestaan perustettiin paikallisliikenteen kilpailutukseen osallistumiseksi. Ks. edellä luvut 7.2 ja 7.3 Lehtisen Linja ja Savonlinja olivat osapuolina ainoastaan TLO:n nimissä jätetyissä yhteistarjouksissa.

lähtökohdista arvioidun itsenäisen tarjoamisen mahdollisuuden sekä muiden osakasyhtiöiden työsuorituksen tarpeellisuuden ja yhteistyöhön mahdollisesti tarvittavien muiden osapuolien määrän arvioinnin.²⁹⁵ Asianosaiset saavuttivat yhteisymmärryksen myös siitä, että yhteistarjousten voittaessa kohteiden liikennöinti ja siitä saadut tulot jaetaan osakasyhtiöiden kesken etukäteen sovittujen periaatteiden mukaisesti.

133. Seuraavaksi tarkastellaan yksityiskohtaisemmin TLO:n ja LS-Liikennelinjojen nimissä annettuja yhteistarjouksia. Virasto arvioi ensin osakasyhtiöiden välistä kilpailusuhdetta ja sen jälkeen menettelyä elinkeinonharjoittajien välistä sopimusta, yhdenmukaistettua menettelytapaa ja/tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöstä koskevien arvioinnin perusteiden mukaisesti.²⁹⁶

9.5.3.1 Potentiaalisen kilpailun arviointi tarjouskilpailuissa 3/2013, 1/2014 ja 2/2016

134. Liitteenä 1 olevan potentiaalisen kilpailun arvioinnin mukaan jokaisella yhteistarjoukseen osallistuneella TLO:n osakasyhtiöllä olisi objektiivisesti arvioiden ollut tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun 3/2013 vähintään itsenäisellä osatarjouksella ja toteuttaa kohteiden liikennöinti itsenäisesti. Tarjouskilpailu kattoi kolme eri kohdetta, eikä tarjouksen antaminen samanaikaisesti niistä kaikista ollut välttämätöntä. Tarjoukkohteiden voittajat ratkaistiin erikseen. Vaikka yksittäinen osakasyhtiö ei olisi kyennyt jättämään itsenäistä tarjousta jokaisesta kolmesta kohteesta, olisi se voinut osallistua tarjouskilpailuihin niistä kohteista, joihin sen resurssit olisivat riittäneet. Osakasyhtiöt kuitenkin pidättäytyivät tästä tarjoamalla yhdessä. TLO:n osakasyhtiöt Jalon Liikenne, Lehtisen Linja, Muurinen, Nyholm, Savonlinja ja Citybus olivat kaikki potentiaalisia kilpailijoita tarjouskilpailussa 3/2013.²⁹⁷
135. TLO:n osakasyhtiöistä Jalon Liikenteellä, Muurisella ja Citybusilla olisi objektiivisesti arvioiden ollut tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet osallistua myös tarjouskilpailuun 1/2014 itsenäisellä tarjouksella ja toteuttaa kohteen liikennöinti itsenäisesti. Yhtiöt kuitenkin pidättäytyivät tästä tarjoamalla yhdessä. Jalon Liikenne, Muurinen ja Citybus olivat potentiaalisia kilpailijoita tarjouskilpailussa 1/2014.²⁹⁸
136. Sen sijaan Lehtisen Linjalla, Nyholmilla ja Savonlinjalla ei voida katsoa olleen tosiasiallisia ja konkreettisia mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpai-

²⁹⁵ Virastolle ei ole esitetty hyväksyttävää näyttöä tällaisen arvioinnin tekemisestä. Osapuolten vastineissaan esittämiä väitteitä itsearviointin tekemisestä on käsitelty tarkemmin liitteessä 1, ks. kohta 106 alaviite 193, kohta 110 alaviite 196 ja kohta 127 alaviite 222. Viraston arvio osoittaa osakasyhtiöiden olleen potentiaalisia kilpailijoita esillä olevissa tarjouskilpailuissa. Vastineissa esitetty ei anna aihetta muuttamaan viraston arviota asiassa.

²⁹⁶ Rikkomuksen kestoaika käsillä olevassa yhteistarjousasiassa oli poikkeuksellisen lyhyt, ks. luku 9.10.2. Menettelyn kokonaisarviointin mahdollistamiseksi asiassa on tarkasteltu asianosaisten välisen sopimuksen, yhdenmukaistetun menettelytavan ja niiden yhteenliittymän päätöksen arvioinnin kannalta olennaisia tietoja myös rikkomuksen kestoaikaa laajemmin.

²⁹⁷ Ks. liite 1, kohdat 165–166.

²⁹⁸ Ks. liite 1, kohdat 220–221.

luun 1/2014 itsenäisellä tarjouksella tai toteuttaa kohteiden liikennöintiä itsenäisesti.²⁹⁹ Osakasyhtiöiden osallistumisen tarjouskilpailuun ja kohteiden liikennöinnin tuottamiseen voidaan siten katsoa edellyttäneen jonkinasteista yhteistä suoritusta ja yhteistarjouksen tekemistä. Osakasyhtiöiden käytännön yhteistyö TLO:n puitteissa oli kuitenkin omiaan rajoittamaan Lehtisen Linjan, Nyholmin ja Savonlinjan itsenäistä tarjouskäyttäytymistä, kuten niiden keskinäistä yhteistyötä tai yhteistyötä TLO:n ulkopuolisten liikennöitsijöiden kanssa ja siten potentiaalisten kilpailevien konsortioiden muodostamista.³⁰⁰ Lehtisen Linjan, Nyholmin ja Savonlinjan itsenäisen tarjouskyvyn puuttumisesta huolimatta niiden osallisuus kilpailuvastaiseen käytännön yhteistyöhön TLO:ssa oli omiaan rajoittamaan kilpailua kyseisessä tarjouskilpailussa sekä tilaajan käsillä olleita valinnanmahdollisuuksia. Tällaisten vaikutusten arviointi ei kuitenkaan tarjouskilpailussa 1/2014 annetun yhteistarjouksen sallittavuuden arvioinnin kannalta ole tarpeen, sillä ottaen huomioon edellä Jalon Liikenteen, Muurisen ja Citybusin itsenäisen tarjoamisen mahdollisuudesta todettu, yhteistarjouksessa oli mukana selvästi enemmän osapuolia kuin yhteinen työsuoritus olisi edellyttänyt.

137. Jokaisella tarjouskilpailussa 2/2016 annettuun yhteistarjoukseen osallistuneella LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöllä olisi objektiivisesti arvioiden ollut tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun itsenäisellä tarjouksella ja toteuttaa kohteiden liikennöinti itsenäisesti. Yhtiöt kuitenkin pidättäytyivät tästä tarjoamalla yhdessä. LS-Liikennelinjojen osakkaat Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus olivat kaikki potentiaalisia kilpailijoita tarjouskilpailussa 2/2016.³⁰¹

138. Se, että osakasyhtiöt ovat ilmaisseet haluttomuutensa toimia markkinoilla itsenäisesti ilman TLO:n tai LS-Liikennelinjojen kaltaista yhteenliittymää, ei muuta asian arviointia.³⁰² Potentiaalisen kilpailusuhteen arvioinnissa olennaista on kyky osallistua tarjouskilpailuun. Osakasyhtiöiden subjektiiviset

²⁹⁹ Ks. liite 1, kohdat 186, 201, 203 ja 219. Tarjouskilpailun 1/2014 ratkaisun ja kohteen liikennöinnin aloittamisen välinen aika oli poikkeuksellisen lyhyt, alle kaksi kuukautta. Tilaaja huomioi tämän asettamalla kuuden kuukauden siirtymäajan tarjouskilpailun voittajalta edellytetyille kolmen uuden auton kalustohankinnoille. Osallistuakseen tarjouskilpailuun osakasyhtiöllä tuli olla siirtymäajalle soveltuvaa kalustoa. Ks. liite 1, kohdat 168–169. Arvioidessaan potentiaalisen kilpailusuhteen olemassaoloa tarjouskilpailun 1/2014 osalta, virasto on ottanut huomioon, että osakasyhtiöillä oli hyvin lyhyt aika tehdä tarvittavat investoinnit siirtymäajan liikennöinnin edellyttämän kaluston hankkimiseksi. Tämän vuoksi arvioinnin kannalta keskeisenä tekijänä on siirtymäajalle soveltuvan kaluston olemassaolo. Viraston tiedossa ei ole, että Lehtisen Linjalla, Nyholmilla tai Savonlinjalla olisi ollut käytössään lainkaan siirtymäajalle soveltuvaa kalustoa. Näin ollen virasto katsoo, että sen käytössä olevien tietojen perusteella ei ole mahdollista todeta riittävällä varmuudella, että Lehtisen Linja, Nyholm tai Savonlinja olisivat pystyneet hankkimaan siirtymäajan liikennöinnin edellyttämää kalustoa, ja näin ollen, että niillä olisi ollut tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun 1/2014 itsenäisillä tarjouksilla ja toteuttaa kohteen liikennöinti. Ks. liite 1, kohdat 218–219.

³⁰⁰ Ks. jäljempänä kohdat 144–146. Ks. lisäksi liite 2, kohdat 94–101.

³⁰¹ Ks. liite 1, luku 5.4.2.

³⁰² Savonlinjan mukaan yhtiö on halunnut toimia markkinoilla itsenäisesti tarjouskilpailua 3/2013 lukuun ottamatta, ks. Savonlinjan vastine, s. 21. Savonlinjan mukaan yhtiö ei osallistunut tarjouskilpailuun 3/2013 itsenäisesti, sillä se halusi tuolloin keskittyä Turun kaupungin sisäiseen liikenteeseen, eikä se katsonut liiketaloudellisesti järkeväksi osallistua seutuliikenteen kilpailuihin, Savonlinjan vastine, s. 11. LS-Liikennelinjat on esittänyt, että muun ohella tarjouskilpailujen aikainen markkinatilanne vaikutti osakkaiden haluttomuuteen osallistua tarjouskilpailuihin itsenäisesti, ks. LS-Liikennelinjojen vastine s. 38, kohta 177, s. 43, kohta 202, ja s. 48–49, kohdat 224 ja 226. Markkinatilanteen arvioinnista, ks. jäljempänä kohta 159, alaviite 349. Osakasyhtiöiden haluttomuudesta toimia markkinoilla itsenäisesti, ks. myös kohta 190 alaviite 384.

aikomukset osallistua tai olla osallistumatta ovat siihen nähden toissijaisia eivätkä vaikuta tarjoamiskyvyn objektiiviseen arviointiin tai sen lopputulokseen.³⁰³

139. Jalon Liikenne, Lehtisen Linja, Muurinen, Nyholm, Savonlinja ja Citybus manipuloivat yhteistarjouksillaan esillä olevia tarjouskilpailuja vähentäen tarjouskilpailuissa annettujen tarjousten määrää ja hintakilpailua ja siten tilaajan käytettävissä olleita valinnanmahdollisuuksia. Tarjouskilpailuissa 3/2013, 1/2014 ja 2/2016 annettujen yhteistarjousten on näin ollen katsottava kuuluvan kilpailulain 5 §:n soveltamisalaan, ja niitä on lähtökohtaisesti pidettävä kiellettyinä sopimuksina, yhdenmukaistettuina menettelytapoina ja/tai yhteenliittymän päätöksinä.

9.5.3.2 Sopimus, yhdenmukaistettu menettelytapa ja/tai yhteenliittymän päätös tässä asiassa

Osakassopimusten merkitys

140. TLO ja sen osakasyhtiöt saavuttivat yhteisymmärryksen kilpailunvastaisesta käytännön yhteistyöstä, mikä konkretisoitui osakasyhtiöiden TLO:n nimissä antamiin yhteistarjouksiin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014. LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöt saavuttivat yhteisymmärryksen vastaavasta käytännön yhteistyöstä, mikä konkretisoitui osakasyhtiöiden LS-Liikennelinjojen nimissä antamaan yhteistarjoukseen tarjouskilpailussa 2/2016. Osakasyhtiöt toteuttivat yhteistyön osallistumalla tarjouskilpailuihin yhdessä ja pidättäytymällä yhteisyrityksen kanssa kilpailevien itsenäisten tarjousten antamisesta. Yhteistarjousten antaminen edellytti väistämättä hintojen vahvistamista ja yhden yhteisen tarjoushinnan asettamista, ja yhteisyrityksissä sovellettujen liikennöinnin ja tulojen jakoa koskevien periaatteiden noudattamisesta johtuen esillä olevien tarjouskilpailujen kattamat markkinat jaettiin osakasyhtiöiden kesken.³⁰⁴ Yhteistyöllään osakkaat korvasivat tietoisesti kaikki kilpailun riskit väliltään kyseisissä tarjouskilpailuissa.
141. Osakasyhtiöiden ja TLO:n yhteisymmärrystä osoittavat keskeisesti viraston näyttö TLO:n ja LS-Liikennelinjojen osakassopimuksista ja niiden säännösten täytäntöönpanosta, TLO:n yhtiökokouksesta ja hallituksen kokouksista tarkasteltuna yhdessä TLO:n yhtiöjärjestyksen kanssa, asianosaisten päätöksenteosta yhteisyrityksissä sekä yhteistyön taustalla vaikuttavista periaatteista. Osakassopimukset on laadittu ja osa muustakin viraston näytöstä ajoittuu ajalle ennen tämän esityksen kattamaa rikkomuksen kestoaikaa. Niiden voidaan kuitenkin arvioida osaltaan osoittavan, miksi asianosaiset

³⁰³ Ks. kohdat 123–125. Ks. myös edellä kohta 76 ja sen alaviite 192.

³⁰⁴ Virasto toteaa selvytyden vuoksi, että tässä asiassa markkinoiden jakoa sisältäneessä tarjousyhteistyössä ei ole kyse selaisesta tarjouskartellista, jossa markkinat olisi jaettu kilpailunrajoitukseen osallistuneiden kesken sopimalla siitä, mihin tarjouskilpailuun kukin yhtiö tarjoaa ja mihin ei (vrt. esim. ns. asfalttikartelli, KHO 2009:83). Sen sijaan ja kuten tässä luvussa osoitetaan, esillä olevassa asiassa markkinoiden jako tarkoitti yhteisymmärrystä siitä, että tarjotaan yhdessä, ei erikseen, ja että yhteistarjouksen voittaessa tarjouskilpailun kattamat markkinat jaetaan osakasyhtiöiden kesken etukäteen sovittujen periaatteiden mukaisesti. Ks. jäljempänä kohdat 144 ja 145.

ovat tehneet käytännön yhteistyötä ja osallistuneet yhteistarjouksin esillä oleviin tarjouskilpailuihin.

142. TLO:n puitteissa luotiin liiketoimintamalli, joka ohjasi osakasyhtiöitä olemaan kilpailematta toisiaan ja yhteisyrityksen kautta annettuja yhteistarjouksia vastaan esillä olevissa tarjouskilpailuissa. Tämä TLO:n ja sen osakkaiden kilpailunvastainen yhteisymmärrys perustui keskeisesti kaikkien osakasyhtiöiden allekirjoittamaan ja koko rikkomuksen ajan voimassa olleeseen TLO:n osakassopimukseen, jonka nojalla yhteistarjouksilla voitettu liikennöinti jaettiin osakkaiden kesken niiden omistusosuuksien mukaisessa suhteessa, ja siitä vastikkeena saadut tulot jaettiin niiden kesken **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**.³⁰⁵ TLO:lle jätettiin sovitusti ensin osansa liikennöintituloista.³⁰⁶ TLO:n toimitusjohtaja vastasi liikennöinnin ja tulojen jaon käytännön toteutuksesta.³⁰⁷

143. TLO:n osakasyhtiöistä Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus olivat myös LS-Liikennelinjojen osakkaita ja kuuluivat sen hallitukseen.³⁰⁸ Yhtiöt sovelsivat vastaavaa liiketoimintamallia myös LS-Liikennelinjoissa. Liikennöinnin jako omistusosuuksien mukaisessa suhteessa vahvistettiin niin ikään kaikkien LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöiden allekirjoittamissa osakassopimuksissa.³⁰⁹ Samoin LS-Liikennelinjoille jätettiin osansa liikennöintituloista.³¹⁰ Huomionarvoista on se, että LS-Liikennelinjojen osakassopimus oli sisällöltään huomattavasti TLO:n osakassopimusta suppeampi.³¹¹ Asiakirjanäyttö LS-Liikennelinjojen nimissä voitetun liikennöinnin ja tulojen jaosta osoittaa kuitenkin LS-Liikennelinjoissa toteutetun menettelyn TLO:n liiketoimintamallia ja TLO:ssa saavutettua yhteisymmärrystä vastaavaksi. Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus olivat LS-Liikennelinjojen osakkaina ja hallituksen jäsenenä ainoat yhteisyrityksen toiminnasta päättävät ja sitä hoitaneet tahot. Näin ollen on ilmeistä, että Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus olivat saavuttaneet yhteisymmärryksen TLO:ta vastaavasta kilpailunvastaisesta yhteistyöstä myös LS-

³⁰⁵ Esityksen kohteena olevat elinkeinonharjoittajat ovat allekirjoittaneet alkuperäisen osakassopimuksen tai ne ovat tulleet sopimuksen osapuoliksi yritysjärjestelyjen seurauksena, ks. kohta 57 alaviite 139. Myös osakasyhtiöiden tosiasiallinen toiminta osoittaa niiden hyväksyneen osakassopimuksen ja sitoutuneen sen noudattamiseen, ks. luku 8.2.2 ja lisäksi jäljempänä kohdat 144 ja 145. TLO:n mukaan sen osakasyhtiöiden välinen osakassopimus ei enää vuonna 2014 ollut voimassa, ks. liite A.2, s. 8, kohta 12. Osakassopimuksen sanamuoto ja viraston saama muu selvitys osoittavat kuitenkin sopimuksen olleen rikkomuksen aikaan voimassa. Osakassopimuksen voimassaolosta ks. kohta 57 alaviite 140, liite B.64, kohta 11. Näin myös Savonlinja vastineessaan, s. 27–28.

³⁰⁶ Kohta 72, liite C.131, s. 6; ja liite B.64, s. 2, kohta 2.

³⁰⁷ Kohdat 67, 69 ja 72 ja niissä viitatus liite A.32, s. 5, kohta 12; liite A.17, s. 17, kohdat 32a, 32b ja 32c; liite B.61, s. 1; liite A.5, s. 7, kohta 31c; ja liite A.22, s. 7, kohta 20 b.

³⁰⁸ Ks. kohta 40, liite A.36, s. 5, kohta 8c, ja s. 6, kohta 12; liite A.35, s. 2; ja liite A.38, s. 7, kohdat 6–9.

³⁰⁹ Viraston tietojen mukaan LS-Liikennelinjojen osakassopimus ei esillä olevan rikkomuksen aikana ollut muodollisesti enää voimassa, mutta muu asiakirjanäyttö osoittaa osakasyhtiöiden toimineen edelleen yhteisymmärryksessä sen mukaisesti, ks. kohdat 79–81, liite A.38, s. 8, kohdat 17 ja 18; liite A.9, s. 12, kohta 34c, liite C.129, s. 8–9; liite A.37, s. 290–307; ja liite A.50, s. 4–14.

³¹⁰ Kohta 73, liite A.36, s. 10, kohta 31a.

³¹¹ Kohta 74 ja siinä viitatus liite B.81; liite B.82; ja liite B.64.

Liikennelinjoissa. Osakasyhtiöt myös vastasivat TLO:ssa sovitun liiketoimintamallin viemisestä LS-Liikennelinjoihin.³¹²

144. Osakkaat eivät ole asiassa esillä olevia yhteistarjouksia antaessaan tienneet, kuka osakkaista tulisi liikennöimään mitään osaa TLO:n ja LS-Liikennelinjojen voittamista kohteista.³¹³ Osakkaat ovat kuitenkin voineet luottaa siihen, että jokaiselle osakkaalle allokoitaisiin prosentuaalisesti sen omistaman osakeluvun verran yhteisyrityksen nimissä voitettua liikennöintiä, ja että liikennöinnistä saatavat tulot jaettaisiin kaikille yhteisyrityksen osakkaille **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**.³¹⁴ Osakassopimusten yhteydessä luodulla sekä TLO:ssa että LS-Liikennelinjoissa yhtenevästi sovelletulla **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]** järjestelmällä osakkaat varmistivat, että markkinoiden jako tosiasiasa toteutettiin sovitun mukaisesti.³¹⁵ Siten yhteistarjouksen voittaessa osakassopimus turvasi kullekin osakasyhtiölle markkinaosuuden esillä olevien tarjouskilpailujen katkamilta markkinoilta tai tätä osuutta vastaavan markkinaosuuden kasvun joillain muilla TLO:n tai LS-Liikennelinjojen nimissä voitetuilla ja osakkaiden liikennöimillä Föli-liikenteen markkinoilla. Menettelyllä osakasyhtiöt poistivat siten väliltään tarjouskilpailuihin tavanomaisesti kuuluvan riskin tarjouskilpailun häviämisestä. TLO:n ja LS-Liikennelinjojen nimissä jätetyt yhteistarjoukset on näin ollen katsottava yhteisyritysten kaikkien osakkaiden yhteisiksi tarjouksiksi ja niiden kilpailukäyttäytymistä koordinoivaksi menettelyksi.³¹⁶
145. Osakassopimuksien mukainen liikennöinnin ja tulojen jako on ollut omiaan sitouttamaan osakasyhtiöt kilpailunvastaiseen menettelyyn. Alun perin TLO:ssa ja sittemmin myös LS-Liikennelinjoissa solmitut osakassopimukset ovat näin ollen olleet keskeinen osa yhteisymmärrystä, jolla on tosiasiasa rajoitettu keskenään kilpailevien talouden toimijoiden itsenäistä päätöksentekoa toimintatavasta, jota ne aikovat noudattaa markkinoilla, ja siten estetty tai vähintään rajoitettu normaalin kilpailuprosessin kulkua esillä olevissa tarjouskilpailuissa.³¹⁷ TLO ei ole ollut osapuolena sen osakasyhtiöiden välisessä osakassopimuksessa, mutta TLO:lla oli aktiivinen rooli osa-

³¹² Ks. luku 8.2.2 liite A.36, s. 8, kohdat 22 a–b, s. 10, kohta 31a, sekä s. 11–12, kohdat 36a, 36b ja 36c; liite C.129, s. 8–9. Ks. myös liite A.37, s. 290–307; liite A.50, s. 4–14; liite A.9, s. 12, kohta 34 c; liite B.63; ja liite B.78.

³¹³ Kaikki osakkaat eivät myöskään lopulta osallistuneet yhteisyritysten nimissä voitettujen kaikkien kohteiden liikennöintiin. Tarjouskilpailun 1/2014 liikennöinnin toteutuksesta ks. kohta 65, liite A.29, s. 3, rivit 4 ja 9. Tarkemmin liikenteen jaosta osakkaiden kesken, ks. liite 1, kohdat 52, 170 ja 224. Ks. myös liite D.139, s. 1, kohta 3; ja liite B.104, s.1.

³¹⁴ Kohdat 66 ja 69, liite C.128, s. 25; liite A.9, s. 12, kohta 34c; ja liite A.32, s. 4, kohta 8. Ks. myös liite C.131, s. 5–6; ja liite C.130, s. 5. LS-Liikennelinjoissa sovelletun menettelyn osalta ks. kohdat 79–81, liite A.38, s. 8, kohdat 17 ja 18; liite A.9 s. 12, kohta 34c; ja liite C.129 s. 8–9. Ks. myös liite A.37, s. 290–307; ja liite A.50, s. 4–14.

³¹⁵ Ks. kohta 57 sekä liite B.64, kohdat 2–3; ja liite B.73. LS-Liikennelinjojen osalta ks. kohta 81 sekä liitteet B.81; ja B.82.

³¹⁶ Koska jokaiselle osakkaalle on joka tapauksessa allokoitu niiden omistusosuutta vastaava määrä yhteisyrityksen nimissä voitettujen kaikkien kohteiden liikennöinnistä, johtopäätös koskee siten myös Lehtisen Linjaa, Nyholmia ja Savonlinjaa, vaikka ne eivät osallistuneet liikennöintiin eikä niillä voida katsoa olleen tosiasiallisia ja konkreettisia mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuun itsenäisesti, kuten edellä on tuotu esille, ks. kohta 136.

³¹⁷ Ks. edellä kohta 126.

kassopimuksessa sovitun liiketoimintamallin toteutuksessa. Siten on selvää, että se oli samassa kilpailunvastaaisessa yhteisymmärryksessä sen osakasyhtiöiden kanssa.³¹⁸

146. Viraston tietojen mukaan osakkailla olisi yhteisyritysten puitteissa harjoitusta yhteistyöstä huolimatta ollut mahdollisuus toimia myös itsenäisesti niin halutessaan.³¹⁹ Edellä arvioidusti asiakirjanäyttö kuitenkin osoittaa, että asianosaiset olivat saavuttaneet yhteisymmärryksen siitä, että osakasyhtiöt pidättäytyisivät itsenäisten kilpailevien tarjouksien antamisesta yhteisyrityksen kautta odotettavissa ollutta vastiketta vastaan ja sitoutuisivat yhteisyritysten puitteissa toteutettuun yhteistyöhön.³²⁰ Osakasyhtiöiden käytännön yhteistyön pitkä historia molemmissa yhteisyrityksissä ja vakiintunut kilpailutetun joukkoliikenteen liikennöinnin ja tulojen jako osakassopimuksissa sovittujen periaatteiden mukaisesti rajoitti osakasyhtiöiden itsenäistä tarjouksentekoa esillä olevissa tarjouskilpailuissa, joissa kilpailutetut kohteet kuuluivat TLO:n tai LS-Liikennelinjojen kautta osakasyhtiöiden jo aiemmin liikennöimään liikennekenttään.³²¹ Tällaisesta liikenteestä jätettiin ”periaatteesta” ja ”perinteiden mukaisesti” yhteisyrityksen nimissä yhteistarjous.³²² Mainittu mahdollisuus itsenäiseen harkintaan kilpailevien tarjousten jättämisestä jäi tosiasiaa näennäiseksi.

Päätöksenteko tarjouskilpailuihin osallistumisesta

147. Tarjouskilpailuun 3/2013 osallistumista koskevaa päätöksentekoa voidaan arvioida TLO:n yhtiöjärjestyksen määräämän päätöksentekojärjestyksen, useiden TLO:n hallitusten kokouspöytäkirjojen osoittaman päätöksentekokäytännön, TLO:n yhtiökokouksessa 11.4.2013 tarjouskilpailuihin osallistumisista päätetyn sekä 28.8.2013 jätetyn yhteistarjouksen valossa.

³¹⁸ TLO:n osallisuudesta rikkomukseen, ks. luku 9.9.2.2

³¹⁹ Näin myös LS-Liikennelinjat on esittänyt vastineessaan, s. 38, kohta 176. Viraston käsityksen mukaan tämä pitää paikkansa. Viraston tiedossa ei ole, että yhteisyritysten puitteissa olisi sovittu nimenomaisesti esimerkiksi kilpailukiellosta, jolla olisi rajoitettu osakasyhtiöiden toimintaa markkinoilla ja siten mahdollisuutta antaa yhteisyrityksen nimissä jätetyn tarjouksen kanssa kilpaileva itsenäinen tarjous.

³²⁰ Savonlinjan mukaan menettelyn kilpailuoikeudellisessa arvioissa tulisi ottaa huomioon, että yhtiö on kilpaillut yhteisyritysten kanssa samoissa tarjouskilpailuissa, Savonlinjan vastine, s. 9–10, 19 ja 21. Tosiasiaa Savonlinja on kilpaillut vain LS-Liikennelinjojen kanssa samoissa Turun paikallisliikenteeseen kuuluvissa tarjouskilpailuissa. Vuodesta 2018 lähtien Savonlinja on osallistunut myös Turun seutuliikenteen tarjouskilpailuihin, joissa se on antanut TLO:n kanssa kilpailevia tarjouksia. Savonlinja antoi TLO:n kanssa kilpailevan tarjouksen myös yhdessä syksyllä 2015 järjestetyssä Turun paikallisliikenteen tarjouskilpailussa, johon TLO osallistui poikkeuksellisesti. Kyseinen tarjouskilpailu koski linjaa 100 eli niin sanottua ”lätkävuoroa”, jota liikennöitiin Messukeskuksen ja Turun keskustan välillä suurella volyymilla, mutta harvoin. TLO:n osallistuminen tarjouskilpailuun tuli myös sen muille osakkaille yllätyksenä, ks. liite C.130, s. 8. Ks. osakasyhtiöiden tarjouskäyttäytymisestä luku 7.1, jossa Savonlinjan osalta ks. kohta 32. TLO:n tarjouskäyttäytymisestä ks. kohta 35 ja LS:n tarjouskäyttäytymisestä kohta 38.

³²¹ TLO on toiminut seutuliikenteessä koko toimintansa ajan. LS-Liikennelinjat puolestaan perustettiin Turun sisäisen liikenteen kilpailutuksia varten. Tämä liikennekenttien jako yhteisyritysten kesken on ohjannut osakasyhtiöitä osallistumaan juuri TLO:n nimissä Fölin seutuliikenteen tarjouskilpailuihin 3/2013 ja 1/2014 sekä LS-Liikennelinjojen nimissä Turun sisäisen paikallisliikenteen tarjouskilpailuun 2/2016. Ks. kohta 77.

³²² Ks. kohta 76, liite C.129, s. 17, sekä kohta 64, liite C.131, s. 6; liite C.130, s. 9–10; liite C.129, s. 13. Näin toimittiin, vaikka aiemman lainsäädännön johdosta olemassa olleet yhteistyövelvoitteet olivat poistuneet ja tilaaja järjesti avoimen tarjouskilpailun, ks. liite A.20, s. 3.

148. TLO:n yhtiöjärjestys määräsi, että päätös tarjouskilpailuun osallistumisesta on tehtävä yhtiökokouksessa annettujen äänten ja kokouksessa edustettujen osakkeiden 3/4 määräenemmistöllä.³²³ TLO:n yhtiökokouksessa 11.4.2013 osakasyhtiöt keskustelivat alkusyksystä 2013 julkaistavista tarjouspyyntöasiakirjoista³²⁴ ja päättivät valtuuttaa TLO:n hallituksen päättämään TLO:n osallistumisesta tuleviin tarjouskilpailuihin.³²⁵ Asiakirjanäyttö TLO:n hallituksen kokouksista osoittaakin, että päätöksenteko tosiasiallisesti tapahtui TLO:n hallituksessa: hallituksen kokouksissa keskusteltiin säännönmukaisesti tarjouskilpailuihin osallistumisesta.³²⁶ Kilpailuoikeudellisessa arvioinnissa ei ole merkitystä sillä, onko päätöksenteko tapahtunut yhtiökokouksessa vai hallituksen kokouksissa niiden kokoonpanon ollessa sama: TLO:n osakasyhtiöt. Lisäksi TLO:n toimitusjohtajalla oli valtuudet tehdä päätöksiä sellaisiin seutulielikenteen tarjouskilpailuihin osallistumisesta, joiden kohteita TLO:n osakkaat olivat jo aiemmin yhdessä liikennöineet.³²⁷ Kokonaisuutena arvioiden edellä kuvattu asiakirjanäyttö osoittaa päätöksentekojärjestyksen TLO:ssa. Siten on ilmeistä, että kun yhteistarjous annettiin, siitä oli tehty päätös.
149. Viraston tietojen mukaan päätöstä osallistua tarjouskilpailuun 3/2013 ei tehty kirjallisesti.³²⁸ Sillä, onko päätöksentekijänä ollut muodollisesti TLO:n yhtiökokous, hallituksen kokous, hallituksen puhelin- tai muu vastaava epävirallinen kokous tai TLO:n toimitusjohtajan päätös, ei viime kädessä ole asian arvioinnin kannalta merkitystä. Viraston tiedossa ei ole, että yksikään osakasyhtiöistä olisi riitauttanut jätettyjä yhteistarjouksia yhtiöjärjestyksen tai sen määräämän päätöksentekojärjestyksen vastaisina.
150. Tarjouskilpailuun 1/2014 osallistumisesta sen sijaan tehtiin nimenomaisesti pöytäkirjattu päätös kaikkien osakasyhtiöiden kesken TLO:n hallituksen kokouksessa 7.5.2014. Myös TLO:n toimitusjohtaja oli kokouspöytäkirjan mukaan läsnä kokouksessa.³²⁹
151. Viraston tiedossa ei ole, että LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöiden päätöstä osallistua tarjouskilpailuun 2/2016 olisi myöskään tehty kirjallisesti. LS-Liikennelinjojen antamien tietojen mukaan yhteisyrityksen hallitus, jossa

³²³ Ks. kohta 58, Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0142120-2, Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö, yhtiöjärjestys 1994–2001, 16 §; yhtiöjärjestys 2001–2003, 16 §; yhtiöjärjestys 2003–2009, 16 §; yhtiöjärjestys 2009–2011, 16 §; yhtiöjärjestys 2011–2016, 11 §; ja yhtiöjärjestys 2016–2020. Vastaavaan päätöksentekojärjestykseen viitataan TLO:n osakassopimuksessa: "Yhtiöjärjestyksen 16 § soveltuessa tekee hallitus yhtiökokoukselle päätöksenteon tueksi tässä sopimuskohdassa edellä tarkoitetun esityksen liikennesuorituksen uudelleen jakamisesta siinä tarkoituksessa, että **yhtiökokoukselle luodaan edellytykset päättää yhtiöjärjestyksen 16 §:n mukaisesta** laajentamisesta tai supistamisesta taikka **tarjouskilpailuun osallistumisesta.**" (Korostus tässä), ks. liite B.64, kohta 7.

³²⁴ Tarjouskilpailun 3/2013 tarjouspyyntö julkaistiin 2.8.2013, ks. kohta 44, liite F.186. Kokouksessa esillä oli myös muita kuin esillä oleviin tarjouskilpailuihin viittaavia tarjouspyyntöjä.

³²⁵ Ks. kohta 60, liite D.137, s. 1–2, kohdat 8.1 ja 8.3.

³²⁶ Ks. kohta 60, alaviite 145, liite D.136, s. 2, kohta 6; liite D.140, s. 1, kohdat 4 ja 5; liite D.141, s. 1, kohdat 4 ja 5; liite D.142, s. 2, kohta 4; liite D.143, s. 2, kohta 5; liite D.144, s. 2, kohta 5; liite D.145, s. 11, kohta 3; liite D.146, s. 1, kohdat 4 ja 5; liite D.147, s. 1, kohta 5; liite D.148, s. 1, kohta 2; liite D.149, s. 1–2, kohdat 3–4; liite D.150, s. 1, kohta 2; liite D.151, s. 2, kohta 5; liite D.152, s. 2, kohta 5; liite D.153, s. 2, kohta 8; ja liite D.154, s. 1, kohta 3.

³²⁷ Kohta 62, liite A.2, s. 17, kohta 26.

³²⁸ Kohta 62.

³²⁹ Kohta 63, liite D.138, s. 2, kohta 4.1.

kaikki LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöt olivat edustettuina, päätti osallistumisesta tarjouskilpailuihin – yleensä LS-Liikennelinjojen hallituksen puheenjohtaja H:n esityksestä.³³⁰ Koska yhteistarjous jätettiin, ei ole syytä epäillä, etteikö näin olisi tehty myös tarjouskilpailun 2/2016 osalta.

152. TLO:ssa toimitusjohtaja, tai erikseen sovitusti joku osakasyhtiöistä, huolehtii tarjousten laatimisesta.³³¹ LS-Liikennelinjoissa hallitus teki päätökset LS-Liikennelinjojen hallituksen puheenjohtaja H:n ehdotuksen perusteella, ja LS-Liikennelinjojen hallituksen puheenjohtaja H sekä hallituksen jäsen, Citybusin edustaja D laativat tarjoukset.³³² Ei ole syytä epäillä, etteikö näin olisi tehty myös esillä olevissa tarjouskilpailuissa. Tarjouskilpailun 1/2014 tarjouksen laatimisesta vastasi hallituksen nimenomaisella päätöksellä Jalon Liikenne yhdessä TLO:n toimitusjohtajan kanssa.³³³

153. Se, että osakasyhtiöt ulkoistivat hinnanmuodostamisen ja tarjouksen laatimisen toimitusjohtajalle tai jollekin toiselle osakasyhtiölle, ei poista menettelyn kilpailunvastaista luonnetta. Menettely väistämättä yhdenmukaisti osakasyhtiöiden liikennöintipalvelujen hinnat, tarjoten tilaajalle kilpailevien hintojen sijaan vain yhden.

Yhteys markkinoilla tapahtuneisiin muutoksiin

154. Joukkoliikennemarkkinoilla tapahtui olennainen muutos liikennöintipalvelujen järjestämisessä esillä olevien tarjouskilpailujen aikaan: aiemmin säännelty markkinat avautuivat kilpailulle. Turun seutuliikennettä kilpailutettiin ensimmäistä kertaa vuonna 2013, ja liikennöinti ensimmäisissä Föliin kuuluvissa liikennöintikohteissa aloitettiin 1.7.2014.³³⁴ Asiassa tarkastellut tarjouskilpailut kuuluivat ensimmäisiin vanhan joukkoliikennelain voimaantulon jälkeen kilpailutettuihin Föli-kohteisiin.³³⁵

155. Tarjouskilpailujen 3/3013 ja 1/2014 liikennöinti kuului ennen kilpailutusta ja aiemman lainsäädännön ollessa voimassa TLO:n osakkaiden yhteisvastuullisesti liikennöimään alueeseen.³³⁶ Asianosaiset saavuttivat yhteisymmärryksen siitä, että TLO:n osakkaiden jo aiemmin yhdessä liikennöimistä seutuliikenteen kohteista tarjotaan jatkossakin yhdessä.³³⁷ Osakasyhtiöt valmistautuivat tuleviin joukkoliikenteen kilpailutuksiin, sopivat tarjouskilpailuihin osallistumisesta yhdessä sekä vahvistivat liikenteen ja tulojen jakamisessa käytetyn liiketoimintamallin keskinäisessä yhteydenpidossaan vuosien 2012–2014 aikana muun muassa seuraavin toimenpitein:

³³⁰ Kohta 76, liite A.36, s. 9, kohdat 25–27.

³³¹ Kohta 61, liite C.128, s. 20; liite A.2, s. 17, kohta 26; ja kohta 64, liite A.27, s. 4 ja 13–14.

³³² Kohta 75, liite A.36, s. 9–10, kohta 30.

³³³ Kohta 63, liite D.138, kohta 4.1.

³³⁴ Ks. luku 6.1 ja kohdat 20 ja 44.

³³⁵ Kohta 44.

³³⁶ Kohta 65, liite A.2, s. 7; ja liite A.4, s. 21–22, kohta 46. Ks. myös liite C.130, s. 7.

³³⁷ Kohta 64, liite C.131, s. 6; liite C.130, s. 9–10; ja liite C.129, s. 13. Ks. myös liite A.17, s. 11, kohta 18.

- TLO:n hallituksen kokous 5.3.2012, jossa osakkaat keskustelivat tulevasta ”radikaalista” markkinamuutoksesta ja tähän valmistautumisesta keräämällä yhteisyritykselle mahdollisimman paljon pääomaa;³³⁸
- TLO:n hallituksen kokous 14.3.2012, jossa osakkaat sopivat konkreettisista toimista yhteisyrityksen pääoman kartuttamiseksi ja päättivät nostaa osakkailta perittäviä toimintapalkkioita;³³⁹
- TLO:n ylimääräinen yhtiökokous 16.7.2013, jossa osakkaat päättivät yhteisyrityksen tilikauden päättymisen ajankohdan muuttamisesta siten, että se soveltui paremmin Fölin kilpailuttamiin liikennöintisopimuksiin.³⁴⁰

156. TLO:n osakkaat solmivat TLO:n kanssa alihankinta- ja henkilöstövuokraussopimukset yhteistarjouksilla voitettun liikennöinnin toteuttamista varten samanaikaisesti, kun tarjouskilpailun 3/2013 kohteiden liikennöinti alkoi.³⁴¹ Vuonna 2014 solmituissa sopimuksissa sovittiin osakkaiden tuotantovastuusta. Sanamuodoiltaan ne olivat väljempää kuin osakeomistukseen tuotantovastuun perustanut TLO:n osakassopimus **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**järjestelmää koskevine liitteineen.³⁴² Viraston näyttö kuitenkin osoittaa, että TLO:n osakkaat tosiasiasa jokoivat tarjouskilpailujen kohteiden liikennöinnin osakassopimuksessa sovitun mukaisesti osakelukuun perustuen ja valvoivat sen toteutumista **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**järjestelmän avulla. Lisäksi TLO:n sisäisen kirjanpidon jakoasiakirjat ja niihin perustunut osakasyhtiöiden laskutus osoittavat, että myös liikennöinnistä saadut tulot jaettiin edelleen osakassopimuksessa sovittujen tulojen jakoa koskevien periaatteiden mukaisesti.³⁴³ LS-Liikennelinjojen osakkaat toimivat LS-

³³⁸ Kohta 59, liite D.133, s. 1–2, kohta 5.1.

³³⁹ Ks. kohta 59. Huomionarvoista on, että samalla kun osakasyhtiöt päättivät pääomittaa yhteisyritystään, ne pienensivät omien yhtiöidensä investointimahdollisuuksia. Ks. tarkemmin liite 1, kohta 23.

³⁴⁰ TLO:n tilikausi sovittiin päättymään kesäkuun viimeisenä päivänä (30.6.), jolloin päättyi valtaosa siirtymäajan liikennöintisopimuksista, ks. kohta 61, liite D.134, s. 2, kohta 6.

³⁴¹ Lehtisen Linjaa lukuun ottamatta. Ks. kohta 61, liite A.2, s. 38–58. LS-Liikennelinjojen mukaan TLO:n ja sen osakkaiden väliset alihankinta- ja henkilöstövuokraussopimukset eivät poikenneet tavanomaisista alihankintajärjestelyistä, ja ne ovat siten merkityksettä kilpailunrajoituksen arvioinnissa, LS-Liikennelinjojen vastine, s. 14–15, kohta 56, ja s. 17–18, kohdat 71–72. Myös Savonlinjan mukaan sen ja TLO:n välisessä suhteessa oli kyse puhtaasta alihankintasuhteesta, Savonlinjan vastine, s. 28. Tämän asian arvioinnissa sillä ei ole merkitystä, ovatko alihankinta- ja henkilöstövuokraussopimukset sellaisenaan kilpailunvastaisia. Sopimukset on otettava huomioon osana asiassa merkityksellisen kilpailunvastaisen yhteisymmärryksen muodostumista ja kilpailunrajoituksen käytännön toteutusta. Kyseiset sopimukset ovat osa kokonaisuutta, jonka perusteella osakasyhtiöt ovat vastanneet kilpailunvastaisilla yhteistarjouksilla voitettujen tarjouskohteiden liikennöinnistä. Näyttöä kokonaisuutena arvioiden on selvää, että menettelyssä ei ole ollut kyse vain puhtaasta alihankinnasta vaan yhteisyritysten osakasyhtiöiden kilpailunvastaisista yhteistarjouksista.

³⁴² Alihankinta- ja henkilöstövuokraussopimuksissa osakkaiden resursseja ei ajallisesti tai määrällisesti sidottu yhteisyrityksen käyttöön, ks. kohta 61 ja sen alaviite 148 (alihankintasopimukset) ja alaviite 149 (henkilöstövuokraussopimukset).

³⁴³ Ks. luku 8.2.2. TLO:n toimitusjohtaja ja osakkaat ovat kertoneet avoimesti vanhoihin osakassopimuksiin perustuneen **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**järjestelmän käytöstä, ks. kohdat 66 ja 69, liite C.131 s. 3 ja 5; liite C.130, s. 4–5; ja liite C.128, s. 25. LS-Liikennelinjojen mukaan TLO:n aiemman osakkaan Oy Andersson Ab:n konkurssin jälkeen liikennöinnin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]** jako ei enää vastannut osakkai-

Liikennelinjojen puitteissa vastaavalla tavoin kuin TLO:ssa laatimatta kuitenkaan vastaavia kirjallisia alihankinta- tai henkilöstövuokraussopimuksia.³⁴⁴ Tämä osoittaa, että Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus saavuttivat yhteisymmärryksen vastaavasta kilpailunvastaisesta yhteistyöstä myös LS-Liikennelinjoissa.³⁴⁵

157. Joukkoliikenteen järjestämistavan muutokseen viitaten TLO:n hallituksen kokouksessa 5.8.2014 osakasyhtiöt nimenomaisesti vahvistivat liiketoimintamallin, jossa kaikki TLO:n osakasyhtiöiden tuottamasta joukkoliikenteestä syntyneet tuotot ohjattiin TLO:n taseeseen, josta ne maksettiin edelleen osakasyhtiöille suorittekorvauksina.³⁴⁶ Kokouksessa sovittu vastasi TLO:n osakassopimuksen mukaista liiketoimintamallia.³⁴⁷
158. TLO:n ja sittemmin myös LS-Liikennelinjojen osakassopimuksiin perustuneen ja 5.8.2014 TLO:n hallituksen kokouksessa vahvistetun liiketoimintamallin johdosta jokainen TLO:n ja LS-Liikennelinjojen osakasyhtiö sai liikennöitäväkseen omistuosuuksiaan vastaavan osuuden yhteisyritysten liikennöinnistä. Jokainen TLO:n ja LS-Liikennelinjojen voittama tarjouskilpailu kasvatti yhteisyritysten liikennöintiä ja siten myös osakasyhtiöille jaetun kokonaisliikennöinnin määrää. Vaikka osakasyhtiö ei olisi osallistunut kaikkien yhteisyritysten voittamien tarjouskohteiden liikennöintiin, seurasi osakassopimuksiin perustuvista yhteisyrityksissä sovelletuista liiketoimintamalleista, että jokainen yhteisyrityksen voittama tarjouskohde kasvatti kaikkien kyseisen yhteisyrityksen osakasyhtiöiden markkinaosuutta.
159. Kilpailutusten lisääntyessä Turun seudulla osakasyhtiöt vahvistivat yhteistyötään TLO:n ja LS-Liikennelinjojen puitteissa sen sijaan, että ne olisivat esimerkiksi keskittäneet resurssejaan omien yhtiöidensä vahvistamiseen tai ryhtyneet perustamaan omaa liikenneverkkoaan. Osakasyhtiöt eivät arvioineet tapauskohtaisesti ja omista lähtökohdistaan niiden itsenäisen tarjoamisen mahdollisuutta tai annettujen yhteistarjousten sallittavuutta. Osakasyhtiöistä kaikki allekirjoittivat tai vähintään tosiasiallisella käyttäytymisellään hyväksyivät TLO:n osakassopimuksen, ja Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus myös LS-Liikennelinjojen osakassopimuksen, ja sitoutuivat niihin sekä osallistuivat edellä mainittuihin hallituksen kokouksiin ja

den omistuosuuksia, LS-Liikennelinjojen vastine, s. 40, kohta 189. Oy Andersson Ab:n konkurssin vaikutuksista TLO:n liikennöinnin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]** jakoon, ks. kohta 66, liite B.101, s. 2 ja 5. Virasto toteaa, että LS-Liikennelinjojen viittaamat Oy Andersson Ab:n konkurssin jälkeiset muutokset ovat tapahtuneet rikkomuksen päättymisen jälkeen vuonna 2016. Muutoksilla ei siten ole merkitystä asian arvioinnin kannalta.

³⁴⁴ Kohta 74, liite A.36, s. 6, kohta 13 ja s. 8, kohta 22a; liite A.38, s. 8, kohta 17; liite A.9, s. 10, kohta 32a; liite A.14, s. 7 kohta 19a; ja liite A.25, s. 13, kohta 32a.

³⁴⁵ Vrt. tässä luvussa edellä osakassopimusten eroavaisuuksista ja sen oikeudellisesta merkityksestä todettu.

³⁴⁶ Kohta 61 liite D.136, s 1 kohta 3 ja s. 2, kohta 6.

³⁴⁷ Kohta 61, liite B.64, kohta 2. Toimintatapa vastasi myös LS-Liikennelinjoissa sovellettua liiketoimintamallia, ks. kohta 73, liite A.36, s. 8–9, kohdat 22 a–b ja s. 11, kohta 36 a. Tämän on vahvistanut myös Savonlinja vastineessaan, ks. Savonlinjan vastine, s. 7: ”Päätöksen sisältö vastaa osakassopimuksessa esitettyä tulonjako-periaatetta.”

yhtiökokouksiin, joissa keskusteltiin ja sovittiin yhteisyritysten piirissä toteutettavista toimenpiteistä yhteistarjousten antamiseksi.³⁴⁸ Menettely oli suoraan lainsäätäjän asettamien joukkoliikennemarkkinoiden kilpailun avaamista koskevien tavoitteiden vastainen.³⁴⁹

9.5.3.3 Yhteenvedo

160. Kuten edellä sekä luvuissa 8.2 ja 8.3 esitetystä käy ilmi, näytössä on viitteitä jo aiemmista, esillä olevia yhteistarjouksia edeltäneistä, samaan päämäärään tähtäävistä Jalon Liikenteen, Lehtisen Linjan, Muurisen, Nyholmin, Savonlinjan, Citybusin ja TLO:n suunnitelmista. TLO ja sen osakasyhtiöt saavuttivat yhteisymmärryksen kilpailunvastaisesta käytännön yhteistyöstä, mikä konkretisoitui osakasyhtiöiden TLO:n nimissä antamiin yhteistarjouksiin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014. LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöt saavuttivat yhteisymmärryksen vastaavasta käytännön yhteistyöstä, mikä konkretisoitui kyseisten osakasyhtiöiden LS-Liikennelinjojen nimissä antamaan yhteistarjoukseen tarjouskilpailussa 2/2016. Osakasyhtiöt päättivät yhteistarjousten jättämisestä sivuuttaen itsenäisten tarjousten sekä pienempien ja myös yhteistyöjärjestelyn ulkopuolisten kanssa muodostettavien konsortioiden mahdollisuudet. Osakasyhtiöt luopuivat siten itsenäisestä päätöksenteostaan sekä yhteensovittivat keskinäisen kilpailukäyttätymisensä ja korvasivat tietoisesti kilpailun riskit välisellään käytännön yhteistyöllä kyseisissä tarjouskilpailuissa.
161. Viraston näyttö ja potentiaalisen kilpailun arviointi osoittavat, että TLO:n osakkaiden Jalon Liikenteen, Lehtisen Linjan, Muurisen, Nyholmin, Savonlinjan ja Citybusin TLO:n nimissä tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 antamat yhteistarjoukset rajoittivat niiden välistä kilpailua. Vastaavasti LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöiden Jalon Liikenteen, Muurisen, Nyholmin ja Citybusin LS-Liikennelinjojen nimissä tarjouskilpailussa 2/2016 antama yhteistarjous rajoitti niiden välistä kilpailua. Kaikissa yhteistarjouksissa oli mukana useampi osakasyhtiö, jonka olisi ollut mahdollista osallistua tarjouskilpailuun ja täyttää sen edellyttämä suoritus itsenäisesti. Tarkasteltaessa lisäksi jälkikäteen tarjouskilpailun 1/2014 liikennöinnin toteutusta käy ilmi, etteivät kaikki TLO:n osakasyhtiöt osallistuneet siihen.

³⁴⁸ Savonlinjan mukaan Savonlinjan edustaja I ei ollut läsnä 16.7.2013 järjestetyssä yhtiökokouksessa tai sitä edeltäneessä 27.6.2013 järjestetyssä hallituksen kokouksessa, ks. Savonlinjan vastine, s. 7. Savonlinja ei ole esittänyt näyttöä väitteensä tueksi. Kyseisten kokousten pöytäkirjoihin Savonlinjan edustaja I on merkitty läsnä olevaksi. Savonlinjan edustaja I on vastaanottanut TLO:n toimitusjohtaja A:n 12.7.2013 lähettämän sähköpostiviestin yhtiökokouksen koolle kutsumisesta, minkä lisäksi Savonlinja on voinut perehtyä yhtiökokouksen päätöksentekoon myös jälkikäteen. Savonlinja oli siten joka tapauksessa tietoinen TLO:n liiketoimintamallin muutokseen liittyvistä toimenpiteistä myös 16.7.2013 yhtiökokouksessa sovitun osalta, ks. kohta 61.

³⁴⁹ LS-Liikennelinjat on esittänyt, että muun ohella yhteistarjousten aikainen markkinatilanne vaikutti osakkaiden haluttomuuteen osallistua tarjouskilpailuihin itsenäisesti, ks. LS-Liikennelinjojen vastine, s. 38, kohta 177, s. 43, kohta 202, ja s. 48–49, kohdat 224 ja 226. LS-Liikennelinjojen kuvaama markkinatilanteen muutos johtui suoraan PSA:n ja vanhan joukkoliikennelain voimaantulosta, ks. edellä kohdat 15 ja 17. Osakkaat pyrkivät siten menettelyllään estämään lainsäätäjän asettamien tavoitteiden toteutumisen. Markkinoiden muutostilanne oli otettu huomioon jo lainsäätäjän toimesta soveltamalla vanhassa joukkoliikennelaissa PSA:n mahdollistamaa kymmenen vuoden siirtymäaika, ks. kohta 19. Näin ollen muutos oli osakkaiden ennakoitavissa, eikä niiden subjektiivista haluttomuutta kilpailla keskenään voida perustella asiassa tarkasteltujen yhteistarjousten aikana vallinneilla markkinaolosuhteilla tai ottaa huomioon menettelyn kilpailuoikeudellisessa arvioinnissa.

Konkreettisestikin on näin ollen selvää, että yhteistarjouksissa oli mukana selvästi tarpeettoman monta osakasyhtiötä. Yhteistarjouksia on siten pidettävä kiellettyinä.

162. Yhteisyritysten nimissä annetuissa osakasyhtiöiden yhteistarjouksissa on kyse kilpailulain 5 §:ssä tarkoitetuista elinkeinonharjoittajien välisistä sopimuksista, yhdenmukaistetuista menettelytavoista ja/tai yhteenliittymän päätöksistä, joilla asianosaiset manipuloivat julkisen hankintasopimuksen tekemiseksi järjestettyjä tarjouskilpailuja vähentäen tarjouskilpailussa annettujen tarjousten määrää ja hintakilpailua ja siten tilaajan käytettävissä olevia valinnanmahdollisuuksia.

9.6 Yhtenä kokonaisuutena pidettävä uusittu rikkomus

9.6.1 Arvioinnin perusteet

163. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kilpailusääntöjen rikkominen voi johtua paitsi yksittäisestä toimenpiteestä myös useista toimenpiteistä tai jatkuvasta käyttäytymisestä, vaikka yksi tai useampi osa tästä useiden toimenpiteiden sarjasta tai tästä jatkuvasta käyttäytymisestä voisi sellaise-naankin ja erikseen tarkasteltuna merkitä kyseisen määräyksen rikkomista.³⁵⁰
164. Elinkeinonharjoittajien kilpailusääntöjen rikkomisena pidettävä menettely muodostaa yhden kokonaisuuden, mikäli useat elinkeinonharjoittajat ovat osallistuneet rikkomiseen, joka muodostuu jatkuvasta käyttäytymisestä, jolla on yksi yhtenäinen tavoite. Yhtenä kokonaisuutena pidettävä rikkominen voi muodostua myös itsenäisistä rikkomisista, joita yhdistävät sama tarkoitus (kaikilla osatekijöillä sama tarkoitus) ja samat subjektit (samat elinkeinonharjoittajat, jotka ovat tietoisia yhteiseen tarkoitukseen osallistumisesta).³⁵¹ Jos yrityksen osallistuminen yhden kokonaisuuden muodostavaan rikkomiseen on keskeytynyt ja yritys on osallistunut rikkomiseen ennen kyseistä keskeytymistä ja sen jälkeen, rikkominen luonnehditaan yhtenä kokonaisuutena pidettäväksi uusituksi rikkomukseksi. Keskeytymistä lukuun ottamatta uusittuna rikkomisena pidettävää menettelyä ja sen muodostamaa kokonaisuutta arvioidaan samalla tavoin kuin jatkuvaa käyttäytymistä.³⁵²
165. Yhden kokonaisuuden muodostavan rikkomuksen olemassaolo edellyttää, että rikkomiseen osallistuneiden elinkeinonharjoittajien eri käyttäytymisellä on sellaisia ominaispiirteitä, jotka osoittavat samaa kilpailua rajoittavaa tavoitetta ja kuuluvat siten yhtenäiseen kokonaisuussuunnitelmaan.³⁵³

³⁵⁰ Asia C-644/13 P *Villeroy & Boch SAS v. komissio*, kohta 47.

³⁵¹ Yhdistetyt asiat T-147/09–148/09 *Trelleborg Industrie v. komissio*, kohta 85.

³⁵² Yhdistetyt asiat T-147/09–148/09 *Trelleborg Industrie v. komissio*, kohta 88. Menettelyn keskeytyminen otetaan huomioon rikkomuksesta määrättävän seuraamusmaksun arvioinnissa: siltä ajanjaksolta, jolloin rikkominen on ollut keskeytyneenä, ei määrätä seuraamusmaksua, ks. kohta 293.

³⁵³ Asia C-644/13 P *Villeroy & Boch SAS v. komissio*, kohta 50.

166. Oikeuskäytännössä on yksilöity perusteita, joilla on merkitystä arvioitaessa sitä, onko kilpailusääntöjen rikkomista merkitsevillä eri käyttäytymisillä yksi yhtenäinen tavoite. Näihin perusteisiin kuuluu muun muassa, että kyseessä olevien menettelyjen tavoitteet, menettelyjen kohteena olevat tavarat ja palvelut, menettelyihin osallistuneet elinkeinonharjoittajat ja niiden toteutuskeinot ovat samoja. Lisäksi voidaan ottaa huomioon se, että elinkeinonharjoittajien puolesta toimivat luonnolliset henkilöt ja kyseessä olevien menettelyjen maantieteellinen soveltamisala³⁵⁴ ovat samoja.³⁵⁵

9.6.2 Arviointi tässä asiassa

167. Viraston näyttö osoittaa, että tarkasteltavana olevissa yhteistarjouksissa oli kyse yhden kokonaisuuden muodostavasta kilpailusääntöjen rikkomisesta. Asianosaisten menettelyillä oli yksi yhtenäinen kilpailunvastainen tavoite ja ne kuuluivat siten yhteen yhtenäiseen kokonaissuunnitelmaan.
168. Yhden yhtenäisen tavoitteen ja kokonaissuunnitelman olemassaoloa arvioitaessa virasto on ottanut huomioon tarkasteltujen menettelyjen tavoitteet, niihin osallistuneet elinkeinonharjoittajat ja elinkeinonharjoittajien puolesta toimineet luonnolliset henkilöt, menettelyjen toteutuskeinot sekä niiden kohteena olevat palvelut ja menettelyjen maantieteelliset soveltamisalat.
169. Ensinnäkin tarkasteltujen menettelyjen tavoitteet olivat samat: yhteensovittaa osakasyhtiöiden kilpailukäyttäytyminen asiassa tarkastelluissa tarjouskilpailuissa ja korvata kilpailun riskit asianosaisten välisellä käytännön yhteistyöllä.
170. Toiseksi menettelyissä keskeisessä roolissa toimivat samat asianosaiset ja niiden vastuuhenkilöt.³⁵⁶ Kaikki kuusi osakasyhtiötä sekä TLO osallistuivat aktiivisesti tässä asiassa sopimusta, yhdenmukaistettua menettelytapaa ja/tai yhteenliittymän päätöstä osoittavaan luvussa 9.5.3.2 tarkemmin kuvattuun menettelyyn ja saavuttivat yhteisymmärryksen, joka konkretisoitui yhteistarjouksiin kolmessa esillä olevassa tarjouskilpailussa. Asianosaisista Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus osallistuivat kaikkiin kolmeen

³⁵⁴ Maantieteellisen soveltamisalan vaatimusta ei ole oikeuskäytännössä sovellettu tiukasti. Yhdistetyissä asioissa T-25/95 ym. *Cimenteries CBR v. komissio*, kohta 4122, katsottiin, ettei sillä, että toimenpiteet koskivat erillisiä markkinoita, ollut merkitystä yhtenäisen rikkomuksen arvioinnissa ottaen huomioon eri markkinoiden keskinäinen riippuvuus.

³⁵⁵ Yhdistetyt asiat T-147/09–148/09 *Trelleborg Industrie v. komissio*, kohta 60. Jos yritys on osallistunut osaan yhtenä kokonaisuutena pidettävän kilpailusääntöjen rikkomisen muodostavasta toiminnasta, mutta ei ole näytetty toteen, että kyseinen yritys tiesi kaikesta samaan päämäärään pyrkivien osallistujien suunnittelema tai toteuttamasta kilpailunvastaisesta käyttäytymisestä, yrityksen voidaan katsoa olevan vastuussa ainoastaan toiminnasta, johon se osallistui välittömästi tai jonka osalta on todistettu, että se tiesi siitä tai että se saattoi kohtuudella ennakoida sen ja oli valmis hyväksymään siihen sisältyvän riskin. Se, ettei yksittäinen yritys ole vastuussa kaikesta rikkomuksen muodostavasta kilpailunvastaisesta käyttäytymisestä, ei tarkoita, etteikö rikkominen voisi olla luonteeltaan yhtenä kokonaisuutena pidettävä rikkominen. Ks. yhdistetyt asiat C-293/13 P ja C-294/13 P *Fresh Del Monte Produce v. komissio ja komissio v. Fresh Del Monte Produce*, kohdat 159–160.

³⁵⁶ Savonlinja on esittänyt vastineessaan, ettei kyseessä olisi yksi yhtenäinen rikkominen, koska Savonlinjalla ei ole ollut minäkäänlaisia tavoitteita kilpailujen 1/2014 ja 2/2016 osalta, eikä se ole osallistunut kyseisiin kilpailutuksiin TLO:n osana. Lisäksi vastineessa todetaan, ettei Savonlinjan edustaja I ole ollut TLO:ssa tekemässä päätöstä yhdessäkään KKV:n tarkastelemissa tarjouskilpailuissa, ks. Savonlinjan vastine, s. 26–27. Savonlinjan tietoisuutta ja vastuuta käsitellään jäljempänä luvussa 9.9.2.1 KKV ei katso Savonlinjan olevan vastuussa tarjouskilpailussa 2/2016 annetusta yhteistarjouksesta.

yhteistarjoukseen. Sillä, että yhteistarjoukset tehtiin kahden eri yhteisyrityksen nimissä, ei ole merkitystä yhden kokonaissuunnitelman olemassa olon kilpailuoikeudellisessa arvioinnissa; tarjouksenantajana käytetty yhteisyritys valikoitui ainoastaan yhteisyritysten vakiintuneiden toiminta-alueiden perusteella itse menettelyn ja siinä keskeisten asianosaisten pysyessä samoina.³⁵⁷ Se, että TLO, Savonlinja ja Lehtisen Linja eivät osallistuneet LS-Liikennelinjojen nimissä annettuun kiellettyyn yhteistarjoukseen eikä niiden voida katsoa tienneen tai pitäneenkään tietää siitä, ei tarkoita, etteikö rikkomus olisi luonteeltaan yhtenä kokonaisuutena pidettävä uusittu rikkominen, josta kyseisten yhtiöiden ei kuitenkaan voida katsoa olevan vastuussa kokonaisuudessaan.³⁵⁸

171. Kolmanneksi menettelyjen toteutuskeinot olivat kunkin tarjouskilpailun osalta samat, ja yhteisymmärrys kilpailunvastaisesta käytännön yhteistyöstä perustui samoihin tekijöihin.³⁵⁹ Osakkaat osallistuivat tarjouskilpailuihin itsenäisten tarjousten sijaan yhteisyrityksen nimissä tehdyillä yhteistarjouksilla. Osakkaiden yhteisymmärrys siitä, että yhteistarjouksen voittaessa jokaiselle osakkaalle allokoitaisiin prosentuaalisesti sen omistaman osakeluvun verran yhteisyrityksen nimissä voitettua liikennöintiä, **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**, perustui TLO:n osakassopimuksen yhteydessä luotuun, sekä TLO:ssa että LS-Liikennelinjoissa yhtenevästi sovellettuun **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**järjestelmään.³⁶⁰ Siten kunkin osakasyhtiön markkinaosuuden varmistamiseen tähdännyt menettely toteutettiin kaikissa tarkasteltavana olevissa yhteistarjouksissa ja molemmissa yhteisyrityksissä samoihin tekijöihin perustuen.³⁶¹
172. Neljänneksi tarkastellut menettelyt kohdistuivat kolmeen Föli-liikenteen tarjouskilpailuun, joissa kilpailutettiin Turun paikallis- ja seutuliikennettä. Näin ollen menettelyiden kohteena olevat palvelut ja niiden maantieteelliset soveltamisalat olivat samat.
173. Edellä esitetyn perusteella menettelyillä oli yksi yhtenäinen tavoite, ja ne kuuluivat siten yhteen yhtenäiseen kokonaissuunnitelmaan. Näin ollen ne muodostavat yhtenä rikkomuksena arvioitavan kokonaisuuden.
174. Virasto on tarkastellut asianosaisten menettelyä kolmen eri tarjouskilpailun osalta. Jäljempänä luvussa 9.10.2 esitetysti kuhunkin tarjouskilpailuun liit-tyvä kilpailunvastainen toiminta alkoi yhteistarjouksen jättämisestä, vaikka näytössä onkin viitteitä jo sitä aiemmista samaan päämäärään tähtäävistä

³⁵⁷ Tarjouksenantajana käytettävän yhteisyrityksen valintaan vaikutti TLO:n historia seutuliikenteen liikennöinnissä. LS-Liikennelinjat puolestaan perustettiin paikallisliikenteen kilpailutukseen osallistumiseksi, ks. edellä luvut 7.2 ja 7.3 liite A.2, s. 3, kohta 1 (i); ja liite A.36, s. 3–4, kohdat 1–3. Ks. myös kohta 77 ja siinä viitattu liite C.129, s. 16.

³⁵⁸ TLO:n, Savonlinjan ja Lehtisen Linjan osallisuus huomioidaan arvioitaessa asianosaiskohtaista vastuuta ja seuraamusmaksun määrää. Ks. luvut 9.9.2.1 9.9.2.2 10.5.1.2 10.5.1.5 ja 10.5.1.7

³⁵⁹ Ks. luku 9.5.3.2

³⁶⁰ Ks. kohta 144 ja siinä viitattut kohdat 66 ja 69, liite C.128, s. 25; liite C.131, s. 5; ja liite C.130, s. 5. LS-Liikennelinjoissa sovelletun menettelyn osalta ks. kohdat 79–81, liite A.38, s. 8, kohdat 17 ja 18; liite A.9 s. 12, kohta 34c; ja liite C.129 s. 8–9.

³⁶¹ Ks. luvut 8.2.2 ja 8.3.2

osakasyhtiöiden ja TLO:n suunnitelmista. Virasto on arvioinut tässä asiassa kilpailunvastaisen toiminnan päättäneen liikennöintisopimusten solmimiseen hankintayksikön kanssa. Rikkomus oli siten keskeytyneenä tarjouskilpailujen välillä, joten rikkomuskokonaisuus tässä asiassa tulee luonnehtia yhtenä kokonaisuutena pidettäväksi uusituksi rikkomukseksi.

9.7 Tarkoitus rajoittaa kilpailua

9.7.1 Arvioinnin perusteet

175. Kilpailulain 5 §:n mukaan sopimukset, yhdenmukaistetut menettelytavat ja yhteenliittymien päätökset ovat kiellettyjä, mikäli niiden tarkoituksena on merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai niistä seuraa, että kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy. Pykälän perusteella kielletään kaikenlainen yhteensovittaminen, jolla yritykset korvaavat tietoisesti kilpailun riskit välisellään käytännön yhteistyöllä.³⁶² Pykälän 2 momentin 1 ja 3 kohtien mukaan kiellettyjä ovat erityisesti esimerkiksi sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat, joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja tai joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä.
176. Mikäli menettelyn kilpailua rajoittava tarkoitus on osoitettu, ei ole tarpeen tutkia sen vaikutuksia menettelyn kielletyksi toteamiseksi. Tietyntyyppinen elinkeinonharjoittajien toiminnan yhteensovittaminen, erityisesti hintojen vahvistaminen ja markkinoiden ja tuotannonlähteiden jakaminen, ilmentää jo luonteensa puolesta siinä määrin riittävää vahingollisuutta kilpailulle, että niiden on vakiintuneesti katsottu olevan tarkoitukseen perustuvia kilpailunrajoituksia, eikä niiden kiellettävyys siten edellytä niistä aiheutuvien vaikutusten tutkimista.³⁶³
177. Jotta sopimus voidaan luokitella tarkoitukseen perustuvaksi kilpailunrajoitukseksi, on oltava riittävän vankka ja luotettava kokemusperusta sille, että sopimuksen voidaan katsoa olevan jo luonteensa puolesta haitallinen kilpailun moitteettomalle toiminnalle.³⁶⁴ Sopimus voidaan katsoa luonteeltaan tarkoitukseen perustuvaksi kilpailunrajoitukseksi, vaikka samantyyppistä sopimusta ei olisi aiemmin todettu lainvastaiseksi. Näin on, koska sopimuksen riittävän vahingollisuuden vakiintuneisuutta osoittavan kokemuksen rooli ei liity tiettyyn sopimusryhmään tietyllä alalla, vaan sillä viitataan siihen, että tiettyjen yhteistyön muotojen on osoitettu yleensä johtavan niin todennäköisesti haitallisiin vaikutuksiin, ettei ole tarpeen osoittaa, että kyseisellä käyttäytymisellä on kilpailua rajoittavia vaikutuksia kyseessä olevassa erityistapauksessa.³⁶⁵

³⁶² Asia C-209/07 *Beef Industry Development ja Barry Brothers*, kohta 34.

³⁶³ Asia C-67/13 P *Groupement des cartes bancaires (CB) v. komissio*, kohdat 49–51 ja 57.

³⁶⁴ Asia C-228/18 *Budapest Bank ja muut*, kohta 76.

³⁶⁵ Asia T-472/13 *Lundbeck*, kohta 438 oikeuskäytäntöviittauksineen; ja asia C-591/16 P *Lundbeck v. komissio*, kohdat 130–131.

178. Arvioitaessa sitä, onko menettelyn tarkoitus rajoittaa kilpailua kilpailulain 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla, on otettava huomioon menettelyn sisältö, sen tavoitteet sekä sen taloudellinen ja oikeudellinen asiayhteys. Asiayhteyttä arvioitaessa on myös otettava huomioon käyttäytymisen kohteena olevien tavaroiden tai palveluiden luonne sekä kyseisten markkinoiden toimintaan ja rakenteeseen liittyvät tosiasialliset olosuhteet.³⁶⁶ Kun kyse on vakavimmista tarkoitukseen perustuvista kilpailunrajoituksista, menettelyn asiayhteyden tarkastelu voidaan rajoittaa siihen, mikä on ehdottoman tarpeellista tarkoitukseen perustuvan kilpailunrajoituksen olemassaolon toteuttamiseksi.³⁶⁷ Kun tällainen tarkoitus voidaan osoittaa, ei ole tarpeellista myöskään selvittää, onko menettelylle muuta selitystä kuin kilpailun rajoittaminen.³⁶⁸ Menettelyä voidaan pitää tarkoitukseltaan kilpailua rajoittavana, vaikka sen ainoana päämääränä ei ole kilpailun rajoittaminen, vaan sillä on myös muita, hyväksyttäviä päämääriä.³⁶⁹
179. Osapuolten subjektiivisia aikomuksia ei ole tarpeen ottaa huomioon kilpailua rajoittavan tarkoituksen arvioinnissa. Mikään ei kuitenkaan estä ottamasta niitä huomioon arvioitaessa sitä, onko menettelyllä tällainen tarkoitus.³⁷⁰
180. Jokaisen taloudellisen toimijan on määritettävä itsenäisesti ne toimintatavat, joita se aikoo noudattaa markkinoilla. Sellaiset sopimukset, joilla kilpailijat korvaavat tietoisesti kilpailun riskit välisellään käytännön yhteistyöllä, kuuluvat sopimuksiin, joiden tarkoituksena on rajoittaa kilpailua.³⁷¹ Sopimukset, joilla poistetaan kilpailupaine sen osapuolten väliltä, merkitsevät jo itsessään kilpailulain 5 §:ssä tarkoitettua tarkoitukseen perustuvaa kilpailunrajoitusta riippumatta siitä, ovatko osapuolet toistensa tosiasiallisia vai potentiaalisia kilpailijoita.³⁷²
181. Myös horisontaalisen hintojen vahvistamisen on vakiintuneesti katsottu niin todennäköisesti johtavan haitallisiin vaikutuksiin hintojen, tuotteiden ja palveluiden määrän tai laadun kannalta, ettei sen kieltäminen edellytä kilpailunvastaisten vaikutusten todentamista. Tällainen käyttäytyminen johtaa kokemuksen mukaan tuotannon vähentämiseen ja hintojen korotuksiin,

³⁶⁶ Asia C-67/13 P *Groupement des cartes bancaires (CB) v. komissio*, kohta 53 ja 57.

³⁶⁷ Asia C-469/15 P *FSL Holdings ym. v. komissio*, kohdat 106–107.

³⁶⁸ Yhdistetyt asiat C-239/11 ym. *Siemens AG ym. v. komissio*, kohta 220. Ks. myös yhdistetyt asiat C-403/04 P ja C-405/04 P *Sumitomo Metal Industries ja Nippon Steel v. komissio*, kohta 46, jossa unionin tuomioistuin katsoi, että ”koska komissio on onnistunut kokoamaan asiakirjatodisteita väitetystä kilpailusääntöjen rikkomisesta ja koska näitä todisteita on pidettävä riittävinä osoittamaan kilpailua rajoittavan sopimuksen olemassaolo, ei ole tarpeen tutkia, onko rikkomisesta syytetyllä yrityksellä ollut kaupallinen intressi kyseiseen sopimukseen”. Asiassa C-307/18 *Generics UK ym.*, kohta 87, unionin tuomioistuin on myös vahvistanut, että tarkoitukseen perustuva luonnehdinta on tehtävä silloin, kun sopimuksen tarkastelusta ilmenee, että tarkastelun kohteena oleva menettely selittyy yksinomaan osapuolten kaupallisilla intresseillä olla kilpailematta keskenään.

³⁶⁹ KHO 2019:98 *Matkahuolto ym.*, kohta 890. Ks. myös asia C-228/18 *Budapest Bank ym.*, kohta 52; asia C-67/13 P *CB v. komissio*, kohta 70; asia T-472/13 *Lundbeck*, kohta 427; asia C-209/07 *Beef Industry Development ja Barry Brothers*, kohta 21; ja asia C-551/03 P *General Motors v. komissio*, kohta 64 oikeuskäytäntöviittauksineen.

³⁷⁰ Asia C-67/13 P *Groupement des cartes bancaires v. komissio*, kohta 54 oikeuskäytäntöviittauksineen. Näin myös esim. yhteistarjousasiassa E-3/16, *Ski Taxi SA, Follo Taxi SA & SFT v. Norjan kilpailuviranomainen*, EFTA-tuomioistuimen tuomio 22.12.2016, kohta 102.

³⁷¹ Asia C-209/07 *Beef Industry Development ja Barry Brothers*, kohta 34; ja asia C-307/18 *Generics UK ym.*, kohdat 78 ja 83.

³⁷² Asia T-472/13, *Lundbeck*, kohdat 428 ja 474.

mikä taas johtaa resurssien huonoon jakautumiseen, mistä erityisesti kuluttajat kärsivät.³⁷³

182. Samoin markkinoiden jakamiseen tähtäävien sopimusten on katsottu jo luonteensa puolesta haittaavan normaalin kilpailun asianmukaista toimintaa. Markkinoiden jakamiseen tähtäävät sopimukset kuuluvat hintojen vahvistamisen ohella kilpailulain 5 §:ssä nimenomaisesti kiellettyjen sopimusten luokkaan, koska tällaista tarkoitusta ei voida oikeuttaa analysoimalla sitä taloudellista asiayhteyttä, johon kyseessä oleva kilpailunvastainen menettely kuuluu. Siten markkinoiden jakamista merkitsevää menettelyä on sellaisenaan kotimaisen ja unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti pidettävä tarkoitukseen perustuvana kilpailurikkomuksena riippumatta siitä, miten markkinoiden jakaminen on kussakin yksittäistapauksessa toteutettu.³⁷⁴

183. Kilpailunvastaiset yhteistarjoukset on vakiintuneesti katsottu vahingollisiksi kilpailunrajoituksiksi.³⁷⁵ Tällaisissa tilanteissa yhteistarjouksen on katsottu poistaneen kilpailun sen osapuolten väliltä ja siten vähentäneen tarjousten määrää sekä tilaajan käytettävissä olevia valinnanmahdollisuuksia.³⁷⁶ Kil-

³⁷³ Asia C-67/13 P *Groupement des cartes bancaires (CB) v. komissio*, kohta 51.

³⁷⁴ KHO 2019:98, kohdat 877–878 ja 881 oikeuskäytäntöviitteineen.

³⁷⁵ Asiassa *Kuopion Taksiautoilijat ry* korkein hallinto-oikeus katsoi, että yhdistys oli ollut aktiivisena osapuolena tarjouskartellissa, kun se oli tehnyt jäsentensä puolesta tarjouksen tarjouskilpailussa. KHO:n mukaan yhdistyksen jäsenet osallistuivat tarjouskartelliin antamalla yhdistykselle valtakirjan yhteisen tarjouksen tekemiseen. Näin toimiessaan jäsenet olivat rikkoneet kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) 5 §:n tarjouskartellikieltoa, KHO 14.9.2004 taltio 2298 *Kuopion Taksiautoilijat ry*, s. 8–9. Asiassa *Enontekiön taksiautoilijat* markkinaoikeus katsoi, että elinkeinonharjoittajien välisissä yhteistarjouksissa oli kyse tarjouskartellista, ja asiassa tarkastellut elinkeinonharjoittajat olivat rikkoneet kilpailunrajoituksista annetun lain 5 §:ssä säädettyä tarjouskartellikieltoa antamallaan yhteistarjouksilla, MAO:642/08 *Enontekiön taksiautoilijat*. Asiassa *YIT ja Skanska I* korkein hallinto-oikeus katsoi, että YIT-Yhtymä Oy Pohjansepot (Jäljempänä "YIT") ja Skanska Pohjanmaa Oy:n (jäljempänä "Skanska") yhteistarjous oli kilpailunrajoituksista annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu kielletty tarjouskartelli. Kilpailuneuvoston päätöksen mukaisesti asia palautettiin Kilpailuvirastolle uudelleen käsiteltäväksi, KHO:n päätös 904–905/2/01, s. 6–7. Asiassa *YIT ja Skanska II* korkein hallinto-oikeus vahvisti markkinaoikeuden ratkaisun, jonka mukaan YIT:n ja Skanskan yhteistarjous oli kilpailunrajoituksista annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu kielletty tarjouskartelli, KHO:n päätös 3150 ja 3152/02, s. 5. Kotimaisessa oikeuskäytännössä tarjouskartellien on vakiintuneesti katsottu kuuluvan kaikkein vakavimpien kilpailunrajoitusten ryhmään, ks. KHO 2009:83, kohta 656; ja MAO 69/13 *Asunto-Väylä Oy ym.*, s. 49. Kilpailunrajoituksista annetun lain esitöiden mukaan tarjouskartellikiellolla on pyritty suojaamaan tarjouksen pyytäjän luottamusta siihen, että tarjous edustaa sen antajan kilpailumahdollisuuksia ja kysyntä- ja tarjontaolosuhteisiin perustuvan hintamekanismin toimivuutta tarjouskilpailussa, ks. HE 162/1991 vp, s. 9. Kilpailunrajoituksista annetun lain muutosta 30.4.2004/318 koskeissa esitöissä on lain 4 §:n osalta todettu muun ohella, että pykälä kattaa myös tuolloin voimassa olleen lain 5 §:n mukaisen tarjouskartellin kiellon, ks. HE 11/2004 vp, s. 31. Kilpailulain tullessa voimaan lain 5 § säädettiin vastaamaan sisällöltään voimassa olleen lain 4 §:ää, HE 88/2010 vp, s. 56. Kilpailunvastaisten yhteistarjousten vahingollisuus kilpailulle on siten vahvistettu jo sellaisenaan kilpailulain 5 §:n perusteella.

³⁷⁶ Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan yhteistarjoukseen perustuva tarjouskartelli voi vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin vääristämällä tuotteesta maksettavaa hintaa. Tarjouskartelli poistaa normaalin kilpailuun kuuluvan epätietoisuuden siitä, mitä muut elinkeinonharjoittajat ovat tarjoamassa, KHO 14.9.2004 taltio 2298 *Kuopion taksiautoilijat ry*, s. 8–9. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan, kun otetaan huomioon tarjouskartellikiellon tarkoitus varmistaa toimiva kilpailu tarjousmenettelyssä, muodostaa hinnasta tai markkinoista sopiminen tarjousten antamisessa perusluonteeltaan kilpailua rajoittavan toimenpiteen, KHO:n päätös 904–905/2/01 asiassa *YIT ja Skanska I*, s. 7. Korkein hallinto-oikeus on myös vahvistanut, että tarjouskartellilla on kilpailunvastainen vaikutus myös silloin, kun tarjouskilpailuun osallistuu muita yrityksiä, s. KHO:n päätös 3150 ja 3152/02 asiassa *YIT ja Skanska II*, s. 2. Ks. myös edellinen alaviite 375, jossa todetusti kilpailunvastaiset yhteistarjoukset katsottiin kyseisissä asioissa tarjouskartelleiksi. Yhteistarjousten vahingollisuus kilpailulle on vahvistettu myös muiden unionin jäsenvaltioiden

pailunvastaisten yhteistarjousten on myös katsottu voivan johtaa korkeampaan hintatasoon ja staattisempiin markkinoihin sekä yhteistarjousten osapuolten innovaatiokannustimien heikkenemiseen.³⁷⁷ Koska tällaisessa yhteistarjouksessa on väistämättä kyse hintojen vahvistamisesta ja markkinoiden jakamisesta, sen taloudellisen ja oikeudellisen asiayhteyden tarkastelu voidaan rajoittaa siihen, mikä on ehdottoman tarpeellista tarkoitukseen perustuvan kilpailunrajoituksen olemassaolon toteamiseksi. Tällaisen tarkastelun tulee kuitenkin sisältää arvio siitä, ovatko sopimuksen osapuolet toistensa tosiasiallisia tai potentiaalisia kilpailijoita.³⁷⁸

9.7.2 Arviointi tässä asiassa

184. Esillä olevassa asiassa on kyse TLO:n ja LS-Liikennelinjojen nimissä annetuista yhteisyritysten osakkaiden yhteistarjouksista. Tarkasteltavana olevissa tarjouskilpailuissa kaikki tai vähintään osa yhteistarjousten osapuolista oli toistensa tosiasiallisia tai potentiaalisia kilpailijoita, ja yhteistarjouksia on siten arvioitava kilpailulain 5 §:ssä tarkoitettuina elinkeinonharjoittajien välisinä sopimuksina, yhdenmukaistettuina menettelytapoina ja/tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöksinä.
185. Viraston näyttö osoittaa, että Jalon Liikenteen, Lehtisen Linjan, Muurisen, Nyholmin, Savonlinjan, Citybusin ja TLO:n yhteistyön tarkoituksena oli sekä objektiivisin että subjektiivisin kriteerein arvioituna yhteensovittaa osakasyhtiöiden kilpailukäyttäytyminen asiassa tarkastelluissa tarjouskilpailuissa ja korvata kilpailun riskit asianosaisten välisellä käytännön yhteistyöllä. Menettelyllä rajoitettiin osakasyhtiöiden mahdollisuutta määrittää itsenäisesti ne toimintatavat, joita ne aikoivat noudattaa markkinoilla, ja sillä estettiin normaalin kilpailuprosessin kulku vahvistamalla hinnat ja jakamalla asiassa tarkasteltujen tarjouskilpailujen kattamat markkinat osakasyhtiöiden kesken. Menettelyllä osakasyhtiöt poistivat väliltään kaiken kilpailupaineen ja siten myös tavanomaiseen kilpailuprosessiin kuuluvan riskin tarjouskilpailun häviämisestä, ja sillä manipuloitiin julkisen hankintasopimuksen tekemiseksi järjestettyjä tarjouskilpailuja vähentäen tarjouskilpailuissa annettujen tarjousten määrää ja hintakilpailua ja siten tilaajan käytettävissä olleita valinnanmahdollisuuksia.
186. TLO ja sen osakasyhtiöt saavuttivat yhteisymmärryksen kilpailunvastaisesta käytännön yhteistyöstä, mikä konkretisoitui osakasyhtiöiden TLO:n nimissä antamiin yhteistarjouksiin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014. LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöt saavuttivat yhteisymmärryksen vastaavasta

kansallisessa oikeuskäytännössä, ks. esim. EFTA-tuomioistuimen tuomio 22.12.2016 asiassa E-3/16 *Ski Taxi SA, Follo Taxi SA & SFT v. Norjan kilpailuviranomainen*, kohdat 93 ja 101–102; Tanskan korkeimman oikeuden tuomio 27.11.2019 asiassa 191/2018 *Dansk vejmarkerings Konsortium*, s. 9–10; Norjan korkeimman oikeuden tuomio 22.6.2017 asiassa 2015/203 *Ski Taxi SA ym.*, kohdat 51 ja 59; ja Liettuan korkeimman hallinto-oikeuden tuomio 3.6.2020 asiassa eA-161-552 / 2020 *UAB Irdaiva and AB Panevežio statybos trestas*, kohdat 94 ja 101.

³⁷⁷ Ks. esim. Tukholman käräjäoikeuden tuomio 21.1.2014 asiassa T 18896-10 *Däckia Aktiebolag og Euromaster Aktiebolag*, s. 136.

³⁷⁸ Ks. esim. EFTA-tuomioistuimen tuomio 22.12.2016 asiassa E-3/16 *Ski Taxi SA, Follo Taxi SA & SFT v. Norjan kilpailuviranomainen*, kohdat 94, 97 ja 102. Ks. myös asia C-373/14 P *Toshiba*, kohdat 29–31 ja 34.

käytännön yhteistyöstä, mikä konkretisoitui kyseisten osakasyhtiöiden LS-Liikennelinjojen nimissä antamaan yhteistarjoukseen tarjouskilpailussa 2/2016. Osakasyhtiöt toteuttivat yhteistyön osallistumalla tarjouskilpailuihin yhdessä ja pidättäytymällä yhteisyrityksen kanssa kilpailevien itsenäisten tarjousten antamisesta. Yhteistarjousten antaminen edellytti väistämättä hintojen vahvistamista ja yhden yhteisen tarjoushinnan asettamista.³⁷⁹

187. TLO ja sen osakasyhtiöt saavuttivat myös yhteisymmärryksen tarjouskilpailujen kattamien markkinoiden jaosta osakasyhtiöiden kesken, jättäen yhteisyritykselle osuutensa. Yhteisyrityksissä sovittujen liikennöinnin ja tulojen jakoa koskevien periaatteiden sekä liikennöinnin jaon toteutuksessa TLO:ssa ja LS-Liikennelinjoissa yhtenevästi sovellettujen **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**järjestelmien johdosta kullakin osakasyhtiöllä oli varmuus siitä, että yhteistarjousten voittaessa osakasyhtiön markkinaosuus kyseisten tarjouskilpailujen kattamilla markkinoilla, tai tätä osuutta vastaavan markkinaosuuden kasvu joillain muilla TLO:n tai LS-Liikennelinjojen nimissä voitetuilla ja osakkaiden liikennöimillä Föli-liikenteen markkinoilla olisi turvattu.³⁸⁰ Esillä olevat yhteistarjoukset sisälsivät näin ollen hintojen vahvistamisen lisäksi markkinoiden jakamisen osakasyhtiöiden kesken.
188. Kuten edellä on todettu, Jalon Liikenne, Lehtisen Linja, Muurinen, Nyholm, Savonlinja ja Citybus eli jokainen TLO:n osakkaista olisi kyennyt antamaan itsenäisen tarjouksen tarjouskilpailussa 3/2013. Samoin Jalon Liikenne, Muurinen ja Citybus olisivat kyenneet tarjoamaan itsenäisesti tarjouskilpailussa 1/2014, ja niin ikään Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus eli jokainen LS-Liikennelinjojen osakkaista tarjouskilpailussa 2/2016.³⁸¹ TLO:n ja LS-Liikennelinjojen osakkaiden antamat yhteistarjoukset vähensivät siten tilaajan saamien tarjousten lukumäärää ja rajoittivat kilpailua Föli-kuntien alueella kilpailutetussa paikallis- ja seutuliikenteessä. Tarjouskilpailussa 3/2013 mahdollisten kuuden, tarjouskilpailussa 1/2014 mahdollisten ainakin kolmen ja tarjouskilpailussa 2/2016 mahdollisten neljän kilpailevan tarjouksen sijaan tilaaja sai osakasyhtiöiltä vain yhdet tarjoukset.
189. Lisäksi viraston näyttö osoittaa, että TLO:n osakasyhtiöiden subjektiivisena tarkoituksena oli joukkoliikennelain tarkoituksen vastaisesti jatkaa tarjouskilpailujen kohteiden ajamista yhteisyrityksen osakkaiden kesken ”porukkaan” kilpailun avaamisesta huolimatta sekä jatkaa tarjouskohteiden reit-

³⁷⁹ Ks. kohdat 127, 140 ja 152–153.

³⁸⁰ Sillä, että esillä olevassa tarjousyhteistyössä markkinoiden jaon toteutuksen ajankohta ajoittuu muodollisesti yhteistarjouksen antamisen jälkeiseen ajankohtaan, ei ole merkitystä menettelystä aiheutuvan kilpailuhaitan syntymisen tai kilpailijoiden välisen yhteensovittamisen muodon luonnehdinnan kannalta. Vaikka osapuolet eivät ole yhteistarjouksen antaessaan tienneet, miten kyseessä olevan tarjouskilpailun kohteena oleva liikennöinti jaettaisiin ajallisesti tai maantieteellisesti osakasyhtiöiden välillä, osakkaat ovat voineet jo yhteistarjouksen jättöhetkellä luottaa siihen, että kukin niistä saa yhteisyrityksen nimissä voitettua liikennöinnin muodostamasta kokonaisuudesta niiden omistusosuutta vastaavan osuuden ilman, että niiden tarvitsisi kilpailla keskenään tällaisen osuuden varmistamiseksi. Ks. edellä luku 9.5.3.2 erityisesti kohta 144, myös erityisesti alaviite 304.

³⁸¹ Kohta 134, liite 1, kohdat 165–166, kohta 135, liite 1, kohdat 220–221 ja kohta 137, liite 1, kohdat 186, 201, 203 ja 219.

tien liikennöintiä vanhan linjaliikennejärjestelmän "perinteiden" mukaisesti.³⁸² Vastaavasti näytöstä ilmenee, että LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöiden subjektiivisena tarkoituksena oli rajoittaa LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöiden keskinäistä kilpailua: kuten LS-Liikennelinjojen hallituksen puheenjohtaja on virastolle kertonut, LS-Liikennelinjojen osakkaiden tarkoituksena oli osallistua vanhan "periaatteen" mukaisesti tarjouskilpailuihin yhdessä LS-Liikennelinjojen nimissä jätetyillä yhteistarjouksilla, vaikka osakasyhtiöt olisivat voineet osallistua tarjouskilpailuun 2/2016 myös itsenäisesti.³⁸³

190. Menettelyn subjektiivinen tarkoitus rajoittaa kilpailua ilmenee niin ikään TLO:n toimitusjohtajan antamista selvityksistä. Toimitusjohtaja on kuvaillut yhteistarjousten antamista sen osakasyhtiöiden "elinehtona" liikenteen laajentamiselle, ja todennut, että osakasyhtiöiden "on pakko tehdä, ja järkevä tehdä yhteistyötä" vaikka ne ovat kilpailijoita, sillä yhteistyö "koituu kaikkien eduksi" eikä "varmaan ole väärin, eikä kiellettyä, jos jonkun asian voi tehdä sillä tavalla, että se kannattaa."³⁸⁴ Osakasyhtiöiden subjektiivinen tarkoitus

³⁸² Kohta 64 ja sen alaviite 159, liite C.131, s. 6; liite C.130, s. 9–10; ja liite C.129, s. 13. Savonlinjan mukaan sen subjektiivisena tarkoituksena ei ole ollut kilpailun rajoittaminen, vaan yhteistarjousten tarkoituksena on "voinut olla ajatus siitä, että koska aiemminkin TLO on ajanut liikenneluvilla vastaavia linjoja kuin tarjouspyynnöllä 3/2013 on kilpailutettu, voidaan liikennöintiä jatkaa samaan tapaan jatkossakin". Savonlinjan mukaan tarjouskilpailussa 3/2013 voitettujen kohteiden liikennöinnin tarkoituksena on ollut tulojen saaminen liikennöinnistä TLO:n alihankkijana, Savonlinjan vastine, s. 28. Viraston näyttö kuitenkin osoittaa, että menettelyssä ei ollut kyse Savonlinjan esittämällä tavalla vain puhtaasta alihankintajärjestelystä, vaan Savonlinjan subjektiivisena tarkoituksena oli osallistua TLO:n kautta toteutettuun kilpailunvastaiseen yhteistyöhön vanhojen "perinteiden" mukaisesti, kohta 64, liite C.131, s. 6. Alihankintasopimusten merkityksestä asian arvioinnissa, kohta 156, alaviite 341. Myöskään Savonlinjan väite siitä, ettei menettelyä ole "todennäköisesti koettu millään tavalla kilpailulainsäädännön vastaisena", ei ole uskottava, Savonlinjan vastine, s. 28. Savonlinja oli tietoinen kilpailuneuvoston vuonna 1998 antamasta julkista hankintaa koskevasta päätöksestä, jolla Turun kaupungin joukkoliikennelautakunnan tekemä hankintapäätös kumottiin, koska tarjouskilpailun voittaneen TLO:n osakkaiden yhteistyön ja niiden antaman yhteistarjouksen katsottiin muodostaneen kilpailulainsäädännön vastaisen tarjouskartellin. Savonlinjan edustaja I on kiinnittänyt huomiota kyseisen päätöksen sivujen 14–15 perusteluihin sähköpostiviestissään Jalon Liikenteen edustaja E:lle: "Ohessa vanhaa tekstiä mikä osui silmään... [– –] Tarjousyhteenliittymä TLO:n tapauksessa kyse ei ole kilpailunrajoituslain 5 §:n 2 momentissa sallitusta tarjousyhteenliittymästä. Sitä vastoin menettelyä on pidettävä lain 5 §:n 1 momentissa kiellettyä tarjouskartellina", ks. kohta 64, liite B.126. Ks. myös kilpailuneuvoston päätös 30.3.1998, dnro 1/359/98 *Matka-Autot Oy*, s. 14–15. Sähköpostiviesti lähetettiin 1.9.2013, vain muutama päivä sen jälkeen, kun kilpailunvastainen yhteistarjous TLO:n nimissä oli annettu tarjouskilpailussa 3/2013, kohta 46, liite F.194; liite F.195; ja liite F.196. Sähköpostiviestin perusteella on selvää, että Savonlinjan edustaja I on kiinnittänyt huomiota TLO:n nimissä annettujen yhteistarjousten kilpailuoikeudelliseen arviointiin rikkomuksen aikana. Tilaajan asettama määräaika tarjousten antamiselle umpeutui vasta sähköpostin lähettämisen jälkeen 3.9.2013, kohta 44, liite F.186, s. 14.

³⁸³ Ks. kohta 76 ja sen alaviite 192, liite C.129, s. 17.

³⁸⁴ Ks. kohta 64, liite C.128, s. 21 ja 38. LS-Liikennelinjojen mukaan viraston esille nostamat lainaukset eivät osoita kilpailunvastaista tarkoitusta, vaan ainoastaan sen tosiseikan, että yhteisyritysten toiminta oli markkinoiden ominaispiirteet huomioiden välttämätöntä, ks. LS-Liikennelinjojen vastine, s. 31, kohta 141. Lainauksista ilmenevin tavoin TLO:n toimitusjohtaja piti yhteistyötä välttämättömänä, jotta osapuolet voisivat laajentaa liikennekenttäänsä. Toimitusjohtaja katsoi, että yhteistyö kilpailijoiden kesken oli järkevää, sillä se koitui "kaikkien", eli muun ohella asianosaisten eduksi. Lainaukset osoittavat selvästi, että asianosaisten subjektiivisena tarkoituksena oli omien päämäärien edistämiseksi osallistua kilpailunvastaiseen yhteistyöhön sen sijaan, että ne olisivat ryhtyneet kilpailemaan keskenään lainsäätäjän ja tilaajan tavoitteiden mukaisesti. Sillä, miksi asianosaiset eivät halunneet kilpailla keskenään, tai miksi ne kokivat, että yhteistyö oli välttämätöntä, ei ole merkitystä asian arvioinnin kannalta, kun viraston näyttö joka tapauksessa osoittaa, että yhteistyö rajoitti kilpailua, ja että asianosaisten subjektiivinen tarkoitus tämän kilpailunvastaisen yhteistyön ylläpitämiseen ja keskinäisestä kilpailusta pidättäytymiseen oli olemassa. Jäljempänä kohdassa 192 todetusti menettelyn oikeudellisen ja taloudellisen asiayhteyden tarkastelun yhteydessä ei ole noussut esille tekijöitä, joiden perusteella kilpailu ei olisi voinut toteutua tarkastelluissa tarjouskilpailuissa. Virastolle ei ole myöskään esitetty riittävää näyttöä siitä, että menettelystä olisi aiheutunut merkittäviä tehokkuusetuja, jotka olisivat välittyneet kuluttajille, ks. tarkemmin luku 9.8 ja liite 2. Pelkkää osakasyhtiöiden subjektiivista haluttomuutta kilpailla keskenään ei voida ottaa huomioon menettelyn kilpailuoikeudellisessa arvioinnissa, eikä menettelystä tule kilpailulain mukaista vain sen perusteella, että asianosaiset eivät ole halunneet kilpailla keskenään.

rajoittaa kilpailua ilmenee niin ikään myös Savonlinjan antamista selvityksistä: vaikka Savonlinja on pitänyt muita osakasyhtiöitä kilpailijoinaan, se ei ole irtautunut kilpailunvastaisesta menettelystä, sillä TLO:n nimissä voitetun Föli-liikenteen ajoista kieltäytyminen olisi johtanut "liikenteen siirtymiseen enenevässä määrin muilla TLO:n omistajille, eli [Savonlinjan] kilpailijoille".³⁸⁵

191. Mitä tulee menettelyn taloudellisen ja oikeudellisen asiayhteyden tarkasteluun, asiassa oli kyse tarjouskilpailujen kautta muodostuvista markkinoista, joille pääsyyn vaikuttivat tarjouspyynnöissä asetetut edellytykset, jotka muodostuvat paitsi tilaajan tekemistä valinnoista myös lainsäädännön asettamista vaatimuksista. Lainsäätäjän ja paikallisen hankintaviranomaisen nimienomaisena tavoitteena oli edistää Turun seudun joukkoliikennemarkkinoiden avautumista kilpailulle.³⁸⁶ Edesauttaakseen tätä tilaaja pyrki määrittelemään kilpailutettavien kohteiden laajuuden siten, että niin isompien kuin pienempienkin liikenteenharjoittajien oli mahdollista voittaa tarjouskilpailuja.³⁸⁷ Tilaaajan suhtautuminen liikenteenharjoittajien välisiin yhteistyöjärjestelyihin oli neutraali, eikä tilaaja kannustanut yrityksiä minkään tietyn tyyppisten tarjousten tekemiseen.³⁸⁸
192. Joukkoliikennemarkkinoiden toimintaan ja rakenteeseen liittyviin olosuhteisiin vaikuttavat erityisesti tilaajan kanssa solmitut liikennöintisopimukset sekä liikennöinnin tuotantopanoksiin, kuten henkilöstöön, kalustoon ja varikkotoimintaan liittyvät tekijät. Näitä oikeudellisen ja taloudellisen asiayhteyden arvioinnissa huomioon otettavia merkityksellisiä tekijöitä on arvioitu tarkemmin liitteessä 1. Viraston selvitysten perusteella menettelyn oikeudellisen ja taloudellisen asiayhteyden tarkastelun yhteydessä ei ole noussut esille sellaisia osakkaiden toiminnasta riippumattomia, markkinoiden olosuhteisiin vaikuttavia tekijöitä, joiden perusteella kilpailu ei olisi voinut toteutua lainsäätäjän ja tilaajan tarkoittamalla tavalla.³⁸⁹
193. Edellä esitetty huomioon ottaen menettelyn oikeudellisen ja taloudellisen asiayhteyden ei voida katsoa asettavan kyseenalaiseksi hintojen vahvistamisen ja markkinoiden jakamisen sisältävien yhteistarjousten vakiintuneesti kilpailua rajoittavaksi katsottua luonnetta. Yhteistarjouksilla ei siten objektiivisesti arvioiden voida katsoa olevan muuta tarkoitusta kuin kilpailun rajoittaminen. Osakasyhtiöiden subjektiivinen tarkoitus rajoittaa kilpailua ilmenee sekin edellä todetusta.

³⁸⁵ Ks. kohta 64 ja sen alaviite 160, jossa myös Savonlinjan selvitys siitä, että "[k]un kaikki vanhan lainsäädännön johdosta olemassa olleet yhteistyövelvoitteet TLO:n kanssa ovat poistuneet, on Savonlinja Oy kokenut yhteistyön kilpailijoiden kanssa kiusalliseksi." Ks. myös sama kohta, jossa Lehtisen Linja on todennut, että yhtiöllä ei ollut syytä kilpailla TLO:n kanssa samoissa tarjouskilpailuissa, sillä Lehtisen Linja pääsääntöisesti hyötyi TLO:ssa toteutetusta yhteistyöstä, ks. liite A.20, s. 3, kohta 5a; ja liite A.6, s. 3.

³⁸⁶ Joukkoliikennemarkkinoiden sääntelystä ks. luku 6.1

³⁸⁷ Kohta 22, ks. liite F.185.

³⁸⁸ Kohta 22, liite F.1, s. 8. Ks. myös liite F.2, osa 1, s. 2.

³⁸⁹ LS-Liikennelinjojen esittämän markkinatilanteen muutoksen vaikutuksesta asian arvioinnissa, ks. edellä kohta 159, alaviite 349.

194. Asian tarkastelussa ei ole ilmennyt seikkoja, jotka antaisivat aihetta arvioida menettelyä muuna kuin elinkeinonharjoittajien välisinä sopimuksina, yhdenmukaistettuina menettelytapoina ja/tai yhteenliittymän päätöksinä, joiden tarkoituksena oli yhteensovittaa osakkaiden kilpailukäyttäytyminen ja korvata kilpailun riskit asianosaisten välisellä käytännön yhteistyöllä. Menettelyllä estettiin normaalin kilpailuprosessin kulku poistamalla kilpailupaine osakasyhtiöiden välillä esillä olevissa tarjouskilpailuissa ja sillä manipuloitiin kyseisiä julkisen hankintasopimuksen tekemiseksi järjestettyjä tarjouskilpailuja vähentäen tarjouskilpailuissa annettujen tarjousten määrää ja hintakilpailua ja siten tilaajan käytettävissä olevia valinnanmahdollisuuksia. Yhteistarjouksissa on siten kyse tarkoitukseltaan kilpailua rajoittavasta menettelystä, eikä yhteistarjousten kielletyksi toteamiseksi ole siten tarpeen näyttää toteen niiden tosiasiallisia vaikutuksia.

9.7.3 Esitetyt vastineet eivät anna aihetta muuttaa edellä kilpailua rajoittavasta tarkoituksesta esitettyä

195. Virasto on ottanut arviossaan huomioon LS-Liikennelinjojen esittämät väitteet kilpailunrajoituksen tarkoitukseen perustuvan luonteen arvioinnissa huomioon otettavista tekijöistä sekä TLO:n ja LS-Liikennelinjojen kautta annettujen yhteistarjousten väitetysti kilpailua edistävästä vaikutuksista.³⁹⁰ Vastineessa esitetty ei anna aihetta muuttaa edellä luvussa 9.7.2 esitettyä.

196. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan menettelyn osapuolten esittäessä sopimuksesta seuraavan kilpailua edistäviä vaikutuksia, nämä vaikutukset tulee ottaa huomioon menettelyn asiayhteyteen kuuluvina tekijöinä siltä osin, kun ne voivat kyseenalaistaa kokonaisarvion siitä, ilmeneekö menettely riittävää vahingollisuutta kilpailulle, eli onko sen tarkoitus rajoittaa kilpailua.³⁹¹ Tällaisten vaikutusten huomioimisen tarkoitus ei ole kyseenalaistaa menettelyn luonnehdintaa kilpailunrajoitukseksi, vaan ne liittyvät arvioitavan menettelyn vakavuuden ymmärtämiseen ja siten niiden keinojen määrittämiseen, joilla kilpailunrajoitus tulee näyttää toteen.³⁹² Mahdollisten kilpailua edistävien vaikutusten huomioon ottaminen ei saa johtaa siihen, että kilpailunrajoituksen olemassaoloa arvioitaessa punnitaan keskenään kilpailua edistäviä ja rajoittavia vaikutuksia.³⁹³

197. Mahdollisten kilpailua edistävien vaikutusten pelkkä olemassaolo ei vaikuta menettelyn arvioimiseen tarkoitukseen perustuvana kilpailunrajoituksena. Jotta tällaiset vaikutukset voidaan ottaa huomioon, niiden tulee olla varmoja, kyseessä olevaan menettelyyn itseensä välittömästi liittyviä ja siitä suoraan aiheutuvia sekä riittävän merkittäviä siten, että ne kyseenalaistavat

³⁹⁰ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 31–33, kohdat 142–144 ja 146–151.

³⁹¹ Asia C-307/18 *Generics UK ym.*, kohta 103.

³⁹² Asia C-307/18 *Generics UK ym.*, kohdat 63 ja 104.

³⁹³ Asia C-307/18 *Generics UK ym.*, kohta 104.

sen, että menettely itsessään ilmentää riittävää vahingollisuutta kilpailulle.³⁹⁴ Epävarmat tai vähäiset kilpailua edistävät vaikutukset eivät voi tätä kyseenalaistaa.³⁹⁵

198. Edellä todetusti tarkasteltavana olevissa yhteistarjouksissa oli kyse sopimuksista, yhdenmukaistetuista menettelytavoista ja/tai yhteenliittymän päätöksistä, joiden tarkoituksena oli yhteensovittaa osakkaiden kilpailukäyttäytyminen ja korvata kilpailun riskit asianosaisten välisellä käytännön yhteistyöllä. Yhteistyö toteutettiin osallistumalla tarjouskilpailuihin yhdessä ja pidättäytymällä yhteisyrityksen kanssa kilpailevien itsenäisten tarjousten antamisesta. Yhteistarjousten antaminen edellytti väistämättä hintojen vahvistamista ja yhden yhteisen tarjoushinnan asettamista, ja yhteisyrityksissä sovellettujen liikennöinnin ja tulojen jakoa koskevien periaatteiden noudattamisesta johtuen osakasyhtiöt jakoivat tarjouskilpailujen kattamat markkinat keskenään. Menettely ilmentää siten jo itsessään riittävää vahingollisuutta kilpailulle, ja sen tarkoituksena on vakiintuneesti katsottu olevan kilpailun rajoittaminen kilpailulain 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla.³⁹⁶
199. LS-Liikennelinjat on vastineessaan esittänyt väitteitä TLO:n ja LS-Liikennelinjojen kautta tarjouskilpailuissa 3/2013, 1/2014 ja 2/2016 annettujen yhteistarjousten kilpailulle myönteisistä vaikutuksista, jotka sen mukaan kyseenalaistavat viraston arvion yhteistarjousten tarkoitukseltaan kilpailua rajoittavasta luonteesta.³⁹⁷ Väitteidensä tueksi LS-Liikennelinjat on viitannut joukkoliikenteen hintavertailua koskevaan selvitykseen vuodelta 2017.³⁹⁸ LS-Liikennelinjojen mukaan selvitys osoittaa, että asiassa tarkastellulla menettelyllä on ollut kilpailulle myönteisiä vaikutuksia.³⁹⁹ Väitettä on

³⁹⁴ Asia C-307/18 *Generics UK ym.*, kohdat 105–107.

³⁹⁵ Asia C-307/18 *Generics UK ym.*, kohta 110.

³⁹⁶ Ks. edellä luku 9.7.2 LS-Liikennelinjat on vastineessaan kahteen Ruotsin Patentti- ja markkinaylioikeuden ratkaisuun vedoten esittänyt, että virasto ei olisi arvioinut menettelyn luonnetta siten, kuin mainitussa oikeuskäytännössä oli tehty, ks. LS-Liikennelinjojen vastine, s. 29–30, kohdat 133–135. Ruotsin oikeustapaukset eroavat kuitenkin tosiseikoiltaan merkittävästi esillä olevasta asiasta (kummassakaan ei ollut kyse yhteistarjouksesta), eikä tarkasteltavana olevan menettelyn arvioinnissa voida siten tukeutua niissä esitettyihin oikeudellisiin arviointeihin. Kuten LS-Liikennelinjat on vastineessaan tuonut esille, Ruotsin Patentti- ja markkinaylioikeus on kahdessa kansallisessa oikeustapauksessa katsonut, etteivät yhteistarjousta muistuttavat alihankintamenettelyt olleet luonteeltaan tarkoitukseen perustuvia kilpailunrajoituksia. Asiassa *Aleris* oli kyse tilanteesta, jossa kilpailijat osallistuivat itsenäisesti tarjouskilpailuun ja antoivat tarjouskilpailussa omat tarjouksensa, joiden hinnan ne myös asettivat itsenäisesti, mutta solmivat keskenään alihankintasopimukset, joiden perusteella hävinneellä osapuolella oli mahdollisuus toteuttaa osa palveluista alihankintana voittavalta osapuolelta. Tapauksessa ei siis ollut kyse yhteistarjouksesta, vaan osapuolten välisestä alihankintajärjestelystä, ks. Ruotsin Patentti- ja markkinaylioikeuden tuomio 28.4.2017 asiassa PMT 7497-16 *Aleris Diagnostik AB, Capio S:t Görans Sjukhus AB och Hjärtkärlgruppen i Sverige AB mot Konkurrensverket*, s.10. Tapaus eroaa tosiseikastoltaan merkittävästi nyt esillä olevasta asiasta eikä ruotsalaisen tuomioistuimen arvio ole siten analogisesti sovellettavissa käsillä olevassa asiassa. Myöskään asiassa *Telia* ei ollut kyse yhteistarjouksesta, vaan alihankintajärjestelyä koskevasta sopimuksesta. Tapauksessa tuomioistuin katsoi, että tarjouskilpailun hankintailmoitus rajoitti osapuolten mahdollisuutta kilpailukykyisten tarjousten tekemiseen, eikä näin ollen sopimuksen oikeudellinen ja taloudellinen asiayhteys huomioon ottaen kyseessä ollut tarkoitukseen perustuva kilpailunrajoitus, ks. Ruotsin Patentti- ja markkinaylioikeuden tuomio 13.2.2018 asiassa PMT 761-17 *Telia Sverige AB mot Konkurrensverket*, s. 12. Tapauksessa ei otettu kantaa siihen, etteikö asiassa tarkasteltu alihankintajärjestely lähtökohtaisesti olisi voinut tulla arvioiduksi tarkoitukseen perustuvana kilpailunrajoituksena, vaan vain siihen, ettei tapauksen erityisolosuhteet huomioon ottaen menettelyn ollut osoitettu olevan riittävän vahingollinen kilpailulle. Viraston arvio alihankintajärjestelyjen merkityksestä asian arvioinnissa, ks. kohta 156, alaviite 341.

³⁹⁷ Vrt. kohta 178.

³⁹⁸ Ks. tarkemmin liite A.55 LS-Liikennelinjojen vastineen liite 10, Kilpailutetun kaupunkiliikenteen kustannustasovertilau.

³⁹⁹ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 32, kohdat 146–147.

tarkasteltu tarkemmin liitteessä 2.⁴⁰⁰ LS-Liikennelinjojen tulkinta selvityksestä on virheellinen eikä väitteitä menettelyn myönteisistä vaikutuksista voida pitää uskottavina. LS-Liikennelinjat ei ole esittänyt näyttöä sellaisista TLO:n ja LS-Liikennelinjojen kautta annettujen yhteistarjousten kilpailulle myönteisistä vaikutuksista, jotka olisivat varmoja, kiellettyihin yhteistarjouksiin välittömästi liittyviä ja niistä suoraan aiheutuvia sekä riittävän merkittäviä kyseenalaistaakseen sen, että menettely jo itsessään ilmentää riittävää vahingollisuutta kilpailulle. Vastineessa esitetty ei siten anna aiheutta muuttoa edellä esitettyä arviota asiassa tarkasteltujen yhteistarjousten tarkoituksestaan kilpailua rajoittavasta luonteesta.

200. LS-Liikennelinjat on myös esittänyt vastineessaan, ettei virasto ole kilpailunrajoituksen luonteen arvioinnissa ottanut riittävällä tavalla huomioon markkinoiden ominaispiirteitä, kuten liikenteenharjoittajan suuremmasta koosta ja harjoitetun liikenteen volyymista aiheutuvaa etua, toimialan matalaa kannattavuustasoa tai markkinoiden konsolidoitumista.⁴⁰¹ Vaikka LS-Liikennelinjojen esille nostamat markkinoiden ominaispiirteet voivat mahdollisesti selittää kilpailunrajoituksen osapuolten subjektiivisia kannustimia kilpailunvastaiseen menettelyyn ryhtymisessä, eivät ne ole sellaisia oikeudellisen ja taloudellisen asiayhteyden arvioinnissa huomioon otettavia tekijöitä, joiden perusteella asiassa ei menettelyn erityispiirteet huomioon ottaen voisi olla kyse tarkoitukseen perustuvasta kilpailunrajoituksesta.
201. Kilpailunvastaiset yhteistarjoukset eivät ole olleet välttämättömiä yhteistyöstä väitetysti syntyneiden verkostohyötyjen saavuttamiseksi, vaan yrityksen suuremmasta koosta aiheutuvat hyödyt olisivat olleet saavutettavissa esimerkiksi sisäisen kasvun tai pienempien, sallittujen tarjouskonsortioiden avulla.⁴⁰² Myöskään toimialan matala kannattavuustaso ei ole sellainen markkinoiden ominaispiirteisiin liittyvä tekijä, joka tekisi kilpailulle vahingolliseksi todetusta menettelystä sallitun, sillä keskenään kilpailevien elinkeinonharjoittajien yhdessä sopimia ja toteuttamia kannattavuuden parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä on sellaisenaan pidettävä kilpailusääntöjen vastaisina. Mitä tulee markkinoiden konsolidoitumisesta esitettyyn, LS-Liikennelinjat on viitannut vastineessaan pääkaupunkiseudun markkinoita koskevaan selvitykseen tuomatta kuitenkaan esille, mistä syystä siinä esitetyn tulisi tulkita suoraan koskevan myös Turun seudun paikallis- ja seutu-liikenteen markkinoita. Joka tapauksessa alan konsolidoituminen ei ole sellainen merkityksellisten markkinoiden ominaispiirteisiin liittyvä tekijä, jonka seurauksena yhteistarjousten osapuolet eivät olisi voineet kilpailla keske-

⁴⁰⁰ Liite 2, luku 3.2.

⁴⁰¹ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 31, kohta 140.

⁴⁰² Liite 2, luku 4.

nään, tai jonka vuoksi menettelyllä ei voitaisi katsoa olevan sellaisia kilpailunvastaisia vaikutuksia, joiden on vakiintuneesti katsottu liittyvän asiassa tarkasteltuihin kilpailunvastaisen yhteistyön muotoihin.⁴⁰³

202. LS-Liikennelinjojen mukaan menettelyn tarkoitukseen perustuvan luonteen arvioinnissa tulisi lisäksi ottaa huomioon, että tilaaja on ollut tietoinen osapuolten välisestä yhteistyöstä ja hyväksynyt sen.⁴⁰⁴ Tosiasiassa TLO tai LS-Liikennelinjat ei kuitenkaan ilmoittanut tarjouksissaan käyttävänsä alihankkijoita palvelun tuottamiseen tai toimivansa ryhmittymänä.⁴⁰⁵
203. Vastineessaan LS-Liikennelinjat on virheellisesti rinnastanut tilaajan tietoisuuden ”yhteisyritysten toiminnan luonteesta, omistusrakenteesta ja liike-toimintamallista” tietoisuuteen asiassa tarkastellun kilpailunrajoituksen olemassaolosta.⁴⁰⁶ Paikallisena joukkoliikenteen hankintaviranomaisena tilaajalla ei voida katsoa olleen edellytyksiä, saati velvollisuutta, osapuolten antamien yhteistarjousten kilpailuoikeudelliseen arviointiin, vaan yhteistarjousten osapuolet ovat itse olleet vastuussa antamiensa yhteistarjousten lainmukaisuudesta. Joka tapauksessa pelkälle tilaajan tietoisuudelle menettelyn kilpailunvastaisuudesta ei voitaisi antaa merkitystä LS-Liikennelinjojen esittämällä tavalla, sillä tällaisesta tietoisuudesta riippumatta tilaajan tosiasialliset vaikutuskeinot tai mahdollisuudet puuttua havaitsemaansa lainvastaiseen menettelyyn olisivat olleet olemattomat tai hyvin rajalliset. Virasto myös korostaa, ettei väitetty tilaajan tietoisuus osapuolten kilpailunvastaisesta menettelystä rinnastu menettelyyn kannustamiseen tai sen hyväksymiseen.
204. Toisin kuin LS-Liikennelinjat on vastineessaan esittänyt, LS-Liikennelinjojen väitteidensä tueksi viittaama näyttö ei myöskään osoita, että tilaaja olisi aktiivisesti myötävaikuttanut osapuolten antamiin yhteistarjouksiin tai edellyttänyt kilpailunvastaista yhteistyötä tarjouskilpailuun osallistumiselta. Päinvastoin LS-Liikennelinjojen viittaamasta näytöstä ilmenee, että tilaaja ei ole puuttunut yhteisyrityksen valitsemaan tapaan organisoida

⁴⁰³ LS-Liikennelinjojen vastineessa esitetyn tehokkuuspuolustuksen arvioinnista, ks. luku 9.8 ja liite 2. Väitteidensä tueksi LS-Liikennelinjat on viitannut pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden toimivuutta koskevaan Liikenneviraston selvitykseen. Selvityksen tuloksista ei voida kuitenkaan tehdä johtopäätöksiä Turun seudun paikallis- ja seutuliikenteen markkinoista tai niiden konsolidoitumisesta, ks. tarkemmin Liikennevirasto 2012, Pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden toimivuus: Talousteoreettinen tarkastelu kilpailuttamisen vaikutuksista pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen bussimarkkinoiden toimivuuteen ja kilpailun edellytyksiin – Loppuraportti, saatavissa: <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/121361/lr_2012_978-952-255-166-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, vierailtu 9.6.2021.

⁴⁰⁴ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 30, kohta 138.

⁴⁰⁵ TLO ilmoitti tilaajalle käyttävänsä alihankintaa kyseisten palvelujen tuottamisessa 20.11.2014, eli vasta asiassa tarkastellun rikkomuksen jo päättyttyä TLO:n osalta, ks. kohta 47, liite F.175, s. 5. Myös LS-Liikennelinjat ilmoitti halustaan hoitaa tarjouskilpailun 2/2016 liikennöinti alihankintana vasta rikkomuksen jo päättyttyä keväällä 2017, ks. kohta 56, liite F.3, s. 2–3.

⁴⁰⁶ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 30, kohta 138.

niiden voittamien tarjouskohteiden liikenne, vaan se on hyväksynyt liikenteen toteutukselta niin erilaiset alihankinta- ja henkilöstövuokrausjärjestelyt kuin liikennöinnin tuottamisen yhteisyrityksen omana tuotantona.⁴⁰⁷

205. Edelleen LS-Liikennelinjat on esittänyt, että menettelyn luokitteluun tarkoitukseen perustuvaksi kilpailunrajoitukseksi edellyttäisi, että menettelylle ei ole olemassa muuta uskottavaa selitystä kuin osapuolten yhteinen pyrkimys omaksi edukseen välttää kilpailua.⁴⁰⁸ Väite on perusteeton.⁴⁰⁹ Viraston edellä luvussa 9.7.2. arvioima näyttö on jo itsessään riittävä menettelyn tarkoitukseen perustuvan luonteen toteamiseksi. Ottaen huomioon esityksessä kilpailunrajoituksen väitetysti myönteisistä vaikutuksista sekä tehokkuuspuolustuksesta todettu, asiassa ei ole myöskään esitetty uskottavaa näyttöä siitä, että menettelylle olisi olemassa muuta vaihtoehtoista selitystä kuin kilpailun rajoittaminen.⁴¹⁰ Toisin kuin LS-Liikennelinjat on esittänyt, menettely selittyy siten joka tapauksessa yksinomaan osapuolten kaupallisilla intresseillä olla kilpailematta keskenään. Se, että yhteistyöllä olisi mahdollisesti pyritty myös hyväksyttävänä pidettäviin tavoitteisiin, ei ole osoitus siitä, että yhteistyön tarkoituksena ei olisi ollut rajoittaa kilpailua.⁴¹¹

9.8 Tehokkuuspuolustus

9.8.1 Arvioinnin perusteet

206. Sellaiset merkittävästi kilpailua rajoittavat menettelyt, joiden positiiviset vaikutukset ylittävät kilpailua rajoittavat vaikutukset, eivät ole kiellettyjä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kilpailulain 6 §:n mukaisen tehokkuuspuolustuksen⁴¹² edellytykset ovat kumulatiivisia, eli kaikkien edellytysten on

⁴⁰⁷ LS-Liikennelinjat on lisäksi esittänyt, että tilaajan päätös käyttää tarjouskilpailun 1/2014 optio osoittaisi tilaajan hyväksyneen osapuolten välisen kilpailunvastaisen menettelyn ja pitäneen sitä omalta kannaltaan edullisena, LS-Liikennelinjojen vastine, s. 89, kohta 453. Kuten edellä on todettu, tilaajalla ei voida katsoa olleen edellytyksiä saamansa yhteistarjouksen kilpailulainmukaisuuden arviointiin. Se, että TLO:n nimissä annettu tarjous on osoittautunut tarjouskilpailun kokonaistaloudellisesti edullisimmaksi tarjoukseksi, ei tarkoita, että se olisi ollut kaikista mahdollisista tarjouksista edullisin. Yhteistarjouksella manipuloitiin tarjouskilpailua, joten tarjouskilpailun lopputulosten perusteella ei ole tehtävissä päätelmiä siitä, millaiseksi kilpailu olisi muodostunut ilman kilpailunrajoitusta. Näin ollen tilaajan sen käsillä olleiden vaihtoehtojen perusteella tekemillä ratkaisuilla ei ole eikä voikaan olla merkitystä menettelyn kilpailuoikeudellisessa arvioinnissa.

⁴⁰⁸ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 33, kohta 152.

⁴⁰⁹ Vaihtoehtoisen selityksen tai sopimuksen osapuolten kaupallisten intressien huomioon ottamisesta tarkoitukseen perustuvan kilpailunrajoituksen arvioinnissa, ks. edellä kohdan 178 alaviitteessä 368 viitattu oikeuskäytäntö.

⁴¹⁰ Kilpailunrajoituksen väitetysti myönteisistä vaikutuksista sekä esitetyn tehokkuuspuolustuksen arvioinnista ks. luku 9.8 ja liite 2.

⁴¹¹ Ks. kohta 178 ja siinä viitatuksi KHO 2019:98, *Matkahuolto ym.*, kohta 890, asia C-228/18 *Budapest Bank ym.*, kohta 52, asia C-67/13 P, *CB v. komissio*, kohta 70, asia T-472/13, *Lundbeck*, kohta 427, asia C-209/07 *Beef Industry Development ja Barry Brothers*, kohta 21, ja asia C-551/03 P, *General Motors v. komissio*, kohta 64 oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁴¹² Ks. luku 9.1.2

täytyttävä, jotta poikkeussääntöä voitaisiin soveltaa.⁴¹³ Todistustaakka tehokkuuspuolustuksen soveltumisesta on sillä yrityksellä, joka siihen vetoaa.⁴¹⁴

207. Tehokkuusetu voi ilmetä joko kustannusetuna tai sellaisena laadullisena tehokkuusetuna, joka tuottaa lisäarvoa uusien tai entistä parempien tuotteiden ja palveluiden muodossa.⁴¹⁵ Kustannusetuja voi syntyä esimerkiksi osapuolten olemassa olevien varojen integroinnista seuraavasta synergiasta, mittakaavaeduista sekä tuotannon paremmasta suunnittelusta ja kapasiteetin käyttöasteen tehostamisesta.⁴¹⁶ Laadullisia tehokkuusetuja voi syntyä esimerkiksi tuotantoresurssien yhdistämisestä, jos sen seurauksena syntyy laadukkaampia tai uusia ominaisuuksia omaavia tuotteita tai palveluita.⁴¹⁷
208. 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.⁴¹⁸
209. Kuluttajakriteerin mukaisesti kuluttajien on saatava kohtuullinen osuus kilpailua rajoittavan sopimuksen tuottamasta kokonaishyödystä.⁴¹⁹ Kuluttajille välittyvän hyödyn on vähintäänkin kompensoitava rajoituksen tosiasialliset tai todennäköiset kielteiset vaikutukset. Kilpailunrajoitusta tulee peilata suhteessa siitä saataviin tehokkuushyötyihin; mitä vakavammasta ja suuremmasta kilpailunrajoituksesta on kyse, sitä suurempia on tehokkuusetujen ja kuluttajien saaman hyödyn oltava.⁴²⁰
210. 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.⁴²¹ Sekä tosiasiallinen että potentiaalinen kilpailu otetaan arvioinnissa huomioon.⁴²²

⁴¹³ Esim. yhdistetyt asiat T-185/00 ym. *M6 ym. v. komissio*, kohta 86; asia T-17/93 *Matra Hachette v. komissio*, kohta 85; ja asia T-213/00 *CMA CGM ym. v. komissio*, kohta 226. Ks. myös 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 42.

⁴¹⁴ Esimerkiksi yhdistetyt asiat C-501/06 P ym. *GlaxoSmithKline Services ym. v. komissio ym.*, kohdat 82–83.

⁴¹⁵ Komission suuntaviivat 101(3) artiklan soveltamisesta, kohta 59.

⁴¹⁶ Komission suuntaviivat 101(3) artiklan soveltamisesta, kohdat 64–68.

⁴¹⁷ Komission suuntaviivat 101(3) artiklan soveltamisesta, kohdat 69–72.

⁴¹⁸ Komission suuntaviivat 101(3) artiklan soveltamisesta, kohdat 75–76.

⁴¹⁹ Komission suuntaviivat 101(3) artiklan soveltamisesta, kohdat 83–84.

⁴²⁰ Komission suuntaviivat 101(3) artiklan soveltamisesta, kohta 90.

⁴²¹ Komission suuntaviivat 101(3) artiklan soveltamisesta, kohdat 105–108.

⁴²² Komission suuntaviivat 101(3) artiklan soveltamisesta, kohta 108.

9.8.2 Arviointi tässä asiassa

211. Virasto on arvioinut yhteisyritysten esittämää tehokkuuspuolustusta yksityiskohtaisesti liitteessä 2.⁴²³ Arvion perusteella on todettava, ettei LS-Liikennelinjat ole osoittanut minkään tehokkuuspuolustukselta edellytetyt kriteerin täyttymistä.
212. LS-Liikennelinjat on esittänyt virastolle, että sen toteuttama liiketoimintamalli on tuottanut merkittäviä kustannusetuja, joiden ansiosta yhteisyritysten on ollut mahdollista antaa tarjouskilpailuissa kilpailukykyisiä tarjouksia. LS-Liikennelinjojen mukaan yhteistyöllä saavutettavat kustannussäästöt ovat syntyneet henkilöstön tehokkaammasta hyödyntämisestä ja erityisesti henkilöstön työn organisoinnista, lyhyemmistä siirtoajoista ja eräistä muista tehokkuushyödyistä.⁴²⁴
213. LS-Liikennelinjojen tehokkuuspuolustus ei täytä tehokkuuskriteerille asetettuja edellytyksiä. Kustannussäästöjä koskevien arvioiden menetelmällisten virheiden vuoksi LS-Liikennelinjojen väitteitä on pidettävä kokonaisuudessaan epäuskottavina.
214. LS-Liikennelinjojen esittämät arviot yhteistyöllä saavutetuista merkittävimmistä henkilöstökustannuksista ja siirtoajoista koskevista säästöistä sisältävät kolme perustavanlaatuista virhettä, jotka jo yksinään kumoavat LS-Liikennelinjojen esittämästä tehokkuuspuolustuksesta tehtävän johtopäätöksen. Ensinnäkin esitetyissä arvioissa ei ole otettu huomioon LS-Liikennelinjojen toimintatapaan liittyntä tehottomuutta, joka aiheutui LS-Liikennelinjojen velvollisuudesta jakaa yhteisyrityksen voittama liikenne sen osakkaille niiden omistusosuuksien mukaisessa suhteessa. Osakkaiden omistusosuuksiin perustunut liikennöinnin jakotapa toimi kustannusten minimointiin liittyvänä ylimääräisenä rajoitteena, joka esti saavuttamasta optimiratkaisua, johon LS-Liikennelinjojen tehokkuuspuolustus perustuu. Toiseksi, koska työvuorojen ja siirtoajojen välillä on riippuvuussuhde, henkilöstö- ja siirtoajokustannuksia tulisi tarkastella samanaikaisesti. Kyseisistä kustannuseristä väitetysti aiheutuvien säästöjen tarkastelu erikseen johtaa kahteen lopputulokseen, jotka eivät ole voineet toteutua yhtäaikaista. Kolmanneksi LS-Liikennelinjojen olisi tullut verrata optimaalisia kustannuksiaan tehottoman kilpailijan sijaan tehokkaimpaan hypoteettiseen kilpailijaan, koska tarjouskilpailussa parhaiten menestyvä kilpailija olisi ollut LS-Liikennelinjojen osakkaista tai näiden muodostamista vaihtoehtoisista tarjousyhteenliittymistä todennäköisesti juuri se, jonka kustannukset kyseisen kohteen hoitamisesta olisivat olleet kaikkein alhaisimmat.⁴²⁵

⁴²³ TLO sulautui LS-Liikennelinjoihin 31.12.2020, minkä seurauksena TLO purkautui ja lakkasi olemasta erillinen oikeushenkilö, ks. luku 10.2.2. Jäljempänä tässä luvussa yhteisyrityksiin viitataan ainoastaan LS-Liikennelinjoina. LS-Liikennelinjat on liittänyt vastineeseensa taloudellisen asiantuntijalausunnon, liite A.56. LS-Liikennelinjojen vastineessaan esittämä tehokkuuspuolustus perustuu kyseiseen asiantuntijalausuntoon, TLO:n aiemmin vuonna 2019 esittämään tehokkuuspuolustukseen, ks. liite A.27, ja vuonna 2020 esittämään lisäselvitykseen, ks. liite A.44.

⁴²⁴ Liite A.56, kohta 77. Ks. myös liite 2, kohta 5 ja 7.

⁴²⁵ Liite 2, kohdat 50–51.

215. Välttämättömyyskriteerin osalta LS-Liikennelinjat on esittänyt vastineessaan, että yhteistoiminta on ollut välttämätöntä tehokkuushyötyjen saavuttamiseksi, koska yksittäisillä osakkailla ei olisi ollut mahdollisuutta yhdistellä tarkasteltuja tarjouskilpailuja muuhun liikenteeseen. Lisäksi pienempien konsortioiden muodostaminen ei olisi käytännössä lisännyt kilpailijoiden lukumäärää ja niillä saavutettavat kustannussäästöt olisivat jääneet pienemmiksi.⁴²⁶
216. LS-Liikennelinjat ei ole osoittanut välttämättömyyskriteerin täyttymistä. Väite, jonka mukaan esitettyjä tehokkuusetuja ei olisi voitu saavuttaa muilla taloudellisesti mahdollisilla ja kilpailua vähemmän rajoittavilla keinoilla, kuten pienemmällä konsortiolla tai yksittäisen osakkaan sisäisellä kasvulla, on käytännössä täysin perustelematon. LS-Liikennelinjojen arviot pienemmällä konsortiolla saavutettavista kustannussäästöistä eivät perustu minkäänlaiseen tosiasialliseen selvitykseen, vaan niiden pohjana on käytännössä joko oletus hypoteettisen kilpailijan tehottomuudesta tai perustelematon arvio pienemmän tarjousyhteenliittymän tehokkuudesta suhteessa LS-Liikennelinjoihin.⁴²⁷
217. Kuluttajakriteerin osalta LS-Liikennelinjat on katsonut, että sen esittämät kustannussäästöt ovat koskeneet muuttuvia kustannuksia, jolloin tehokkuudesta syntyneet kustannussäästöt ovat siirtyneet tarjouskilpailujen välityksellä kuluttajille.⁴²⁸ LS-Liikennelinjojen tehokkuushyötyjen välittymisestä vastineessaan esittämä näyttö perustuu käytännössä Fölin tilaamaan joukkoliikenteen hintavertailua koskevaan selvitykseen⁴²⁹, sekä väitteeseen, jonka mukaan kuluttajien saamaa hyötyä voitaisiin arvioida vertaamalla tarjouskilpailun ensimmäiseksi ja toiseksi tulleiden tarjousten erotusta.⁴³⁰
218. LS-Liikennelinjojen väitteet sen esittämien tehokkuushyötyjen välittymisestä kuluttajille ovat kokonaisuudessaan todentamattomia. Ensinnäkin säästöjen kohdistuminen muuttuviin kustannuksiin ei yksinään takaa, että kuluttajat saisivat kohtuullisen osan hyödystä.⁴³¹ Toiseksi Fölin tilaaman joukkoliikenteen hintavertailua koskevan selvityksen perusteella ei voida tehdä johtopäätöstä esimerkiksi markkinarakenteen tai LS-Liikennelinjoissa harjoitetun yhteistyön vaikutuksesta tarjoushintoihin, eikä se osoita, että yhteistyö olisi johtanut alhaisempiin paikallisliikenteen kustannuksiin.⁴³² Kolmanneksi LS-Liikennelinjojen väite, jonka mukaan hyötyjen välittymistä kuluttajille voitaisiin arvioida vertaamalla tarjouskilpailun ensimmäisen ja toisen tarjouksen erotusta, ei perustu minkäänlaiseen näyttöön kustannussäästöjen tosiasiallisesta välittymisestä. Hintaero itsessään ei osoita väitetyjen kustannussäästöjen välittyneen hintoihin, eikä LS-Liikennelinjat ole

⁴²⁶ LS-Liikennelinjojen vastine, luku 8.4.

⁴²⁷ Ks. liite 2, luku 4.

⁴²⁸ Liite A.44, s. 11, kohdat 38–39; LS-Liikennelinjojen vastine, s. 74, kohta 364.

⁴²⁹ LS-Liikennelinjojen vastine, s. 75, kohta 367; ks. tarkemmin liite A.55 LS-Liikennelinjojen vastineen liite 10, Kilpailutetun kaupunkiliikenteen kustannustasovertilau.

⁴³⁰ Liite A.44, kohdat 40–44.

⁴³¹ Ks. liite 2, luku 3.1.

⁴³² Ks. liite 2, luku 3.2.

selittänyt hintaeroa koskevan väitteensä logiikkaa tai mekanismia, jonka perusteella se katsoo esittämiensä kustannussäästöjen välittyneen kuluttajille.⁴³³

219. Kilpailunsäilymiskriteerin osalta LS-Liikennelinjat katsoo, että se on pikeminkin lisännyt kilpailupainetta kuin poistanut sitä.⁴³⁴ Väite on perusteeton. Turun seudun kilpailutetun joukkoliikenteen markkinoiden kilpailutilanne vuosina 2013–2016 on ollut heikko. Tarjoajien vähäisen lukumäärän vuoksi LS-Liikennelinjojen tarjousyhteistyöllä oli tosiasiaassa merkittävä vaikutus asiassa tarkasteltujen tarjouskilpailujen kilpailun asteeseen. Tilanteessa, jossa TLO:n sijaan tarjouksen olisi jättänyt kaksi tai useampi itsenäisesti tarjoava osakas tai niiden yhteenliittymä, tarjoajien lukumäärä olisi ollut suhteellisesti merkittävästi korkeampi. Yhteistyö, joka on poistanut kilpailupaineen kokonaan osakkaiden väliltä, on siten poistanut kilpailun merkittävältä osalta markkinaa.⁴³⁵

9.9 Asianosaiskohtainen vastuu rikkomuksesta

9.9.1 Arvioinnin perusteet

220. Kielletty yhteistyö perustuu väistämättä useiden sellaisten elinkeinonharjoittajien myötävaikutukseen, jotka ovat kaikki mukana rikkomisessa, mutta joiden osallistumisella voi olla eri ilmenemismuotoja. Pelkästään se, että kukin elinkeinonharjoittaja osallistuu kilpailusääntöjen rikkomiseen sille ominaisella tavalla, ei riitä poissulkemaan sen vastuuta rikkomisesta kokonaisuudessaan, eikä myöskään käyttäytymisestä, jonka muut rikkomiseen osallistuneet yritykset ovat todellisuudessa toteuttaneet, mutta jolla on sama kilpailua rajoittava tarkoitus tai vaikutus.⁴³⁶
221. Elinkeinonharjoittaja on vastuussa kilpailunrajoitukseen liittyvistä toimenpiteistä sen mukaan, miten se on osallistunut kilpailusääntöjen rikkomiseen kokonaisuutena arvioiden.⁴³⁷ Pääsääntöisesti yksittäinen elinkeinonharjoittaja on vastuussa kilpailunvastaisesta menettelystä kokonaisuudessaan, mikäli se on osallistunut välittömästi kaikkeen rikkomisen muodostavaan toimintaan.⁴³⁸
222. Elinkeinonharjoittaja on vastuussa myös muiden samaan rikkomukseen osallistuneiden elinkeinonharjoittajien kilpailunvastaisesta toiminnasta, mikäli se on aikonut omalla käyttäytymisellään myötävaikuttaa kaikkien osallistujien yhteisten päämäärien tavoitteluun ja jos se tiesi kaikesta muusta samoihin päämääriin pyrkivien muiden osallistujien suunnitelmasta tai toteuttamasta kilpailunvastaisesta toiminnasta, tai se saattoi koh-

⁴³³ Ks. liite 2, luku 3.3.

⁴³⁴ Liite A.44, s. 14, kohta 49; LS-Liikennelinjojen vastine, s. 77, kohta 380.

⁴³⁵ Ks. liite 2 luku 5.

⁴³⁶ Asia C-49/92 P *komissio v. Anic Partecipazioni*, kohdat 79–80.

⁴³⁷ Asia C-644/13 P *Villeroy & Boch SAS v. komissio*, kohta 47.

⁴³⁸ Asia C-644/13 P *Villeroy & Boch SAS v. komissio*, kohta 49.

tuudella ennakoida sen ja oli valmis hyväksymään siihen liittyvän riskin. Näin on, vaikka elinkeinonharjoittaja olisi osallistunut välittömästi ainoastaan osaan rikkomisen muodostavasta kilpailunvastaisesta toiminnasta. Sen sijaan, jos elinkeinonharjoittaja on osallistunut välittömästi ainoastaan osaan rikkomisen muodostamasta kilpailunvastaisesta toiminnasta, ja jos ei ole näytetty sen myötävaikuttaneen kaikkeen osallistujien yhteisten päämäärien tavoittelemiseen ja tienneen kaikesta muusta samoihin päämääriin pyrkivien muiden osallistujien suunnittelemasta tai toteuttamasta kilpailunvastaisesta toiminnasta, tai saattaneen kohtuudella ennakoida sen ja olleen valmis hyväksymään siihen liittyvän riskin, elinkeinonharjoittaja on vastuussa kilpailunvastaisesta toiminnasta vain siltä ajalta, jona se on osallistunut rikkomiseen, ja muiden samaan päämäärään pyrkivien elinkeinonharjoittajien toiminnasta vain siltä osin, kuin on näytetty toteen, että se tiesi siitä tai että se on saattanut kohtuudella ennakoida sen ja on ollut valmis hyväksymään siihen sisältyvän riskin.⁴³⁹

223. Elinkeinonharjoittajan osallistuminen kilpailunvastaiseen menettelyyn voidaan osoittaa riittävällä tavalla näyttämällä sen esimerkiksi osallistuneen sellaisiin kokouksiin, joiden aikana on tehty kilpailunvastaisia sopimuksia ilman, että kyseinen elinkeinonharjoittaja olisi selvästi vastustanut niitä. Kiellettyjen aloitteiden hiljainen hyväksyminen ilman julkista irtisanoutumista niiden sisällöstä tai niiden ilmoittamista viranomaisille saattaa elinkeinonharjoittajan vastuuseen kyseiseen kilpailunvastaiseen yhteistyöhön osallistumisesta. Kielletyn aloitteen hiljainenkin hyväksyminen rohkaisee muita kilpailurikkomukseen osallistuvia sen jatkamiseen ja vaarantaa siten rikkomuksen paljastumisen.⁴⁴⁰

224. Vaikka elinkeinonharjoittaja ei noudattaisi kokouksessa sovittua, se on silti osallinen kilpailunvastaiseen toimintaan, ellei se ole julkisesti sanoutunut irti sovituista. Myöskään sillä, että elinkeinonharjoittaja ei ole osallistunut kaikkiin kilpailunvastaisen menettelyn muodostaviin toimenpiteisiin tai että sen osuus on ollut vähäinen niillä osa-alueilla, joihin se on osallistunut, ei ole merkitystä toteennäytettäessä osallisuutta kilpailusääntöjen rikkomiseen sen osalta.⁴⁴¹ Viimeksi mainitut seikat on otettava huomioon ainoastaan kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuutta arvioitaessa ja mahdollisesti seuraamusmaksua määritettäessä.⁴⁴²

225. Elinkeinonharjoittaja voi olla vastuussa rikkomuksesta myös silloin, kun se on myötävaikuttanut yhteistoimintajärjestelyn toteuttamiseen, vaikka vain alisteisella, liitännäisellä tai passiivisella tavalla.⁴⁴³ Myötävaikuttaneen yrityksen ei edellytetä myöskään toimivan samoilla merkityksellisillä

⁴³⁹ Asia C-644/13 P *Villeroy & Boch SAS v. komissio*, kohdat 48–49; yhdistetyt asiat C-293/13 P ja C-294/13 P *Fresh Del Monte Produce Inc. v. komissio*, kohta 158; ja C-441/11 *Verhuizingen Coppens NV v. komissio*, kohta 44.

⁴⁴⁰ Asia C-194/14 P *AC-Treuhand v. komissio*, kohta 31; ja yhdistetyt asiat C-204/00 ym. *Aalborg Portland A/S ym. v. komissio*, kohdat 81–84.

⁴⁴¹ KHO:2019:98 *Matkahuolto ym.*, kohta 1308.

⁴⁴² Yhdistetyt asiat C-204/00 ym. *Aalborg Portland A/S ym. v. komissio*, kohdat 85–86.

⁴⁴³ Asia T-99/04 *AC-Treuhand v. komissio*, kohta 133.

markkinoilla.⁴⁴⁴ Esimerkiksi asiassa *AC-Treuhand* konsulttiyrityksellä katsottiin olleen olennainen rooli kilpailunrajoituksessa, kun se järjesti useita kokouksia, joihin se myös osallistui aktiivisesti, keräsi ja toimitti tietoja rikkomuksen osapuolille, toimi välittäjänä, jos kyseessä olevien yritysten välillä oli jännitteitä ja kannusti osapuolia kompromisseihin saaden toiminnastaan korvauksen.⁴⁴⁵

226. Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä on sen jäsenten kanssa osallinen samaan kilpailusääntöjen rikkomiseen, mikäli se toimii rikkomisen yhteydessä itsenäisesti ja erillään sen jäsenten toiminnasta.⁴⁴⁶

9.9.2 Arviointi tässä asiassa

9.9.2.1 Osakasyhtiöiden vastuu

227. TLO:n ja LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöt osallistuivat edellä luvussa 9.6.2 kuvatulla tavalla yhtenä kokonaisuutena arvioitavaan kilpailunrajoitukseen, jonka tavoitteena oli yhteensovittaa osakasyhtiöiden kilpailukäyttäytyminen asiassa tarkastelluissa tarjouskilpailuissa ja korvata kilpailun riskit asianosaisten välisellä käytännön yhteistyöllä. Menettelyllä rajoitettiin osakasyhtiöiden mahdollisuutta määrittää itsenäisesti ne toimintatavat, joita ne aikovat noudattaa markkinoilla, ja sillä estettiin normaalin kilpailuprosessin kulku vahvistamalla hinnat ja jakamalla asiassa tarkasteltujen tarjouskilpailujen kattamat markkinat osakasyhtiöiden kesken. Yksittäisen osakasyhtiön kohdalla on arvioitava, mihin kilpailua rajoittavaan toimintaan tämä kokonaisuutena arvioiden osallistui siitä nimenomaisesti irtisanoutumatta, ja osakasyhtiön vastuu sekä sen laajuus on määriteltävä tämän perusteella.

228. Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm, Citybus, Savonlinja ja Lehtisen Linja osallistuivat kaikki aktiivisesti tässä asiassa sopimusta, yhdenmukaistettua menettelytapaa ja/tai yhteenliittymän päätöstä osoittavaan luvussa 9.5.3.2 tarkemmin kuvattuun menettelyyn ja saavuttivat yhteisymmärryksen kilpailunvastaisesta käytännön yhteistyöstä, mikä konkretisoitui yhteistarjousten antamiseen kolmessa esillä olevassa tarjouskilpailussa.

229. TLO:n kaikki osakasyhtiöt olivat edustettuina TLO:n hallituksessa koko rikkomuksen ajan.⁴⁴⁷ Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus olivat lisäksi LS-Liikennelinjojen osakkaita ja edustettuina myös LS-Liikennelinjojen hallituksessa koko rikkomuksen ajan.⁴⁴⁸ Osakasyhtiöiden

⁴⁴⁴ Asia T-99/04 *AC-Treuhand v. komissio*, kohta 122.

⁴⁴⁵ Asia C-194/14 P *AC-Treuhand v. komissio*, kohta 37.

⁴⁴⁶ Yhdistetyt asiat T-25/95 ym. *Cimenteries CBR ym. v. komissio*, kohdat 1325 ja 2622. Ks. myös KHO 2019:98 *Matkahuolto ym.*, kohdat 1481 ja 1559, jossa Matkahuollon katsottiin olleen vastuussa yhdenmukaistettuna menettelytapana toteutetusta markkinoiden jakamiseen tähdänneestä kilpailurikkomuksesta sekä elinkeinonharjoittajana että elinkeinonharjoittajien yhteenliittymänä.

⁴⁴⁷ Ks. kohta 36, Taulukko 3. Lehtisen Linja oli hallituksen jäsen 23.3.2015 saakka, ks. kohta 36, alaviite 85 ja siinä viitatus Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0142120-2, Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö, kaupparekisteriote 22.3.2015; ja kaupparekisteriote 28.1.2016. Tällä ei ole Lehtisen Linjan vastuun arvioinnin kannalta merkitystä, sillä yhtiön vastuu rikkomuksesta päättyi jo ennen tätä, ks. kohta 265, Taulukko 5.

⁴⁴⁸ Ks. kohta 40, Taulukko 4.

vastuu ei perustu ainoastaan niiden omistukseen yhteisyrityksistä tai niiden vastuuhenkilöiden muodolliseen jäsenyyteen yhteisyritysten hallituksissa. Omistuksella ja asemalla on kuitenkin merkitystä vastuun arvioinnin kannalta, sillä omistajina ja hallituksen jäseninä osakasyhtiöt olivat mukana sopimassa liiketoimintamallista, jonka perusteella ne yhteensovittivat keskinäisen kilpailukäyttäytymisensä ja korvasivat tietoisesti kilpailun riskit välisellään käytännön yhteistyöllä esillä olevissa tarjouskilpailuissa.

230. TLO:ssa ja sittemmin myös LS-Liikennelinjoissa solmitut osakassopimukset ovat olleet keskeinen osa kilpailunvastaista yhteisymmärrystä tässä asiassa.⁴⁴⁹ Kaikki osakkaat ovat allekirjoittaneet alkuperäisen TLO:n osakassopimuksen tai ne ovat tulleet sopimuksen osapuoliksi yritysjärjestelyjen seurauksena.⁴⁵⁰ Myös osakasyhtiöiden tosiasiallinen toiminta osoittaa niiden hyväksyneen osakassopimuksen ja sitoutuneen sen noudattamiseen.⁴⁵¹
231. Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus olivat kaikki LS-Liikennelinjojen osakassopimuksen osapuolia.⁴⁵² Asiakirjanäyttö LS-Liikennelinjojen nimissä voitettun liikennöinnin ja tulojen jaosta osoittaa LS-Liikennelinjoissa toteutetun menettelyn TLO:n liiketoimintamallia ja TLO:ssa saavutettua yhteisymmärrystä vastaavaksi.⁴⁵³ On ilmeistä, että Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus ovat TLO:ssa saavutetun yhteisymmärryksen mukaisesti osallistuneet TLO:n osakassopimuksessa sovituihin periaatteisiin perustuvan liiketoimintamallin käyttöönottamiseen ja soveltamiseen LS-Liikennelinjoissa.
232. Viraston asiakirjanäyttö TLO:n yhtiöjärjestyksestä, yhtiökokouksesta, hallituksen kokouksista ja asianosaisten virastolle antamista selvityksistä kokonaisuuksina arvioiden osoittaa päätöksentekojärjestyksen TLO:ssa ja LS-Liikennelinjoissa.⁴⁵⁴ Näytön perusteella on ilmeistä, että ennen kuin yhteistarjous annettiin, siitä tehtiin päätös.⁴⁵⁵ Tarjouskilpailuihin osallistumisesta keskusteltiin ja päätettiin TLO:n hallituksen kokouksissa, joihin kaikki osakasyhtiöt aktiivisesti osallistuivat.⁴⁵⁶ LS-Liikennelinjojen kaikki osakasyhtiöt

⁴⁴⁹ Kohta 142 ja kohta 57 sekä liite B.64, kohdat 2–3; ja liite B.73. LS-Liikennelinjojen osalta ks. kohta 143 ja kohta 73 sekä liitteet B.81 ja B.82.

⁴⁵⁰ Ks. kohta 57, alaviite 139 ja siinä viitattu liite B.64, s. 4, kohta 9, ja s. 6–7; sekä liite A.17, s. 6, kohta 4b.

⁴⁵¹ Ks. liikennöinnin toteutuksesta ja tulojen jaosta luvut 8.2.2 ja 8.3.2

⁴⁵² Kohta 73 ja siinä viitattu liite B.81; ja liite B.82.

⁴⁵³ Kohta 143 ja siinä viitattu kohdat 79–81 ja niissä viitattu liite A.38, s. 8, kohta 17; liite A.9, s. 12, kohta 34c, liite C.129, s. 8–9; liite A.37, s. 290–307; ja liite A.50, s. 4–14; ja kohta 73, liite A.36, s. 10, kohta 31a.

⁴⁵⁴ Ks. luvussa 9.5.3.2 kohdat 147–153.

⁴⁵⁵ Kohdat 147, 148, 149, 150 ja 151 sekä niissä viitattu kohta 58, Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0142120-2, Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö, yhtiöjärjestys 1994–2001, 16 §; yhtiöjärjestys 2001–2003, 16 §; yhtiöjärjestys 2003–2009, 16 §; yhtiöjärjestys 2009–2011, 16 §; yhtiöjärjestys 2011–2016, 11 §; ja yhtiöjärjestys 2016–2020; ja kohta 75, liite A.36, s. 9, kohdat 25–27.

⁴⁵⁶ Osakasyhtiöiden edustajat ovat asiaa selvitettyä vahvistaneet virastolle, että TLO:n osallistumisesta yksittäisiin Föli-liikenteen tarjouskilpailuihin päätettiin yhteisyritysten hallitusten kokouksissa. Ks. kohdassa 60 alaviite 145 ja siinä viitattu liite C.129, s. 12; liite C.130, s. 4; ja liite C.131, s. 4, sekä esimerkinomaisesti (virasto ei ole arvioinut osapuolten menettelyä ko. tarjouskilpailuissa) seuraavat TLO:n hallituksen kokouspöytäkirjat: liite D.136, s. 2, kohta 6 Naantalin tarjouskilpailusta; liite D.140, s. 1, kohdat 4 ja 5 koskien Uudenkaupungin ja Jyväskylän kilpailutuksia (Savonlinja ei edustettuna kokouksessa); liite

vastasivat LS-Liikennelinjojen hallituksen jäseninä yhteistarjouksen antamista koskevasta päätöksenteosta.⁴⁵⁷ Yksikään osakasyhtiöstä ei viraston tietojen mukaan riitauttanut annettuja yhteistarjouksia yhteisyritysten päätöksentekojärjestyksen vastaisina.⁴⁵⁸

233. Osakasyhtiöt osallistuivat seuraaviin kokouksiin, joilla ne valmistautuivat tuleviin joukkoliikenteen kilpailutuksiin ja sopivat tarjouskilpailuihin osallistumisesta yhdessä sekä vahvistivat liikenteen ja tulojen jakamisessa käytettyä osakassopimuksen mukaista liiketoimintamallia keskinäisessä yhteydenpidossaan vuosien 2012–2014 aikana:

- TLO:n hallituksen kokous 5.3.2012, jossa osakkaat keskustelivat tulevasta ”radikaalista” markkinamuutoksesta ja tähän valmistautumisesta keräämällä yhteisyritykselle mahdollisimman paljon pääomaa;⁴⁵⁹
- TLO:n hallituksen kokous 14.3.2012, jossa osakkaat sopivat konkreettisista toimista yhteisyrityksen pääoman kartuttamiseksi ja päättivät nostaa osakkailta perittäviä toimintapalkkioita;⁴⁶⁰
- TLO:n ylimääräinen yhtiökokous 16.7.2013, jossa osakkaat päättivät yhteisyrityksen tilikauden päättymisen ajankohdan muuttamisesta siten, että se soveltui paremmin Fölin kilpailuttamiin liikennöintisopimuksiin;⁴⁶¹
- TLO:n hallituksen kokous 5.8.2014, jossa osakasyhtiöt nimenomaisesti vahvistivat liiketoimintamallin, jossa kaikki TLO:n osakasyhtiöiden tuottamasta joukkoliikenteestä syntyneet tuotot ohjattiin

D.141, s. 1, kohdat 4 ja 5 koskien Pyhärannan ja Nousiaisten tarjouskilpailuja; liite D.142, s. 2, kohta 4 Oulun kaupungin tarjouskilpailusta; liite D.143, s. 2, kohta 5 useista eri Turun seudun ja HSL:n tarjouskilpailuista; liite D.144, s. 2, kohta 5 useista eri Turun seudun tarjouskilpailuista; liite D.145, s. 11, kohta 3 HSL:n tarjouskilpailulista; liite D.146, s. 1, kohdat 4 ja 5 HSL:n ja Turun seudun tarjouskilpailuista; liite D.147, s. 1, kohta 5 Turun seudun tarjouskilpailusta (Muurinen ja Savonlinja eivät edustettuina kokouksessa); liite D.148, s. 1, kohta 2 HSL:n tarjouskilpailusta (Jalon Liikenne ei edustettuina kokouksessa); liite D.149, s. 2, kohta 4 Liedon tarjouskilpailusta (Savonlinjan edustaja I poistui kesken kokouksen); liite D.150, s. 1, kohta 2 Naantalın tarjouskilpailusta; liite D.151, s. 2, kohta 5 HSL:n tarjouskilpailusta (Savonlinja ja Lehtisen Linja ei edustettuina kokouksessa); liite D.152, s. 2, kohta 5 Paimion tarjouskilpailusta (Citybus ja Lehtisen Linja ei edustettuina kokouksessa); liite D.153, s. 2, kohta 8 Turun seudun tarjouskilpailuista (Lehtisen Linja ei edustettuina kokouksessa); ja liite D.154, s. 1, kohta 3 Turun seudun tarjouskilpailuista (Savonlinja ja Lehtisen Linja ei edustettuina kokouksessa). Kaikki osakasyhtiöt olivat edustettuina kaikissa kokouksissa mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta.

⁴⁵⁷ Kohta 151 ja siinä viitattu kohta 75, Liite A.36, s. 9, kohta 26.

⁴⁵⁸ Kohta 149. Ks. päätöksentekojärjestyksestä kohta 148 ja siinä viitattu Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 0142120-2, Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö, yhtiöjärjestys 2011–2016, 11 §; ja liite D.137, s. 2, kohta 8.3.

⁴⁵⁹ Kohta 59, liite D.133, s. 1–2, kohta 5.1.

⁴⁶⁰ Ks. kohta 59, liite D.132, s. 1, kohta 4.

⁴⁶¹ TLO:n tilikausi sovittiin päättymään kesäkuun viimeisenä päivänä (30.6.), jolloin päättyi valtaosa siirtymäajan liikennöintisopimuksista, ks. kohta 61, liite D.134, s. 2, kohta 6.

TLO:n taseeseen, josta ne maksettiin edelleen osakasyhtiöille suorituskorvauksina.⁴⁶² Kokouksessa sovittu vastasi TLO:n osakassopimuksen mukaista liiketoimintamallia.⁴⁶³

234. Kilpailutusten lisääntyessä Turun seudulla osakasyhtiöt vahvistivat yhteistyötään TLO:n ja LS-Liikennelinjojen puitteissa sen sijaan, että ne olisivat esimerkiksi keskittäneet resurssejaan omien yhtiöidensä vahvistamiseen tai ryhtyneet perustamaan omaa liikenneverkkoaan. TLO:n osakkaat myös solmivat TLO:n kanssa alihankinta- ja henkilöstövuokraussopimukset yhteistarjouksilla voitetun liikennöinnin toteuttamista varten samanaikaisesti, kun tarjouskilpailun 3/2013 kohteiden liikennöinti alkoi.⁴⁶⁴
235. TLO:n ja sittemmin myös LS-Liikennelinjojen osakassopimuksiin perustuneen ja 5.8.2014 TLO:n hallituksen kokouksessa vahvistetun liiketoimintamallin johdosta jokainen TLO:n ja LS-Liikennelinjojen osakasyhtiö sai liikennöitäväkseen omistusoosuuttaan vastaavan osuuden yhteisyritysten liikennöinnistä. Jokainen TLO:n ja LS-Liikennelinjojen voittama tarjouskilpailu kasvatti yhteisyritysten liikennöintiä ja siten myös osakasyhtiöille jaetun kokonaisliikennöinnin määrää. Vaikka osakasyhtiö ei olisi osallistunut yhteisyritysten voittamien kaikkien tarjouskohteiden liikennöintiin⁴⁶⁵, seurasi osakassopimuksiin perustuvista yhteisyrityksissä sovelletuista liiketoimintamalleista, että jokainen yhteisyrityksen voittama tarjouskohde kasvatti kaikkien kyseisen yhteisyrityksen osakasyhtiöiden markkinaosuutta.⁴⁶⁶
236. Osakasyhtiöiden osallistuminen edellä mainittuihin luvussa 8.2.1 yksilöityihin ja luvussa 9.5.3.2 tarkemmin arvioituihin kokouksiin osoittaa, että ne tiesivät tai vähintäänkin pystyivät ennakoimaan muiden osapuolten kilpailunvastaisen toiminnan TLO:ssa toteutetun yhteistyön osalta.
237. Ottaen huomioon mitä edellä ja tarkemmin luvussa 9.5.3.2 osakasyhtiöiden saavuttamasta kilpailunvastaisesta yhteisymmärryksestä sekä osakasyhtiöiden osallistumisesta yhteisyrityksissä tapahtuneeseen päätöksentekoon on todettu, yksittäisen osakasyhtiön vastuun muodostumisen kannalta sillä ei ole merkitystä, oliko kyseinen osakasyhtiö tosiasiasa osallistunut nimellisesti tässä asiassa tarkasteltavien yksittäisten yhteistarjousten antamista koskevaan päätöksentekoon tai yhteistarjousten valmisteluun. Osakasyhtiöt eivät vapaudu kilpailuoikeudellisesta vastuusta ulkoistamalla

⁴⁶² Ks. kohta 61 ja siinä viitattu liite D.136, s. 1, kohta 3, ja s. 2, kohta 6.

⁴⁶³ Kohta 61, alaviite 147, liite B.64, s. 2, kohta 2. Toimintatapa vastasi myös LS-Liikennelinjoissa sovellettua liiketoimintamallia, ks. kohta 73, liite A.36, s. 8–9, kohdat 22 a–b ja s. 11, kohta 36 a.

⁴⁶⁴ Lehtisen Linjaa lukuun ottamatta. Ks. kohta 61, liite A.2, s. 26–27, 30–40, 44–52 ja 56–58. Virasto toteaa selvyiden vuoksi, että tämän asian arvioinnissa ei ole merkitystä sillä, ovatko alihankinta- ja henkilöstövuokraussopimukset sellaisenaan kilpailunvastaisia. Sopimukset on otettava huomioon osana asiassa merkityksellisen kilpailunvastaisen yhteisymmärryksen muodostumista ja kilpailunrajoituksen käytännön toteutusta. Kyseiset sopimukset ovat osa kokonaisuutta, jonka perusteella osakasyhtiöt ovat vastanneet kilpailunvastaisilla yhteistarjouksilla voitettujen tarjouskohteiden liikennöinnistä.

⁴⁶⁵ Kuten Savonlinja, Lehtisen Linja ja Nyholm tarjouskilpailussa 1/2014, ks. kohta 65, liite A.29, s. 3, rivit 4 ja 9. Tarkemmin liikenteen jaosta osakkaiden kesken, ks. liite 1, kohdat 52, 170 ja 224.

⁴⁶⁶ Ks. kohta 144 ja siinä viitattut kohdat 66 ja 69, liite C.128, s. 25; liite A.9, s. 12, kohta 34c; liite A.32, s. 4, kohta 8; liite C.131, s. 5–6; ja liite C.130, s. 5. LS-Liikennelinjoissa sovelletun menettelyn osalta ks. kohdat 79–81, liite A.38, s. 8, kohta 17; liite A.9 s. 12, kohta 34c; ja liite C.129 s. 8–9.

kiellettyjen yhteistarjousten jättämistä tai niiden sisältöä koskevaa välitöntä suunnittelua ja päätöksentekoa yhteisyrityksen tai jonkun muun kilpailunrajoitukseen osallistuneen osakasyhtiön toteutettavaksi.⁴⁶⁷

238. Asiakirjanäyttö LS-Liikennelinjojen nimissä voitetun liikennöinnin ja tulojen jaosta osoittaa LS-Liikennelinjoissa toteutetun menettelyn TLO:n liiketoimintamallia ja TLO:ssa saavutettua yhteisymmärrystä vastaavaksi. Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus olivat LS-Liikennelinjojen osakkaina ja hallituksen jäseninä ainoat yhteisyrityksen toiminnasta päättävät ja siitä vastanneet tahot, joten on ilmeistä, että Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus saavuttivat yhteisymmärryksen vastaavasta kilpailunvastaisesta yhteistyöstä myös LS-Liikennelinjoissa, ja että kyseiset osakasyhtiöt vastasivat TLO:ssa sovitun liiketoimintamallin viemisestä myös LS-Liikennelinjoihin.⁴⁶⁸
239. Kaikki TLO:n osakkaat olivat potentiaalisia kilpailijoita tarjouskilpailussa 3/2013, Jalon Liikenne, Muurinen, ja Citybus tarjouskilpailussa 1/2014 ja kaikki LS-Liikennelinjojen osakkaat tarjouskilpailussa 2/2016, mutta yksikään niistä ei osallistunut itsenäisellä tarjouksella kyseisiin tarjouskilpailuihin.
240. Lehtisen Linjalla, Nyholmilla ja Savonlinjalla ei voida katsoa olleen tosiasiallisia ja konkreettisia mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuun 1/2014 itsenäisellä tarjouksella tai toteuttaa kohteiden liikennöintiä itsenäisesti, ja osakasyhtiöiden osallistumisen tarjouskilpailuun ja kohteiden liikennöinnin tuottamiseen voidaan siten katsoa edellyttäneen jonkinasteista yhteistä suoritusta ja yhteistarjouksen tekemistä.⁴⁶⁹ Osakasyhtiöiden osallistuminen käytännön yhteistyöhön TLO:n puitteissa oli kuitenkin omiaan rajoittamaan Lehtisen Linjan, Nyholmin ja Savonlinjan itsenäistä tarjouskäyttäytymistä ja esimerkiksi niiden keskinäistä yhteistyötä tai yhteistyötä TLO:n ulkopuolisten liikennöitsijöiden kanssa, mikä itsessään oli omiaan vaikuttamaan kilpailutilanteeseen kyseisessä tarjouskilpailussa ja siten tilaajan käsillä olleisiin valinnanmahdollisuuksiin.⁴⁷⁰
241. Se, mitä tässä edellä ja luvussa 9.5.3.2 on todettu osakasyhtiöiden osallistumisesta TLO:n yhtiökokoukseen ja hallituksen kokouksiin tarkasteltuna yhdessä yhtiöjärjestyksen kanssa, TLO:n ja LS-Liikennelinjojen osakassopimuksista, TLO:ssa ja LS-Liikennelinjoissa yhdenmukaisesti sovelletuista liiketoimintamalleista, itsenäisen tarjoamisen mahdollisuuksista ja siitä pidättäytymisestä sekä liikennöintiin ja siitä saatujen tulojen jakoon osallistumisesta, osoittaa kaikkien osakasyhtiöiden tienneen kiellettyjen yhteistar-

⁴⁶⁷ Savonlinja on vastineessaan vedonnut siihen, että Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus tekivät TLO:ta koskevat päätökset, eikä Savonlinja voinut millään tavalla vaikuttaa niihin. Vastineen mukaan Savonlinjalle ei myöskään missään vaiheessa ilmaistu TLO:ta koskevia suunnitelmia, ks. Savonlinjan vastine, s. 4, 7, 8 ja 18. Tässä luvussa todetun johdosta virasto pitää Savonlinjan näkemystä vastuustaan perusteettomana. Ks. Savonlinjan tietoisuudesta myös kohta 159, alaviite 348.

⁴⁶⁸ Ks. luku 8.2.2

⁴⁶⁹ Ks. kohta 136 ja liite 1, kohdat 185, 200 ja 202.

⁴⁷⁰ Ks. kohta 136 ja liite 2, kohdat 94–101.

jousten antamiseen perustuvasta kilpailunrajoituksesta ja sen kilpailunvastaisesta tarkoituksesta, tai ne pystyivät sen vähintäänkin kohtuudella ennakoimaan. Yksikään osakasyhtiöistä ei irtisanoutunut kiellettyihin yhteistarjouksiin perustuvasta kilpailunrajoituksesta lainsäädännön ja vakiintuneen oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla julkisesti tai ilmoittamalla siitä viranomaisille.

242. Viraston tiedossa ei ole, että osakasyhtiöt olisivat asianmukaisesti arvioineet omaa kykyään itsenäisen tarjouksen antamiseen ennen yhteistarjoukseen ryhtymistä.⁴⁷¹ Asianosaisten vastineissa asiasta ei ole esitetty selvitystä tai hyväksyttävää näyttöä.⁴⁷² Yhteistarjousten jättämisestä ei viraston tietojen mukaan käyty esimerkiksi TLO:n ja osakasyhtiöiden välillä neuvotteluja, joissa olisi varmistettu osakasyhtiöiden mahdollisuus tarjota kohteista itsenäisesti tai pohdittu sitä, montako osakasyhtiötä liikennöinnin toteuttamiseksi tosiasiallisesti olisi tarvittu.⁴⁷³ Osakasyhtiöt hyväksyivät riskin siitä, että yhteistarjoukseen osallistui selvästi enemmän osapuolia kuin kohteen liikennöimiseksi olisi ollut välttämätöntä, ja että yhteistarjous oli siten kilpailunvastainen. Lisäksi ottaen huomioon osakasyhtiöiden pitkä kokemus joukkoliikennepalveluiden tuottamisesta, niiden on täytynyt pystyä kohtuudella ennakoimaan, että yhteistarjouksiin osallistui enemmän osakasyhtiöitä kuin kohteiden liikennöimiseksi olisi ollut välttämätöntä.
243. Kaikki osakasyhtiöt myötävaikuttivat omalla toiminnallaan merkittävästi kilpailunrajoituksen päämäärien tavoittelemiseen. Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus osallistuivat välittömästi kaikkeen rikkomisen muodostavaan toimintaan ja olivat tietoisia kaikesta muusta samoihin päämääriin pyrkivien muiden osallistujien suunnittelemaasta tai toteuttamasta kilpailunvastaisesta toiminnasta tai ne pystyivät sen kohtuudella ennakoimaan. Ne hyväksyivät myös toiminnallaan riskin tällaiseen menettelyyn osallistumisesta seuraavasta kilpailuoikeudellisesta vastuusta. Siten ne ovat vastuussa myös menettelytavoista, joita muut osakasyhtiöt panivat täytäntöön, koko kilpailurikkomuksen kestoajalta.⁴⁷⁴

⁴⁷¹ Ks. osakasyhtiöiden esittämistä väitteistä esim. liite 1, kohdat 106, 110 ja 127. Ks. myös liite 1, kohdat 246–247, joissa viitatusa Muurisen selvityksestä ei käy ilmi, että esitetty arviointi olisi tehty ennen yhteistarjoukseen ryhtymistä, ks. liite A.9, s. 9, kohta 25.

⁴⁷² Savonlinja on vastineessaan esittänyt, että yhtiö on tehnyt itsenäisen harkinnan siitä, oliko sen järkevää osallistua tarjouskilpailuihin 3/2013 ja 1/2014 itsenäisesti. Savonlinjan mukaan päätökselle olla osallistumatta tarjouskilpailuihin itsenäisesti oli useita perusteita. Väitteensä tueksi Savonlinja on viitannut vastineessaan pöytäkirjaan yhtiön johdon katselmuksesta laatu- ja ympäristöjärjestelmästä 29.4.2013, Savonlinjan vastine s. 11–12, liite V3. Väitteistä voidaan todeta ensinnäkin, että itsenäisen tarjoamisen mahdollisuuden arvioinnissa objektiivinen kyky tulla markkinoille on olennaisin seikka, ei subjektiivinen aikomus tai halukkuus, ks. kohdat 123–125. Toiseksi pöytäkirja yhtiön johdon katselmuksesta ei osoita yhtiön päätöksentekoa osallistumisesta tai edes arviota siinä esiin nostettujen seikkojen vaikutuksista itsenäisen tarjoamisen mahdollisuuteen esillä olevissa tarjouskilpailuissa. Kolmanneksi vastineessa esitetty ei osoita uskottavasti, että arviointi olisi tehty ennen yhteistarjouksen antamista tarjouskilpailussa (mainittua katselmusta lukuun ottamatta, mutta kuten edellä todettu, katselmuksella ei ole merkitystä asian arvioinnissa), Savonlinjan vastine, s. 11–12. Savonlinjan resursseja ja niiden valossa itsenäisen tarjoamisen mahdollisuutta arvioidaan yksityiskohtaisesti liitteessä 1, ks. luvut 5.2.2.5 ja 5.3.2.5.

⁴⁷³ Kohdat 62 ja 64, liite C.128, s. 20–21; ja liite A.2, s. 17, kohta 26.

⁴⁷⁴ Ks. luku 9.10.2

244. Asiaa selvittäessä ei ole ilmennyt viitteitä siitä, että Savonlinja tai Lehtisen Linja olisivat olleet tietoisia LS-Liikennelinjoissa toteutetusta kilpailunvastaisesta menettelystä. Savonlinja ja Lehtisen Linja olivat kuitenkin tietoisia samoihin päämääriin pyrkivästä TLO:ssa toteutetusta muiden osallistujien suunnittelemaasta tai toteuttamasta kilpailunvastaisesta yhteistyöstä vähintään siltä osin, mihin ne itse osallistuivat, tai ne pystyivät sen kohtuudella ennakoimaan. Toiminnallaan Savonlinja ja Lehtisen Linja hyväksyivät riskin tällaiseen menettelyyn osallistumisesta seuraavasta kilpailuoikeudellisesta vastuusta.⁴⁷⁵ Siten esillä olevassa asiassa Savonlinja ja Lehtisen Linja ovat vastuussa oman osallistumisensa ohella myös muiden osakasyhtiöiden TLO:ssa toteuttamasta yhteistyöstä koko siltä ajalta, jona ne osallistuivat rikkomukseen.⁴⁷⁶

9.9.2.2 TLO:n vastuu

245. Edellä luvussa 9.3.2 todetusti TLO osallistui yhtenä kokonaisuutena arvioitavaan kilpailunrajoitukseen elinkeinonharjoittajana ja/tai niiden yhteenliittymänä. TLO:n oikeudellisen aseman jaottelu kunkin yksittäisen toimenpiteen osalta ei ole tarpeen.

246. Viraston näyttö osoittaa, että TLO:n toimitusjohtaja osallistui aktiivisesti tässä asiassa sopimusta, yhdenmukaistettua menettelytapaa ja/tai yhteenliittymän päätöstä osoittavaan luvussa 9.5.3.2 tarkemmin kuvattuun menettelyyn ja saavutti yhdessä muiden asianosaisten kanssa yhteisymmärryksen kilpailunvastaisesta käytännön yhteistyöstä, mikä konkretisoitui yhteistarjousten antamiseen esillä olevissa tarjouskilpailussa. Näyttö osoittaa, että TLO toimi kilpailurikkomuksessa itsenäisesti ja omistajayhtiöistään erillisesti.

247. Ensinnäkin TLO:n toimitusjohtaja oli läsnä luvussa 8.2.1 yksilöidyissä ja luvussa 9.5.3.2 tarkemmin arvioituissa, kilpailunrajoitusten toteutuksen kannalta keskeisissä kokouksissa.⁴⁷⁷ TLO:n toimitusjohtaja piti kilpailevien osakasyhtiöiden välistä yhteistyötä kannattavana ja kaikille osapuolille edullisena, ja katsoi osakasyhtiöiden "elinehtona" olleen, että niiden välisellä yhteistyöllä pystyttäisiin laajentamaan TLO:n liikennettä. Siten TLO:n toimitusjohtaja nimenomaisesti tunnisti ja tunnusti osakasyhtiöiden välisen, luonteeltaan kilpailunvastaisen yhteistyön.⁴⁷⁸

⁴⁷⁵ Savonlinja on vastineessaan todennut, että yhtiön oli pakko osallistua yhteistyöhön TLO:ssa, sillä osakassopimusta ei voinut irtisanoa rikkomuksen kestoajana eikä sen noudattamista voinut lopettaa ilman sopimussakon uhkaa, ks. Savonlinjan vastine, s. 7 ja 27–28. Väitteellä ei kuitenkaan ole merkitystä asian arvioinnissa, sillä yritys ei voi välttää kilpailuoikeudellista vastuuta vetoamalla sen ja muiden menettelyyn osallistuneiden tahojen väliseen yksityisoikeudelliseen sopimukseen. Lisäksi Savonlinjalla oli mahdollisuus irtisanoutua kilpailunrajoituksesta lainsäädännön ja vakiintuneen oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla julkisesti tai ilmoittamalla siitä viranomaisille, mitä se ei kuitenkaan tehnyt.

⁴⁷⁶ Ks. luku 9.10.2

⁴⁷⁷ Ks. kohdat 59–61 ja 63, liite D.133; liite D.132; liite D.137; liite D.134; ja liite D.136. TLO:n toimitusjohtaja oli paikalla myös kaikissa kohdan 60 alaviitteessä 145 viitatuissa TLO:n hallituksen kokouksissa, joissa keskusteltiin säännönmukaisesti tarjouskilpailuihin osallistumisesta, lukuun ottamatta 14.5.2013 järjestettyä kokousta.

⁴⁷⁸ Kohta 64 ja siinä viitattu liite C.128, s. 21.

248. Toiseksi mitä tulee TLO:n päätöksentekojärjestyksestä asiassa todettuun,⁴⁷⁹ vaikka päätös yksittäisiin tarjouskilpailuihin osallistumisesta olisikin tehty TLO:n hallituksessa edustettuina olleiden osakasyhtiöiden toimesta, TLO:n toimitusjohtaja oli hallituksen kokouksissa edellä todetusti säännönmukaisesti läsnä. TLO:n toimitusjohtajalla oli itsenäinen rooli potentiaalisten tarjouskohteiden selvittämisessä, karsinnassa ja esittelemisessä yhtiön hallitukselle.⁴⁸⁰ TLO:n toimitusjohtaja suunnitteli ja laati TLO:n nimissä annetut yhteistarjoukset.⁴⁸¹ Lisäksi TLO:n toimitusjohtaja teki itsenäisesti päätöksen osallistumisesta pieniin kilpailutuksiin ja sellaisiin tarjouskilpailuihin, joiden liikennettä TLO oli aiemmin liikennöinyt.⁴⁸² Näin toimiessaan TLO osoitti aloitteellisuutta ja aktiivisuutta kilpailunvastaisten tavoitteiden saavuttamisessa.
249. Kaikki TLO:n osakasyhtiöt toimivat joukkoliikennemarkkinoilla, ja niillä oli resurssit liikennöidä joukkoliikennettä itsenäisesti.⁴⁸³ Asiaa selvitettyä tai virastolle annetuissa vastineissa mikään ei kuitenkaan ole viitannut siihen, että TLO olisi tapauskohtaisesti varmistanut osakasyhtiöiltä niiden kykyä itsenäisen tarjouksen antamiseen ja siten yhteistarjouksen tarpeellisuutta ennen yhteistarjouksen laatimista ja jättämistä tilaajalle. Vastineissa ei myöskään ole esitetty näyttöä tällaisesta.⁴⁸⁴ Jokaisen elinkeinonharjoittajan on arvioitava itsenäisesti oman toimintansa lainmukaisuutta. Jättäessään tiedustelematta osakasyhtiöiden mahdollisuuksia itsenäisten tarjousten antamiseen TLO:n voidaan katsoa hyväksyneen riskin siitä, että yhteisyrityksen kautta toteutettu yhteistyö oli kilpailulainsäädännön vastaista, sekä TLO:lle siihen osallistumisesta seuraavasta kilpailuoikeudellisesta vastuusta.
250. Kolmanneksi vaikka TLO ei ollut sen osakasyhtiöiden välisen osakassopimuksen osapuoli, yhteisyrityksen tosiasiallinen toiminta osoittaa yhtiön olleen tietoinen osakassopimuksen sisällöstä ja sitoutuneen noudattamaan sitä. TLO:n osakasyhtiöiden välinen osakassopimus on ollut keskeinen osa

⁴⁷⁹ Ks. luvussa 9.5.3.2 kohdat 147–150.

⁴⁸⁰ Kohta 62 ja siinä viitattu liite C.128, s. 20; A.2, s. 17, kohta 26.

⁴⁸¹ Kohta 64 ja siinä viitattu liite A.27, s. 4 ja 13–14; liite B.68; liite B.69; liite B.70; ja liite B.117. Ks. TLO:n toimitusjohtajan tehtävänkuvasta tarkemmin kohta 64, alaviite 156 ja siinä viitattu liite A.45, s. 2, kohta 5; liite A.32, s. 6, kohdat 16 ja 17, ja s. 8, kohta 28; sekä liite A.44, s. 5, kohta 11, ja s. 7, kohta 22.

⁴⁸² Kohta 62, alaviite 150, liite A.2, s. 17, kohta 26.

⁴⁸³ Ks. luku 7.1

⁴⁸⁴ Ks. tarjouspyyntöihin reagoimisesta TLO:ssa kohdat 62 ja 64. TLO:n toimitusjohtaja kävi läpi tilaajan tarjouspyynnöt ja harkitsi itsenäisesti, mihin kohteisiin TLO voisi antaa tarjouksen, ks. liite C.128, s. 20. Toimitusjohtaja ei tiedustellut osakasyhtiöiltä, aikoivatko ne antaa itsenäisiä tarjouksia tarkasteltavana olevissa tarjouskilpailuissa. Toimitusjohtajan mukaan osakasyhtiöiden itsenäinen osallistuminen tarjouskilpailuihin, joihin annettiin tarjous TLO:n nimissä, olisi kuitenkin ollut yllättävää, ks. liite C.128, s. 21. Lisäksi TLO:n toimitusjohtaja oli tietoinen osakassopimuksen osakasyhtiöille tuottamista oikeuksista ja velvollisuuksista, koska toimitusjohtaja huolehti osakassopimuksen täytäntöönpanosta päivittäisessä liikennöinnin ja tulojenjaon hallinnassa, ks. kohdat 67 ja 69, liite A.32, s. 5, kohta 12; liite A.17, s. 17, kohdat 32a ja 32b; liite B.61, s. 1; ja liite C.128, s. 25. TLO:n täytyi olla tietoinen tai kyetä vähintään kohtuudella ennakoimaan, että osakassopimuksella saavutettava hyöty oli omiaan rajoittamaan yhteisyrityksen kanssa kilpailevaa osakasyhtiöiden itsenäistä tarjoustentekoa. LS-Liikennelinjat on vastineessaan esittänyt, ettei TLO:lla ollut keinoja varmistaa, olisivatko sen osakasyhtiöt kysyneet tekemään itsenäisen tarjouksen kilpailutuksissa, vaan TLO:n tuli voida luottaa osakasyhtiöiden näkemykseen, ks. LS-Liikennelinjojen vastine, s. 5, kohta 13, ja s. 35, kohta 160. Vastineesta ei kuitenkaan käy ilmi, että osakasyhtiöiden arvioita olisi missään vaiheessa tiedusteltu.

asiassa tarkasteltua kilpailunvastaista yhteisymmärrystä.⁴⁸⁵ Viraston näyttö osoittaa, että TLO:n toimitusjohtaja vastasi voitettujen tarjouskilpailujen kohteiden liikennöinnin järjestämisestä sekä huolehti voitettujen kohteiden liikennöinnin ja tulojen jaosta TLO:n osakasyhtiöille osakassopimuksessa sovitulla tavalla. TLO:n itsenäisen harkinta- ja päätösvallan käyttöä rajasi lähinnä kilpailunrajoituksesta seurannut reunaehto, jonka mukaisesti TLO:n tuli jakaa voitettujen tarjouskilpailujen kohteiden liikennöinti osakasyhtiöille niiden osakelukuun perustuen.⁴⁸⁶

251. Se, mitä edellä ja luvussa 9.5.3.2 on todettu TLO:n osallisuudesta yhteistarjouksia koskevaan päätöksentekoon ja sen aktiiviseen valmisteluun sekä TLO:n toimitusjohtajan tehtävistä tarjousten laatimisessa ja toimittamisessa tilaajalle sekä voitettujen tarjouskilpailujen kohteiden jakamisen toteutuksessa, osoittaa TLO:n tienneen kiellettyjen yhteistarjousten antamiseen perustuvasta kilpailunrajoituksesta ja sen kilpailunvastaisesta tarkoituksesta, tai pystyneen sen vähintäänkin kohtuudella ennakoimaan.
252. Edellä kuvatuilla TLO:n toimitusjohtajan toteuttamilla toimenpiteillä oli olennainen merkitys kilpailunrajoituksen suunnittelussa ja toimeenpanossa. TLO:n toimitusjohtaja edisti merkittävästi sen osakasyhtiöiden käyttäytymisen koordinoimista sekä olennaisesti vähensi osakasyhtiöiden tarvetta suoralle, keskinäiselle kilpailunvastaiselle kommunikaatiolle. TLO:lla oli kilpailunrajoituksen toteutuksessa selkeästi osakkaistaan erillinen rooli, joka ei rajoittunut vain asiassa tarkasteltavan kilpailunvastaisen sopimuksen, yhdenmukaistetun menettelytavan ja/tai yhteenliittymän päätöksen mukaisten toimenpiteiden toimeenpanoon.⁴⁸⁷
253. Menettelyllään TLO toimi moitittavalla tavalla kilpailunrajoituksen toteutuksen ja ylläpidon mahdollistajana. TLO myötävaikutti omalla toiminnallaan merkittävästi yhteistarjouksina toteutetun kilpailunrajoituksen päämäärien tavoittelemiseen, ja TLO oli tietoinen sen osakasyhtiöiden TLO:ssa toteuttamasta kilpailunvastaisesta yhteistyöstä ja niiden kilpailunvastaisista tavoitteista tai pystyi vähintään ennakoimaan sen, ja se hyväksyi riskin tällai-

⁴⁸⁵ Kohta 144 ja siinä viitatus kohta 57 sekä liite B.64, kohdat 2–3; ja liite B.73.

⁴⁸⁶ Ks. liikennöinnin toteutuksesta ja tulojen jaosta luku 8.2.2

⁴⁸⁷ LS-Liikennelinjat on vastineessaan vedonnut siihen, että jos KKV katsoo TLO:n olevan epäitsenäinen yhteisyritys, TLO:n ei voitaisi katsoa toimineen väitettyjen rikkomusten osalta erillään sen omistajien toiminnasta eikä se siten voisi olla vastuussa väitetystä rikkomuksesta elinkeinonharjoittajien yhteenliittymänä. LS-Liikennelinjojen mukaan KKV:n johtopäätös TLO:n itsenäisyydestä merkitsee, että TLO:n toimitusjohtaja toimi kunkin omistajan puolesta ja lukuun, ja ettei TLO:lla ollut erillistä tai itsenäistä asemaa yhteistarjousten antamisessa. Ks. LS-Liikennelinjojen vastine s. 84, kohta 422. LS-Liikennelinjojen väite on virheellinen. Yhteisyrityksen itsenäisyys ja elinkeinonharjoittajan vastuu kilpailurikkomuksesta ovat toisistaan erilliset kysymykset, eivätkä ne ole LS-Liikennelinjojen esittämällä tavalla toisiinsa kytköksissä. Yhteisyrityksellä voi olla oma operatiivinen johto ja itsemääräämisoikeus, mutta se voi olla epäitsenäinen esimerkiksi sen vuoksi, ettei sillä ole omia resursseja. Ks. yhteisyritysten kilpailuoikeudellisesta arvioinnista edellä luku 9.4 Puuttuvista resursseista huolimatta epäitsenäisellä yhteisyrityksellä voi olla osakkaistaan erillinen ja itsenäinen rooli rikkomuksen toteutuksessa ja siten vastuu kilpailurikkomuksesta.

seen menettelyyn osallistumisesta seuraavasta kilpailuoikeudellisesta vastuusta.⁴⁸⁸ TLO ei irtisanoutunut rikkomuksesta lainsäädännön ja vakiintuneen oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla julkisesti tai ilmoittamalla siitä viranomaisille. Siten esillä olevassa asiassa TLO on vastuussa myös niistä menettelytavoista, joita muut osapuolet TLO:ssa toteutetun yhteistyön osalta panivat täytäntöön, koko siltä ajalta, jona se osallistui rikkomukseen.

9.9.2.3 LS-Liikennelinjojen vastuu

254. Vaikka kilpailunrajoitukseen LS-Liikennelinjoissa sovellettu liiketoimintamalli oli tarjouskilpailussa 2/2016 toteutetun yhteistyön osalta olennaisilta osiltaan samanlainen TLO:ssa toteutetun yhteistyön kanssa, ei LS-Liikennelinjojen toiminnan luonne kilpailunrajoituksen toteutuksessa ollut yhtä aktiivinen ja korostetun itsenäinen kuin TLO:n.

255. LS-Liikennelinjoilla ei ollut omaa henkilökuntaa tai sen osakasyhtiöiden edustajista erillistä operatiivista johtoa, joka olisi osallistunut kilpailunrajoituksen suunnitteluun, toimenpiteiden valmisteluun, sopimisen tai täytäntöönpanon kannalta olennaisiin osatekijöihin.⁴⁸⁹ LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöt suorittivat kaikki kilpailunrajoituksen toteutuksen kannalta vaadittavat toimenpiteet itse, eivätkä ne saaneet yhteisyritykseltä vastaavaa myötävaikutusta kilpailunrajoituksen toteutukseen kuin TLO:n osakasyhtiöt saivat TLO:n johdolta. Kokonaisuutena arvioiden LS-Liikennelinjojen toiminta oli täysin riippuvaista sen osakasyhtiöiden toiminnasta, eikä siten sen toimintaa arvioitaessa ole tunnistettavissa sellaista itsenäistä ja aktiivista roolia, joka toimisi osallisuuteen perustuvan vastuun muodostavana tekijänä nyt tarkasteltavan kilpailunrajoituksen osalta. TLO:n sulaututtua LS-Liikennelinjoihin LS-Liikennelinjat on kuitenkin vastuussa TLO:n kilpailusääntöjen rikkomisesta.⁴⁹⁰

⁴⁸⁸ LS-Liikennelinjojen vastineen mukaan TLO ei voisi olla osallinen väitettyyn kilpailurikkomukseen, koska TLO ei tiennyt, olivatko sen osakasyhtiöt potentiaalisia kilpailijoita kussakin tarjouskilpailussa. LS-Liikennelinjojen mukaan TLO:lla ei ollut keinoja varmistaa, olisivatko sen osakasyhtiöt kyenneet tekemään itsenäisen tarjouksen tarjouskilpailuissa, ja TLO:n tuli voida siten luottaa osakasyhtiöiden näkemykseen asiassa, ks. LS-Liikennelinjojen vastine, s. 5, kohta 13, ja s. 35, kohta 160. Väite ei ole uskottava. Ottaen huomioon TLO:n toimitusjohtajan kokemus tarjousten tekemisestä ja liikennöinnin jakamisesta osakasyhtiöille, TLO:lla on täytynyt olla edellytykset arvioida, kuinka monta osakasyhtiötä tarvitaan kunkin kohteen liikennöinnin toteuttamiseksi. Näin ollen sen voidaan katsoa tienneen tai pystyneen vähintään kohtuudella ennakoimaan, että tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 jätettyihin yhteistarjouksiin osallistui selvästi enemmän osakasyhtiöitä kuin kohteiden toteuttamiseksi olisi ollut tarpeen. Ks. TLO:n toimitusjohtajan roolista tarjousten tekemisessä ja liikennöinnin jakamisessa kohdat 67 ja 69 ja alaviite 150. TLO:n toimitusjohtaja jakoi TLO:n voittamien kohteiden liikennöinnin osakkaille, joten sillä täytyi olla myös ennen tarjouksen jättämistä kyky harkita, minkä kokoisesta suoritteesta on kyse ja onko kaikkien osakkaiden työpanos välttämätön kohteiden liikennöimiseksi. TLO:n toimitusjohtaja teki tarjouslaskelmat kaikkiin tarjouskilpailujen 3/2013 ja 1/2014 kohteisiin, ks. kohta 64 ja siinä viitatuksi liite A.27, s. 4 ja 13–14; liite B.68; liite B.69; liite B.70; ja liite B.117.

⁴⁸⁹ Kohta 41 ja siinä viitatuksi liite A.36, s. 4, kohta 5, s. 5, kohta 8c, s. 6, kohta 10a ja s. 8, kohta 23; ja Alma Talent tietopalvelut, Y-tunnus 2466738-7, LS-Liikennelinjat Oy, tilinpäätökset tilikaudelta 1.7.2017–30.6.2018 ja 1.7.2018–30.6.2019.

⁴⁹⁰ Luku 10.2.2

9.10 Rikkomuksen kesto

9.10.1 Arvioinnin perusteet

256. Kilpailunrajoituksen on katsottava alkavan silloin, kun siihen osallisten välille on syntynyt sellainen yhteisymmärrys, joka muodostaa kilpailulain 5 §:n vastaiseen kokonaissuunnitelmaan perustuvan rikkomuksen. Esimerkiksi keskinäiset yhteydenotot ja tietojenvaihto osapuolten vasta suunnitelmasta markkinakäyttäytymisestä ilman, että tällaiseen käyttäytymiseen olisi virallisesti sitouduttu tai sitä olisi vahvistettu, voi merkitä kilpailulain 5 §:ssä tarkoitettua kiellettyä kilpailunrajoitusta.⁴⁹¹
257. Rikkomuksen kesto arvioitaessa olennaista ei ole ajanjakso, jolloin esimerkiksi tarkastelun kohteena oleva sopimus on ollut voimassa, vaan ajanjakso, jolloin rikkomiseen syyllistyneet yritykset ovat toimineet kilpailusääntöjen vastaisesti.⁴⁹² Merkitystä on siten pikemminkin sopimusten tai niihin verrattavan yhteistoiminnan tai yhteensovittamisen eri muotojen taloudellisilla vaikutuksilla kuin näiden oikeudellisella muodolla.⁴⁹³
258. Yhteistarjoukseen perustuvan rikkomuksen keston arvioinnista ei ole vielä vakiintunutta oikeuskäytäntöä, minkä vuoksi virasto soveltaa tässä asiassa tarjouskartelliasioissa muodostunutta oikeuskäytäntöä. Unionin viimeaikaisessa käytännössä on katsottu, että sellaisen rikkomuksen osalta, jolla julkisen hankintasopimuksen tekomenettelyn yhteydessä järjestettyä tarjouskilpailua manipuloidaan siten, että kilpailijat sopivat keskenään tämän tarjouskilpailun yhteydessä esitettävistä hinnoista, kartellin kilpailua rajoittavat vaikutukset lakkaavat lähtökohtaisesti viimeistään silloin, kun hankintasopimuksen olennaiset piirteet ja erityisesti hankintasopimuksen kohteena olevista palveluista maksettava kokonaishinta on määriteltä lopullisesti tarjouksen tekijän ja hankintaviranomaisen mahdollisesti tekemällä sopimuksella, koska hankintaviranomainen on nimenomaan kyseisenä ajankohtana menettänyt lopullisesti mahdollisuuden tehdä kyseessä olevien palveluiden hankkimista koskeva sopimus normaalein markkinaehdoin.⁴⁹⁴

9.10.2 Arviointi tässä asiassa

259. Jalon Liikenne, Lehtisen Linja, Muurinen, Nyholm, Savonlinja, Citybus ja TLO osallistuivat yhtenä kokonaisuutena pidettävään uusittuun kilpailurikkomukseen,⁴⁹⁵ jonka tavoitteena oli yhteensovittaa osakasyhtiöiden kilpailukäyttäytyminen asiassa tarkastelluissa

⁴⁹¹ KHO:2019:98, kohdat 957 ja 959.

⁴⁹² Asia T-101/05 BASF v. komissio, kohta 187.

⁴⁹³ Asia C-70/12 P Quinn Barlo ym. v. komissio, kohta 40.

⁴⁹⁴ Asia C-450/19 Kilpailu- ja kuluttajavirasto, kohta 35. Virasto kiinnittää huomiota siihen, että yhteistarjoukseen perustuvassa rikkomuksessa menettelyn tosiseikat voivat olla merkittävästi erilaiset tarjouskartelleihin nähden. Kilpailuvastaisen yhteistarjouksen osapuolet tekevät yhteistyötä voitettun hankintasopimuksen toteuttamiseksi myös tarjouksen antamisen jälkeen. Näin ollen ei ole poissuljettua, että myös yhteistarjoukseen perustuvan rikkomuksen kesto arvioitaisiin eri tavalla. Ks. myös muista esillä olevassa asiassa arvioitavan tarjousyhteistyön eroista tarjouskartelleihin nähden alaviite 304 kohdassa 140.

⁴⁹⁵ Luvut 9.6.2 9.9.2

tarjouskilpailuissa ja korvata kilpailun riskit asianosaisten välisellä käytännön yhteistyöllä. Menettelyllä rajoitettiin osakasyhtiöiden mahdollisuutta määrittää itsenäisesti ne toimintatavat, joita ne aikoivat noudattaa markkinoilla, ja sillä estettiin normaalin kilpailuprosessin kulku vahvistamalla hinnat ja jakamalla asiassa tarkasteltujen tarjouskilpailujen kattamat markkinat osakasyhtiöiden kesken.

260. Viraston näyttö osoittaa, että TLO ja sen osakasyhtiöt saavuttivat yhteisymmärryksen kilpailunvastaisesta käytännön yhteistyöstä, mikä konkretisoitui osakasyhtiöiden TLO:n nimissä antamiin yhteistarjouksiin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014. LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöt saavuttivat yhteisymmärryksen vastaavasta käytännön yhteistyöstä, mikä konkretisoitui kyseisten osakasyhtiöiden LS-Liikennelinjojen nimissä antamaan yhteistarjoukseen tarjouskilpailussa 2/2016.⁴⁹⁶

261. Vaikka viraston näytössä on viitteitä jo aiemmista, esillä olevia yhteistarjouksia edeltäneistä, samaan päämäärään tähtäävistä Jalon Liikenteen, Lehtisen Linjan, Muurisen, Nyholmin, Savonlinjan ja Citybusin ja TLO:n suunnitelmista, virasto katsoo rikkomuksen muodostuvan kilpailunvastaisista yhteistarjouksista edellä mainituissa kolmessa tarjouskilpailussa.

262. Yhteisyritysten nimissä annetuissa yhteistarjouksissa oli kyse kilpailulain 5 §:ssä tarkoitetuista tarkoitukseltaan kilpailua rajoittavista elinkeinonharjoittajien välisistä sopimuksista, yhdenmukaistetuista menettelytavoista ja/tai yhteenliittymän päätöksistä, joilla asianomaiset manipuloivat julkisen hankintasopimuksen tekemiseksi järjestettyjä tarjouskilpailuja vähentäen tarjouskilpailussa annettujen tarjousten määrää ja hintakilpailua ja siten tilaajan käytettävissä olleita valinnanmahdollisuuksia.

263. Kyse on yhtenä kokonaisuutena pidettävästä uusitusta rikkomuksesta.⁴⁹⁷ Virasto katsoo, että kullakin asiassa tarkastellulla yhteistarjouksella toteutettu kilpailunrajoitus alkoi sinä päivänä, kun yhteistarjous annettiin tilaajalle, ja päättyi, kun liikennöintisopimuksen olennaiset piirteet ja sen kohteena olevista palveluista maksettava kokonaishinta määriteltiin tarjouksen tekijän ja hankintaviranomaisen tekemällä liikennöintisopimuksella. Rikkomuksen keston rajaavat siten seuraavat toimenpiteet:

- i. TLO:n osakkaat antoivat 28.8.2013 TLO:n nimissä yhteistarjoukset kaikkiin kolmeen kohteeseen tarjouskilpailussa 3/2013. Tilaaaja ja TLO allekirjoittivat liikennöintisopimukset 4.10.2013.⁴⁹⁸

⁴⁹⁶ Ks. luku 9.5.3.2

⁴⁹⁷ Ks. luku 9.6.2 Ks. myös edellä kohta 258, jossa kuvastusta syystä virasto soveltaa tässä yhteistarjouksiin perustuvan kilpailurikkomuksen keston arvioinnissa tarjouskartelliasioissa muodostunutta oikeuskäytäntöä.

⁴⁹⁸ Ks. kohta 46 ja siinä viitatus liite F.194; liite F.195; liite F.196; liite F.198; liite F.199; ja liite F.200.

- ii. TLO:n osakkaat antoivat 30.5.2014 TLO:n nimissä yhteistarjouksen tarjouskilpailussa 1/2014. Tilaaja ja TLO allekirjoittivat liikennöintisopimuksen 22.7.2014.⁴⁹⁹
- iii. LS-Liikennelinjojen osakkaat antoivat 1.9.2016 LS-Liikennelinjojen nimissä yhteistarjouksen tarjouskilpailussa 2/2016. Tilaaja ja LS-Liikennelinjat allekirjoittivat liikennöintisopimuksen 27.10.2016.⁵⁰⁰

264. Edellä esitetyn perusteella virasto katsoo yhtenä kokonaisuutena pidettävän uusitun rikkomuksen muodostuvan seuraavista ajanjaksoista:

- i. 28.8.2013 – 4.10.2013
- ii. 30.5.2014 – 22.7.2014
- iii. 1.9.2016 – 27.10.2016.

Yhteenveto

265. Alla olevassa taulukossa on esitetty kunkin kilpailusääntöjen rikkomiseen osallistuneen elinkeinonharjoittajan ja/tai yhteenliittymän osalta erikseen rikkomisen alkamis- ja päättymisajankohdat kussakin tarjouskilpailussa.⁵⁰¹

Taulukko 5. Rikkomisen alkamis- ja päättymisajankohdat

Yhtiö	Tarjouskilpailu 3/2013	Tarjouskilpailu 1/2014	Tarjouskilpailu 2/2016
Citybus	28.8.2013 – 4.10.2013	30.5.2014 – 22.7.2014	1.9.2016 – 27.10.2016
Jalon Liikenne	28.8.2013 – 4.10.2013	30.5.2014 – 22.7.2014	1.9.2016 – 27.10.2016
Lehtisen Linja	28.8.2013 – 4.10.2013	30.5.2014 – 22.7.2014	–
Muurinen	28.8.2013 – 4.10.2013	30.5.2014 – 22.7.2014	1.9.2016 – 27.10.2016
Nyholm	28.8.2013 – 4.10.2013	30.5.2014 – 22.7.2014	1.9.2016 – 27.10.2016
Savonlinja	28.8.2013 – 4.10.2013	30.5.2014 – 22.7.2014	–
TLO ⁵⁰²	28.8.2013 – 4.10.2013	30.5.2014 – 22.7.2014	–

⁴⁹⁹ Ks. kohta 50 ja siinä viitatus liite F.207; ja liite F.209.

⁵⁰⁰ Ks. kohta 55 ja siinä viitatus liite F.215; ja liite F.217.

⁵⁰¹ Asianosaiskohtaisen vastuun perusteet ilmenevät edellä luvusta 9.9.2 .

⁵⁰² TLO sulautui LS-Liikennelinjoihin 31.12.2020. Sulautumisen johdosta TLO:n rikkomisesta aiheutuva vastuu on siirtynyt LS-Liikennelinjoille, joka on tässä asiassa asianosainen TLO:n sijaan. Ks. luku 10.2.2 .

10 Seuraamusmaksu

10.1 Sovellettavat säännökset

266. Kilpailulain 12 §:n mukaan elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle, joka rikkoo 5 tai 7 §:n taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklan säännöksiä, määrätään seuraamusmaksu, jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin perusteettomana. Seuraamusmaksu voidaan määrätä myös sellaiselle elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle, jolle rikkomukseen osallistunut elinkeinotoiminta on siirtynyt yrityskaupan tai muun yritysjärjestelyn seurauksena.
267. Kilpailulain 13 §:n mukaan seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin, ja sitä määrättäessä on otettava huomioon rikkomuksen laatu ja laajuus, moitittavuuden aste sekä rikkomuksen kesto aika. Seuraamusmaksu saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän liikevaihdosta siltä vuodelta, jona elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä viimeksi osallistui rikkomukseen.

10.2 Seuraanto

10.2.1 Arvioinnin perusteet

268. Kilpailulain 12 § 1 momentin mukaan seuraamusmaksusta vastaa ensisijaisesti rikkomukseen osallistunut elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä. Kilpailulain 4 §:n 1 momentin sisältämä elinkeinonharjoittajan määritelmä selventää sitä, mille taloudelliselle kokonaisuudelle seuraamusmaksu määrätään. Lainkohdan vastatessa SEUT 101 artiklan 1 kohdan mukaista yrityksen käsitettä määritellään kyseinen taloudellinen kokonaisuus unionin oikeuden mukaisesti.⁵⁰³
269. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kilpailuoikeudessa sovelletaan lähtökohtaisesti yrityskohtaisen vastuun periaatetta, jonka perusteella kilpailunrajoitukseen syyllistyneet ovat siitä myös vastuussa.⁵⁰⁴ Vastuu on elinkeinonharjoittajalla niin pitkään, kun se oikeushenkilönä on olemassa.⁵⁰⁵
270. Edellä kuvattu yhtiökohtaisen vastuun periaate on kilpailulain esitöiden mukaan pääsääntö myös erilaisissa yrityskaupoissa ja muissa yritysjärjestelyissä.⁵⁰⁶ Kilpailulain 12 §:n 2 momentin mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä myös sellaiselle elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien

⁵⁰³ HE 88/2010 vp., s. 57.

⁵⁰⁴ Asia C-434/13 P *Parker Hannifin Manufacturing Srl ja Parker-Hannifin Corp. v. komissio*, kohta 39; sekä KHO:2018:78, s. 42.

⁵⁰⁵ KHO:2018:78, s. 42.

⁵⁰⁶ HE 88/2010 vp., s. 58.

yhteenliittymälle, jolle rikkomukseen osallistunut elinkeinotoiminta on siirtynyt yrityskaupan tai muun yritysjärjestelyn seurauksena. Jos rikkomukseen osallistunut elinkeinonharjoittaja sulautuu hankkijaan ja lakkaa olemasta erillisenä oikeushenkilönä, vastuu koko rikkomuksen ajalta siirtyy vastaanottavalle yhtiölle.⁵⁰⁷

271. Liiketoimintakaupoille puolestaan on ominaista, että ostaja hankkii kaupassa tietyt varallisuuserät niihin liittyvine vastuineen. Markkinoilla toiminut oikeushenkilö jää myyjän haltuun ja kilpailuoikeudellinen vastuu jää pääsääntöisesti myyjän kannettavaksi. Tällöin kilpailuoikeudellinen vastuu ennen kauppaa tapahtuneesta rikkomuksesta on myyjällä ja, jos rikkomusta jatketaan, kaupan jälkeiseltä ajalta ostajalla.⁵⁰⁸

10.2.2 Arviointi tässä asiassa

272. TLO sulautui LS-Liikennelinjoihin 31.12.2020, minkä seurauksena TLO purkautui ja lakkasi olemasta erillinen oikeushenkilö.⁵⁰⁹ LS-Liikennelinjat jatkoi 1.1.2021 TLO:n liiketoimintaa, johon TLO:n kilpailusääntöjen rikkominen liittyi.
273. Yhtiökohtaisen vastuun periaatteen mukaisesti TLO oli vastuussa kilpailurikkomuksesta sen alusta alkaen aina 31.12.2020 saakka, jolloin se sulautui LS-Liikennelinjoihin ja TLO lakkasi olemasta erillinen oikeushenkilö. TLO:n varat ja velat mukaan lukien vastuu kilpailusääntöjen rikkomisesta siirtyivät mainittuna ajankohtana LS-Liikennelinjoille. Näin ollen vastuu TLO:n rikkomuksesta koko rikkomuksen ajalta on siirtynyt LS-Liikennelinjoille.

10.3 Seuraamusmaksun määräämisen lähtökohta

274. Riittävän suurella seuraamusmaksulla on kaksi tehtävää: ensinnäkin seuraamusmaksu on kilpailunrajoitukseen syyllistyneelle elinkeinonharjoittajalle rangaistuksen luonteinen hallinto-oikeudellinen sanktio. Toiseksi seuraamusmaksun tulee tehokkaasti estää kilpailunrajoitukseen ryhtyminen, sen jatkaminen sekä uusiminen.
275. Kilpailulain 13 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana seuraamusmaksun määräämisessä on, että sillä tulee olla riittävä yleis- ja erityisestävä vaikutus.⁵¹⁰ Tämä saavutetaan vain, jos seuraamusmaksun suuruus on sellainen, ettei kielletty kilpailun rajoittaminen ole rajoitukseen osallistuville elinkeinonharjoittajille kannattavaa. Kiinnijäämisestä seuraavan sanktion on oltava ankarampi kuin rajoituksella saavutettava hyöty, jotta seuraamusmaksulla olisi ennaltaehkäisevä vaikutus. Pienet, saavutettuun hyötyyn nähden vähäiset

⁵⁰⁷ HE 88/2010 vp., s. 58. Ks. myös yhdistetyt asiat T-259/02–T-264/02 ja T-271/02 *Raiffeisen Zentralbank Österreich AG ym.*, kohta 326.

⁵⁰⁸ HE 88/2010 vp., s. 58.

⁵⁰⁹ Liite A.30, s. 1.

⁵¹⁰ HE 88/2010 vp., s. 58.

sakkorangaistukset eivät toimi yleis- eivätkä erityisestävästi toivotulla tavalla.⁵¹¹

276. Seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin, ja sitä määrättäessä on otettava huomioon muun muassa rikkomuksen laatu, laajuus, moitittavuuden aste sekä rikkomuksen kesto aika.

10.4 Tarkasteltavana olevan menettelyn arviointi

10.4.1 Rikkomuksen laatu

277. Esillä olevassa asiassa on kyse TLO:n ja LS-Liikennelinjojen nimissä annetuista yhteisyritysten osakkaiden yhteistarjouksista. Yhteistarjoukset muodostivat yhtenä kokonaisuutena pidettävän uusitun rikkomuksen, jonka tavoitteena oli yhteensovittaa osakasyhtiöiden kilpailukäyttäytyminen asiassa tarkastelluissa tarjouskilpailuissa ja korvata kilpailun riskit asianosaisten välisellä käytännön yhteistyöllä. Menettelyllä rajoitettiin osakasyhtiöiden mahdollisuutta määrittää itsenäisesti ne toimintatavat, joita ne aikoivat noudattaa markkinoilla, ja sillä estettiin normaalin kilpailuprosessin kulku vahvistamalla hinnat ja jakamalla asiassa tarkasteltujen tarjouskilpailujen kattamat markkinat osakasyhtiöiden kesken. Menettelyllä osakasyhtiöt poistivat väliltään kaiken kilpailupaineen ja siten myös tavanomaiseen kilpailuprosessiin kuuluvan riskin tarjouskilpailun häviämisestä, ja sillä manipuloitiin julkisen hankintasopimuksen tekemiseksi järjestettyjä tarjouskilpailuja vähentäen tarjouskilpailuissa annettujen tarjousten määrää ja hintakilpailua ja siten tilaajan käytettävissä olevia valinnanmahdollisuuksia. Yhteistarjoukset rajoittivat siten jo luonteensa puolesta kilpailua kilpailulain 5 §:n merkityksessä, ja menettelyssä oli näin ollen kyse selvästi lain kiellon vastaisesta toiminnasta.⁵¹²
278. Sopimukset, joilla kilpailijat poistavat väliltään kilpailupaineen korvaten tietoisesti kilpailun riskit välisellään käytännön yhteistyöllä, kuuluvat tarkoitukseensa puolesta kilpailua rajoittaviin sopimuksiin.⁵¹³ Kilpailijoiden väliset yhteistarjoukset on oikeuskäytännössä vakiintuneesti katsottu tarkoitukseen perustuviksi kilpailunrajoituksiksi.⁵¹⁴ Yhteistarjouksella vahvistetaan väistämättä yksi yhdenmukaistettu hinta ja sovitaan kyseisen tarjouskilpailun käsittelemien markkinoiden jakamisesta osapuolten kesken.⁵¹⁵

⁵¹¹ Asiaan on kiinnitetty huomiota jo kilpailulainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietinnössä vuodelta 1991, s. 80 ja 81. Tämä käy ilmi myös Euroopan komission vuoden 1998 sakkosuuntaviivoista: "Seuraamusmaksua määrättäessä on tarpeen ottaa huomioon muille talouden toimijoille ja erityisesti kuluttajille vahinkoa aiheuttaviin rikkomuksiin syylistyneen yrityksen todellinen taloudellinen kapasiteetti ja määrättävä sakon määrä tasolle, joka on riittävän ennaltaehkäisevä" (Suuntaviivat asetuksen n:o 17/15 artiklan 2 kohdan ja perustamissopimuksen 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennassa, EYVL 98/C 9/03, s. 3).

⁵¹² Ks. luku 9.7.2.

⁵¹³ Ks. asia C-209/07 *Beef Industry Development ja Barry Brothers*, kohta 34; ja asia C-307/18 *Generics UK ym.*, kohta 78 ja 83.

⁵¹⁴ Ks. kohta 183.

⁵¹⁵ Ks. kohdat 127 ja 140.

279. Unionin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan keskenään kilpailevien yritysten välinen hintayhteistyö kuuluu luonteensa ja vaikutustensa puolesta kaikkein vakavimpiin kilpailunrajoituksiin.⁵¹⁶ Horisontaalisen hintojen vahvistamisen on vakiintuneesti katsottu niin todennäköisesti johtavan haitallisiin vaikutuksiin hintojen, tuotteiden ja palveluiden määrän tai laadun kannalta, ettei rikkomuksen toteaminen edellytä kilpailunvastaisten vaikutusten todentamista.⁵¹⁷
280. Samoin markkinoiden jakamiseen tähtäävien sopimusten on katsottu jo luonteensa puolesta haittaavan normaalin kilpailun asianmukaista toimintaa. Markkinoiden jakamista merkitsevää menettelyä on sellaisenaan kotimaisen ja unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä muodostuneen oikeusperiaatteen mukaisesti pidettävä tarkoitukseen perustuvana kilpailurikkomuksena riippumatta siitä, miten markkinoiden jakaminen on kussakin yksittäistapauksessa toteutettu.⁵¹⁸
281. Kokonaisuutena arvioiden asianosaisten rikkomuksessa on kyse laadultaan vakavasta kilpailunrajoituksesta. Yksittäisten asianosaisten rikkomuksen vakavuutta arvioidaan jäljempänä luvussa 10.5 .

10.4.2 Rikkomuksen laajuus

282. Rikkomuksen laajuuden osalta tulee kiinnittää huomiota sen maantieteelliseen ja taloudelliseen laajuuteen. Kotimaisessa oikeuskäytännössä on vakiintuneesti arvioitu rikkomuksen maantieteellistä laajuutta erityisesti sen mukaan, onko kyseessä valtakunnallinen vai alueellinen rikkomus.⁵¹⁹ Seuraamusmaksuesityksen kohteena oleva menettely kohdistui Föli-liikenteen tarjouskilpailuihin eli Turun, Kaarinan, Raision, Naantalin, Liedon ja Ruskon kuntien alueen paikallis- ja seutuliiikenteen markkinoihin. Näin ollen kyse on alueellisesta rikkomuksesta.
283. Rikkomuksen taloudellista laajuutta arvioitaessa tarkastellaan esimerkiksi rikkomuksen kohteena olevien markkinoiden kokoa ja niiltä rikkomuksesta vastuussa oleville elinkeinonharjoittajille kertynyttä liikevaihtoa.⁵²⁰ Viraston tarkasteleman tarjouskilpailun 3/2013 kaikkien kohteiden yhteenlaskettu arvo oli noin 30 miljoonaa euroa, tarjouskilpailun 1/2014 arvo noin 3,5 miljoonaa euroa ja tarjouskilpailun 2/2016 arvo noin 27 miljoonaa euroa.⁵²¹ Kolmen tarjouskilpailun yhteenlaskettu arvo oli siis noin 60 miljoonaa euroa. Tarjouskilpailun 3/2013 kaikista kohteista vuosittain saatava liikevaihto oli

⁵¹⁶ Asia C-172/14 *ING Pensii*, kohta 32; yhdistetyt asiat T-374/94 ym. *European Night Services v. komissio*, kohta 136; asia C-286/13 *P Dole Food ja Dole Fresh Food Europe v. komissio*, kohdat 113–115; ks. myös KHO 2009:83, kohta 656.

⁵¹⁷ Asia C-67/13 *P Groupement des cartes bancaires (CB) v. komissio*, kohdat 49–51, 57 ja 58.

⁵¹⁸ KHO 2019:98, kohdat 877–878 ja 881 oikeuskäytäntöviitteineen.

⁵¹⁹ Ks. esim. KHO 2009:83, kohdat 1233–1235.

⁵²⁰ Ks. esim. asia C-510/06 *P Archer Daniels Midland Co. v. komissio*, kohta 74.

⁵²¹ Tarjouskilpailun arvo on laskettu kertomalla voittanut tarjoushinta sopimuskauden kestolla optiovuodet huomioiden. Ks. liite F.186, s. 3; liite F.202, s. 3; liite F.211, s. 2, kohta 3; liite F.197, s. 5–7; liite F.208, s. 3; ja liite F.216, s. 2.

noin 3,5 miljoonaa euroa, tarjouskilpailusta 1/2014 450 000 euroa ja tarjouskilpailusta 2/2016 2,8 miljoonaa euroa.⁵²² Tarjouskilpailuista yhteisyrityksille kertynyt liikevaihto jaettiin TLO:n osalta ainakin vuoteen 2016 saakka ja LS-Liikennelinjojen osalta ainakin vuoteen 2019 saakka asianosaisten kesken etukäteen sovittujen periaatteiden mukaisesti.⁵²³

284. Tilaaja on ostanut Turun seudun joukkoliikennejärjestelmän puitteissa joukkoliikennepalveluita vuosien 2013 ja 2019 välisenä aikana vuosittain noin 35–50 miljoonalla eurolla.⁵²⁴ Kyseisenä aikana tilaaja on ostanut joukkoliikennepalveluita LS-Liikennelinjoilta vuosittain noin 8,7–11,9 miljoonalla eurolla ja TLO:lta noin 1,3–13,6 miljoonalla eurolla.⁵²⁵ TLO:n ja LS-Liikennelinjojen osuus tilaajan maksamista joukkoliikennesuoritteista on siten ollut varsin merkittävä.⁵²⁶

10.4.3 Moitittavuuden aste

285. Rikkomuksen moitittavuuden astetta voivat kuvastaa esimerkiksi elinkeinonharjoittajan osallisuuden luonne rikkomuksessa, rikkomuksen uusiminen, mahdolliset toimenpiteet rikkomuksen lopettamiseksi, rikkomuksen vahingollisuus yhteiskunnalle ja rikkomuksella saavutettu hyöty.⁵²⁷ Osallisuuden luonnetta kuvaa muun muassa elinkeinonharjoittajan johtajuus tai aloitteellisuus kilpailunrajoituksessa. Huomiota kiinnitetään myös kilpailunrajoitukseen osallistumisen aktiivisuuteen, liittymisen omaehtoisuuteen ja muiden painostamiseen.⁵²⁸
286. Kotimaisessa oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota myös siihen, onko elinkeinonharjoittajalla markkinavoimaa ja siitä seuraavaa todellista mahdollisuutta vaikuttaa olennaisesti markkinoiden toimivuuteen ja muiden yhtiöiden asemaan.⁵²⁹
287. Unionin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kilpailunvastaisen menettelyn vaikutukset eivät ole ratkaiseva peruste arvioitaessa seuraamusmaksun asianmukaista määrää. Kun kyse on vakavasta kilpailunrajoituksesta, seuraamusmaksun määrän arvioinnissa tulee vaikutusten sijaan kiinnittää ensisijaisesti huomiota menettelyn luonteeseen.⁵³⁰ Rikkomuksella saavutettua hyötyä ei myöskään voida pitää edellytyksenä seuraamusmaksun

⁵²² Ks. liite F.197, s. 5–7; liite F.208, s. 3; ja liite F.216, s. 2.

⁵²³ Liikevaihto on jaettu osakkaille niiden [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]

[] TLO ja LS-Liikennelinjat ovat saaneet niille kertyneestä liikevaihdosta [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:] osuuden, ks. kohdat 72 ja 83.

⁵²⁴ Ks. kohta 25 ja siinä oleva Taulukko 1.

⁵²⁵ Ks. kohta 25 ja siinä oleva Taulukko 1.

⁵²⁶ Kohdissa 283 ja 284 esitettyjen tietojen osalta tulee huomata seuraava eroavaisuus: kohdassa 283 esitetyt tarjouskilpailuiden arvoa koskevat tiedot perustuvat liikevaihtoon, jonka asianosaiset ovat odottaneet liikennöinnistä saavansa, kun taas kohdassa 284 esitetyt tiedot perustuvat tilaajan toteutuneisiin ostoihin.

⁵²⁷ HE 88/2010 vp, s. 58.

⁵²⁸ KHO 2009:83, kohdat 1202, 1217 ja 1262.

⁵²⁹ KHO 2009:83, kohta 1202.

⁵³⁰ Ks. esim. asia T-90/11 *ONP ym. v. komissio*, kohta 371; asia T-138/07 *Schindler Holding ym. v. komissio*, kohta 222; asia C-194/99 *P Thyssen Stahl v. komissio*, kohta 118; ja asia C-408/12 *P YKK Corporation ym. v. komissio*, kohdat 24–30.

määräämiselle. Rikkomuksesta aiheutuneen vahingon määrä tai siihen osallistuneille aiheutunut taloudellinen hyöty voi kuitenkin vaikuttaa määrätävän seuraamusmaksun suuruuteen.⁵³¹ Tällöinkin saavutettua hyötyä on pidetty seuraamusmaksua korottavana seikkana.⁵³² Kun kyse on sellaisinaan vakavista rikkomuksista, kuten hintojen vahvistamisesta ja markkinoiden jakamisesta, seuraamusmaksun suuruutta määrittäessä erityistä merkitystä on annettava paitsi rikkomuksen suunnitelmallisuuteen liittyville seikoille myös kysymyksessä olevan markkinan erityispiirteille sekä sille haitalle, jota tällaisesta kilpailurikkomuksesta on aiheutunut unionin lainsäädännön tavoitteiden toteutumiselle.⁵³³

288. Kuten edellä on tuotu esille, lainsäätäjän tavoitteena oli edistää julkisten joukkoliikennemarkkinoiden avautumista kilpailulle.⁵³⁴ Myös tilaaja on pyrkinyt osaltaan tehostamaan kilpailua määrittelemällä hankintakohteet siten, että myös pienempien liikenteenharjoittajien on ollut mahdollista voittaa tarjouskilpailuja.⁵³⁵ Asianosaisten menettely oli ristiriidassa lainsäätäjän tavoitteen kanssa. Menettelyn seurauksena tilaaja sai esillä olevissa tarjouskilpailuissa vähemmän kilpailevia tarjouksia, eikä kilpailu ollut näin ollen yhtä tehokasta kuin se olisi ilman menettelyä ollut.
289. Tarjouskilpailumenettelyyn kohdistuvat kilpailunrajoitukset vahingoittavat suoraan julkisten palvelujen tuotantoa, mutta menettelyn mahdolliset haitalliset hintavaikutukset ovat omiaan kohdistumaan viime kädessä myös kuluttajiin. Ne voivat johtaa matkalippujen hintojen korotuksiin, palvelujen laadun ja määrän heikkenemiseen tai julkisen tuen määrän kasvuun. Kaikissa näissä tapauksissa vaikutukset ovat omiaan kohdistumaan viime kädessä kuluttajiin tai laajemminkin kaikkiin Föli-kuntien veronmaksajiin.⁵³⁶ Lisäksi tarjouskilpailumenettelyyn kohdistuvat kilpailunrajoitukset ovat omiaan heikentämään yleistä luottamusta tarjouskilpailuprosessin toimivuuteen ja ne ovat näin ollen erittäin haitallisia yksittäisen tarjouskilpailun lisäksi laajemmin koko kansantalouden kannalta.
290. Kilpailuneuvosto katsoi vuonna 1998 poikkeuslupa-asiassa antamassaan päätöksessä, että tuolloin TLO:ssa harjoitettu yhteistyö oli kilpailunrajoituksesta annetun lain 6 §:n 1 kohdassa kiellettyä hintayhteistyötä, minkä lisäksi TLO:n ja sen osakkaiden väliset sopimusehdot sisälsivät piirteitä kielletystä

⁵³¹ KHO 2019:98 *Matkahuolto ym.*, kohta 1495; KHO 2009:83, kohta 1174; KHO 14.6.2013 T 1993, s. 49; ja KHO päätös 3713/2019. Ks. myös HE 88/2010 vp, s. 59. Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ks. esim. asiat T-241/01 *SAS v. komissio*, kohdat 146–147 ja 149; asia T-110/07 *Siemens AG v. komissio*, kohdat 285–287; ja asia T-195/06 *Solvay Solexis v. komissio*, kohta 197.

⁵³² Asia T-195/06 *Solvay Solexis v. komissio*, kohta 205.

⁵³³ KHO 2019:98 *Matkahuolto ym.*, kohta 1496.

⁵³⁴ Joukkoliikennemarkkinoiden sääntelystä ks. luku 6.1.

⁵³⁵ Kohta 22.

⁵³⁶ Ks. tilaajan tarjouskilpailuissa soveltamasta bruttokustannusmallista kohta 23.

markkinoidenjakokartellista ja tuotannon rajoittamisesta.⁵³⁷ Kilpailuneuvoston päätöksen kohteena oli sama TLO:n osakkaiden välinen osakassopimus, joka ohjasi asianosaisten yhteistyötä myös nyt käsillä olevien yhteistarjousten osalta.⁵³⁸ Näin ollen asianosaisten olisi vähintään pitänyt olla tietoisia toimintansa lainvastaisuudesta.

291. Asianosaiset hyötyivät esillä olevasta kilpailua rajoittavasta yhteistyöstä. Osallistumalla tarjouskilpailuihin yhdessä osapuolet poistivat tavanomaiseen kilpailuun kuuluvan kilpailupaineen väliltään sekä korvasivat kilpailun riskit välisellään käytännön yhteistyöllä. Menettelyllä sekä yhteisyritykset että niiden osakkaat pystyivät varmistumaan siitä, että ne saivat ennalta määritellyn prosenttiosuuteen perustuvan osan yhteisyritysten voittamista tarjouskohteista samalla, kun tavanomaiseen kilpailuun kuuluva epävarmuus tarjouskilpailun häviämisestä ei vaikuttanut niiden keskinäiseen kilpailuasetelmaan. Yhteistyön avulla asianosaiset pystyivät ylläpitämään valitsevat markkinaolosuhteet sekä turvaamaan markkinaosuutensa vähintään tarkasteltujen tarjouskilpailujen kattamilta osin.⁵³⁹ Virastolle ei ole esitetty riittävää näyttöä siitä, että menettelystä olisi aiheutunut merkittäviä tehokkuusetuja, jotka olisivat välittyneet kuluttajille.⁵⁴⁰
292. Osapuolten yhteistyö TLO:n ja LS-Liikennelinjojen piirissä oli ainakin osittain avointa ja julkista. TLO tai LS-Liikennelinjat ei kuitenkaan ilmoittanut tarjouksissaan käyttävänsä alihankkijoita palvelujen tuottamiseen tai toimivansa ryhmittymänä, eivätkä asianosaiset siten rikkomuksen aikana toimineet läpinäkyvästi suhteessa tilaajaan.⁵⁴¹ Näin ollen asiassa on myös perusteita arvioida, että kilpailunrajoituksen osapuolten tosiasiallinen yhteinen tarkoitus pyrittiin pitämään salassa. Vaikka menettelyyn ei liittynyt erityisiä osapuolten keskinäisiä salaiseksi luonnehdittavissa olevia tapaamisia tai muuta kilpailurikkomuksille tyypillistä salaista yhteydenpitoa tai kanssakäymistä, tälle seikalle ei voida antaa merkitystä kilpailurikkomuksen moitittavuutta arvioitaessa.⁵⁴²

10.4.4 Rikkomuksen kesto

293. Esillä olevassa asiassa on kyse yhtenä kokonaisuutena pidettävästä uudesta rikkomuksesta, joka muodostui kilpailunvastaisten yhteistarjousten

⁵³⁷ Kilpailuneuvoston päätös asiassa 975/67/95, annettu 31.3.1998, s. 27. Kilpailuneuvoston samana päivänä antamassa julkista hankintaa koskevassa ratkaisussa kilpailuneuvosto myös katsoi TLO:n osakkaiden antamaan yhteistarjoukseen perustuneen tarjousyhteistyön muodostaneen vanhan kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) 5 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisen tarjouskartellin, ks. kilpailuneuvoston päätös 30.3.1998, dnro 1/359/98 *Matka-Autot Oy*, s. 13.

⁵³⁸ Asianosaiset olivat jo kilpailuneuvoston päätöksessä tarkastellun osakassopimuksen osapuolia tai ne ovat tulleet sopimuksen osapuoliksi TLO:n osakkuuden myötä, ks. kohta 57.

⁵³⁹ Ks. luku 9.5.3, erityisesti kohta 144 ja kohta 187.

⁵⁴⁰ Luku 9.8 ja liite 2.

⁵⁴¹ TLO ja LS-Liikennelinjat ilmoittivat käyttävänsä alihankkijoita tarjouskilpailujen kohteena olleiden liikennöintipalvelujen tuottamisessa vasta rikkomuksen jo päättyttyä, ks. kohdat 47 ja 56.

⁵⁴² Ks. KHO 2019:98 *Matkahuolto ym.*, kohta 1505 oikeuskäytäntöviitteineen.

antamisesta kolmessa erillisessä tarjouskilpailussa.⁵⁴³ Rikkomus muodostui seuraavista ajanjaksoista:

- 28.8.2013 – 4.10.2013
- 30.5.2014 – 22.7.2014
- 1.9.2016 – 27.10.2016

294. Rikkomuksen kokonaiskesto oli siten 149 päivää, eli noin 5 kuukautta.

295. Virasto toteaa, ettei yksittäisistä tarjouskilpailuissa annetuista yhteistarjouksista muodostuneen kilpailunrajoituksen keston tarkastelu anna edustavaa kuvaa menettelyn haitallisuudesta tai moitittavuudesta. Yksittäisissä tarjouskilpailuissa toteutettu tarjousyhteistyö on luonteensa puolesta rikkomus, jossa varsinaisen yhteistyön kesto on jo lähtökohtaisesti verrattain lyhyt, mutta menettelyn laatu itsessään ja verovaroin rahoitettaviin palveluihin kohdistuvana periaatteellisestikin vakava.⁵⁴⁴

10.4.5 Seuraamusmaksun vanhentuminen

296. Kilpailulain 19 §:n mukaan seuraamusmaksua ei saa määrätä 5 §:n rikkomisesta, ellei esitystä markkinaoikeudelle ole tehty viiden vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkominen tapahtui, tai jatkettuna rikkomisen osalta viiden vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkominen päättyi.⁵⁴⁵ Viraston toimenpiteet kilpailunrajoituksen tutkimiseksi aloittavat vanhentumisaajan kulumisen alusta.⁵⁴⁶ Seuraamusmaksua ei kuitenkaan saa määrätä, jos esitystä markkinaoikeudelle ei ole tehty kymmenen vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkominen tapahtui, tai jatkettuna rikkomisen osalta kymmenen vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkominen päättyi.⁵⁴⁷ Yhtenä kokonaisuutena

⁵⁴³ Arvioitaessa yhtenä kokonaisuutena pidettävää uusittua rikkomusta seuraamusmaksua ei määrätä siltä ajanjaksolta, jolloin rikkominen on ollut keskeytyneenä, ks. yhdistetyt asiat T-147/09–148/09 *Trelleborg Industrie v. komissio*, kohta 88.

⁵⁴⁴ Ks. MAO 69/13 *Asunto-Väylä Oy ym.*, s. 52. Kyseisessä asiassa kahdessa julkisessa tarjouskilpailussa toteutettua tarjous- ja hintayhteistyötä ei menettelyjen luonne huomioon ottaen ollut niiden alueellisesta rajoittuneisuudesta ja suhteellisen lyhyestä ajallisesta kestoista huolimatta pidettävä vähäisinä. Ks. myös edellä kohta 258, jossa kuvastusta syystä virasto soveltaa tässä yhteistarjouksiin perustuvan kilpailurikkomuksen keston arvioinnissa tarjouskartelliasioissa muodostunutta oikeuskäytäntöä.

⁵⁴⁵ Seuraamusmaksun vanhentumista koskeva kilpailulain 19 §:n säännös on tarkoitettu vastaamaan EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 (jäljempänä, ”täytäntöönpanoasetus”) 25 artiklan vanhentumissäännöksiä, HE 88/2010 vp, s. 65–66.

⁵⁴⁶ Vanhentumisen katkaisevia Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimenpiteitä ovat esimerkiksi viraston päätökset tarkastuksen toimittamisesta tai viraston lähettämät selvityspyynnöt, ks. HE 88/2010 vp, s. 66. Oikeuskäytännössä vanhentumisen katkaiseviksi toimenpiteiksi on erityisesti katsottu komission kirjalliset tietojensaantipyynnöt, komission menettelyn aloittaminen ja väitetiedoksianto, asia T-410/03 *Hoechst v komissio*, kohta 222.

⁵⁴⁷ Täytäntöönpanoasetuksen 25 artiklan 3 kohdan mukaan vanhentumisaika keskeytyy päivänä, jona toimi annetaan tiedoksi vähintään yhdelle rikkomiseen osalliselle yritykselle tai yrityksen yhteenliittymälle. Artiklan 5 kohdan mukaan vanhentumisaika alkaa kulua uudelleen jokaisesta keskeytymisestä, ks. myös asia T-410/03 *Hoechst v komissio*, kohta 222; ja asia C-308/19 *Whiteland Import*, kohta 65.

pidettävän rikkomuksen vanhentumista arvioidaan samoin perustein riippumatta siitä, luonnehditaanko menettely uusituksi vai jatketuksi rikkomukseksi.⁵⁴⁸

297. Lehtisen Linja ja Savonlinja osallistuivat TLO:ssa toteutettuun yhtenä kokonaisuutena pidettävään uusittuun rikkomukseen, joka niiden osalta päättyi 22.7.2014.⁵⁴⁹ Ilman seuraamusmaksun vanhentumisen katkaisevia toimenpiteitä seuraamusmaksu olisi vanhentunut Lehtisen Linjan ja Savonlinjan osalta 22.7.2019. Ennen seuraamusmaksun vanhentumista virasto on kuitenkin suorittanut useita toimenpiteitä kilpailunrajoituksen selvittämiseksi, jotka ovat aloittaneet viiden vuoden vanhentumisajan kulumisen alusta.⁵⁵⁰ Seuraamusmaksu ei siten ole vanhentunut Lehtisen Linjan tai Savonlinjan osalta.⁵⁵¹

10.4.6 Yhteenveto

298. Esillä olevassa asiassa on kyse alueellisesta, mutta vakavasta ja moitittavasta kilpailulain 5 §:n vastaisesta kilpailunrajoituksesta, joka kesti yhteensä noin 5 kuukautta. Vaikka kilpailunvastaisille yhteistarjouksille tyypillisesti rikkomuksen kesto oli suhteellisen lyhyt, oli rikkomus taloudelliselta laajuudeltaan varsin merkittävä. Asianosaisille on siten määrättävä seuraamusmaksut, joilla on riittävä yleis- ja erityisestävä vaikutus.

10.5 Seuraamusmaksun määrän arviointi

299. Rikkomisen vakavuuden ja seuraamusmaksun suuruuden arvioinnissa on kyse kokonaisharkinnasta kussakin yksittäistapauksessa.⁵⁵² Seuraamusmaksu saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuneen elinkeinonharjoittajan liikevaihdosta siltä vuodelta, jolloin elinkeinonharjoittaja viimeksi osallistui rikkomukseen.

⁵⁴⁸ Täytäntöönpanoasetuksen 25 artiklan 2 kohdan mukaan vanhentumisaika alkaa kulua päivästä, jona rikkominen tapahtui. Jatketun tai uusitun rikkomisen osalta aika alkaa kulua siitä päivästä, jona rikkominen lakkaa. Ks. uusittua rikkomusta koskevan seuraamusmaksun vanhentumisesta yhdistetyt asiat T-147/09 ja T-148/09 *Trelleborg Industrie ja Trelleborg v. komissio*, kohdat 73–84 ja 93–95.

⁵⁴⁹ Ks. luvut 9.6.2 9.9.2.1 ja 9.10.2 .

⁵⁵⁰ Osa kilpailunrajoituksen tutkimiseksi suoritetuista toimenpiteistä on kohdistunut suoraan Lehtisen Linjaan ja Savonlinjaan. Virasto on toimittanut Lehtisen Linjalle kilpailulain 33 §:n nojalla selvityspyynnöt 18.2.2019 ja 6.3.2019, 38.1 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen Lehtisen Linjaa koskevan kilpailunrajoitusasian yksityiskohtaisesta selvittämisestä 27.5.2019 ja 33 §:n nojalla selvityspyynnöt 10.7.2019, 30.4.2020 ja 16.2.2021. Virasto on toimittanut Savonlinjalle päätöksen kilpailulain 35 §:ssä tarkoitetun tarkastuksen toimittamiseksi 24.5.2016, 38.1 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen Savonlinjaa koskevan kilpailunrajoitusasian yksityiskohtaisesta selvittämisestä 7.6.2016 sekä 33 §:n nojalla selvityspyynnöt 7.3.2018, 28.5.2018, 15.2.2019 ja 30.4.2020. Ks. viraston asiassa suorittamasta tarkastuksesta kohta 13.

⁵⁵¹ Vaikka esillä olevia rikkomuksia tarkasteltaisiin viraston näkemyksen vastaisesti erillisinä rikkomuksina, seuraamusmaksun esittämisoikeus ei olisi siinäkään tapauksessa vanhentunut. Virasto on suorittanut asiassa kilpailulain 35 §:ssä tarkoitetun tarkastuksen 24.5.2016, jolloin seuraamusmaksun esittämisoikeudelle asetettu vanhentumisaika on katkaistu kohdistamalla toimi täytäntöönpanoasetuksen 25 artiklan 3 kohdan mukaisesti vähintään yhdelle rikkomiseen osalliselle yritykselle tai yrityksen yhteenliittymälle.

⁵⁵² KHO 2019:98, kohta 1352.

300. Seuraamusmaksun enimmäismäärää määrittäessä otetaan huomioon se taloudellinen kokonaisuus, johon kilpailunrajoitukseen osallistuva elinkeinonharjoittaja kuuluu. Jos seuraamusmaksua on esitetty rikkomukseen osallistuneelle tytäryhtiölle ja 12 §:n 1 momentin perustelujen mukaisessa tilanteessa myös emoyhtiölle, 10 prosentin enimmäismäärä lasketaan konsernin maailmanlaajuisesta liikevaihdosta.⁵⁵³
301. Laissa asetettu 10 prosentin enimmäismäärä ei muodosta asteikkoa, jonka sisällä arviointi laissa asetettujen kriteerien nojalla tehtäisiin, vaan se toimii ainoastaan maksun enimmäismäärää rajoittavana leikkurina. Tämän ylärajan tarkoituksena on estää se, ettei elinkeinonharjoittajille tai niiden yhteenliittymille määrätä sellaisia seuraamusmaksuja, joita niiden ei voida olettaa pystyvän maksamaan. Liikevaihtoon perustuvalla enimmäismäärällä on siten erillinen ja kilpailunrajoituksen laatuun, laajuuteen ja kestoaikaan nähden itsenäinen tavoite.⁵⁵⁴ Leikkuria on sovellettu esimerkiksi niin sanotussa asfalttikartelliasianssa, jossa on vahvistettu, että seuraamusmaksun kokonaisarviointi on enimmäismäärän soveltamisesta erillinen asia.⁵⁵⁵

10.5.1 Seuraamusmaksujen määrät

302. Jalon Liikenne, Lehtisen Linja, Muurinen, Nyholm, Savonlinja, Citybus ja TLO osallistuivat vakavaan ja tarkoitukseen perustuvaan kilpailunrajoitukseen, jolla osapuolet yhteensovittivat keskinäisen kilpailukäyttäytymisensä ja korvasivat tietoisesti kilpailun riskit välisellään käytännön yhteistyöllä esillä olevissa tarjouskilpailuissa. TLO ja sen osakasyhtiöt Jalon Liikenne, Lehtisen Linja, Muurinen, Nyholm, Savonlinja ja Citybus saavuttivat yhteisymmärryksen kilpailunvastaisesta käytännön yhteistyöstä, mikä konkretisoitui osakasyhtiöiden TLO:n nimissä antamiin yhteistarjouksiin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014. LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöt Jalon Liikenne, Muurinen, Nyholm ja Citybus saavuttivat yhteisymmärryksen vastaavasta käytännön yhteistyöstä, mikä konkretisoitui kyseisten osakasyhtiöiden LS-Liikennelinjojen nimissä antamaan yhteistarjoukseen tarjouskilpailussa 2/2016.
303. Menettelyllä rajoitettiin osakasyhtiöiden mahdollisuutta määrittää itsenäisesti ne toimintatavat, joita ne aikoivat noudattaa markkinoilla, ja sillä estettiin normaalin kilpailuprosessin kulku vahvistamalla hinnat ja jakamalla asiassa tarkasteltujen tarjouskilpailujen kattamat markkinat osakasyhtiöiden kesken. Menettelyllä osakasyhtiöt poistivat väliltään kaiken kilpailupaineen ja siten myös tavanomaiseen kilpailuprosessiin kuuluvan riskin tarjouskilpailun häviämisestä, ja sillä manipuloitiin julkisen hankintasopimuksen tekemiseksi järjestettyjä tarjouskilpailuja vähentäen tarjouskilpailuissa annettujen tarjousten määrää ja hintakilpailua ja siten tilaajan käytettävissä olleita valinnanmahdollisuuksia.

⁵⁵³ HE 88/2010 vp, s. 59.

⁵⁵⁴ KHO 14.6.2013, dnro 277/2/10 T 1993, s. 46.

⁵⁵⁵ Ks. KHO 2009:83, kohdat 1218–1219.

304. Virasto esittää, että markkinaoikeus määrää asianosaisille jäljempänä yksilöidyt seuraamusmaksut.

10.5.1.1 Jalon Liikenne Oy

305. Jalon Liikenne oli sekä TLO:n että LS-Liikennelinjojen osakkeenomistaja koko rikkomuksen ajan.⁵⁵⁶ Jalon Liikenne ei osallistunut Föli-liikenteen tarjouskilpailuihin 3/2013, 1/2014 ja 2/2016 itsenäisesti, vaikka sillä olisi objektiivisesti arvioiden ollut siihen tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet.⁵⁵⁷ Itsenäisen tarjoamisen sijaan Jalon Liikenne osallistui tarjouskilpailuihin TLO:n ja LS-Liikennelinjojen nimissä annetuilla kilpailunvastaisilla yhteistarjouksilla.

306. Jalon Liikenteen edustaja E oli sekä TLO:n että LS-Liikennelinjojen hallituksen jäsen koko rikkomuksen ajan.⁵⁵⁸ Jalon Liikenteen edustaja E oli läsnä kaikissa kilpailunrajoituksen toteutuksen kannalta keskeisissä TLO:n yhtiökokouksissa ja hallituksen kokouksissa, ja näin ollen osallistui välittömästi sekä yhteistarjousten antamista että osakkaiden välisen käytännön yhteistyön järjestämistä koskevaan päätöksentekoon.⁵⁵⁹ Vastaavasti hallituksen jäsenenä Jalon Liikenteen edustaja E oli mukana päättämässä LS-Liikennelinjoissa toteutusta käytännön yhteistyöstä tarjouskilpailun 2/2016 osalta.⁵⁶⁰

307. Jalon Liikenteen aiempi edustaja K allekirjoitti 30.8.1994 TLO:n osakkaiden välisen osakassopimuksen,⁵⁶¹ jossa sovittiin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** järjestelmästä.⁵⁶² Vastaavasti Jalon Liikenteen edustaja E allekirjoitti 19.4.2001 ja 11.2.2002 LS-Liikennelinjojen osakkaiden väliset osakassopimukset, joissa myös sovittiin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** järjestelmästä,⁵⁶³ ja Jalon Liikenne oli LS-Liikennelinjojen alkuperäisen 19.4.2000 päivätyn osakassopimuksenkin osapuoli.⁵⁶⁴ Jalon Liikenteen edustaja E allekirjoitti 12.6.2014 Jalon Liikenteen ja TLO:n välisen sopimuksen henkilöstöpalvelujen käytöstä ja 25.5.2014 yhtiöiden välisen sopimuksen linja-autoliikenteen alihankinnasta,⁵⁶⁵ joita vastaavaan toimintaan Jalon Liikenne osallistui myös LS-Liikennelinjoissa.⁵⁶⁶ Toiminnallaan Jalon Liikenne osallistui aktiivisesti TLO:n osakassopimuksessa sovittuihin

⁵⁵⁶ Kohta 36, Taulukko 3; ja kohta 40, Taulukko 4.

⁵⁵⁷ Liite 1, kohdat 73, 184 ja 244.

⁵⁵⁸ Kohta 36, Taulukko 3; ja kohta 40, Taulukko 4.

⁵⁵⁹ Kohdat 59–63.

⁵⁶⁰ Kohta 75.

⁵⁶¹ Kohta 57. Tuolloin yhtiön nimi oli Åke Jalo Oy. Jalon Liikenteen yhtiöhistoriasta ks. kohta 28, alaviite 43.

⁵⁶² Kohta 69.

⁵⁶³ Kohta 81.

⁵⁶⁴ Kohta 73.

⁵⁶⁵ Kohta 61.

⁵⁶⁶ Kohta 156.

periaatteisiin perustuvan liiketoimintamallin käyttöönottamiseen LS-Liikennelinjoissa.⁵⁶⁷

308. TLO:n ja LS-Liikennelinjojen osakassopimuksissa sovittujen periaatteiden mukaisesti Jalon Liikenne tiesi saavansa osansa kaikkien TLO:n ja LS-Liikennelinjojen voittamien kohteiden liikennöinnistä ja tilaajan yhteisyrityksille maksamista tuloista. Yhteisyrityksissä sovellettujen **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**järjestelmien perusteella Jalon Liikenne hyötyi kilpailunvastaisesta yhteistyöstä riippumatta siitä, missä suhteessa se liikennöi yksittäisiä yhteisyritysten voittamia kohteita, ja yhteistarjoukset kasvattivat siten sen TLO:sta ja LS-Liikennelinjoista saamia kokonaistuloja.⁵⁶⁸
309. Viraston näyttö osoittaa, että Jalon Liikenne osallistui välittömästi kaikkeen kilpailunrajoituksen suunnittelua ja toteuttamista koskevaan toimintaan sekä myötävaikuttii yhteisen kilpailunvastaisen päämäärän tavoittelemiseen.⁵⁶⁹ Jalon Liikenteellä oli siten keskeinen rooli kilpailurikkomuksessa. Kokonaisuutena arvioiden ja ottaen huomioon luvussa 9.9 esitetty Jalon Liikenne oli oman osallistumisensa ohella tietoinen muiden asianosaisten suunnittelemasta tai toteuttamasta kilpailunvastaisesta yhteistyöstä ja niiden kilpailunvastaisista tavoitteista tai vähintään pystyi tämän kohtuudella ennakoimaan. Toiminnallaan Jalon Liikenne hyväksyi riskin menettelyyn osallistumisesta seuraavasta kilpailuoikeudellisesta vastuusta.
310. Kilpailurikkomuksen laatua, laajuutta, moitittavuuden astetta ja kestoja on kuvattu tarkemmin edellä luvuissa 9.10 ja 10.4 Jalon Liikenteen rikkomuksen vakavuuden ja yhtiölle esitettävän seuraamusmaksun arvioinnissa virasto on lisäksi ottanut huomioon erityisesti seuraavat seikat.
311. Jalon Liikenteen toiminta osoittaa aloitteellisuutta ja omaehtoisuutta kilpailunrajoituksen toteutuksessa. Jalon Liikenteen edustaja E allekirjoitti 28.8.2013 kaikki kolme TLO:n nimissä tarjouskilpailussa 3/2013 annettua osatarjousta, minkä lisäksi Jalon Liikenteen edustaja E vastasi tarjouskilpailuun 1/2014 annetun yhteistarjouksen valmistelusta yhdessä TLO:n toimitusjohtaja A:n kanssa.⁵⁷⁰ Jalon Liikenteen edustaja E myös nimenomaisesti lupautui "hoitamaan" yhden tarjouskilpailussa 1/2014 vaaditun erityisauton alihankintana.⁵⁷¹
312. Jalon Liikenne ei irtisanoutunut kilpailunrajoituksesta lainsäädännön ja vakiintuneen oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla julkisesti tai ilmoittamalla siitä viranomaisille. Jalon Liikenne on siten vastuussa yhtenä

⁵⁶⁷ Kohta 238.

⁵⁶⁸ Kohta 144.

⁵⁶⁹ Luvut 9.5.3.2 ja 9.9.2.1 .

⁵⁷⁰ Kohdat 46 ja 63.

⁵⁷¹ Kohta 63.

kokonaisuutena pidettävästä uusitusta rikkomuksesta ajalta 28.8.2013–4.10.2013, 30.5.2014–22.7.2014 ja 1.9.2016–27.10.2016.

313. Virasto on ottanut seuraamusmaksun määrän arvioinnissa huomioon komission suuntaviivat asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta⁵⁷² (jäljempänä ”sakkosuuntaviivat”). Seuraamusmaksun perusmäärän arvioinnissa virasto on ottanut lähtökohdaksi sen vuosittaisen liikevaihdon (myyntiarvo), jonka rikkomukseen osallistuneiden yritysten voidaan katsoa odottaneen yhteistarjouksellaan saavansa.⁵⁷³ Virasto on ottanut huomioon myös sen, että tarjouskilpailuista saatavat tulot oli tarkoitus jakaa asianosaisten kesken osakassopimuksissa sovittujen periaatteiden mukaisesti. Edellä esitetyn perusteella Jalon Liikenteen myyntiarvo kolmesta esillä olevasta tarjouskilpailusta yhteenlaskettuna on 1 202 944 euroa.⁵⁷⁴

314. Jalon Liikenteelle määrättävän seuraamusmaksun perusmäärä asettuu 390 957 euroon, kun laskennassa käytetään 15 prosentin osuutta yhtiön myyntiarvosta ja 0,5 vuoden kesto.⁵⁷⁵ Seuraamusmaksun perusmäärään on sisällytetty lisäsumma, joka on 25 prosenttia myyntiarvosta. Riittävän yleis- ja erityisestävän vaikutuksen saavuttaminen edellyttää tässä asiassa tavanomaista korkeamman lisäsumman käyttämistä, sillä edellä kuvatulla tavalla suuntaviivoja mukaillen määritelty seuraamusmaksun perusmäärä

⁵⁷² EUVL 2006 C 210/2, 1.9.2006.

⁵⁷³ Suuntaviivojen 13 kohdan mukaan komissio käyttää yleensä perusmäärän laskennassa käytettävänä myyntiarvona asiassa merkityksellisten tavaroiden tai palvelujen myynnistä saavutettua liikevaihtoa relevantilla markkinoilla sen ajanjakson viimeisenä täytenä vuotena, jona yritys osallistui rikkomiseen. Näin laskettu myyntiarvo ei kuitenkaan sovellu kilpailunvastaisista yhteistarjouksista määrättävän seuraamusmaksun määrän arviointiin muun muassa seuraavista syistä. Ensinnäkin kilpailunvastainen yhteistarjous rajoittaa kilpailua, vaikka yhteistarjous ei voittaisi tarjouskilpailua ja siihen osallisille ei siten kertyisi lainkaan sakkosuuntaviivoissa tarkoitettua liikevaihtoa. Toiseksi vaikka kilpailunvastainen yhteistarjous voittaisi tarjouskilpailun, siihen osallisille ei tavanomaisesti kerry suuntaviivoissa tarkoitettua liikevaihtoa rikkomiseen osallistumisen ajalta: hankintasopimus allekirjoitetaan ennen sen täytäntöönpanon aloittamista ja näin ollen liikevaihtoa alkaa kertyä vasta rikkomisen jo päätyttyä (kuten nyt esillä olevassa asiassa). Kolmanneksi kilpailunvastaiseen yhteistarjoukseen osalliselle ei kerry suuntaviivoissa tarkoitettua liikevaihtoa, jos se ei osallistu yhteistarjouksella voitetun hankintasopimuksen toteutukseen (kuten esillä olevassa asiassa tarjouskilpailussa 1/2014). Komission sakkosuuntaviivoissa on nimenomaisesti jätetty mahdollisuus poiketa 13 kohdan pääsäännöstä. Suuntaviivojen 37 kohdan mukaan ”[v]aikka näissä suuntaviivoissa esitellään yleiset sakon laskentamenetelmät, erityistapauksissa voi olla kuhunkin asiaan liittyvien erityispiirteiden vuoksi tai pelotevaikutuksen aikaansaamiseksi perusteltua, että komissio poikkeaa näistä menetelmistä tai 21 kohdassa vahvistetuista raja-arvoista.” Komissio on esimerkiksi eräässä tarjouskartelliasianssa laskenut seuraamusmaksun perusmäärän tarjoushetkellä odotettuun liikevaihtoon perustuen, ks. komission päätös 10.7.2013 asiassa AT.39748 *Automotive Wire*, kohdat 135 ja 137. Seuraamusmaksun perusmäärä on laskettu yritysten tarjoushetkellä odottamaan liikevaihtoon perustuen myös unionin jäsenvaltioiden kansallisissa yhteistarjousasioissa, ks. esimerkiksi Tukholman käräjäoikeuden ratkaisu 21.1.2014 asiassa T18896-10 *Däckia Aktiebolag ym. v. Konkursverket*, s. 147–148; ja Norjan kilpailuviranomaisen päätös 18.10.2016 asiassa V2016-7 *Johnny Birkeland Transport AS/Norva 24 AS – Lindum AS*, kohdat 394–396.

⁵⁷⁴ Myyntiarvo on laskettu kertomalla yhteistarjouksella tarjotut yksikköhinnat tilaajan tarjouspyynnön liitteessä arvioimilla yhden vuoden suoritelmäärillä. Jalon Liikenteen osuus näin saadusta tulosta oli tuolloin [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:] vähennettynä TLO:n 2,5 %:n osuudella ja LS-Liikennelinjojen [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:] osuudella. Ks. tarjoushinnoista liite F.197, s. 5; liite F.208, s. 3; ja liite F.216, s. 2. Ks. [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:] ja tulojen jaosta TLO:ssa liite B.86, s. 1, sekä yleisemmin liite B.64, s. 2, kohta 2. Tulojen jaosta LS-Liikennelinjoissa ks. liite B.82, s. 1.

⁵⁷⁵ Komission sakkosuuntaviivojen 21 kohdan mukaisesti sakon perusmäärässä huomioon otettava osuus myyntiarvosta on yleensä enintään 30 %. Kohdan 24 mukaan myyntiarvon perusteella määritetty määrä kerrotaan niiden vuosien lukumäärällä, joina yritys osallistui rikkomukseen. Alle kuusi kuukautta kestävät jaksot komissio laskee puolena vuotena.

ei ole rikkomuksen lyhyen keston vuoksi riittävällä tasolla suhteessa siihen merkittävään taloudelliseen hyötyyn, jonka Jalon Liikenne odotti kilpailunrajoituksella saavuttavansa hankintasopimusten koko ajalta.⁵⁷⁶ Jalon Liikenteen menettelyyn ei liity viraston näkemyksen mukaan sellaisia lieventäviä tai raskauttavia seikkoja, joiden perusteella seuraamusmaksuun tulisi tehdä mukautuksia.⁵⁷⁷

315. Seuraamusmaksu saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuneen elinkeinonharjoittajan liikevaihdosta siltä vuodelta, jolloin elinkeinonharjoittaja viimeksi osallistui rikkomukseen.⁵⁷⁸ Jalon Liikenteen kokonaisliikevaihto tilikaudella 1.9.2016–31.8.2017 oli 6 857 009 euroa.

316. Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää, että markkinaoikeus määrää Jalon Liikenne Oy:lle 390 957 euron seuraamusmaksun.

10.5.1.2 Lehtisen Linja Oy

317. Lehtisen Linja oli TLO:n osakkeenomistaja rikkomuksen kestoajana 30.8.2014 saakka.⁵⁷⁹ Lehtisen Linja ei osallistunut Föli-liikenteen tarjouskilpailuun 3/2013 itsenäisesti, vaikka sillä olisi objektiivisesti arvioiden ollut siihen tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet.⁵⁸⁰ Itsenäisen tarjoamisen sijaan Lehtisen Linja osallistui tarjouskilpailuun TLO:n nimissä annetulla kilpailunvastaisella yhteistarjouksella.

318. Lehtisen Linja osallistui myös tarjouskilpailuun 1/2014 TLO:n nimissä annetulla yhteistarjouksella. Viraston arvion mukaan Lehtisen Linjalla ei olisi objektiivisesti arvioiden ollut tosiasiallisia ja konkreettisia mahdollisuuksia osallistua kyseiseen tarjouskilpailuun tai toteuttaa kohteiden liikennöintiä itsenäisesti.⁵⁸¹ Lehtisen Linja hyväksyi kuitenkin riskin siitä, että yhteistarjoukseen osallistui selvästi enemmän osapuolia

⁵⁷⁶ Komission sakkosuuntaviivojen 25 kohdan mukaan komissio sisällyttää perusmäärään määrän, joka on 15–25 prosenttia myyntiarvosta. Tämän tarkoituksena on estää yrityksiä osallistumasta hintojen vahvistamisesta, markkinaosuuksista ja tuotantorajoituksista tehtäviin horisontaalisiin sopimuksiin. Yleisestävän vaikutuksen on pystyttävä ennaltaehkäisemään nyt esillä olevan kaltaiset menettelyt, joilla pyritään estämään tai ainakin hidastamaan markkinoiden avautumista kilpailulle ja jotka ovat omiaan heikentämään luottamusta tarjouskilpailuprosessin toimivuuteen yleisesti ja ovat näin ollen erittäin haitallisia yksittäisen tarjouskilpailun lisäksi laajemmin koko kansantalouden kannalta, ks. kohdat 288 ja 289. Arvio Jalon Liikenteen kilpailunrajoituksella saavuttamasta hyödystä perustuu liikevaihtoon, jonka yhtiö on tarjouksenantohetkellä voinut odottaa saavansa tarkasteltavien tarjouskilpailujen liikennöinnistä koko sopimuskausiin optiovuodet mukaan lukien: yhteensä 11 015 724 euroa. Ks. sopimusten kestosta kohta 45, liite F.186, s. 3; kohta 49, liite F.202, s. 3; ja kohta 54, liite F.211, s. 1–2. Ks. myös rikkomuksen kestoajan arvioinnista kohdissa 258 ja 295 todettu.

⁵⁷⁷ Perusmäärään tehtävistä mukautuksista ks. sakkosuuntaviivojen kohdat 27–31.

⁵⁷⁸ Selvytyden vuoksi virasto toteaa, että myös sakkosuuntaviivojen mukaan sakko on enintään 10 prosenttia kunkin rikkomiseen osallisen yrityksen tai yritysten yhteenliittymän osalta sen edellisen tilikauden liikevaihdosta, ks. sakkosuuntaviivat, kohta 32.

⁵⁷⁹ Kohta 36, Taulukko 3.

⁵⁸⁰ Liite 1, kohta 88.

⁵⁸¹ Kohta 136 viittauksineen liitteeseen 1.

kuin kohteen liikennöimiseksi olisi ollut välttämätöntä, ja että yhteistarjous oli siten kilpailunvastainen.⁵⁸²

319. Vaikka Lehtisen Linjalla ei voida katsoa olleen mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuun 1/2014 itsenäisellä tarjouksella, osakasyhtiöiden käytännön yhteistyö TLO:n puitteissa oli kuitenkin omiaan rajoittamaan Lehtisen Linjan itsenäistä tarjouskäyttäytymistä ja esimerkiksi Lehtisen Linjan ja muiden osakasyhtiöiden keskinäistä yhteistyötä tai yhteistyötä TLO:n ulkopuolisten liikennöitsijöiden kanssa ja siten potentiaalisten kilpailevien konsortioiden muodostamista. Lehtisen Linjan osallisuus tähän käytännön yhteistyöhön oli omiaan rajoittamaan kilpailua kyseisessä tarjouskilpailussa ja siten tilaajan käsillä olleita valinnanmahdollisuuksia.⁵⁸³
320. Lehtisen Linjan edustaja F oli TLO:n hallituksen jäsen rikkomuksen kestoaikana 22.3.2015 saakka.⁵⁸⁴ Lehtisen Linjan edustaja F oli läsnä kaikissa kilpailunrajoituksen toteutuksen kannalta keskeisissä TLO:n yhtiökokouksissa ja hallituksen kokouksissa, ja näin ollen osallistui välittömästi sekä yhteistarjousten antamista että osakkaiden välisen käytännön yhteistyön järjestämistä koskevaan päätöksentekoon.⁵⁸⁵
321. Lehtisen Linjan edustaja F allekirjoitti 30.8.1994 TLO:n osakkaiden välisen osakassopimuksen,⁵⁸⁶ jossa sovittiin myös **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** järjestelmästä.⁵⁸⁷ TLO:n osakassopimuksessa sovittujen periaatteiden mukaisesti Lehtisen Linja tiesi saavansa osansa kaikkien TLO:n voittamien kohteiden liikennöinnistä ja tilaajan TLO:lle maksamista tuloista 30.8.2014 saakka. TLO:ssa sovelletun **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** järjestelmän perusteella Lehtisen Linja hyötyi kilpailunvastaisesta yhteistyöstä riippumatta siitä, missä suhteessa se liikennöi yksittäisiä TLO:n voittamia kohteita, ja yhteistarjoukset kasvattivat siten sen TLO:sta saamia kokonaistuloja.⁵⁸⁸
322. Viraston näyttö osoittaa, että Lehtisen Linja osallistui keskeisiltä osin kilpailunrajoituksen suunnittelua ja toteuttamista koskevaan toimintaan sekä myötävaikutti yhteisen kilpailunvastaisen päämäärän tavoittelemiseen TLO:ssa toteutettujen rikkomusten osalta.⁵⁸⁹ Kokonaisuutena arvioiden ja ottaen huomioon luvussa 9.9 esitetty Lehtisen Linja oli oman osallistumisensa ohella tietoinen muiden asianosaisten TLO:ssa suunnittelemasta tai toteuttamasta kilpailunvastaisesta yhteistyöstä ja niiden kilpailunvastaisista

⁵⁸² Kohta 136.

⁵⁸³ Kohta 136.

⁵⁸⁴ Kohta 36, Taulukko 3.

⁵⁸⁵ Kohdat 59–63.

⁵⁸⁶ Kohta 57.

⁵⁸⁷ Kohta 69.

⁵⁸⁸ Kohta 144.

⁵⁸⁹ Luvut 9.5.3.2 ja 9.9.2.1 .

tavoitteista tai vähintään pystyi tämän kohtuudella ennakoimaan. Toiminnallaan Lehtisen Linja hyväksyi riskin menettelyyn osallistumisesta seuraavasta kilpailuoikeudellisesta vastuusta.

323. Kilpailurikkomuksen laatua, laajuutta, moitittavuuden astetta ja kestoja on kuvattu tarkemmin edellä luvuissa 9.10 ja 10.4 Lehtisen Linjan rikkomuksen vakavuuden ja yhtiölle esitettävän seuraamusmaksun arvioinnissa virasto on lisäksi ottanut huomioon erityisesti seuraavat seikat.
324. Lehtisen Linjan toiminta osoittaa omaehtoisuutta kilpailunrajoituksen toteutuksessa. Lehtisen Linja ei irtisanoutunut kilpailunrajoituksesta lainsäädännön ja vakiintuneen oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla julkisesti tai ilmoittamalla siitä viranomaisille. Lehtisen Linja on siten vastuussa yhtenä kokonaisuutena pidettävästä uusitusta rikkomuksesta TLO:n nimissä annettujen yhteistarjousten osalta ajalta 28.8.2013–4.10.2013 ja 30.5.2014–22.7.2014.
325. Virasto on ottanut seuraamusmaksun määrän arvioinnissa huomioon komission sakkosuuntaviivat. Seuraamusmaksun perusmäärän arvioinnissa virasto on ottanut lähtökohdaksi sen vuosittaisen liikevaihdon (myyntiarvo), jonka rikkomukseen osallistuneiden yritysten voidaan katsoa odottaneen yhteistarjouksellaan saavansa.⁵⁹⁰ Virasto on ottanut huomioon myös sen, että tarjouskilpailuista saatavat tulot oli tarkoitus jakaa asianosaisten kesken osakassopimuksissa sovittujen periaatteiden mukaisesti. Edellä esitetyn perusteella Lehtisen Linjan myyntiarvo tarjouskilpailuista 3/2013 ja 1/2014 yhteenlaskettuna on 636 458 euroa.⁵⁹¹

⁵⁹⁰ Suuntaviivojen 13 kohdan mukaan komissio käyttää yleensä perusmäärän laskennassa käytettävänä myyntiarvona asiassa merkityksellisten tavaroiden tai palvelujen myynnistä saavutettua liikevaihtoa relevantilla markkinoilla sen ajanjakson viimeisenä täytenä vuotena, jona yritys osallistui rikkomiseen. Näin laskettu myyntiarvo ei kuitenkaan sovellu kilpailunvastaisista yhteistarjouksista määrättävän seuraamusmaksun määrän arviointiin muun muassa seuraavista syistä. Ensinnäkin kilpailunvastainen yhteistarjous rajoittaa kilpailua, vaikka yhteistarjous ei voittaisi tarjouskilpailua ja siihen osallisille ei siten kertyisi lainkaan sakkosuuntaviivoissa tarkoitettua liikevaihtoa. Toiseksi vaikka kilpailunvastainen yhteistarjous voittaisi tarjouskilpailun, siihen osallisille ei tavanomaisesti kerry suuntaviivoissa tarkoitettua liikevaihtoa rikkomiseen osallistumisen ajalta: hankintasopimus allekirjoitetaan ennen sen täytäntöönpanon aloittamista ja näin ollen liikevaihtoa alkaa kertyä vasta rikkomisen jo päätyttyä (kuten nyt esillä olevassa asiassa). Kolmanneksi kilpailunvastaiseen yhteistarjoukseen osalliselle ei kerry suuntaviivoissa tarkoitettua liikevaihtoa, jos se ei osallistu yhteistarjouksella voitettun hankintasopimuksen toteutukseen (kuten esillä olevassa asiassa tarjouskilpailussa 1/2014). Komission sakkosuuntaviivoissa on nimenomaisesti jätetty mahdollisuus poiketa 13 kohdan pääsäännöstä. Suuntaviivojen 37 kohdan mukaan "[v]aikka näissä suuntaviivoissa esitellään yleiset sakon laskentamenetelmät, erityistapauksissa voi olla kuhunkin asiaan liittyvien erityispiirteiden vuoksi tai pelotevaikutuksen aikaansaamiseksi perusteltua, että komissio poikkeaa näistä menetelmistä tai 21 kohdassa vahvistetuista raja-arvoista." Komissio on esimerkiksi eräässä tarjouskartelliasianssa laskenut seuraamusmaksun perusmäärän tarjoushetkellä odotettuun liikevaihtoon perustuen, ks. komission päätös 10.7.2013 asiassa AT.39748 *Automotive Wire*, kohdat 135 ja 137. Seuraamusmaksun perusmäärä on laskettu yritysten tarjoushetkellä odottamaan liikevaihtoon perustuen myös unionin jäsenvaltioiden kansallisissa yhteistarjousasioissa, ks. esimerkiksi Tukholman käräjäoikeuden ratkaisu 21.1.2014 asiassa T18896-10 *Däckia Aktiebolag ym. v. Konkurrensverket*, s. 147–148; ja Norjan kilpailuviranomaisen päätös 18.10.2016 asiassa V2016-7 *Johnny Birkeland Transport AS/Norva 24 AS – Lindum AS*, kohdat 394–396.

⁵⁹¹ Myyntiarvo on laskettu kertomalla yhteistarjouksella tarjotut yksikköhinnat tilaajan tarjouspyynnön liitteessä arvioimilla yhden vuoden suoritemääriillä. Lehtisen Linjan osuus näin saadusta tulosta oli tuolloin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]** vähennettynä TLO:n 2,5 %:n osuudella. Ks. tarjoushinnoista liite F.197, s. 5; ja liite F.208, s. 3. Ks. **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**, ja tulojen jaosta TLO:ssa liite B.86, s. 1, sekä yleisemmin B.64, s. 2, kohta 2.

326. Lehtisen Linjalle määrättävän seuraamusmaksun perusmäärä asettuu 206 849 euroon, kun laskennassa käytetään 15 prosentin osuutta yhtiön myyntiarvosta ja 0,5 vuoden kesto.⁵⁹² Seuraamusmaksun perusmäärään on sisällytetty lisäsumma, joka on 25 prosenttia myyntiarvosta. Riittävän yleis- ja erityisestävän vaikutuksen saavuttaminen edellyttää tässä asiassa tavanomaista korkeamman lisäsumman käyttämistä, sillä edellä kuvatulla tavalla suuntaviivoja mukaillen määritelty seuraamusmaksun perusmäärä ei ole rikkomuksen lyhyen keston vuoksi riittävällä tasolla suhteessa siihen merkittävään taloudelliseen hyötyyn, jonka Lehtisen Linja odotti kilpailunrajoituksella saavuttavansa hankintasopimusten koko ajalta.⁵⁹³ Lehtisen Linjan menettelyyn ei liity viraston näkemyksen mukaan sellaisia lieventäviä tai raskauttavia seikkoja, joiden perusteella seuraamusmaksuun tulisi tehdä mukautuksia.⁵⁹⁴
327. Seuraamusmaksu saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuneen elinkeinonharjoittajan liikevaihdosta siltä vuodelta, jolloin elinkeinonharjoittaja viimeksi osallistui rikkomukseen. Lehtisen Linjan kokonaisliikevaihto tilikaudelta 1.7.2014–30.6.2015 oli 664 806 euroa.
328. Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää, että markkinaoikeus määrää Lehtisen Linja Oy:lle 66 481 euron seuraamusmaksun.

10.5.1.3 Linjaliikenne Muurinen Oy

329. Muurinen oli sekä TLO:n että LS-Liikennelinjojen osakkeenomistaja koko rikkomuksen ajan.⁵⁹⁵ Muurinen ei osallistunut Föli-liikenteen tarjouskilpailuihin 3/2013, 1/2014 ja 2/2016 itsenäisesti, vaikka sillä olisi objektiivisesti arvioiden ollut siihen tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet.⁵⁹⁶ Itsenäisen tarjoamisen sijaan Muurinen osallistui tarjouskilpailuihin TLO:n ja LS-Liikennelinjojen nimissä annetuilla kilpailunvastaisilla yhteistarjouksilla.

⁵⁹² Komission sakkosuuntaviivojen 21 kohdan mukaisesti sakon perusmäärässä huomioon otettava osuus myyntiarvosta on yleensä enintään 30 %. Kohdan 24 mukaan myyntiarvon perusteella määritetty määrä kerrotaan niiden vuosien lukumäärällä, joiina yritys osallistui rikkomukseen. Alle kuusi kuukautta kestävät jaksot komissio laskee puolena vuotena.

⁵⁹³ Komission sakkosuuntaviivojen 25 kohdan mukaan komissio sisällyttää perusmäärään määrän, joka on 15–25 prosenttia myyntiarvosta. Tämän tarkoituksena on estää yrityksiä osallistumasta hintojen vahvistamisesta, markkinaosuuksista ja tuotantorajoituksista tehtäviin horisontaalisiin sopimuksiin. Yleisestävän vaikutuksen on pystyttävä ennaltaehkäisemään nyt esillä olevan kaltaiset menettelyt, joilla pyritään estämään tai ainakin hidastamaan markkinoiden avautumista kilpailulle ja jotka ovat omiaan heikentämään luottamusta tarjouskilpailuprosessin toimivuuteen yleisesti ja ovat näin ollen erittäin haitallisia yksittäisen tarjouskilpailun lisäksi laajemmin koko kansantalouden kannalta, ks. kohdat 288 ja 289. Arvio Lehtisen Linjan kilpailunrajoituksella saavuttamasta hyödystä perustuu liikevaihtoon, jonka yhtiö on tarjouksenantohetkellä voinut odottaa saavansa tarkasteltavien tarjouskilpailujen liikennöinnistä koko sopimuskausilta optiovuodet mukaan lukien: yhteensä 5 389 941 euroa. Ks. sopimusten kestosta kohta 45, liite F.186, s. 3; ja kohta 49, liite F.202, s. 3. Ks. myös rikkomuksen kestoajan arvioinnista kohdissa 258 ja 295 todettu.

⁵⁹⁴ Perusmäärään tehtävistä mukautuksista ks. sakkosuuntaviivojen kohdat 27–31.

⁵⁹⁵ Kohta 36, Taulukko 3; ja kohta 40, Taulukko 4.

⁵⁹⁶ Liite 1, kohdat 108, 199 ja 263.

330. Muurisen edustaja H oli TLO:n hallituksen jäsen ja LS-Liikennelinjojen hallituksen puheenjohtaja koko rikkomuksen ajan.⁵⁹⁷ Muurisen edustaja H oli läsnä kaikissa kilpailunrajoituksen toteutuksen kannalta keskeisissä TLO:n yhtiökokouksissa ja hallituksen kokouksissa, ja näin ollen osallistui välittömästi sekä yhteistarjousten antamista että osakkaiden välisen käytännön yhteistyön järjestämistä koskevaan päätöksentekoon.⁵⁹⁸ Vastaavasti hallituksen puheenjohtajana Muurisen edustaja H oli mukana päättämässä LS-Liikennelinjoissa toteutusta käytännön yhteistyöstä tarjouskilpailun 2/2016 osalta.⁵⁹⁹
331. Muurisen aiempi edustaja L allekirjoitti 30.8.1994 TLO:n osakkaiden välisen osakassopimuksen,⁶⁰⁰ jossa sovittiin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**järjestelmästä.⁶⁰¹ Muurisen edustaja L allekirjoitti myös 19.4.2001 ja 11.2.2002 LS-Liikennelinjojen osakkaiden väliset osakassopimukset, joissa myös sovittiin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**järjestelmästä,⁶⁰² ja Muurinen oli LS-Liikennelinjojen alkuperäisen 19.4.2000 päivätyn osakassopimuksenkin osapuoli.⁶⁰³ Muurisen edustaja H allekirjoitti 12.6.2014 Muurisen ja TLO:n välisen sopimuksen henkilöstöpalvelujen käytöstä ja 24.5.2014 yhtiöiden välisen sopimuksen linja-autoliikenteen alihankinnasta,⁶⁰⁴ joita vastaavaan toimintaan Muurinen osallistui myös LS-Liikennelinjoissa.⁶⁰⁵ Toiminnallaan Muurinen osallistui aktiivisesti TLO:n osakassopimuksessa sovittuihin periaatteisiin perustuvan liiketoimintamallin käyttöönottamiseen LS-Liikennelinjoissa.⁶⁰⁶
332. TLO:n ja LS-Liikennelinjojen osakassopimuksissa sovittujen periaatteiden mukaisesti Muurinen tiesi saavansa osansa kaikkien TLO:n ja LS-Liikennelinjojen voittamien kohteiden liikennöinnistä ja tilaajan yhteisyrityksille maksamista tuloista. Yhteisyrityksissä sovellettujen **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**järjestelmien perusteella Muurinen hyötyi kilpailunvastaisesta yhteistyöstä riippumatta siitä, missä suhteessa se liikennöi yksittäisiä yhteisyritysten voittamia kohteita, ja yhteistarjoukset kasvattivat näin ollen sen TLO:sta ja LS-Liikennelinjoista saamia kokonaistuloja.⁶⁰⁷
333. Viraston näyttö osoittaa, että Muurinen osallistui välittömästi kaikkeen kilpailunrajoituksen suunnittelua ja toteuttamista koskevaan toimintaan sekä myötävaikuttii yhteisen kilpailunvastaisen päämäärän

⁵⁹⁷ Kohta 36, Taulukko 3; ja kohta 40, Taulukko 4.

⁵⁹⁸ Kohdat 59–63.

⁵⁹⁹ Kohta 75.

⁶⁰⁰ Kohta 57. Tuolloin yhtiön nimi oli Linjaliikenne Antti Muurinen Ky. Muurisen yhtiöhistoriasta, ks. kohta 30, alaviite 53.

⁶⁰¹ Kohta 69.

⁶⁰² Kohta 81.

⁶⁰³ Kohta 73.

⁶⁰⁴ Kohta 61.

⁶⁰⁵ Kohta 156.

⁶⁰⁶ Kohta 238.

⁶⁰⁷ Kohta 144.

tavoittelemiseen.⁶⁰⁸ Muurisella oli siten keskeinen rooli kilpailurikkomuksessa. Kokonaisuutena arvioiden ja ottaen huomioon luvussa 9.9 esitetty Muurinen oli oman osallistumisensa ohella tietoinen muiden asianosaisten suunnittelemasta tai toteuttamasta kilpailunvastaisesta yhteistyöstä ja niiden kilpailunvastaisista tavoitteista tai vähintään pystyi tämän kohtuudella ennakoimaan. Toiminnallaan Muurinen hyväksyi riskin menettelyyn osallistumisesta seuraavasta kilpailuoikeudellisesta vastuusta.

334. Kilpailurikkomuksen laatua, laajuutta, moitittavuuden astetta ja kestoja on kuvattu tarkemmin edellä luvuissa 9.10 ja 10.4 Muurisen rikkomuksen vakavuuden ja yhtiölle esitettävän seuraamusmaksun arvioinnissa virasto on lisäksi ottanut huomioon erityisesti seuraavat seikat.
335. Muurisen toiminta osoittaa aloitteellisuutta ja omaehtoisuutta kilpailunrajoituksen toteutuksessa. LS-Liikennelinjojen hallituksen puheenjohtajana Muurisen edustaja H vastasi tarjouskilpailussa 2/2016 LS-Liikennelinjojen nimissä annetun yhteistarjouksen laatimisesta yhdessä Citybusin edustaja D:n kanssa.⁶⁰⁹
336. Lisäksi Muurisen edustaja H vastasi LS-Liikennelinjojen operatiivisesta toiminnasta, kuten ajomestaripalveluista ja päivittäisistä hallinnollisista asioista.⁶¹⁰ Muurisen edustaja H myös ylläpiti LS-Liikennelinjoissa sovellettua **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**järjestelmää sekä vastasi siitä, että LS-Liikennelinjojen liikennöintikohteet jaettiin yhtiön osakkaille niiden omistusosuuksien mukaisessa suhteessa.⁶¹¹
337. Muurinen ei irtisanoutunut kilpailunrajoituksesta lainsäädännön ja vakiintuneen oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla julkisesti tai ilmoittamalla siitä viranomaisille. Muurinen on siten vastuussa yhtenä kokonaisuutena pidettävästä uusitusta rikkomuksesta ajalta 28.8.2013–4.10.2013, 30.5.2014–22.7.2014 ja 1.9.2016–27.10.2016.
338. Virasto on ottanut seuraamusmaksun määrän arvioinnissa huomioon komission sakkosuuntaviivat. Seuraamusmaksun perusmäärän arvioinnissa virasto on ottanut lähtökohdaksi sen vuosittaisen liikevaihdon (myyntiarvo), jonka rikkomukseen osallistuneiden yritysten voidaan katsoa odottaneen yhteistarjouksellaan saavansa.⁶¹² Virasto on ottanut huomioon

⁶⁰⁸ Luvut 9.5.3.2 ja 9.9.2.1 .

⁶⁰⁹ Kohta 75.

⁶¹⁰ Kohta 41.

⁶¹¹ Kohta 81.

⁶¹² Suuntaviivojen 13 kohdan mukaan komissio käyttää yleensä perusmäärän laskennassa käytettävänä myyntiarvona asiassa merkityksellisten tavaroiden tai palvelujen myynnistä saavutettua liikevaihtoa relevanteilla markkinoilla sen ajanjakson viimeisenä täytenä vuotena, jona yritys osallistui rikkomiseen. Näin laskettu myyntiarvo ei kuitenkaan sovellu kilpailunvastaisista yhteistarjouksista määrättävän seuraamusmaksun määrän arviointiin muun muassa seuraavista syistä. Ensinnäkin kilpailunvastainen yhteistarjous rajoittaa kilpailua, vaikka yhteistarjous ei voittaisi tarjouskilpailua ja siihen osallisille ei siten kertyisi lainkaan sakkosuuntaviivoissa tarkoitettua liikevaihtoa. Toiseksi vaikka kilpailunvastainen yhteistarjous voittaisi tarjouskilpailun,

myös sen, että tarjouskilpailuista saatavat tulot oli tarkoitus jakaa asianosaisten kesken osakassopimuksissa sovittujen periaatteiden mukaisesti. Edellä esitetyn perusteella Muurisen myyntiarvo kolmesta esillä olevasta tarjouskilpailusta yhteenlaskettuna on 1 388 883 euroa.⁶¹³

339. Muuriselle määrättävän seuraamusmaksun perusmäärä asettuu 451 387 euroon, kun laskennassa käytetään 15 prosentin osuutta yhtiön myyntiarvosta ja 0,5 vuoden kesto. ⁶¹⁴ Seuraamusmaksun perusmäärään on sisällytetty lisäsumma, joka on 25 prosenttia myyntiarvosta. Riittävän yleis- ja erityisestävän vaikutuksen saavuttaminen edellyttää tässä asiassa tavanomaista korkeamman lisäsumman käyttämistä, sillä edellä kuvatulla tavalla suuntaviivoja mukaillen määritelty seuraamusmaksun perusmäärä ei ole rikkomuksen lyhyen keston vuoksi riittävällä tasolla suhteessa siihen merkittävään taloudelliseen hyötyyn, jonka Muurinen odotti kilpailunrajoituksella saavuttavansa hankintasopimusten koko ajalta. ⁶¹⁵ Muurisen menettelyyn ei liity viraston näkemyksen mukaan sellaisia lieventäviä tai raskauttavia seikkoja, joiden perusteella seuraamusmaksuun tulisi tehdä mukautuksia. ⁶¹⁶

siihen osallisille ei tavanomaisesti kerry suuntaviivoissa tarkoitettua liikevaihtoa rikkomiseen osallistumisen ajalta: hankintasopimus allekirjoitetaan ennen sen täytäntöönpanon aloittamista ja näin ollen liikevaihtoa alkaa kertyä vasta rikkomisen jo päätyttyä (kuten nyt esillä olevassa asiassa). Kolmanneksi kilpailunvastaiseen yhteistarjoukseen osalliselle ei kerry suuntaviivoissa tarkoitettua liikevaihtoa, jos se ei osallistu yhteistarjouksella voitetun hankintasopimuksen toteutukseen (kuten esillä olevassa asiassa tarjouskilpailussa 1/2014). Komission sakkosuuntaviivoissa on nimenomaisesti jätetty mahdollisuus poiketa 13 kohdan pääsäännöstä. Suuntaviivojen 37 kohdan mukaan "[v]aikka näissä suuntaviivoissa esitellään yleiset sakon laskentamenetelmät, erityistapauksissa voi olla kuhunkin asiaan liittyvien erityispiirteiden vuoksi tai pelotevaikutuksen aikaansaamiseksi perusteltua, että komissio poikkeaa näistä menetelmistä tai 21 kohdassa vahvistetuista raja-arvoista." Komissio on esimerkiksi eräässä tarjouskartelliasiansa laskenut seuraamusmaksun perusmäärän tarjoushetkellä odotettuun liikevaihtoon perustuen, ks. komission päätös 10.7.2013 asiassa AT.39748 *Automotive Wire*, kohdat 135 ja 137. Seuraamusmaksun perusmäärä on laskettu yritysten tarjoushetkellä odottamaan liikevaihtoon perustuen myös unionin jäsenvaltioiden kansallisissa yhteistarjousasioissa, ks. esimerkiksi Tukholman käräjäoikeuden ratkaisu 21.1.2014 asiassa T18896-10 *Däckia Aktiebolag ym. v. Konkursverket*, s. 147–148; ja Norjan kilpailuviranomaisen päätös 18.10.2016 asiassa V2016-7 *Johny Birkeland Transport AS/Norva 24 AS – Lindum AS*, kohdat 394–396.

⁶¹³ Myyntiarvo on laskettu kertomalla yhteistarjouksella tarjotut yksikköhinnat tilaajan tarjouspyynnön liitteessä arvioimilla yhden vuoden suoritamäärillä. Muurisen osuus näin saadusta tulosta oli tuolloin [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:] vähennettynä TLO:n 2,5 %:n osuudella ja LS-Liikennelinjojen [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:] osuudella. Ks. tarjoushinnosta liite F.197, s. 5; liite F.208, s. 3; ja liite F.216, s. 2. Ks. [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:], ja tulojen jaosta TLO:ssa liite B.86, s. 1, sekä yleisemmin B.64, s. 2, kohta 2. Tulojen jaosta LS-Liikennelinjoissa ks. liite B.82, s. 1.

⁶¹⁴ Komission sakkosuuntaviivojen 21 kohdan mukaisesti sakon perusmäärässä huomioon otettava osuus myyntiarvosta on yleensä enintään 30 %. Kohdan 24 mukaan myyntiarvon perusteella määritetty määrä kerrotaan niiden vuosien lukumäärällä, joina yritys osallistui rikkomukseen. Alle kuusi kuukautta kestävät jaksot komissio laskee puolena vuotena.

⁶¹⁵ Komission sakkosuuntaviivojen 25 kohdan mukaan komissio sisällyttää perusmäärään määrän, joka on 15–25 prosenttia myyntiarvosta. Tämän tarkoituksena on estää yrityksiä osallistumasta hintojen vahvistamisesta, markkinaosuuksista ja tuotantorajoituksista tehtäviin horisontaalisiin sopimuksiin. Yleistävän vaikutuksen on pystyttävä ennaltaehkäisemään nyt esillä olevan kaltaiset menettelyt, joilla pyritään estämään tai ainakin hidastamaan markkinoiden avautumista kilpailulle ja jotka ovat omiaan heikentämään luottamusta tarjouskilpailuprosessin toimivuuteen yleisesti ja ovat näin ollen erittäin haitallisia yksittäisen tarjouskilpailun lisäksi laajemmin koko kansantalouden kannalta, ks. kohdat 288 ja 289. Arvio Muurisen kilpailunrajoituksella saavuttamasta hyödystä perustuu liikevaihtoon, jonka yhtiö on tarjouksenantohetkellä voinut odottaa saavansa tarkasteltavien tarjouskilpailujen liikennöinnistä koko sopimuskausi optiovuodet mukaan lukien: yhteensä 12 696 783 euroa. Ks. sopimusten kestosta kohta 45, liite F.186, s. 3; kohta 49, liite F.202, s. 3; ja kohta 54, liite F.211, s. 1–2. Ks. myös rikkomuksen kestoajan arvioinnista kohdissa 258 ja 295 todettu.

⁶¹⁶ Perusmäärään tehtävistä mukautuksista ks. sakkosuuntaviivojen kohdat 27–31.

340. Seuraamusmaksu saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuneen elinkeinonharjoittajan liikevaihdosta siltä vuodelta, jolloin elinkeinonharjoittaja viimeksi osallistui rikkomukseen. Muurisen kokonaisliikevaihto vuodelta 2016 oli 6 998 652 euroa.
341. Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää, että markkinaoikeus määrää Linjaliikenne Muurinen Oy:lle 451 387 euron seuraamusmaksun.

10.5.1.4 Linjaliikenne Nyholm Oy

342. Nyholm oli sekä TLO:n että LS-Liikennelinjojen osakkeenomistaja koko rikkomuksen ajan.⁶¹⁷ Nyholm ei osallistunut Föli-liikenteen tarjouskilpailuihin 3/2013 ja 2/2016 itsenäisesti, vaikka sillä olisi objektiivisesti arvioiden ollut siihen tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet.⁶¹⁸ Itsenäisen tarjoamisen sijaan Nyholm osallistui tarjouskilpailuihin TLO:n ja LS-Liikennelinjojen nimissä annetuilla kilpailunvastaisilla yhteistarjouksilla.
343. Nyholm osallistui myös tarjouskilpailuun 1/2014 TLO:n nimissä annetulla yhteistarjouksella. Viraston arvion mukaan Nyholmilla ei olisi objektiivisesti arvioiden ollut tosiasiallisia ja konkreettisia mahdollisuuksia osallistua kyseiseen tarjouskilpailuun tai toteuttaa kohteiden liikennöintiä itsenäisesti.⁶¹⁹ Nyholm hyväksyi kuitenkin riskin siitä, että yhteistarjoukseen osallistui selvästi enemmän osapuolia kuin kohteen liikennöimiseksi olisi ollut välttämätöntä, ja että yhteistarjous oli siten kilpailunvastainen.⁶²⁰
344. Vaikka Nyholmilla ei voida katsoa olleen mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuun 1/2014 itsenäisellä tarjouksella, osakasyhtiöiden käytännön yhteistyö TLO:n puitteissa oli kuitenkin omiaan rajoittamaan Nyholmin itsenäistä tarjouskäyttäytymistä ja esimerkiksi Nyholmin ja muiden osakasyhtiöiden keskinäistä yhteistyötä tai yhteistyötä TLO:n ulkopuolisten liikennöitsijöiden kanssa ja siten potentiaalisten kilpailevien konsortioiden muodostamista. Nyholmin osallisuus tähän käytännön yhteistyöhön oli omiaan rajoittamaan kilpailua kyseisessä tarjouskilpailussa ja siten tilaajan käsillä olleita valinnanmahdollisuuksia.⁶²¹
345. Nyholmin edustaja B oli TLO:n hallituksen puheenjohtaja ja LS-Liikennelinjojen hallituksen jäsen koko rikkomuksen ajan.⁶²² Nyholmin edustaja B oli läsnä kaikissa kilpailunrajoituksen toteutuksen kannalta keskeisissä TLO:n yhtiökokouksissa ja hallituksen kokouksissa ja näin ollen osallistui välittömästi sekä yhteistarjousten antamista että osakkaiden välisen käytännön yhteistyön järjestämistä koskevaan päätöksentekoon.⁶²³

⁶¹⁷ Kohta 36, Taulukko 3; ja kohta 40, Taulukko 4.

⁶¹⁸ Liite 1, kohdat 126 ja 281.

⁶¹⁹ Kohta 136 viittauksineen liitteeseen 1.

⁶²⁰ Kohta 136.

⁶²¹ Kohta 136.

⁶²² Kohta 36, Taulukko 3; ja kohta 40, Taulukko 4.

⁶²³ Kohdat 59–63.

Vastaavasti hallituksen jäsenenä Nyholmin edustaja B oli mukana päättämässä LS-Liikennelinjoissa toteutusta käytännön yhteistyöstä tarjouskilpailun 2/2016 osalta.⁶²⁴

346. Nyholmin edustaja B allekirjoitti 30.8.1994 TLO:n osakkaiden välisen osakassopimuksen,⁶²⁵ jossa sovittiin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**järjestelmästä.⁶²⁶ Vastaavasti Nyholmin edustaja B allekirjoitti 19.4.2001 ja 11.2.2002 LS-Liikennelinjojen osakkaiden väliset osakassopimukset, joissa myös sovittiin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**järjestelmästä,⁶²⁷ ja Nyholm oli LS-Liikennelinjojen alkuperäisen 19.4.2000 päivätyn osakassopimuksenkin osapuoli.⁶²⁸ Nyholmin edustaja B allekirjoitti 12.6.2014 Nyholmin ja TLO:n välisen sopimuksen henkilöstöpalvelujen käytöstä ja 24.5.2014 yhtiöiden välisen sopimuksen linja-autoliikenteen alihankinnasta,⁶²⁹ joita vastaavaan toimintaan Nyholm osallistui myös LS-Liikennelinjoissa.⁶³⁰ Toiminnallaan Nyholm osallistui aktiivisesti TLO:n osakassopimuksessa sovittuihin periaatteisiin perustuvan liiketoimintamallin käyttöönottamiseen LS-Liikennelinjoissa.⁶³¹

347. TLO:n ja LS-Liikennelinjojen osakassopimuksissa sovittujen periaatteiden mukaisesti Nyholm tiesi saavansa osansa kaikkien TLO:n ja LS-Liikennelinjojen voittamien kohteiden liikennöinnistä ja tilaajan yhteisyrityksille maksamista tuloista. Yhteisyrityksissä sovellettujen **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**järjestelmien perusteella Nyholm hyötyi kilpailunvastaisesta yhteistyöstä riippumatta siitä, missä suhteessa se liikennöi yksittäisiä yhteisyritysten voittamia kohteita, ja yhteistarjoukset kasvattivat siten sen TLO:sta ja LS-Liikennelinjoista saamia kokonaistuloja.⁶³²

348. Viraston näyttö osoittaa, että Nyholm osallistui välittömästi kaikkeen kilpailunrajoituksen suunnittelua ja toteuttamista koskevaan toimintaan sekä myötävaikutti yhteisen kilpailunvastaisen päämäärän tavoittelemiseen.⁶³³ Nyholmilla oli siten keskeinen rooli kilpailurikkomuksessa. Kokonaisuutena arvioiden ja ottaen huomioon luvussa 9.9 esitetty Nyholm oli oman osallistumisensa ohella tietoinen muiden asianosaisten suunnittelemasta tai toteuttamasta kilpailunvastaisesta yhteistyöstä ja niiden kilpailunvastaisista tavoitteista tai vähintään pystyi tämän kohtuudella ennakoimaan. Toiminnallaan Nyholm

⁶²⁴ Kohta 75.

⁶²⁵ Kohta 57. Tuolloin yhtiön nimi oli V. Nyholm Oy. Nyholmin yhtiöhistoriasta ks. kohta 31, alaviite 58.

⁶²⁶ Kohta 69.

⁶²⁷ Kohta 81.

⁶²⁸ Kohta 73.

⁶²⁹ Kohta 61.

⁶³⁰ Kohta 156.

⁶³¹ Kohta 238.

⁶³² Kohta 144.

⁶³³ Luvut 9.5.3.2 ja 9.9.2.1 .

hyväksyi riskin menettelyyn osallistumisesta seuraavasta kilpailuoikeudellisesta vastuusta.

349. Kilpailurikkomuksen laatua, laajuutta, moitittavuuden astetta ja kestoja on kuvattu tarkemmin edellä luvuissa 9.10 ja 10.4 Nyholmin rikkomuksen vakavuuden ja yhtiölle esitettävän seuraamusmaksun arvioinnissa virasto on lisäksi ottanut huomioon erityisesti seuraavat seikat.
350. Nyholmin toiminta osoittaa aloitteellisuutta ja omaehtoisuutta kilpailunrajoituksen toteutuksessa. Nyholmin edustaja B allekirjoitti 28.8.2013 kaikki kolme TLO:n nimissä tarjouskilpailuun 3/2013 annettua osatarjousta.⁶³⁴ Nyholmin edustaja B myös toimi koko rikkomuksen ajan TLO:n hallituksen puheenjohtajana. Asemassaan Nyholmin edustaja B edusti hallitusta ja nimenomaisesti tuki TLO:n toimitusjohtajaa tarjouskilpailuihin osallistumista koskevassa päätöksenteossa.⁶³⁵
351. Nyholm ei irtisanoutunut kilpailunrajoituksesta lainsäädännön ja vakiintuneen oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla julkisesti tai ilmoittamalla siitä viranomaisille. Nyholm on siten vastuussa yhtenä kokonaisuutena pidettävästä uusitusta rikkomuksesta ajalta 28.8.2013–4.10.2013, 30.5.2014–22.7.2014 ja 1.9.2016–27.10.2016.
352. Virasto on ottanut seuraamusmaksun määrän arvioinnissa huomioon komission sakkosuuntaviivat. Seuraamusmaksun perusmäärän arvioinnissa virasto on ottanut lähtökohdaksi sen vuosittaisen liikevaihdon (myyntiarvo), jonka rikkomukseen osallistuneiden yritysten voidaan katsoa odottaneen yhteistarjouksellaan saavansa.⁶³⁶ Virasto on ottanut huomioon myös sen, että tarjouskilpailuista saatavat tulot oli tarkoitus jakaa asianosaisten kesken osakassopimuksissa sovittujen periaatteiden

⁶³⁴ Kohta 46.

⁶³⁵ Kohta 62.

⁶³⁶ Suuntaviivojen 13 kohdan mukaan komissio käyttää yleensä perusmäärän laskennassa käytettävänä myyntiarvona asiassa merkityksellisten tavaroiden tai palvelujen myynnistä saavutettua liikevaihtoa relevanteilla markkinoilla sen ajanjakson viimeisenä täytenä vuotena, jona yritys osallistui rikkomiseen. Näin laskettu myyntiarvo ei kuitenkaan sovellu kilpailunvastaisista yhteistarjouksista määrättävän seuraamusmaksun määrän arviointiin muun muassa seuraavista syistä. Ensinnäkin kilpailunvastainen yhteistarjous rajoittaa kilpailua, vaikka yhteistarjous ei voittaisi tarjouskilpailua ja siihen osallisille ei siten kertyisi lainkaan sakkosuuntaviivoissa tarkoitettua liikevaihtoa. Toiseksi vaikka kilpailunvastainen yhteistarjous voittaisi tarjouskilpailun, siihen osallisille ei tavanomaisesti kerry suuntaviivoissa tarkoitettua liikevaihtoa rikkomiseen osallistumisen ajalta: hankintasopimus allekirjoitetaan ennen sen täytäntöönpanon aloittamista ja näin ollen liikevaihtoa alkaa kertyä vasta rikkomisen jo päätyttyä (kuten nyt esillä olevassa asiassa). Kolmanneksi kilpailunvastaiseen yhteistarjoukseen osalliselle ei kerry suuntaviivoissa tarkoitettua liikevaihtoa, jos se ei osallistu yhteistarjouksella voitettun hankintasopimuksen toteutukseen (kuten esillä olevassa asiassa tarjouskilpailussa 1/2014). Komission sakkosuuntaviivoissa on nimenomaisesti jätetty mahdollisuus poiketa 13 kohdan pääsäännöstä. Suuntaviivojen 37 kohdan mukaan "[v]aikka näissä suuntaviivoissa esitellään yleiset sakon laskentamenetelmät, erityistapauksissa voi olla kuhunkin asiaan liittyvien erityispiirteiden vuoksi tai pelotevaikutuksen aikaansaamiseksi perusteltua, että komissio poikkeaa näistä menetelmistä tai 21 kohdassa vahvistetuista raja-arvoista." Komissio on esimerkiksi eräässä tarjouskartelliasiaassa laskenut seuraamusmaksun perusmäärän tarjoushetkellä odotettuun liikevaihtoon perustuen, ks. komission päätös 10.7.2013 asiassa AT.39748 *Automotive Wire*, kohdat 135 ja 137. Seuraamusmaksun perusmäärä on laskettu yritysten tarjoushetkellä odottamaan liikevaihtoon perustuen myös unionin jäsenvaltioiden kansallisissa yhteistarjousasioissa, ks. esimerkiksi Tukholman käräjäoikeuden ratkaisu 21.1.2014 asiassa T18896-10 *Däckia Aktiebolag ym. v. Konkursverket*, s. 147–148; ja Norjan kilpailuviranomaisen päätös 18.10.2016 asiassa V2016-7 *Johny Birkeland Transport AS/Norva 24 AS – Lindum AS*, kohdat 394–396.

mukaisesti. Edellä esitetyn perusteella Nyholmin myyntiarvo kolmesta esillä olevasta tarjouskilpailusta yhteenlaskettuna on 1 341 103 euroa.⁶³⁷

353. Nyholmille määrättävän seuraamusmaksun perusmäärä asettuu 435 858 euroon, kun laskennassa käytetään 15 prosentin osuutta yhtiön myyntiarvosta ja 0,5 vuoden kesto.⁶³⁸ Seuraamusmaksun perusmäärään on sisällytetty lisäsumma, joka on 25 prosenttia myyntiarvosta. Riittävän yleis- ja erityisestävän vaikutuksen saavuttaminen edellyttää tässä asiassa tavanomaista korkeamman lisäsumman käyttämistä, sillä edellä kuvatulla tavalla suuntaviivoja mukaillen määritelty seuraamusmaksun perusmäärä ei ole rikkomuksen lyhyen keston vuoksi riittävällä tasolla suhteessa siihen merkittävään taloudelliseen hyötyyn, jonka Nyholm odotti kilpailunrajoituksella saavuttavansa hankintasopimusten koko ajalta.⁶³⁹ Nyholmin menettelyyn ei liity viraston näkemyksen mukaan sellaisia lieventäviä tai raskauttavia seikkoja, joiden perusteella seuraamusmaksuun tulisi tehdä mukautuksia.⁶⁴⁰

354. Seuraamusmaksu saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuneen elinkeinonharjoittajan liikevaihdosta siltä vuodelta, jolloin elinkeinonharjoittaja viimeksi osallistui rikkomukseen. Nyholmin kokonaisliikevaihto tilikaudelta 1.10.2016–30.9.2017 oli 5 606 706 euroa.

355. Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää, että markkinaoikeus määrää Linjaliikenne Nyholm Oy:lle 435 858 euron seuraamusmaksun.

10.5.1.5 Savonlinja Oy

356. Savonlinja oli TLO:n osakkeenomistaja koko rikkomuksen ajan.⁶⁴¹ Savonlinja ei osallistunut Föli-liikenteen tarjouskilpailuun 3/2013

⁶³⁷ Myyntiarvo on laskettu kertomalla yhteistarjouksella tarjotut yksikköhinnat tilaajan tarjouspyynnön liitteessä arvioimilla yhden vuoden suoritemäärillä. Nyholmin osuus näin saadusta tulosta oli tuolloin [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:] vähennettynä TLO:n 2,5 %:n osuudella ja LS-Liikennelinjojen [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:] osuudella. Ks. tarjoushinnoista liite F.197, s. 5; liite F.208, s. 3; ja liite F.216, s. 2. Ks. [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:], ja tulojen jaosta TLO:ssa liite B.86, s. 1, sekä yleisemmin B.64, s. 2, kohta 2. Tulojen jaosta LS-Liikennelinjoissa ks. liite B.82, s. 1.

⁶³⁸ Komission sakkosuuntaviivojen 21 kohdan mukaisesti sakon perusmäärässä huomioon otettava osuus myyntiarvosta on yleensä enintään 30 %. Kohdan 24 mukaan myyntiarvon perusteella määritetty määrä kerrotaan niiden vuosien lukumäärällä, joiina yritys osallistui rikkomukseen. Alle kuusi kuukautta kestävät jaksot komissio laskee puolena vuotena.

⁶³⁹ Komission sakkosuuntaviivojen 25 kohdan mukaan komissio sisällyttää perusmäärään määrän, joka on 15–25 prosenttia myyntiarvosta. Tämän tarkoituksena on estää yrityksiä osallistumasta hintojen vahvistamisesta, markkinaosuuksista ja tuotantorajoituksista tehtäviin horisontaalisiin sopimuksiin. Yleisestävän vaikutuksen on pystyttävä ennaltaehkäisemään nyt esillä olevan kaltaiset menettelyt, joilla pyritään estämään tai ainakin hidastamaan markkinoiden avautumista kilpailulle ja jotka ovat omiaan heikentämään luottamusta tarjouskilpailuprosessin toimivuuteen yleisesti ja ovat näin ollen erittäin haitallisia yksittäisen tarjouskilpailun lisäksi laajemmin koko kansantalouden kannalta, ks. kohdat 288 ja 289. Arvio Nyholmin kilpailunrajoituksella saavuttamasta hyödystä perustuu liikevaihtoon, jonka yhtiö on tarjouksenantohetkellä voinut odottaa saavansa tarkasteltavien tarjouskilpailujen liikennöinnistä koko sopimuskausiin optiovuodet mukaan lukien: yhteensä 12 274 874 euroa. Ks. sopimusten kestosta kohta 45, liite F.186, s. 3; kohta 49, liite F.202, s. 3; ja kohta 54, liite F.211, s. 1–2. Ks. myös rikkomuksen kestoajan arvioinnista kohdissa 258 ja 295 todettu.

⁶⁴⁰ Perusmäärään tehtävistä mukautuksista ks. sakkosuuntaviivojen kohdat 27–31.

⁶⁴¹ Kohta 36, Taulukko 3.

itsenäisesti, vaikka sillä olisi objektiivisesti arvioiden ollut siihen tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet.⁶⁴² Itsenäisen tarjoamisen sijaan Savonlinja osallistui tarjouskilpailuun TLO:n nimissä annetulla kilpailunvastaisella yhteistarjouksella.

357. Savonlinja osallistui myös tarjouskilpailuun 1/2014 TLO:n nimissä annetulla yhteistarjouksella. Viraston arvion mukaan Savonlinjalla ei olisi objektiivisesti arvioiden ollut tosiasiallisia ja konkreettisia mahdollisuuksia osallistua kyseiseen tarjouskilpailuun tai toteuttaa kohteiden liikennöintiä itsenäisesti.⁶⁴³ Savonlinja hyväksyi kuitenkin riskin siitä, että yhteistarjoukseen osallistui selvästi enemmän osapuolia kuin kohteen liikennöimiseksi olisi ollut välttämätöntä, ja että se oli siten kilpailunvastainen.⁶⁴⁴
358. Vaikka Savonlinjalla ei voida katsoa olleen mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuun 1/2014 itsenäisellä tarjouksella, osakasyhtiöiden käytännön yhteistyö TLO:n puitteissa oli kuitenkin omiaan rajoittamaan Savonlinjan itsenäistä tarjouskäyttämistä ja esimerkiksi Savonlinjan ja muiden osakasyhtiöiden keskinäistä yhteistyötä tai yhteistyötä TLO:n ulkopuolisten liikennöitsijöiden kanssa ja siten potentiaalisten kilpailevien konsortioiden muodostamista. Savonlinjan osallisuus tähän käytännön yhteistyöhön oli omiaan rajoittamaan kilpailua kyseisessä tarjouskilpailussa ja siten tilaajan käsillä olleita valinnanmahdollisuuksia.⁶⁴⁵
359. Savonlinjan edustaja I oli TLO:n hallituksen jäsen rikkomuksen kestoajana 22.3.2015 saakka.⁶⁴⁶ Savonlinjan edustaja I oli läsnä kaikissa kilpailunrajoituksen toteutuksen kannalta keskeisissä TLO:n yhtiökokouksissa ja hallituksen kokouksissa, ja näin ollen osallistui välittömästi sekä yhteistarjousten antamista että osakkaiden välisen käytännön yhteistyön järjestämistä koskevaan päätöksentekoon.⁶⁴⁷
360. Savonlinja tuli TLO:n osakkeenomistajaksi yritysjärjestelyjen seurauksena. Kaikkien Savonlinjan ostamien yhtiöiden edustajat allekirjoittivat 30.8.1994 TLO:n osakkaiden välisen osakassopimuksen,⁶⁴⁸ jossa sovittiin myös **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]** järjestelmästä.⁶⁴⁹ Savonlinjan edustaja I myös allekirjoitti 12.12.2014 Savonlinjan ja TLO:n välisen sopimuksen henkilöstöpalvelujen käytöstä ja 27.5.2014 yhtiöiden välisen sopimuksen linja-autoliikenteen alihankinnasta.⁶⁵⁰
361. TLO:n osakassopimuksessa sovittujen periaatteiden mukaisesti Savonlinja tiesi saavansa osansa kaikkien TLO:n voittamien kohteiden liikennöinnistä

⁶⁴² Liite 1, kohta 143.

⁶⁴³ Kohta 136 viittauksineen liitteeseen 1.

⁶⁴⁴ Kohta 136.

⁶⁴⁵ Kohta 136.

⁶⁴⁶ Kohta 36, Taulukko 3.

⁶⁴⁷ Kohdat 59–63.

⁶⁴⁸ Kohta 57, alaviite 139.

⁶⁴⁹ Kohta 69.

⁶⁵⁰ Kohta 61.

ja tilaajan TLO:lle maksamista tuloista. TLO:ssa sovelletun **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]**järjestelmän perusteella Savonlinja hyötyi kilpailunvastaisesta yhteistyöstä riippumatta siitä, missä suhteessa se liikennöi yksittäisiä TLO:n voittamia kohteita, ja yhteistarjoukset kasvattivat siten sen TLO:sta ja saamia kokonaistuloja.⁶⁵¹

362. Viraston näyttö osoittaa, että Savonlinja osallistui keskeisiltä osin kilpailunrajoituksen suunnittelua ja toteuttamista koskevaan toimintaan sekä myötävaikutti yhteisen kilpailunvastaisen päämäärän tavoittelemiseen TLO:ssa toteutettujen rikkomusten osalta.⁶⁵² Kokonaisuutena arvioiden ja ottaen huomioon luvussa 9.9 esitetty Savonlinja oli oman osallistumisensa ohella tietoinen muiden asianosaisten TLO:ssa suunnittelemasta tai toteuttamasta kilpailunvastaisesta yhteistyöstä ja niiden kilpailunvastaisista tavoitteista tai vähintään pystyi tämän kohtuudella ennakoimaan. Toiminnallaan Savonlinja hyväksyi riskin menettelyyn osallistumisesta seuraavasta kilpailuoikeudellisesta vastuusta.
363. Kilpailurikkomuksen laatua, laajuutta, moitittavuuden astetta ja kestoja on kuvattu tarkemmin edellä luvuissa 9.10 ja 10.4 Savonlinjan rikkomuksen vakavuuden ja yhtiölle esitettävän seuraamusmaksun arvioinnissa virasto on lisäksi ottanut huomioon erityisesti seuraavat seikat.
364. Savonlinjan toiminta osoittaa omaehtoisuutta kilpailunrajoituksen toteutuksessa. Savonlinja ei irtisanoutunut kilpailunrajoituksesta lainsäädännön ja vakiintuneen oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla julkisesti tai ilmoittamalla siitä viranomaisille. Savonlinja on siten vastuussa yhtenä kokonaisuutena pidettävästä uusitusta rikkomuksesta TLO:n nimissä annettujen yhteistarjousten osalta ajalta 28.8.2013–4.10.2013 ja 30.5.2014–22.7.2014.
365. Virasto on ottanut seuraamusmaksun määrän arvioinnissa huomioon komission sakkosuuntaviivat. Seuraamusmaksun perusmäärän arvioinnissa virasto on ottanut lähtökohdaksi sen vuosittaisen liikevaihdon (myyntiarvo), jonka rikkomukseen osallistuneiden yritysten voidaan katsoa odottaneen yhteistarjouksellaan saavansa.⁶⁵³ Virasto on ottanut huomioon

⁶⁵¹ Kohta 144.

⁶⁵² Luvut 9.5.3.2 ja 9.9.2.1.

⁶⁵³ Suuntaviivojen 13 kohdan mukaan komissio käyttää yleensä perusmäärän laskennassa käytettävänä myyntiarvona asiassa merkityksellisten tavaroiden tai palvelujen myynnistä saavutettua liikevaihtoa relevanteilla markkinoilla sen ajanjakson viimeisenä täytenä vuotena, jona yritys osallistui rikkomiseen. Näin laskettu myyntiarvo ei kuitenkaan sovellu kilpailunvastaisista yhteistarjouksista määrättävän seuraamusmaksun määrän arviointiin muun muassa seuraavista syistä. Ensinnäkin kilpailunvastainen yhteistarjous rajoittaa kilpailua, vaikka yhteistarjous ei voitaisi tarjouskilpailua ja siihen osallisille ei siten kertyisi lainkaan sakkosuuntaviivoissa tarkoitettua liikevaihtoa. Toiseksi vaikka kilpailunvastainen yhteistarjous voitaisi tarjouskilpailun, siihen osallisille ei tavanomaisesti kerry suuntaviivoissa tarkoitettua liikevaihtoa rikkomiseen osallistumisen ajalta: hankintasopimus allekirjoitetaan ennen sen täytäntöönpanon aloittamista ja näin ollen liikevaihtoa alkaa kertyä vasta rikkomisen jo päättyttyä (kuten nyt esillä olevassa asiassa). Kolmanneksi kilpailunvastaiseen yhteistarjoukseen osalliselle ei kerry suuntaviivoissa tarkoitettua liikevaihtoa, jos se ei osallistu yhteistarjouksella voitettun hankintasopimuksen toteutukseen (kuten esillä olevassa asiassa tarjouskilpailussa 1/2014). Komission sakkosuuntaviivoissa on nimenomaisesti jätetty mahdollisuus poiketa 13 kohdan pääsäännöstä. Suuntaviivojen 37 kohdan mukaan "[v]aikka näissä suuntaviivoissa esitellään yleiset sakon laskentamenetel-

myös sen, että tarjouskilpailuista saatavat tulot oli tarkoitus jakaa asianosaisten kesken osakassopimuksissa sovittujen periaatteiden mukaisesti. Edellä esitetyn perusteella Savonlinjan myyntiarvo tarjouskilpailuista 3/2013 ja 1/2014 yhteenlaskettuna on 472 580 euroa.⁶⁵⁴

366. Savonlinjalle määrättävän seuraamusmaksun perusmäärä asettuu 153 588 euroon, kun laskennassa käytetään 15 prosentin osuutta yhtiön myyntiarvosta ja 0,5 vuoden kesto. ⁶⁵⁵ Seuraamusmaksun perusmäärään on sisällytetty lisäsumma, joka on 25 prosenttia myyntiarvosta. Riittävän yleis- ja erityisestävän vaikutuksen saavuttaminen edellyttää tässä asiassa tavanomaista korkeamman lisäsumman käyttämistä, sillä edellä kuvatulla tavalla suuntaviivoja mukaillen määritelty seuraamusmaksun perusmäärä ei ole rikkomuksen lyhyen keston vuoksi riittävällä tasolla suhteessa siihen merkittävään taloudelliseen hyötyyn, jonka Savonlinja odotti kilpailunrajoituksella saavuttavansa hankintasopimusten koko ajalta. ⁶⁵⁶ Savonlinjan menettelyyn ei liity viraston näkemyksen mukaan sellaisia lieventäviä tai raskauttavia seikkoja, joiden perusteella seuraamusmaksuun tulisi tehdä mukautuksia. ⁶⁵⁷

367. Seuraamusmaksu saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuneen elinkeinonharjoittajan liikevaihdosta siltä vuodelta, jolloin elinkeinonharjoittaja viimeksi osallistui rikkomukseen. Savonlinjan kokonaisliikevaihto vuodelta 2016 oli 27 732 854 euroa.

mät, erityistapauksissa voi olla kuhunkin asiaan liittyvien erityispiirteiden vuoksi tai pelotevaikutuksen aikaansaamiseksi perusteltua, että komissio poikkeaa näistä menetelmistä tai 21 kohdassa vahvistetuista raja-arvoista.” Komissio on esimerkiksi eräässä tarjouskartelliasiaassa laskenut seuraamusmaksun perusmäärän tarjoushetkellä odotettuun liikevaihtoon perustuen, ks. komission päätös 10.7.2013 asiassa AT.39748 *Automotive Wire*, kohdat 135 ja 137. Seuraamusmaksun perusmäärä on laskettu yritysten tarjoushetkellä odottamaan liikevaihtoon perustuen myös unionin jäsenvaltioiden kansallisissa yhteistarjousasioissa, ks. esimerkiksi Tukholman käräjäoikeuden ratkaisu 21.1.2014 asiassa T18896-10 *Däckia Aktiebolag ym. v. Konkurrensverket*, s. 147–148; ja Norjan kilpailuviranomaisen päätös 18.10.2016 asiassa V2016-7 *Johnny Birkeland Transport AS/Norva 24 AS – Lindum AS*, kohdat 394–396.

⁶⁵⁴ Myyntiarvo on laskettu kertomalla yhteistarjouksella tarjotut yksikköhinnat tilaajan tarjouspyynnön liitteessä arvioimilla yhden vuoden suoritelmäärillä. Savonlinjan osuus näin saadusta tulosta oli tuolloin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]** vähennettynä TLO:n 2,5 %:n osuudella. Ks. tarjoushinnosta liite F.197, s. 5; ja liite F.208, s. 3. Ks. **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**, ja tulojen jaosta TLO:ssa liite B.86, s. 1, sekä yleisemmin B.64, s. 2, kohta 2.

⁶⁵⁵ Komission sakkosuuntaviivojen 21 kohdan mukaisesti sakon perusmäärässä huomioon otettava osuus myyntiarvosta on yleensä enintään 30 %. Kohdan 24 mukaan myyntiarvon perusteella määritetty määrä kerrotaan niiden vuosien lukumäärällä, joina yritys osallistui rikkomukseen. Alle kuusi kuukautta kestävät jaksot komissio laskee puolena vuotena.

⁶⁵⁶ Komission sakkosuuntaviivojen 25 kohdan mukaan komissio sisällyttää perusmäärään määrän, joka on 15–25 prosenttia myyntiarvosta. Tämän tarkoituksena on estää yrityksiä osallistumasta hintojen vahvistamisesta, markkinaosuuksista ja tuotantorajoituksista tehtäviin horisontaalisiin sopimuksiin. Yleisestävän vaikutuksen on pystyttävä ennaltaehkäisemään nyt esillä olevan kaltaiset menettelyt, joilla pyritään estämään tai ainakin hidastamaan markkinoiden avautumista kilpailulle ja jotka ovat omiaan heikentämään luottamusta tarjouskilpailuprosessin toimivuuteen yleisesti ja ovat näin ollen erittäin haitallisia yksittäisen tarjouskilpailun lisäksi laajemmin koko kansantalouden kannalta, ks. kohdat 288 ja 289. Arvio Savonlinjan kilpailunrajoituksella saavuttamasta hyödystä perustuu liikevaihtoon, jonka yhtiö on tarjouksenantohetkellä voinut odottaa saavansa tarkasteltavien tarjouskilpailujen liikennöinnistä koko sopimuskausiin optiovuodet mukaan lukien: yhteensä 4 002 112 euroa. Ks. sopimusten kestosta kohta 45, liite F.186, s. 3; ja kohta 49, liite F.202, s. 3. Ks. myös rikkomuksen kestoajan arvioinnista kohdissa 258 ja 295 todettu.

⁶⁵⁷ Perusmäärään tehtävistä mukautuksista ks. sakkosuuntaviivojen kohdat 27–31.

368. Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää, että markkinaoikeus määrää Savonlinja Oy:lle 153 588 euron seuraamusmaksun.

10.5.1.6 Turun Citybus Oy

369. Citybus oli sekä TLO:n että LS-Liikennelinjojen osakkeenomistaja koko rikkomuksen ajan.⁶⁵⁸ Citybus ei osallistunut Föli-liikenteen tarjouskilpailuihin 3/2013, 1/2014 ja 2/2016 itsenäisesti, vaikka sillä olisi objektiivisesti arvioiden ollut siihen tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet.⁶⁵⁹ Itsenäisen tarjoamisen sijaan Citybus osallistui tarjouskilpailuihin TLO:n ja LS-Liikennelinjojen nimissä annetuilla kilpailunvastaisilla yhteistarjouksilla.

370. Citybusin edustaja D oli TLO:n ja LS-Liikennelinjojen hallituksen jäsen koko rikkomuksen ajan.⁶⁶⁰ Citybusin edustaja D oli läsnä kaikissa kilpailunrajoituksen toteutuksen kannalta keskeisissä TLO:n yhtiökokouksissa ja hallituksen kokouksissa, ja näin ollen osallistui välittömästi sekä yhteistarjousten antamista että osakkaiden välisen käytännön yhteistyön järjestämistä koskevaan päätöksentekoon.⁶⁶¹ Vastaavasti hallituksen jäsenenä Citybusin edustaja D oli mukana päättämässä LS-Liikennelinjoissa toteutetusta käytännön yhteistyöstä tarjouskilpailun 2/2016 osalta.⁶⁶²

371. Citybusin aiempi edustaja N allekirjoitti 30.8.1994 TLO:n osakkaiden välisen osakassopimuksen,⁶⁶³ jossa sovittiin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** järjestelmästä.⁶⁶⁴ Vastaavasti Citybusin edustaja N allekirjoitti 19.4.2001 ja 11.2.2002 LS-Liikennelinjojen osakkaiden väliset osakassopimukset, joissa myös sovittiin **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus: ██████████]** järjestelmästä,⁶⁶⁵ ja Citybus oli LS-Liikennelinjojen alkuperäisen 19.4.2000 päivätyn osakassopimuksenkin osapuoli.⁶⁶⁶ Citybusin edustaja D allekirjoitti 12.6.2014 Citybusin ja TLO:n välisen sopimuksen henkilöstöpalvelujen käytöstä ja 26.5.2014 yhtiöiden välisen sopimuksen linja-autoliikenteen alihankinnasta,⁶⁶⁷ joita vastaavaan toimintaan Citybus osallistui myös LS-Liikennelinjoissa.⁶⁶⁸ Toiminnallaan Citybus osallistui aktiivisesti TLO:n osakassopimuksessa sovittuihin periaatteisiin perustuvan liiketoimintamallin käyttöönottamiseen LS-Liikennelinjoissa.⁶⁶⁹

⁶⁵⁸ Kohta 36, Taulukko 3; ja kohta 40, Taulukko 4.

⁶⁵⁹ Liite 1, kohdat 161, 214 ja 302.

⁶⁶⁰ Kohta 36, Taulukko 3; ja kohta 40, Taulukko 4.

⁶⁶¹ Kohdat 59–63.

⁶⁶² Kohta 75.

⁶⁶³ Kohta 57. Tuolloin yhtiön nimi oli Liikenneyhtiö Aarno ja Matti Virtanen. Citybusin yhtiöhistoriasta, ks. kohta 33, alaviite 69.

⁶⁶⁴ Kohta 69.

⁶⁶⁵ Kohta 81.

⁶⁶⁶ Kohta 73.

⁶⁶⁷ Kohta 61.

⁶⁶⁸ Kohta 156.

⁶⁶⁹ Kohta 238.

372. TLO:n ja LS-Liikennelinjojen osakassopimuksissa sovittujen periaatteiden mukaisesti Citybus tiesi saavansa osansa kaikkien TLO:n ja LS-Liikennelinjojen voittamien kohteiden liikennöinnistä ja tilaajan yhteisyrityksille maksamista tuloista. Yhteisyrityksissä sovellettujen **[AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:]**järjestelmien perusteella Citybus hyötyi kilpailunvastaisesta yhteistyöstä riippumatta siitä, missä suhteessa se liikennöi yksittäisiä yhteisyritysten voittamia kohteita, ja yhteistarjoukset kasvattivat näin ollen sen TLO:sta ja LS-Liikennelinjoista saamia kokonaistuloja.⁶⁷⁰
373. Viraston näyttö osoittaa, että Citybus osallistui välittömästi kaikkeen kilpailunrajoituksen suunnittelua ja toteuttamista koskevaan toimintaan sekä myötävaikutti yhteisen kilpailunvastaisen päämäärän tavoittelemiseen.⁶⁷¹ Citybusilla oli siten keskeinen rooli kilpailurikkomuksessa. Kokonaisuutena arvioiden ja ottaen huomioon luvussa 9.9 esitetty Citybus oli oman osallistumisensa ohella tietoinen muiden asianosaisten suunnittelemasta tai toteuttamasta kilpailunvastaisesta yhteistyöstä ja niiden kilpailunvastaisista tavoitteista tai vähintään pystyi tämän kohtuudella ennakoimaan. Toiminnallaan Citybus hyväksyi riskin menettelyyn osallistumisesta seuraavasta kilpailuoikeudellisesta vastuusta.
374. Kilpailurikkomuksen laatua, laajuutta, moitittavuuden astetta ja kestoja on kuvattu tarkemmin edellä luvuissa 9.10 ja 10.4 Citybusin rikkomuksen vakavuuden ja yhtiölle esitettävän seuraamusmaksun arvioinnissa virasto on lisäksi ottanut huomioon erityisesti seuraavat seikat.
375. Citybusin toiminta osoittaa aloitteellisuutta ja omaehtoisuutta kilpailunrajoituksen toteutuksessa. Citybusin edustaja D vastasi tarjouskilpailussa 2/2016 LS-Liikennelinjojen nimissä annetun yhteistarjouksen laatimisesta yhdessä Muurisen edustaja H:n kanssa.⁶⁷² Citybus ei irtisanoutunut kilpailunrajoituksesta lainsäädännön ja vakiintuneen oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla julkisesti tai ilmoittamalla siitä viranomaisille. Citybus on siten vastuussa yhtenä kokonaisuutena pidettävästä uusitusta rikkomuksesta ajalta 28.8.2013–4.10.2013, 7.5.2014–22.7.2014 ja 1.9.2016–27.10.2016.
376. Virasto on ottanut seuraamusmaksun määrän arvioinnissa huomioon komission sakkosuuntaviivat. Seuraamusmaksun perusmäärän arvioinnissa virasto on ottanut lähtökohdaksi sen vuosittaisen liikevaihdon (myyntiarvo), jonka rikkomukseen osallistuneiden yritysten voidaan katsoa odottaneen yhteistarjouksellaan saavansa.⁶⁷³ Virasto on ottanut huomioon

⁶⁷⁰ Kohta 144.

⁶⁷¹ Luvut 9.5.3.2 ja 9.9.2.1 .

⁶⁷² Kohta 75.

⁶⁷³ Suuntaviivojen 13 kohdan mukaan komissio käyttää yleensä perusmäärän laskennassa käytettävänä myyntiarvona asiassa merkityksellisten tavaroiden tai palvelujen myynnistä saavutettua liikevaihtoa relevanteilla markkinoilla sen ajanjakson viimeisenä täytenä vuotena, jona yritys osallistui rikkomiseen. Näin laskettu myyntiarvo ei kuitenkaan sovellu kilpailunvastaisista

myös sen, että tarjouskilpailuista saatavat tulot oli tarkoitus jakaa asianosaisten kesken osakassopimuksissa sovittujen periaatteiden mukaisesti. Edellä esitetyn perusteella Citybusin myyntiarvo kolmesta esillä olevasta tarjouskilpailusta yhteenlaskettuna on 1 122 504 euroa.⁶⁷⁴

377. Citybusille määrättävän seuraamusmaksun perusmäärä asettuu 364 814 euroon, kun laskennassa käytetään 15 prosentin osuutta yhtiön myyntiarvosta ja 0,5 vuoden kesto.⁶⁷⁵ Seuraamusmaksun perusmäärään on sisällytetty lisäsumma, joka on 25 prosenttia myyntiarvosta. Riittävän yleis- ja erityisestävän vaikutuksen saavuttaminen edellyttää tässä asiassa tavanomaista korkeamman lisäsumman käyttämistä, sillä edellä kuvatulla tavalla suuntaviivoja mukaillen määritelty seuraamusmaksun perusmäärä ei ole rikkomuksen lyhyen keston vuoksi riittävällä tasolla suhteessa siihen merkittävään taloudelliseen hyötyyn, jonka Citybus odotti kilpailunrajoituksella saavuttavansa hankintasopimusten koko ajalta.⁶⁷⁶ Citybusin menettelyyn ei liity viraston näkemyksen mukaan sellaisia

yhteistarjouksista määrättävän seuraamusmaksun määrän arvioitiin muun muassa seuraavista syistä. Ensinnäkin kilpailunvastainen yhteistarjous rajoittaa kilpailua, vaikka yhteistarjous ei voittaisi tarjouskilpailua ja siihen osallisille ei siten kertyisi lainkaan sakkosuuntaviivoissa tarkoitettua liikevaihtoa. Toiseksi vaikka kilpailunvastainen yhteistarjous voittaisi tarjouskilpailun, siihen osallisille ei tavanomaisesti kerry suuntaviivoissa tarkoitettua liikevaihtoa rikkomiseen osallistumisen ajalta: hankintasopimus allekirjoitetaan ennen sen täytäntöönpanon aloittamista ja näin ollen liikevaihtoa alkaa kertyä vasta rikkomisen jo päätyttyä (kuten nyt esillä olevassa asiassa). Kolmanneksi kilpailunvastaiseen yhteistarjoukseen osalliselle ei kerry suuntaviivoissa tarkoitettua liikevaihtoa, jos se ei osallistu yhteistarjouksella voitetun hankintasopimuksen toteutukseen (kuten esillä olevassa asiassa tarjouskilpailussa 1/2014). Komission sakkosuuntaviivoissa on nimenomaisesti jätetty mahdollisuus poiketa 13 kohdan pääsäännöstä. Suuntaviivojen 37 kohdan mukaan "[v]aikka näissä suuntaviivoissa esitellään yleiset sakon laskentamenetelmät, erityistapauksissa voi olla kuhunkin asiaan liittyvien erityispiirteiden vuoksi tai pelotevaikutuksen aikaansaamiseksi perusteltua, että komissio poikkeaa näistä menetelmistä tai 21 kohdassa vahvistetuista raja-arvoista." Komissio on esimerkiksi eräässä tarjouskartelliasiaassa laskenut seuraamusmaksun perusmäärän tarjoushetkellä odotettuun liikevaihtoon perustuen, ks. komission päätös 10.7.2013 asiassa AT.39748 *Automotive Wire*, kohdat 135 ja 137. Seuraamusmaksun perusmäärä on laskettu yritysten tarjoushetkellä odottamaan liikevaihtoon perustuen myös unionin jäsenvaltioiden kansallisissa yhteistarjousasioissa, ks. esimerkiksi Tukholman käräjäoikeuden ratkaisu 21.1.2014 asiassa T18896-10 *Däckia Aktiebolag ym. v. Konkurrensverket*, s. 147–148; ja Norjan kilpailuviranomaisen päätös 18.10.2016 asiassa V2016-7 *Johny Birkeland Transport AS/Norva 24 AS – Lindum AS*, kohdat 394–396.

⁶⁷⁴ Myyntiarvo on laskettu kertomalla yhteistarjouksella tarjotut yksikköhinnat tilaajan tarjouspyynnön liitteessä arvioimilla yhden vuoden suoritelmäärillä. Citybusin osuus näin saadusta tulosta oli tuolloin [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:] vähennettynä TLO:n 2,5 %:n osuudella ja LS-Liikennelinjojen [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:] osuudella. Ks. tarjoushinnoista liite F.197, s. 5; liite F.208, s. 3; ja liite F.216, s. 2. Ks. [AOJULK LS-Liikennelinjojen liikesalaisuus:], ja tulojen jaosta TLO:ssa liite B.86, s. 1, sekä yleisemmin B.64, s. 2, kohta 2. Tulojen jaosta LS-Liikennelinjoissa ks. liite B.82, s. 1.

⁶⁷⁵ Komission sakkosuuntaviivojen 21 kohdan mukaisesti sakon perusmäärässä huomioon otettava osuus myyntiarvosta on yleensä enintään 30 %. Kohdan 24 mukaan myyntiarvon perusteella määritetty määrä kerrotaan niiden vuosien lukumäärällä, joina yritys osallistui rikkomukseen. Alle kuusi kuukautta kestävät jaksot komissio laskee puolena vuotena.

⁶⁷⁶ Komission sakkosuuntaviivojen 25 kohdan mukaan komissio sisällyttää perusmäärään määrän, joka on 15–25 prosenttia myyntiarvosta. Tämän tarkoituksena on estää yrityksiä osallistumasta hintojen vahvistamisesta, markkinaosuuksista ja tuotantorajoituksista tehtäviin horisontaalisiin sopimuksiin. Yleisestävän vaikutuksen on pystyttävä ennaltaehkäisemään nyt esillä olevan kaltaiset menettelyt, joilla pyritään estämään tai ainakin hidastamaan markkinoiden avautumista kilpailulle ja jotka ovat omiaan heikentämään luottamusta tarjouskilpailuprosessin toimivuuteen yleisesti ja ovat näin ollen erittäin haitallisia yksittäisen tarjouskilpailun lisäksi laajemmin koko kansantalouden kannalta, ks. kohdat 288 ja 289. Arvio Citybusin kilpailunrajoituksella saavuttamasta hyödystä perustuu liikevaihtoon, jonka yhtiö on tarjouksenantohetkellä voinut odottaa saavansa tarkasteltavien tarjouskilpailujen liikennöinnistä koko sopimuskausi optiovuodet mukaan lukien: yhteensä 10 280 271 euroa. Ks. sopimusten kestosta kohta 45, liite F.186, s. 3; kohta 49, liite F.202, s. 3; ja kohta 54, liite F.211, s. 1–2. Ks. myös rikkomuksen kestoajan arvioinnista kohdissa 258 ja 295 todettu.

lieventäviä tai raskauttavia seikkoja, joiden perusteella seuraamusmaksuun tulisi tehdä mukautuksia.⁶⁷⁷

378. Seuraamusmaksu saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuneen elinkeinonharjoittajan liikevaihdesta siltä vuodelta, jolloin elinkeinonharjoittaja viimeksi osallistui rikkomukseen. Citybusin kokonaisliikevaihto vuodelta 2016 oli 5 423 632 euroa.

379. Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää, että markkinaoikeus määrää Turun Citybus Oy:lle 364 814 euron seuraamusmaksun.

10.5.1.7 LS-Liikennelinjat Oy

380. LS-Liikennelinjojen osakasyhtiöt antoivat LS-Liikennelinjojen kautta kilpailunvastaisen yhteistarjouksen Föli-liikenteen tarjouskilpailussa 2/2016. LS-Liikennelinjojen toiminta kilpailunrajoituksessa oli täysin riippuvaista sen osakasyhtiöiden toiminnasta, eikä sen toimintaa arvioitaessa ole siten tunnistettavissa sellaista itsenäistä ja aktiivista roolia, joka toimisi osallisuuteen perustuvan vastuun muodostavana tekijänä kyseisen kilpailunrajoituksen osalta.⁶⁷⁸

381. Ottaen kuitenkin huomioon sen, että TLO on lakannut olemasta erillinen oikeushenkilö sen sulaututtua LS-Liikennelinjoihin, LS-Liikennelinjat on vastuussa TLO:n toteuttamasta kilpailunrajoituksesta.⁶⁷⁹

382. Viraston näyttö osoittaa, että TLO osallistui keskeisiltä osin kilpailunrajoituksen suunnittelua ja toteuttamista koskevaan toimintaan. TLO:n toimitusjohtaja A oli läsnä kaikissa kilpailunrajoituksen toteutuksen kannalta keskeisissä TLO:n yhtiökokouksissa ja hallituksen kokouksissa, ja näin ollen osallistui välittömästi sekä yhteistarjousten antamista että osakkaiden välisen käytännön yhteistyön järjestämistä koskevaan päätöksentekoon.⁶⁸⁰

383. Kokonaisuutena arvioiden ja ottaen huomioon luvussa 9.9 esitetty TLO osallistui lukuisilla osakasyhtiöistään erillisillä toimilla kilpailunvastaisten toimenpiteiden valmisteluun, ja sillä oli keskeinen rooli kilpailunrajoituksessa TLO:ssa toteutettujen rikkomusten osalta. TLO myötävaikutti omalla toiminnallaan merkittävästi yhteistarjouksina toteutetun kilpailunrajoituksen päämäärien tavoittelemiseen ja oli oman osallistumisensa ohella tietoinen muiden asianosaisten TLO:ssa toteuttamasta kilpailunvastaisesta yhteistyöstä ja niiden kilpailunvastaisista tavoitteista tai vähintään pystyi tämän kohtuudella ennakoimaan. Toiminnallaan TLO hyväksyi riskin siitä, että yhteistarjouksiin osallistui selvästi enemmän osapuolia kuin niiden kohteiden liikennöimiseksi olisi ollut välttämätöntä, ja että ne olivat siten kilpailunvastaisia, sekä riskin

⁶⁷⁷ Perusmäärään tehtävistä mukautuksista ks. sakkosuuntaviivojen kohdat 27–31.

⁶⁷⁸ Kohta 255.

⁶⁷⁹ Ks. tarkemmin luku 10.2 .

⁶⁸⁰ Kohdat 59–63.

tällaiseen menettelyyn osallistumisesta seuraavasta kilpailuoikeudellisesta vastuusta.

384. Kilpailurikkomuksen laatua, laajuutta, moitittavuuden astetta ja kestoja on kuvattu tarkemmin edellä luvuissa 9.10 ja 10.4 TLO:n rikkomuksen vakavuuden ja LS-Liikennelinjoille siitä esitettävän seuraamusmaksun arvioinnissa virasto on lisäksi ottanut huomioon erityisesti seuraavat seikat.
385. TLO:n toimitusjohtaja A:lla oli itsenäinen rooli potentiaalisten tarjouskohteiden selvittämisessä, karsinnassa ja esittelemisessä yhtiön hallitukselle. Lisäksi TLO:n toimitusjohtaja A suunnitteli ja laati TLO:n nimissä annetut yhteistarjoukset.⁶⁸¹ TLO:n toimitusjohtaja A myös vastasi voitettujen tarjouskilpailujen kohteiden liikennöinnin järjestämisestä sekä huolehti voitettujen kohteiden liikennöinnin ja tulojen jaosta TLO:n osakasyhtiöille osakassopimuksessa sovitulla tavalla.⁶⁸² TLO:n toimitusjohtaja A:n toiminta osoittaa aloitteellisuutta ja omaehtoisuutta kilpailunrajoituksen toteutuksessa.
386. TLO ei irtisanoutunut kilpailunrajoituksesta lainsäädännön ja vakiintuneen oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla julkisesti tai ilmoittamalla siitä viranomaisille. Luvussa 10.2 seuraannosta todettu huomioon ottaen LS-Liikennelinjat on siten vastuussa yhtenä kokonaisuutena pidettävästä uusitusta rikkomuksesta TLO:n nimissä annettujen yhteistarjousten osalta ajalta 28.8.2013–4.10.2013 ja 30.5.2014–22.7.2014.
387. Virasto on ottanut seuraamusmaksun määrän arvioinnissa huomioon komission sakkosuuntaviivat. Seuraamusmaksun perusmäärän arvioinnissa virasto on ottanut lähtökohdaksi sen vuosittaisen liikevaihdon (myyntiarvo), jonka rikkomukseen osallistuneiden yritysten voidaan katsoa odottaneen yhteistarjouksellaan saavansa.⁶⁸³ Virasto on ottanut huomioon myös sen, että tarjouskilpailuista saatavat tulot oli tarkoitus jakaa

⁶⁸¹ Kohdat 62, 64 ja 248.

⁶⁸² Kohta 250.

⁶⁸³ Suuntaviivojen 13 kohdan mukaan komissio käyttää yleensä perusmäärän laskennassa käytettävänä myyntiarvona asiassa merkityksellisten tavaroiden tai palvelujen myynnistä saavutettua liikevaihtoa relevantilla markkinoilla sen ajanjakson viimeisenä täytenä vuotena, jona yritys osallistui rikkomiseen. Näin laskettu myyntiarvo ei kuitenkaan sovellu kilpailunvastaisista yhteistarjouksista määrättävän seuraamusmaksun määrän arviointiin muun muassa seuraavista syistä. Ensinnäkin kilpailunvastainen yhteistarjous rajoittaa kilpailua, vaikka yhteistarjous ei voittaisi tarjouskilpailua ja siihen osallisille ei siten kertyisi lainkaan sakkosuuntaviivoissa tarkoitettua liikevaihtoa. Toiseksi vaikka kilpailunvastainen yhteistarjous voittaisi tarjouskilpailun, siihen osallisille ei tavanomaisesti kerry suuntaviivoissa tarkoitettua liikevaihtoa rikkomiseen osallistumisen ajalta: hankintasopimus allekirjoitetaan ennen sen täytäntöönpanon aloittamista ja näin ollen liikevaihtoa alkaa kertyä vasta rikkomisen jo päätyttyä (kuten nyt esillä olevassa asiassa). Kolmanneksi kilpailunvastaiseen yhteistarjoukseen osalliselle ei kerry suuntaviivoissa tarkoitettua liikevaihtoa, jos se ei osallistu yhteistarjouksella voitettun hankintasopimuksen toteutukseen (kuten esillä olevassa asiassa tarjouskilpailussa 1/2014). Komission sakkosuuntaviivoissa on nimenomaisesti jätetty mahdollisuus poiketa 13 kohdan pääsäännöstä. Suuntaviivojen 37 kohdan mukaan "[v]aikka näissä suuntaviivoissa esitellään yleiset sakon laskentamenetelmät, erityistapauksissa voi olla kuhunkin asiaan liittyvien erityispiirteiden vuoksi tai pelotevaikutuksen aikaansaamiseksi perusteltua, että komissio poikkeaa näistä menetelmistä tai 21 kohdassa vahvistetuista raja-arvoista." Komissio on esimerkiksi eräässä tarjouskartelliasiansa laskenut seuraamusmaksun perusmäärän tarjoushetkellä odotettuun liikevaihtoon perustuen, ks. komission päätös 10.7.2013 asiassa AT.39748 *Automotive Wire*, kohdat 135 ja 137. Seuraamusmaksun perusmäärä on laskettu yritysten tarjoushetkellä odottamaan liikevaihtoon perustuen myös unionin jäsenvaltioiden kansallisissa yhteistarjousasioissa, ks. esimerkiksi Tukholman käräjäoikeuden ratkaisu 21.1.2014 asiassa T18896-10 *Däckia Aktiebolag ym. v. Konkursverket*, s. 147–148; ja Norjan kilpailuviranomaisen päätös 18.10.2016 asiassa V2016-7 *Johny Birkeland Transport AS/Norva 24 AS – Lindum AS*, kohdat 394–396.

asianosaisten kesken osakassopimuksissa sovittujen periaatteiden mukaisesti. Edellä esitetyn perusteella TLO:n myyntiarvo tarjouskilpailuista 3/2013 ja 1/2014 yhteenlaskettuna on 97 721 euroa.⁶⁸⁴

388. LS-Liikennelinjoille TLO:n menettelystä määrättävän seuraamusmaksun perusmäärä asettuu 31 759 euroon, kun laskennassa käytetään 15 prosentin osuutta yhtiön myyntiarvosta ja 0,5 vuoden kesto.⁶⁸⁵ Seuraamusmaksun perusmäärään on sisällytetty lisäsumma, joka on 25 prosenttia myyntiarvosta. Riittävän yleis- ja erityisestävän vaikutuksen saavuttaminen edellyttää tässä asiassa tavanomaista korkeamman lisäsumman käyttämistä, sillä edellä kuvatulla tavalla suuntaviivoja mukaillen määritelty seuraamusmaksun perusmäärä ei ole rikkomuksen lyhyen keston vuoksi riittävällä tasolla suhteessa siihen merkittävään taloudelliseen hyötyyn, jonka TLO odotti kilpailunrajoituksella saavuttavansa hankintasopimusten koko ajalta.⁶⁸⁶ TLO:n menettelyyn ei liity viraston näkemyksen mukaan sellaisia lieventäviä tai raskauttavia seikkoja, joiden perusteella seuraamusmaksuun tulisi tehdä mukautuksia.⁶⁸⁷
389. Seuraamusmaksu saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuneen elinkeinonharjoittajan liikevaihdosta siltä vuodelta, jolloin elinkeinonharjoittaja viimeksi osallistui rikkomukseen. TLO:n kokonaisliikevaihto tilikaudelta 1.7.2014–30.6.2015 oli 13 996 111 euroa.
390. Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää, että markkinaoikeus määrää LS-Liikennelinjat Oy:lle 31 759 euron seuraamusmaksun.

⁶⁸⁴ Myyntiarvo on laskettu kertomalla yhteistarjouksella tarjotut yksikköhinnat tilaajan tarjouspyynnön liitteessä arvioimilla yhden vuoden suoritemäärillä. TLO:n voidaan katsoa tarjouksenantohetkellä odottaneen siitä 2,5 prosentin osuutta. Ks. tarjoushinoista liite F.197, s. 5; ja liite F.208, s. 3. Ks. tulojen jaosta TLO:ssa liite B.86, s. 1, sekä yleisemmin liite B.64, s. 2, kohta 2.

⁶⁸⁵ Komission sakkosuuntaviivojen 21 kohdan mukaisesti sakon perusmäärässä huomioon otettava osuus myyntiarvosta on yleensä enintään 30 %. Kohdan 24 mukaan myyntiarvon perusteella määritetty määrä kerrotaan niiden vuosien lukumäärällä, joihin yritys osallistui rikkomukseen. Alle kuusi kuukautta kestävät jaksot komissio laskee puolena vuotena.

⁶⁸⁶ Komission sakkosuuntaviivojen 25 kohdan mukaan komissio sisällyttää perusmäärään määrän, joka on 15–25 prosenttia myyntiarvosta. Tämän tarkoituksena on estää yrityksiä osallistumasta hintojen vahvistamisesta, markkinaosuuksista ja tuotantorajoituksista tehtäviin horisontaalisiin sopimuksiin. Yleisestävän vaikutuksen on pystyttävä ennaltaehkäisemään nyt esillä olevan kaltaiset menettelyt, joilla pyritään estämään tai ainakin hidastamaan markkinoiden avautumista kilpailulle ja jotka ovat omiaan heikentämään luottamusta tarjouskilpailuprosessin toimivuuteen yleisesti ja ovat näin ollen erittäin haitallisia yksittäisen tarjouskilpailun lisäksi laajemmin koko kansantalouden kannalta, ks. kohdat 288 ja 289. Arvio TLO:n kilpailunrajoituksella saavuttamasta hyödystä perustuu liikevaihtoon, jonka yhtiö on tarjouksenantohetkellä voinut odottaa saavansa tarkasteltavien tarjouskilpailujen liikennöinnistä koko sopimuskautilta optiovuodet mukaan lukien: yhteensä 827 567 euroa. Ks. sopimusten kestosta kohta 45, liite F.186, s. 3; ja kohta 49, liite F.202, s. 3. Ks. myös rikkomuksen kestoajan arvioinnista kohdissa 258 ja 295 todettu.

⁶⁸⁷ Perusmäärään tehtävistä mukautuksista ks. sakkosuuntaviivojen kohdat 27–31.

11 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki (948/2011) 5, 12 ja 13 §

Pääjohtaja

Kirsi Leivo

Erityisasiantuntija

Vilhelmiina Ihamäki

LIITELUETTELO

- Liite 1 Potentiaalisen kilpailun arviointi
Liite 2 Tehokkuuspuolustuksen arviointi

Saadut selvitykset

- Liite A.1 Jalon Liikenteen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018
Liite A.2 TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018
Liite A.3 Jalon Liikenteen vastaus lisäselvityspyyntöön 9.6.2020, osa 2
Liite A.4 Jalon Liikenteen vastaus selvityspyyntöön 15.2.2019
Liite A.5 Lehtisen Linjan vastaus selvityspyyntöön 10.7.2019
Liite A.6 Muistio puhelinkeskustelusta 29.8.2019 (KKV, Lehtisen Linja)
Liite A.7 Citybusin vastaus lisäselvityspyyntöön 9.6.2020
Liite A.8 Lehtisen Linjan vastaus lisäselvityspyyntöön 6.3.2019
Liite A.9 Muurisen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018
Liite A.10 Muurisen vastaus selvityspyyntöön 30.4.2020
Liite A.11 Muurisen Excel-taulukko selvityspyyntöön 23.3.2018
Liite A.12 Citybusin vastaus selvityspyyntöön 30.4.2020
Liite A.13 Muurisen vastaus lisäselvityspyyntöön 9.6.2020, osa 2
Liite A.14 Nyholmin vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018
Liite A.15 Nyholmin vastaus lisäselvityspyyntöön 9.6.2020
Liite A.16 Nyholmin vastaus selvityspyyntöön 30.4.2020
Liite A.17 Savonlinjan vastaus selvityspyyntöön 7.3.2018
Liite A.18 TLO:n tiedoksianto Savonlinjan osakekaupasta 10.3.2020
Liite A.19 Savonlinjan vastaus selvityspyyntöön 15.2.2019
Liite A.20 Savonlinjan vastaus selvityspyyntöön 30.4.2020
Liite A.21 Muurisen vastaus lisäselvityspyyntöön 9.6.2020, osa 1

Liite A.22	Turkubus Oy:n vastaus selvityspyyntöön 7.3.2018
Liite A.23	Turkubus Oy:n vastaus selvityspyyntöön liiketoimintakaupasta 4.11.2019
Liite A.24	Citybusin vastaus selvityspyyntöön 15.2.2019
Liite A.25	Citybusin vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018
Liite A.26	Nyholmin vastaus selvityspyyntöön 15.2.2019
Liite A.27	TLO:n lisäselvitys 12.11.2019
Liite A.28	TLO:n vastaus selvityspyyntöön 30.4.2020, osa 1
Liite A.29	TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018, osa 2
Liite A.30	LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 25.1.2021
Liite A.31	TLO:n vastaus selvityspyyntöön 30.4.2020, osa 2
Liite A.32	TLO:n vastaus selvityspyyntöön 23.1.2020
Liite A.33	TLO:n vastaus selvityspyyntöön 15.2.2019, osa 1
Liite A.34	Jalon Liikenteen vastaus selvityspyyntöön 30.4.2020
Liite A.35	LS-Liikennelinjojen Excel-taulukko selvityspyyntöön 23.3.2018
Liite A.36	LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018
Liite A.37	LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 15.2.2019
Liite A.38	LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 30.4.2020
Liite A.39	Muurisen vastaus selvityspyyntöön 15.2.2019
Liite A.40	LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 9.2.2021
Liite A.41	Jalon Liikenteen vastaus lisäselvityspyyntöön 9.6.2020
Liite A.42	Jalon Liikenteen vastaus lisäselvityspyyntöön 21.10.2020
Liite A.43	Muistio tapaamisesta 6.6.2019 (KKV, Savonlinja)
Liite A.44	TLO vastaus lisäselvityspyyntöön 28.2.2020
Liite A.45	TLO vastaus lisäselvityspyyntöön 30.5.2018
Liite A.46	Nyholmin vastaus lisäselvityspyyntöön 28.5.2018

- Liite A.47 Citybusin vastaus lisäselvityspyyntöön 28.5.2018
- Liite A.48 Jalon Liikenteen vastaus lisäselvityspyyntöön 28.5.2018
- Liite A.49 Muurisen vastaus lisäselvityspyyntöön 28.5.2018
- Liite A.50 LS-Liikennelinjojen vastaus selvityspyyntöön 25.1.2021 (osa 3)
- Liite A.51 Savonlinjan vastineen liite 1, Fölin tarjouskilpailut 2013-2019
- Liite A.52 Muurinen tarkennus vastaukseen selvityspyyntöön 15.2.2019
- Liite A.53 Jalon Liikenteen Excel-taulukko selvityspyyntöön 23.3.2018
- Liite A.54 Muistio tapaamisesta 27.5.2019 (KKV, TLO)
- Liite A.55 LS-Liikennelinjojen vastineen liite 10, Kilpailutetun kaupunkiliikenteen kustannusta-sovertailu
- Liite A.56 LS-Liikennelinjojen vastineen liite 2, taloudellinen asiantuntijalausunto

Sähköpostit, kirjanpito- ja laskutusaineisto sekä sopimukset

- Liite B.57 TLO:n kalustoluettelo tarjouskilpailussa 1/2014, 1.8.2015
- Liite B.58 TLO:n autokierrot 22.9.2014-19.4.2015
- Liite B.59 TLO:n toimitusjohtajan sähköpostiviesti osakkaille kalustoluetteloista 25.9.2015 "Kalut kuntoon"
- Liite B.60 TLO:n osakasluettelo 31.12.2010
- Liite B.61 TLO:n toimitusjohtajan sähköpostiviesti osakkaille 23.7.2014 "1.ISOjako"
- Liite B.62 TLO:n sisäinen sähköpostikeskustelu laskutettavasta suoritekorvauksesta 12.11.2014 "VS: TLO:n laskutus"
- Liite B.63 LS-Liikennelinjojen hallituksen puheenjohtajan sähköpostiviesti osakkaille käteisrahastuksesta 11.5.2016 "Laskuja"
- Liite B.64 TLO:n osakassopimus 1994
- Liite B.65 TLO linja-autojen tilausvahvistus 8.1.2014
- Liite B.66 Kaarinan sisäisen joukkoliikenteen järjestäminen 11.2.2014 (tekninen lautakunta)
- Liite B.67 TLO:n ja J. Vainion Liikenne Oy:n välinen sopimus 2003

Liite B.68	TLO:n tarjouslaskelma tarjouskilpailussa 3/2013_1
Liite B.69	TLO:n tarjouslaskelma tarjouskilpailussa 3/2013_2
Liite B.70	TLO:n tarjouslaskelma tarjouskilpailussa 3/2013_3
Liite B.71	TLO suoritelaskelma syyskuu 2014 (tilaaja)
Liite B.72	TLO:n kalustoluettelo tarjouskilpailussa 1/2014, 1.8.2014
Liite B.73	TLO:n osakassopimuksen liite 1
Liite B.74	LS-Liikennelinjojen seuranta osakkaiden suoritteista 25.4.–25.9.2016
Liite B.75	Muurisen maaliskuun 2015 suoritekorvauksia koskeva lasku TLO:lle
Liite B.76	TLO:n autokierrot 22.9.2014-19.4.2015
Liite B.77	TLO:n lähtölista 22.9.–31.12.2014
Liite B.78	Muurisen tammikuun 2015 suoritekorvauksia koskeva lasku LS-Liikennelinjoille
Liite B.79	Savonlinjan elokuun 2014 suoritekorvauksia koskeva lasku TLO:lle
Liite B.80	Muurisen elokuun 2014 suoritekorvauksia koskeva lasku TLO:lle
Liite B.81	LS-Liikennelinjojen osakassopimus 19.4.2001
Liite B.82	LS-Liikennelinjojen päivitetty osakassopimus 11.2.2002
Liite B.83	LS-Liikennelinjojen rahoituslyhennykset 20.2.2015 alkaen
Liite B.84	LS-Liikennelinjojen lasku tilaajalle tammikuu 2015
Liite B.85	TLO:n jakoasiakirjat 07/2014–04/2015
Liite B.86	TLO:n jakoasiakirja heinäkuu 2014
Liite B.87	TLO:n jakoasiakirja elokuu 2014
Liite B.88	TLO:n jakoasiakirja marraskuu 2014
Liite B.89	TLO:n jakoasiakirja tammikuu 2015
Liite B.90	TLO:n jakoasiakirja helmikuu 2015
Liite B.91	TLO:n jakoasiakirja maaliskuu 2015
Liite B.92	TLO:n jakoasiakirja huhtikuu 2015

Liite B.93	TLO:n jakoasiakirja toukokuu 2015
Liite B.94	TLO:n jakoasiakirja kesäkuu 2015
Liite B.95	TLO:n jakoasiakirja heinäkuu 2015
Liite B.96	TLO:n jakoasiakirja elokuu 2015
Liite B.97	TLO:n jakoasiakirja syyskuu 2015
Liite B.98	TLO:n jakoasiakirja lokakuu 2015
Liite B.99	TLO:n jakoasiakirja marraskuu 2015
Liite B.100	TLO:n jakoasiakirja joulukuu 2015
Liite B.101	TLO:n jakoasiakirja tammikuu 2016
Liite B.102	Savonlinjan syyskuun 2014 suoritekorvauksia koskeva lasku TLO:lle
Liite B.103	TLO:n toimitusjohtajan sähköpostiviesti osakkaille hallituksen kokouksesta ja yhtiökokouksesta 12.7.2013 "Yhtiökokous"
Liite B.104	TLO:n toimitusjohtajan sähköpostiviesti osakkaille autokiertojen jakamisesta 30.9.2014 "VL: Sivu skannattu Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö"
Liite B.105	TLO:n toimitusjohtajan sähköpostiviesti osakkaille 20.7.2015 "17.8 sarjat"
Liite B.106	TLO:n sähköpostiviesti osakkaille 03/2015 laskutuksesta 16.4.2015 "Jako maaliskuu"
Liite B.107	TLO:n sähköposti osakkaille 04/2015 laskutuksesta 15.5.2015 "Korvaukset huhtikuu"
Liite B.108	TLO:n sähköposti osakkaille 05/2015 laskutuksesta 15.6.2015 "Korvaukset touko-kuulta"
Liite B.109	TLO:n sähköposti osakkaille 06/2015 laskutuksesta 15.7.2015 "Korvaukset kesä-kuulta"
Liite B.110	TLO:n sähköposti osakkaille 07/2015 laskutuksesta 18.8.2015 "Korvaukset heinä-kuulta"
Liite B.111	TLO:n sähköposti osakkaille 08/2015 laskutuksesta 17.9.2015 "Elokuun korvaukset"
Liite B.112	TLO:n sähköposti osakkaille 10/2015 laskutuksesta 16.11.2015 "Fwd_ Lokakuun las- kut"
Liite B.113	TLO:n sähköposti osakkaille 12/2015 laskutuksesta 21.1.2016 "Fwd_ Joulukuun suori- tus"
Liite B.114	TLO:n sähköposti osakkaille 02/2016 laskutuksesta 15.3.2016 "Korvaus 2 2016"

- Liite B.115 TLO:n sähköposti 03/2016 laskutuksesta 15.4.2016 "Suoritus maaliskuulta"
- Liite B.116 TLO:n sähköposti osakkaille 04/2016 laskutuksesta 16.5.2016 TLO:n sähköposti "Suoritus 04 2016"
- Liite B.117 TLO:n tarjouslaskelma tarjouskilpailussa 1/2014
- Liite B.118 TLO:n kalustoluettelo tarjouskilpailussa 3/2013 kohde 1, 1.7.2014
- Liite B.119 TLO:n kalustoluettelo tarjouskilpailussa 3/2013 kohde 2, 1.7.2014
- Liite B.120 TLO:n kalustoluettelo tarjouskilpailussa 3/2013 kohde 3, 1.7.2014
- Liite B.121 TLO:n autokierrot tarjouskilpailu 3/2013 kohde 1 12.8.–21.9.2014
- Liite B.122 TLO:n autokierrot tarjouskilpailu 3/2013 kohde 2 12.8.–21.9.2014
- Liite B.123 TLO:n autokierrot tarjouskilpailu 3/2013 kohde 3 12.8.–21.9.2014
- Liite B.124 TLO:n autokierrot tarjouskilpailu 3/2013 kohde 2 kesä 2015
- Liite B.125 Nyholm kalustoilmoitus 18.11.2009
- Liite B.126 Savonlinjan edustajan sähköpostiviesti Jalon Liikenteelle 1.9.2013 "vanhoja asioita"

Kuulemistranskriptit

- Liite C.127 Turkubus Oy:n kuuleminen 29.11.2017
- Liite C.128 TLO:n kuuleminen 25.1.2018
- Liite C.129 Muurisen kuuleminen 24.5.2016
- Liite C.130 Nyholmin kuuleminen 24.5.2016
- Liite C.131 Savonlinjan kuuleminen 24.5.2016

Yhteisyritysten kokousten pöytäkirjat

- Liite D.132 TLO:n hallituksen kokous 14.3.2012
- Liite D.133 TLO:n hallituksen kokous 5.3.2012
- Liite D.134 TLO:n ylimääräinen yhtiökokous 16.7.2013
- Liite D.135 TLO:n hallituksen kokous 27.6.2013
- Liite D.136 TLO:n hallituksen kokous 5.8.2014 (13/2014)
- Liite D.137 TLO:n yhtiökokous 11.4.2013

Liite D.138	TLO:n hallituksen kokous 7.5.2014
Liite D.139	TLO:n hallituksen kokous 2.7.2014
Liite D.140	TLO:n hallituksen kokous 14.5.2013
Liite D.141	TLO:n hallituksen kokous 30.5.2013
Liite D.142	TLO:n hallituksen kokous 3.10.2013
Liite D.143	TLO:n hallituksen kokous 12.12.2013
Liite D.144	TLO:n hallituksen kokous 24.2.2014
Liite D.145	TLO:n hallituksen kokous 11.3.2014
Liite D.146	TLO:n hallituksen kokous 21.3.2014
Liite D.147	TLO:n hallituksen kokous 28.3.2014
Liite D.148	TLO:n hallituksen kokous 22.4.2014
Liite D.149	TLO:n hallituksen kokous 24.6.2014
Liite D.150	TLO:n hallituksen kokous 5.8.2014 (14/2014)
Liite D.151	TLO:n hallituksen kokous 3.12.2014
Liite D.152	TLO:n hallituksen kokous 20.4.2015
Liite D.153	TLO:n hallituksen kokous 1.3.2016
Liite D.154	TLO:n hallituksen kokous 20.4.2016
Liite D.155	TLO:n hallituksen kokous 16.7.2013

Muut selvitykset

Liite E.156	Lounaislinjat Oy:n vastaus selvityspyyntöön 15.2.2019
Liite E.157	Kiinteistö Oy Turun Autokatu 11:n vastaus selvityspyyntöön 15.2.2019
Liite E.158	Kiinteistö Oy Verstaskatu 6:n vastaus selvityspyyntöön 15.2.2019
Liite E.159	Kiinteistö Oy Ruissalontie 13:n vastaus selvityspyyntöön 15.2.2019
Liite E.156	Muistio puhelinkeskustelusta 7.3.2019 (KKV, Volvo)
Liite E.161	Muistio puhelinkeskustelusta 1.3.2019 (KKV, Scania Oy)
Liite E.162	Jalon Liikenteen kalustoluettelo Traficom

Liite E.163	Lehtisen Linjan kalustoluettelo Traficom
Liite E.164	Muurisen kalustoluettelo Traficom
Liite E.165	Nyholmin kalustoluettelo Traficom
Liite E.166	Citybus kalustoluettelo Traficom
Liite E.167	Turkubus Oy:n kalustoluettelo Traficom
Liite E.168	TLO:n kalustoluettelo Traficom
Liite E.169	Salon kaupungin ostoliikenteen tarjouskilpailu 2019
Liite E.170	V-S Bussipalvelut Oy:n vastaus selvityspyyntöön 23.3.2018

Tilaajan selvitykset ja tarjouskilpailujen asiakirjat

Liite F.171	Muistio tapaamisesta 24.6.2019 (KKV, tilaaja)
Liite F.172	Tilaajan vastaus selvityspyyntöön 20.9.2019, osa 1
Liite F.173	Tilaajan vastaus selvityspyyntöön 20.9.2019, osa 2
Liite F.174	Tilaajan vastaus selvityspyyntöön 22.1.2021
Liite F.175	Tilaajan selvitys alihankkijoista 1.3.2016
Liite F.176	Tilaajan selvitys Fölin sopimuksista 6.2.2018
Liite F.177	Tilaajan vastaus 16.4.2019 liittyen tarjouskilpailukysymyksiin 11.4.2019
Liite F.178	Tilaajan vastaus 29.4.2019 liittyen tarjouskilpailukysymyksiin 11.4.2019
Liite F.179	Tilaajan selvitys hintojen vertailusta ja 1-2014 kalustolisäyksestä
Liite F.180	Tilaajan päätös siirtymäajan sopimuksen päättämisestä 21.5.2014
Liite F.181	Tilaajan päätös Jalon Liikenne Oy:n hakemuksesta 18.5.2016
Liite F.182	Tilaajan päätös tarjouskilpailun 3/2014 ratkaisusta 20.8.2014
Liite F.183	Muistio puhelinkeskustelusta 24.2.2015 (KKV, tilaaja)
Liite F.184	Tilaajan selvitys Turun seudun varikkotilanteesta 20.9.2018
Liite F.185	Joukkoliikenteen yhteistoimintasopimus, päivitys 30.3.2017
Liite F.186	Tarjouspyyntö 3/2013
Liite F.187	Tarjouspyyntö 3/2013, liite 1a
Liite F.188	Tarjouspyyntö 3/2013, liite 1b
Liite F.189	Tarjouspyyntö 3/2013, liite 1c

Liite F.190	Tarjouspyyntö 3/2013, liite 3
Liite F.191	Tarjouspyyntö 3/2013, liite 6a
Liite F.192	Tarjouspyyntö 3/2013, liite 6b
Liite F.193	Tarjouspyyntö 3/2013, liite 6c
Liite F.194	TLO:n tarjous tarjouskilpailu 3/2013 kohde 1
Liite F.195	TLO:n tarjous tarjouskilpailu 3/2013 kohde 2
Liite F.196	TLO:n tarjous tarjouskilpailu 3/2013 kohde 3
Liite F.197	Tarjouskilpailun 3/2013 ratkaisu
Liite F.198	Tarjouskilpailu 3/2013 kohde 1 sopimus
Liite F.199	Tarjouskilpailu 3/2013 kohde 2 sopimus
Liite F.200	Tarjouskilpailu 3/2013 kohde 3 sopimus
Liite F.201	Tarjouskilpailun 3/2013 ratkaisu optiosta
Liite F.202	Päivitetty tarjouspyyntö 1/2014
Liite F.203	Tarjouspyyntö 1/2014, liite 1
Liite F.204	Tarjouspyyntö 1/2014, liite 3
Liite F.205	Päivitetty tarjouspyyntö 1/2014, liite 5
Liite F.206	Tarjouspyyntö 1/2014, liite 5
Liite F.207	TLO:n tarjous tarjouskilpailu 1/2014
Liite F.208	Tarjouskilpailun 1/2014 ratkaisu
Liite F.209	Tarjouskilpailu 1/2014 sopimus
Liite F.210	Tarjouskilpailun 1/2014 ratkaisu optiosta
Liite F.211	Tarjouspyyntö 2/2016
Liite F.212	Tarjouspyyntö 2/2016, liite 3a
Liite F.213	Tarjouspyyntö 2/2016, liite 4
Liite F.214	Tarjouspyyntö 2/2016, liite 5
Liite F.215	LS-Liikennelinjojen tarjous tarjouskilpailu 2/2016
Liite F.216	Tarjouskilpailun 2/2016 ratkaisu
Liite F.217	Tarjouskilpailu 2/2016 sopimus
Liite F.218	Tarjouskilpailun 2/2015 ratkaisu

Liite F.219	Tarjouskilpailun 1/2018 ratkaisu
Liite F.220	Tarjouskilpailun 1/2019 kohteet 1–2 ratkaisu
Liite F.221	Tarjouskilpailun 2/2019 kohde 2 ratkaisu ja keskeytys kohteet 1 ja 3
Liite F.222	Tarjouskilpailu 2/2019 kohteet 1 ja 3 ratkaisu
Liite F.223	Tarjouskilpailun 3/2019 ratkaisu