

1 Asia

CGI Suomi Oy:n väitetty määrävän markkina-aseman väärinkäyttö ohjelmistopalveluiden markkinoilla.

2 Osapuolet

Toimenpidepyynnön kohde:

CGI Suomi Oy, Helsinki

Toimenpidepyynnön tekijä:

SoftCo Unlimited Company, Dublin

3 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta.

4 Asian vireille tulo ja selvittäminen

1. SoftCo Unlimited Company (jäljempänä "SoftCo") on 3.7.2020 päivätyssä toimenpidepyynnössään pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastoa (jäljempänä "KKV" tai "virasto") selvittämään, onko CGI Suomi Oy:n (jäljempänä "CGI") menettelyä ohjelmistopalveluiden markkinoilla pidettävä kilpailulain (948/2011) 7 §:ssä tarkoitettuna kiellettynä määrävän markkina-aseman väärinkäyttönä. SoftCon mukaan CGI pyrkii estämään SoftCon pääsyn markkinoille mm. esittämällä virheellisiä väitteitä SoftCosta.
2. Virasto on hankkinut asiassa suullisia ja kirjallisia selvityksiä SoftColta, CGI:ltä, Kuntaliitolta ja Keskusrikospoliisilta (jäljempänä "KRP").

5 Asiaselostus

5.1 Osapuolet ja asian tausta

3. SoftCo on irlantilainen yritys, joka tarjoaa talouden prosesseihin liittyviä automaattioratkaisuja sekä asiakirjahallintaan liittyviä ohjelmistoja. CGI Suomi Oy on kanadalaisen IT-alan palveluyrityksen CGI:n suomalainen tytäryhtiö, joka tarjoaa IT-alan konsultointia, IT-infrastruktuuriratkaisuja, tietojärjestelmien integraatiopalveluja sekä IT- ja liiketoimintaprosessien ulkoistamispalveluja.
4. Vuoteen 2017 asti SoftCon ohjelmisto SoftCo R8 muodosti CGI:n tarjoaman Rondo-asiakirjahallintajärjestelmän arkistointikomponentin. CGI toimi CGI:n ja SoftCon välisen jakelusopimuksen perusteella SoftCon ohjelmiston jakelijana Suomessa. CGI alkoi vuonna 2016 kehittää omaa arkistointiohjelmistoa, joka vuonna 2017 korvasi SoftCon arkistointikomponentin Rondo-asiakirjahallintajärjestelmän arkistointikomponenttina. SoftCo kehitti oman SoftCo 10 -

laskutusohjelmiston, jonka yhtiö julkaisi lokakuussa 2016, kilpailemaan CGI:n Rondo-järjestelmän kanssa.

5.2 Toimenpidepyynnössä esitetyt väitteet

5. SoftCon tekemän toimenpidepyynnön mukaan CGI käynnisti vuonna 2016 kampanjan, jonka tarkoituksena oli korvata SoftCo R8 -arkistointikomponentti noin sadan loppuasiakkaan järjestelmissä sen omalla kilpailevalla arkistointikomponentilla. Toimenpidepyynnön mukaan CGI alkoi levittää väärää tietoa SoftCosta saadakseen loppuasiakkaat vaihtamaan CGI:n omaan arkistointikomponenttiin, ja osa asiakkaista toimikin näin.
6. Toimenpidepyynnön mukaan CGI kovensi toimiaan vuonna 2017 sen jälkeen, kun SoftCo oli voittanut Suomen valtion järjestämän tilaus- ja laskutusjärjestelmä koskevan kilpailutuksen. Joulukuussa 2017 CGI irtisanoi sopimuksensa loppukäyttäjien kanssa SoftCon arkistointikomponentin ja siihen liittyvien palvelujen osalta. SoftCon jakelusopimus CGI:n kanssa päättyi keväällä 2019. Samaan aikaan useat loppukäyttäjät tekivät tuomioistuimille turvaamistoimihakemuksia, sillä he pelkäsivät, että pääsy SoftCon arkistoiimiin asiakirjoihin estyisi jakelusopimuksen päättymisen myötä. Toimenpidepyynnön mukaan CGI rahoitti näitä turvaamistoimihakemuksia, minkä lisäksi se nosti myös omia perättömiä kanteita SoftCoa vastaan. Kanteissa ja turvaamistoimihakemuksissa toistettiin CGI:n levittämiä, SoftCon mukaan virheellisiä väitteitä mm. asiakirjojen siirtokustannuksista.
7. Toimenpidepyynnön mukaan CGI esitti loppuasiakkailleen virheellisiä väitteitä siitä, että 1) asiakkaiden pääsy SoftCon arkistoiimiin asiakirjoihin estyy CGI:n ja SoftCon yhteistyön päätyttyä, 2) SoftCo vaatii asiakirjojen siirtämisestä sen arkistosta CGI:n arkistoon miljoonien eurojen korvauksia, ja 3) loppuasiakkaat ovat sopimussuhteessa suoraan SoftCon kanssa, minkä vuoksi asiakkaiden täytyy sopia SoftCon arkistoon arkistoitujen asiakirjojen siirtämisestä tai arkiston käyttämisestä suoraan SoftCon kanssa. Näillä väitteillä CGI pyrki toimenpidepyynnön mukaan mustamaalaamaan SoftCoa loppuasiakkaille.
8. Lisäksi CGI:n KRP:lle vuonna 2014 tekemä tutkintapyyntö on toimenpidepyynnön mukaan perätön. Tutkintapyyntö tehtiin sen jälkeen, kun SoftCo aloitti arkistoiemiensa tietojen salaamisen vuonna 2014, ja KRP:n esitutkinta koskee sitä, onko toiminnassa kyse oikeudettomasta salaamisesta. SoftCon mukaan CGI:n tavoitteena on yhdessä KRP:lle asiantuntijalausunnon antaneen F-Securen kanssa antaa väärää tietoa poliisille ja siten aiheuttaa kuluja ja häiriötä SoftColle.
9. Toimenpidepyynnössä esitetään myös lukuisia muita väitteitä. Toimenpidepyynnön mukaan 1) CGI on laittomasti ladannut sen oman kilpailevan ohjelmiston SoftCon ohjelmiston tilalle asiakkaiden järjestelmiin ilman asiakkaiden suostumusta ja vastoin hankintalainsäädäntöä, 2) CGI on yhdessä F-Securen kanssa laittomasti hakkeroinut SoftCon ohjelmiston rikkoakseen asiakirjojen salauksen, ja 3) CGI on ladannut haittaohjelman loppuasiakkaiden järjestelmiin siirtääkseen asiakirjoja sen omaan arkistoon ja kiertääkseen SoftCon lisenssihetoja.

6 Oikeudellinen arviointi

6.1 KKV:n tehtävien asettaminen tärkeysjärjestykseen ja asian tutkimatta jättäminen

10. Kilpailulain 1 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Kilpailulain 1 §:n 2 momentin mukaan kilpailulakia sovellettaessa on erityisesti otettava huomioon markkinoiden toimintaedellytysten ja elinkeinonharjoittamisen vapauden suojaaminen niin, että myös asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lain tarkoitus ei sen sijaan ole tarjota oikeussuojakeinoja yksittäisten sopimusriitojen ratkaisuun tai suojata elinkeinonharjoittajaa kilpailijan tai kauppakumppanin kohtuuttomilta tai mieltävaltaisilta menettelytavoilta, ellei kysymys samalla ole menettelystä, jonka tutkiminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.¹
11. Kilpailulain 32 §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Säännöstä koskevien perustelujen mukaan viraston on suunnattava voimavaransa niin, että se puuttuu ensisijaisesti kilpailun toimivuuden, kansantalouden ja yleisen edun kannalta merkittäviin sekä kaikkein vakaviimpiin kilpailunrajoituksiin. Säännöksen tavoitteena on varmistaa, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto käyttää toimivaltaansa niin, että lain 1 §:ssä ilmaistu lain tavoite toteutuu mahdollisimman hyvin.²
12. Kilpailulain 32 §:n 2 momentissa säädetään perusteista, joiden nojalla virasto voi jättää asian tutkimatta. Asian tutkimatta jättäminen ei tarkoita lopullisen arvon tekemistä siitä, onko kyseessä kielletty kilpailunrajoitus.³ Momentin 1 kohdan mukaan KKV voi jättää asian tutkimatta, jos ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on 5 tai 7 §:ssä tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä "SEUT") 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus. KKV:n käsiteltäväksi tulee usein tapauksia, joissa on kyse ensisijaisesti osapuolten välisestä riita-asiasta tai muusta menettelystä, joka ei kuulu kilpailulain kielto­säännösten piiriin. Asia jätetään tutkimatta 2 momentin 1 kohdan nojalla, jos KKV:n selvityksen perusteella voidaan kohtuudella olettaa, että menettely ei kuulu kilpailulain tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kilpailusääntöjen soveltamisalaan.⁴

6.2 Asian tutkimatta jättämisen arviointi

13. KKV ei pidä todennäköisenä, että toimenpidepyynnössä esitetystä menettelyssä olisi kyse kilpailulain 5 tai 7 §:ssä tai SEUT 101 tai 102 artiklassa tarkoitettusta kielletystä kilpailunrajoituksesta. Asiassa vaikuttaisi olevan kyse pikemminkin SoftCon ja CGI:n välisestä riita-asiasta, joiden ratkaisemiseen kilpailulaki ei pääsääntöisesti ole tarkoitettu.
14. Vaikka CGI olisi toimenpidepyynnössä esitetyllä tavalla esittänyt asiakkaille virheelliseksi tietämiään väitteitä SoftCon toiminnasta, viraston esiselvityksessä saamien tietojen perusteella ei kuitenkaan voida pitää todennäköisenä, että

¹ HE 88/2010 vp, s. 84.

² HE 88/2010 vp, s. 42–43.

³ HE 88/2010 vp, s. 85.

⁴ HE 88/2010 vp, s. 75.

CGI:n menettelyiden tarkoituksena tai myöskään todellisena tai todennäköisenä vaikutuksena olisi markkinoiden tehokkaan kilpailun estyminen, saati SoftCon poissulkeutuminen markkinoilta. KKV:lla ei ole näyttöä siitä, että CGI:n menettelyt olisivat vaikeuttaneet SoftCon asiakashankintaa tai että esimerkiksi oikeusprosessien aiheuttamat taloudelliset kulut olisivat vaikuttaneet SoftCon edellytyksiin kilpailla markkinoilla tehokkaasti.

15. CGI:n ja sen loppuasiakkaiden nostamien kanteiden ja haettujen turvaamistojen aiheellisuus arvioidaan tuomioistuinten toimesta. Jos tuomioistuin katsoisi kanteen olevan perusteeton, SoftColla olisi mahdollisuus hakea vahingonkorvausta perättömistä kanteista aiheutuneista vahingoista ja tällä tavoin kompensoida kanteiden johdosta mahdollisesti heikentyneitä edellytyksiään kilpailla markkinoilla tehokkaasti. CGI:n KRP:lle tekemän tutkintapyyntöön aiheellisuus on arvioitu KRP:n toimesta, ja KRP on katsonut, että sillä on syytä epäillä rikosta. Kanteiden tai tutkintapyyntöön aiheellisuus ei kuulu KKV:n arvioitavaksi.
16. KKV:n esiselvityksessä saamien tietojen perusteella ei vaikuta todennäköiseltä, että CGI voisi toimia markkinoilla kilpailijoistaan tai asiakkaistaan riippumattomasti, vaikka CGI:n markkina-asemaa tarkasteltaisiin hyvin kapeasti rajatulla, julkisyhteisöille tarjottavien ohjelmistopalvelujen markkinalla Suomessa. Viraston saamien tietojen mukaan asiakkailla on valittavanaan useita vaihtoehtoisia palveluita sekä palveluiden toimittajia CGI:n ohjelmistopalveluille.⁵ Lisäksi voidaan pitää todennäköisenä, että erityisesti maantieteellisesti relevantti markkina on asiassa huomattavasti Suomea laajempi, mikä edelleen pienentää CGI:n määrävän markkina-aseman todennäköisyyttä.⁶
17. Ottaen huomioon CGI:n markkina-asemasta edellä mainitut seikat KKV pitää epätodennäköisenä, että CGI pystyisi toimenpidepyynnössä esitetyllä tavalla vapaasti nostamaan markkinoiden hintatasoa suljettuaan ensin SoftCon markkinoilta. Vaikka SoftCo poistuisikin markkinoilta, CGI kohtaisi silti kilpailupainetta markkinoilla. Näin ollen asiassa ei vaikuttaisi olevan kyse sellaisesta kilpailun toimivuuden kannalta merkittävästä kilpailunrajoituksesta, jonka tutkiminen olisi tarpeen terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaamiseksi. Kilpailulain

⁵ Helsingin kaupunki kilpailutti vuonna 2019 ostolaskujen käsittelyjärjestelmän. Tarjouksen jätti CGI:n ja SoftCon lisäksi Basware Oyj. Ks. taloushallintopalveluliikelaitoksen johtokunnan päätös 27.8.2019, saatavilla: <http://dev.hel.fi/paaketokset/asia/hel-2019-003753/talpaiku-2019-4/> (vierailtu 2.2.2022). Vaasan kaupunki kilpailutti ostolaskujen kierrätysjärjestelmän ja arkiston sekä myyntilaskutusjärjestelmän palveluhankinnan alkuvuodesta 2020. Kilpailutukseen osallistui CGI:n ja SoftCon lisäksi Basware Oyj sekä Visma Public Oy. Ks. Vaasan kaupunginhallituksen yleisjaoston päätös 27.4.2020, saatavilla: <https://tweb.vaasa.fi/ktwebscr/fileshow?doctype=3&docid=795151> (vierailtu 2.2.2022). Uudenkaupungin kaupunki on vuonna 2018 arkistointitoimittajia vertaillessaan huomionut CGI:n ja SoftCon lisäksi vertailussa Canonin ja Tieran. Ks. Uudenkaupungin kaupunginhallituksen kokouksen 18.6.2018 pöytäkirja, s. 37, saatavilla: <https://docplayer.fi/105859950-Uudenkaupungin-kaupunki-poytakirja-12-paikka-kaupungin-virastotalo-kaupunginhallituksen-kokouhuone-426.html> (vierailtu 2.2.2022). Säilytysjärjestelmiä julkishallinnolle tarjoavat edellä mainittujen yritysten lisäksi myös esim. Fujitsu ja Disec, ks. <https://arkisto.fi/fi/viranomaisille/julkishallinnon-sahkoisen-sailyttamisen-ja-asiakirjahallinnan-neuvonta-ja-konsultointipalvelu/s%C3%A4hke2-sertifiointi> (vierailtu 2.2.2022).

⁶ Komissio on katsonut ohjelmistojen markkinan olevan maantieteellisesti vähintään ETA-laajuinen, ks. esim. COMP/M.7458 IBM / INF Business of Deutsche Lufthansa 15.12.2014, kohta 40 oikeuskäytäntöviittauksineen. Komissio on pitänyt mahdollisena myös maailmanlaajuisia markkinia, koska ohjelmistojen tarjoajat tarjoavat samoja tuotteita asiakkaille kaikkialla maailmassa. Lisäksi maailmanlaajuisia markkinia tukee se, että ohjelmiston toimittamiseen ei liity minkäänlaisia siirtokustannuksia, ks. COMP/39.784 Omnis / Microsoft 1.12.2010, kohta 26. Myös se, että irlantilainen SoftCo on voittanut kilpailutuksia Suomessa, puoltaa sitä, että markkina saattaa olla maantieteellisesti kansallista laajempi.

tarkoituksena ei ole tarjota oikeussuojakeinoja yksittäisten sopimusriitojen ratkaisuun tai suojata elinkeinonharjoittajia kilpailijan tai kauppakumppanin kohtuuttomilta tai mielivaltaisilta menettelytavoilta, ellei kysymys samalla ole menettelystä, jonka tutkiminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.

7 Johtopäätökset

18. Edellä esitetyin perustein KKV jättää asian tutkimatta.

19. KKV ei ota tässä päätöksessä kantaa siihen, onko toimenpidepyynnön kohteen menettely ollut kilpailulain vastaista. Mikäli KKV saa uutta tietoa, jonka perusteella tutkimatta jättämisen edellytysten täyttymistä on syytä arvioida uudelleen, virasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen.

8 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki 1 § ja 32 §.

9 Muutoksenhaku

KKV:n tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 49 a §:n mukaan siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

10 Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antavat tutkimuspäällikkö Hannu Raatikainen, puh. 029 505 3357, ja asiantuntija Mervi Valkama, puh. 029 505 3047; etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Johtaja

Valtteri Virtanen

Asiantuntija

Mervi Valkama