

31.10.2014

JULKINEN
liikesalaisuudet ja valvonnan yleisten
toteuttamisedellytysten turvaamiseksi
salassa pidettävät tiedot poistettu

ESITYS MARKKINAOIKEUDELLE SEURAAMUSMAKSUN MÄÄRÄÄMISEKSI

SISÄLTÖ

1	Asia.....	3
2	Asianosaiset	3
3	Vaatimukset	3
4	Asian vireille tulo ja selvittäminen.....	3
5	Voimajohtourakoinnin markkinat	4
6	Tapahtumakuvaus	6
6.1	Yhtiöiden menettely	6
6.2	Taloudellinen kannattavuus	12
7	Oikeudellinen arvio	14
7.1	Menettelyyn soveltuvat oikeudellisen arvion periaatteet.....	14
7.1.1	Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan	14
7.1.2	Kilpailulain 50 §.....	15
7.1.3	Kilpailunrajoituslain 4 § ja SEUT 101 (1) artikla.....	15
7.1.4	Kilpailunrajoituslain 5 § ja SEUT 101 (3) artikla.....	17
7.2	Tarkasteltavana olevan menettelyn arviointi.....	17
7.2.1	Rikkomuksen luonne.....	18
7.2.2	Rikkomuksen kesto.....	21
8	Seuraamusmaksu	22
8.1	Sovellettava laki.....	22
8.2	Seuraamusmaksun määräämisen lähtökohta	23
8.3	Kilpailunrajoituksista vastuussa olevat elinkeinonharjoittajat	23
8.4	Empowerin vapautuminen seuraamusmaksusta	24
8.5	Eltelille esitettävä seuraamusmaksu	24
8.5.1	Rikkomuksen laatu.....	25
8.5.2	Rikkomuksen laajuus	25
8.5.3	Rikkomuksen kesto.....	26
8.5.4	Muut seuraamusmaksun suuruuteen vaikuttavat seikat	26
8.6	Seuraamusmaksun määrä	28
9	Sovelletut säännökset	28
	LIITELUETTELO	29

1 Asia

1. Kielletty kilpailijoiden välinen yhteistyö voimajohtojen suunnittelu- ja rakentamisurakoissa Suomessa vuosina 2004–2011

2 Asianosaiset

2. Eltel Networks Oy ja Eltel Group Oy (jäljempänä yhdessä tai erikseen "Eltel")
3. Empower Oy ja TPI Holding Oy¹ (jäljempänä yhdessä tai erikseen "Empower")

3 Vaatimukset

4. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä "virasto") esittää, että markkinaoikeus määrää yhteisvastuullisesti Eltel Networks Oy:lle ja Eltel Group Oy:lle kilpailunrajoituslain (480/1992, muut. 318/2004) 7 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun.
5. Eltel ja Empower ovat rikkoneet kilpailunrajoituslain 4 §:ää sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä "SEUT") 101 artiklaa harjoittaessaan kiellettyä kilpailijoiden välistä yhteistyötä voimajohtojen suunnittelu- ja rakentamisurakoissa Suomessa vuosina 2004–2011.
6. Virasto esittää seuraamusmaksun suuruudeksi 35 000 000 euroa.

4 Asian vireille tulo ja selvittäminen

7. Empower² otti 31.1.2013 asiamiehensä välityksellä yhteyttä virastoon siinä tarkoituksessa, että yhtiö vapautuisi kilpailulain (948/2011) 14 §:n perusteella seuraamusmaksusta. Yhtiö toimitti 15.2.2013 virastolle kilpailulain 14 §:n 1 momentin 1 kohdan tarkoittamia tietoja.
8. Virasto ilmoitti 19.2.2013, että Empower on antamiensa tietojen perusteella täyttänyt kilpailulain 14 §:ssä mainitut edellytykset ja myönsi hakijalle kilpailulain 17 §:n mukaisen ehdollisen vapautuksen seuraamusmaksusta.

¹ Empower Group Oy:n toiminimi on muuttunut ja konsernin emoyhtiön uusi toiminimi 12.5.2014 alkaen on TPI Holding Oy.

² Hakijoina ovat Empower Oy ja pääomasijoittajayhtiö AAC Capital Partners Holding BV:n hallitsema rahasto AAC Capital Nebo Sub-LP. Hakemus kattaa Empower Oy:n kanssa samaan yritysryhmään kuuluvat ja kuuluneet yhtiöt.

9. Virasto teki 27.2.2013 alkaen kilpailulain 35 §:n mukaiset tarkastukset Eltelissä ja Empowerissa³. Lisäksi virasto teki kilpailulain 36 §:n mukaisen tarkastuksen Empowerin työntekijän asunnossa 27.2.2013.
10. Selvityksissä saatujen tietojen perusteella virasto teki kilpailulain 35 §:n mukaisen tarkastuksen TLT Group Oy:n määräysvaltaan kuuluvissa TLT-Building Oy:ssä ja TLT-Engineering Oy:ssä (jäljempänä yhdessä "TLT") 24.3.2014 alkaen. TLT:n osalta ei ole löytynyt näyttöä kielletystä kilpailijoiden välisestä yhteistyöstä. TLT:lle on 15.8.2014 ilmoitettu, että yhtiö ei ole enää tutkinnan kohteena.
11. Virasto on selvittänyt asiaa Eltelille ja Empowerille osoitetuin kirjallisin selvi-tyspyynnöin sekä suullisesti tapaamalla yhtiöiden nykyisiä ja entisiä työntekijöitä. Asiaa on selvitetty tapaamisessa kantaverkkoyhtiö Fingrid Oyj:n (jäljempänä "Fingrid") kanssa sekä sille ja alueverkkoyhtiöille lähetetyin selvi-tyspyynnöin. Virasto on lisäksi hankkinut suullisia selvityksiä alalla toimivilta tai aiemmin toimineilta henkilöiltä.
12. Virasto lähetti esitysluonnoksen asianosaisille 5.9.2014. Asianosaiset toimittivat vastineensa viraston esitysluonnokseen 10.10.2014.⁴ Virasto on ot-tanut Eltelin vastineessa esille tuomat asiat huomioon seuraamusmaksu-esitystä tehdessään. Vastine ei antanut aihetta arvioida asiaa esitysluon-noksesta poikkeavalla tavalla.
13. Virasto antoi 31.10.2014 kilpailulain 17 §:n 3 momentin mukaisesti seuraamusmaksusta vapautumista koskevan päätöksen, jossa virasto katsoi Empowerin täyttäneen kaikki kilpailulain 14 ja 16 §:n edellytykset.

5 Voimajohtourakoinnin markkinat

14. Voimajohtourakoinnin asiakkaita ovat kanta- ja alueverkkojen omistajat. Sähköverkkotoiminta on luonnollinen monopoli, sillä päällekkäisten sähköverkkojen rakentaminen ei ole taloudellisesti kannattavaa. Ylivoimaisesti suurin tilaaja on Fingrid, joka omistaa Suomen päävoimansiirrossa käytettävän kantaverkon ja vastaa sen kehityksestä. Fingridin omistaman kantaverkon voimajohtojen⁵ jännitetasot ovat 110, 220 ja 400 kV. Fingridin asiakkaita ovat verkkoyhtiöt, sähkön tuottajat, sähkön käyttäjät ja sähkömarkkinatoimijat. Sen suurimmat tulonlähteet ovat kantaverkon verkkotariffit sekä tasesähkön myynti. Energiavirasto valvoo, että verkonhaltijoiden tuotto pysyy kohtuullisena.⁶ Fingridillä on joka vuosi merkittäviä investointeja. Maan-

³ Virasto jatkoi Empower Group Oy:n tarkastusta uuden tarkastuspäätöksen nojalla 6.8.2013.

⁴ Empower toimitti virastolle seuraamusmaksuesitysluonnokseen antamaansa vastinetta koskevan lisäkirjeen 20.10.2014.

⁵ Tässä esityksessä voimajohdoilla tarkoitetaan 110 kilovoltin (kV) ja sitä suuremman jännitteen johtoja.

⁶ Kohtuullisen tuoton laskenta perustuu käytännössä kahteen komponenttiin: arvioon verkonhaltijan pääomakanasta ja pääoman tuotto prosentista, joka yhtiölle sallitaan. Kertomalla pääomakanta tuotto prosentilla saadaan euromääräinen tuotto, jonka verkonhaltija voi valvontakaudella ansaita. Energiaviraston valvontamalli perustuu

laajuiseen kantaverkkoon ovat liittyneet suuret voimalaitokset ja tehtaat sekä alueelliset verkot. Alueverkkoyhtiöt, jotka omistavat noin puolet Suomen 110 kV verkon johtopituudesta, ovat pienempiä toimijoita eikä niillä ole isoja investointeja tasaisesti joka vuosi.

15. Voimajohtourakoinnin (sisältäen suunnittelun ja rakentamisen) arvioitu kokonaisliikevaihto vuosina 2004–2010 oli noin 350 miljoonaa euroa. Näinä vuosina alkaneiden voimajohtojen suunnitteluprojektien⁷ liikevaihto oli 13 miljoonaa euroa. Etelin markkinaosuus suunnitteluprojekteista vuosina 2004–2010 oli 47 % ja Empowerin 49 %.⁸ Vastaavana ajanjaksona alkaneiden rakentamisprojektien⁹ kokonaisliikevaihto oli 337 miljoonaa euroa, josta Etelin markkinaosuus oli 40 %, Empowerin 25 % ja muiden toimijoiden yhteensä 35 %. Muiden toimijoiden osuus muodostuu pitkälti ulkomaisien urakoitsijoiden voittamista suurista, yksittäisistä 400 kV:n projekteista.¹⁰ Etelin markkinaosuus vuosina 2004–2010 alkaneissa 110–220 kV:n rakentamisprojekteissa oli 42 % ja Empowerin 37 %.¹¹
16. Suuriin 400 kV:n hankkeisiin, jotka ovat liikevaihdoltaan merkittäviä, on kohdistunut enemmän riskejä ja erityisesti ulkomaisten toimijoiden luomaa hinnoittelupainetta kuin 110 kV:n töihin. Ulkomaisilla yhtiöillä ei ole tarkaste-luaikana ollut Suomessa pysyviä maaorganisaatioita, eivätkä ne ole tarjonneet kaikkia kilpailutukseen tulleita urakoita. Ulkomaiset yhtiöt ovat voittaneet satunnaisia suuria, etupäässä 400 kV:n hankkeita. Fingridin urakoiden osalta alalle tuloa rajoittaa toimittajarekisteri.¹² Empowerin ja Etelin lisäksi

nelivuotisiin valvontakausiin. Jokaisen valvontakauden jälkeen Energiavirasto vahvistaa valvontapäätöksellään, kuinka suurella määrällä verkonhaltijan koko valvontajakson aikana toteutunut tulos ylittää tai alittaa kohtuullisen tuoton määrän.

⁷ Esisuunnittelussa selvitetään hankkeen reunaehdoja ja haetaan alustavia reittivaihtoehtoja sekä selvitetään hankkeen ympäristövaikutuksia. Esisuunnittelun valmistuttua siirrytään tarkempaan yleissuunnitteluvaiheeseen, jossa lopullinen johtoreitti suunnitellaan maastotutkimusten ja muiden esiin tulleiden seikkojen perusteella.

⁸ Konsultointi A. Pitkänen Oy teki vain keskimääräistä pienempiä suunnitteluprojekteja ja sen markkinaosuus oli 3 %. VK-Electric teki yhden suunnitteluprojektin ja sen markkinaosuus oli alle 1 %.

⁹ Voimajohtorakentamisprojekti käsittää tyypillisesti projektin johtamisen; pylväsmateriaalien, eristimien yms. komponenttien ja perustusmateriaalien hankinnan; perustusten ja työmaateiden rakentamisen; pylväiden pystyttämisen, eristeiden, virtajohtimien ja ukkosjohtimien asentamisen; käyttöönoton (tarkastuksiin osallistumiset jne.) ja takuuajaiset korjaukset.

¹⁰ Vuosina 2004–2010 alkaneiden 400 kV:n rakentamisprojektien kokonaisliikevaihto oli noin 154 miljoonaa euroa ja ne muodostivat siis lähes puolet (n. 46 %) rakentamisprojektien liikevaihdosta, vaikka 400 kV:n osuus projektien määrästä oli vain hieman yli kymmenesosa. Liikevaihto 400 kV:n projektissa vaihteli 1,8 miljoonasta eurosta jopa 25,5 miljoonaan euroon ja oli keskimäärin 9 miljoonaa euroa. Etelin markkinaosuus oli 38 % ja Empowerin 9 %. SAG GmbH saavutti 400 kV:n projekteissa 34 %:n markkinaosuuden muutamalla projektilla ja vuonna 2010 kaksi projektia voittaneen Transel / ETDE:n markkinaosuus oli 18 %.

¹¹ Muut kotimaiset toimijat olivat huomattavasti pienempiä: VK-Electric Oy 6 %, Destia Oy 1 %, Vertek Oy ja Voimatel Oy yhteensä alle 1 %. Vertek ja Voimatel tekivät ainoastaan pienehköjä, muutaman sadantuhannen euron projekteja, kun taas Destia ja VK-Electric voittivat ulkomaisten toimijoiden Transelin 11 % ja Elektrovodin 1 % tavoin suuria 110 kV:n projekteja.

¹² Fingridin toimittajarekisteriin hyväksynnän kriteereinä ovat mm. urakoitsijayhtiön taloudellinen tila, referenssit aiemmista toimituksista, omat resurssit ja osaaminen niin projektin avainhenkilöiden kuin suunnittelun ja rakentamisen / asentamisen osalta, tiedot viranomaisvelvoitteiden hoidosta, vakuutuksista ja liiketoimintansa kehityk-

pienempiä Fingridin ja alueyhtiöiden urakoita tarjonneet yhtiöt ovat olleet pääasiassa kotimaisia, kapasiteetiltaan huomattavasti pienempiä toimijoita. Nämä yhtiöt eivät pääsääntöisesti ole olleet pitkäikäisiä.

17. Vaikka voimajohtorakentamisessa on Empowerin ja Eltelin lisäksi ollut vuosina 2004–2010 muita toimijoita, ovat Empower ja Eltel olleet merkittävimmät toimijat Suomessa niiden yhteenlasketun markkinaosuuden ollessa 65 %. Suunnittelu-urakoissa Empowerin ja Eltelin yhteenlaskettu markkinaosuus vuosina 2004–2010 oli 96 %.
18. Fingrid antaa tietoa investoinneistaan projekti- ja vuositasolla vuosiksi eteenpäin minkä lisäksi suuri osa kilpailutettavista urakoista on julkisia hankintoja tai raja-arvot alittavia hankintoja, jotka tilaajat kilpailuttavat julkisten hankintojen tapaan. Ympäristövaikutusarviot ja suunnitteluprojektit antavat myös hyvissä ajoin tietoa lähivuosien tulevista rakentamisurakoista. Osataan näiden seikkojen johdosta markkina on jo lähtökohtaisesti varsin läpinäkyvä.

6 Tapahtumakuvaus

19. Viraston esittämä tapahtumakuvaus perustuu asiassa saatuun näyttöön, joka muodostuu asiakirjanäytöstä ja viraston kuulemien henkilöiden kertomuksista sekä niitä tukevasta taloudellisesta analyysistä.
20. Viraston selvityksissä on ilmennyt viitteitä siitä, että Eltel ja Empower ovat harjoittaneet kiellettyä kilpailijoiden välistä yhteistyötä jo 1990-luvun loppupuolelta alkaen.¹³ Virasto on rajannut selvityksen koskemaan aikaa vuodesta 2004 eteenpäin, koska viraston tätä aikaisempaa ajanjaksoa koskeva aineisto on vähäistä ja hajanaista.

6.1 Yhtiöiden menettely

21. Viraston selvitykset osoittavat, että Eltel ja Empower ovat sopineet tulevien voimajohtohankkeiden hinnoista, katteista ja urakoiden jakautumisesta yhtiöiden kesken. Kiellettyä kilpailijoiden välistä yhteistyötä on toteutettu puhelimitse sekä yhtiöiden välisissä tapaamisissa. Kielletty yhteistyö alkoi viimeistään lokakuussa 2004 ja jatkui keskeytyksettä ainakin maaliskuuhun 2011.

sestä. Fingridin toimittajarekisterissä on kaksi luokkaa: A luokkaan kuuluva urakoitsijayhtiö on oikeutettu tarjoamaan kaikkia kohteita ja saavat automaattisesti tiedon uusista tarjouspyynnöistä ja B-luokkaan kuuluvat yhtiöt voivat urakoida suurempia projekteja yleensä 110 kV.

¹³LIITE 1 [REDACTED], LIITE 2 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 26.3.2013, osa 1, s. 16, LIITE 3 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 18.10.2013, osa 1, s. 14, LIITE 4 transkripti Eltelin entisen työntekijän kuulemisesta 17.12.2013, s. 12 ja 18 sekä LIITE 29 transkripti Empowerin entisen työntekijän kuulemisesta 19.8.2014, s. 3-4.

22. Kiellettyä yhteistyötä toimeenpanneita henkilöitä olivat yhtiöiden entiset työntekijät, jotka tunsivat toisensa 1990-luvun alusta lähtien, kun he työskentelivät samassa organisaatiossa.¹⁴ Lisäksi Empowerin ja Eltelin ylin johto tapasi, vaihtoi strategista tietoa ja keskusteli työntekijöidensä kanssa keskinäisestä kontaktoinnista.¹⁵ Ainakin Empowerin ylin johto oli tietoinen työntekijöiden välisestä kielletystä yhteistyöstä.¹⁶
23. Eltelin ja Empowerin työntekijät ylläpitivät kiellettyä yhteistyötä toistuvasti puhelimitse.¹⁷ Yhteydenpidon salaamiseksi yhteyshenkilöt välttivät sähköpostiviestintää. Pelätessään kartellin paljastumista Empowerin työntekijä hankki erillisen puhelimen ja prepaid-puhelinliittymän salaisella numerolla.¹⁸
24. Asiakirjanäyttö osoittaa, että Eltelin ja Empowerin edustajat tapasivat Forsassa 13.10.2004¹⁹, 5.10.2005²⁰ ja 26.5.2006²¹ sekä Helsingissä 15.2.2005²², 14.12.2005²³ ja 23.7.2008²⁴. Empowerin puolelta tapaamisiin

¹⁴
LIITE 3 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 18.10.2013, osa 1, s. 16 sekä LIITE 2 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 26.3.2013, osa 1, s. 6-7.

y j p

¹⁵
LIITE 35 transkripti Empowerin entisen työntekijän kuulemisesta 23.10.2014, s. 7-12 ja LIITE 36 sähköpostiviesti ylimmän johdon tapaamisesta 14.3.2011.

¹⁶
LIITE 1, LIITE 25, LIITE 2 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 26.3.2013, osa 1, s. 26-27, LIITE 5 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 31.10.2013, osa 1, s. 22 sekä LIITE 3 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 18.10.2013, osa 1, s. 12-13 ja 15.

¹⁷
LIITE 3 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 18.10.2013, osa 1, s. 4-6 ja 8-9.

¹⁸
LIITE 1 sekä LIITE 6 merkintä Empowerin työntekijän hankkimasta prepaid-liittymästä ja erillisestä puhelimesta (päivätyy 5.2.2005). Eltelin viraston esitysluonnokseen antamassa vastineessaan esille tuomat seikat, eivät anna aihetta muuttaa viraston tekemää arviota.

¹⁹
LIITE 7 Empowerin työntekijän matkalasku käteiskuitteineen 13.10.2004 sekä LIITE 8 Eltelin entisen työntekijän matkalasku 13.10.2004. Virasto katsoo Eltelin viraston esitysluonnokseen antaman vastineen perusteella kyseisen tapaamisen olevan riidaton.

²⁰
LIITE 9 Empowerin työntekijän matkalasku 5.10.2005 sekä LIITE 10 Eltelin entisen työntekijän matkalasku 5.10.2005. Virasto katsoo Eltelin viraston esitysluonnokseen antaman vastineen perusteella kyseisen tapaamisen olevan riidaton.

²¹
LIITE 1, LIITE 11 Empowerin työntekijän matkalasku 26.5.2006, jonka mukaan matkan tarkoitus on ollut Forssa: Neuvottelu, matka on alkanut 26.5.2006 klo 13.30 ja päättynyt klo 19.00, sekä LIITE 23 yhteenvedo taulukoiden 1-12 tiedoista. Metatiedot (esim. tekstidokumentin tiedot (viimeksi tallennettu, omistaja, versio, sijainti, julkaisupäivämäärä jne.) osoittavat, että taulukot 3-5 ovat eri versioita Empowerin 23.8.2005 luomasta tiedostosta. Taulukot 3-5 on tallennettu viimeksi 26.5.2006 tapaamisen aikaan. Empowerin työntekijä on viimeksi tallentanut taulukon 3 klo 15.26, taulukon 4 klo 15.27 ja taulukon 5 klo 15.43.

²² LIITE 12 Empowerin työntekijän matkalasku 15.2.2005. Matkan tarkoituksena on matkalaskuun kirjattu ti: Helsinki, neuvottelu E - Empower Oy. Matka on kirjattu alkaneeksi klo 14. Tapahtumaan liittyvät käteiskuitit ovat vuosien saatossa muuttuneet lukukelvottomiksi. LIITE 15 taulukko 1, jonka virasto on tarkastuksella löytänyt Empowerin entisen työntekijän luota, on luotu Eltelillä 6.10.2004. Taulukon 1 on

osallistui yhtiön työntekijä ja Eltelin puolelta yhtiön työntekijä sekä toinen työntekijä ennen eläkkeelle siirtymistään.²⁵ Eltel ja Empower sopivat yksittäisten urakoiden hinnoista ja jakamisesta sekä siitä, minkälaisella katetasolla markkinoilla kuuluisi toimia. Yhtiöt muodostivat näissä tapaamisissa yhteisen käsityksen tulevien urakoiden hinnoittelusta.

25. Esityksen liitteenä on asiakirjoja, jotka ovat olleet kielletyn yhteistyön keskeisenä välineenä.²⁶ Viraston selvitykset osoittavat, että Eltel ja Empower käsittelivät näitä tulevien vuosien voimajohtojen suunnittelu- ja rakentamismurakoita sisältäviä asiakirjoja tapaamisissaan.²⁷ Asiakirjojen metatiedot osoittavat yhtiöiden edustajien käsitelleen näitä asiakirjoja myös tapaamisten välissä.²⁸
26. Asiakirjat sisältävät seuraavia tietoja: projektin nimi, asiakas, kohteen jännitetaso (kV)²⁹, pituus kilometreinä, hinta (tuhansia euroja), rakennusaika se-

viimeksi tallentanut Empowerin työntekijä 15.2.2005 klo 12.09 paria tuntia ennen matkalaskun mukaista Helsingin tapaamisen alkamisajankohtaa.

²³ LIITE 13 Empowerin työntekijän matkalasku 14.12.2005. Empowerin matkalaskun mukaan matkan tarkoitus on ollut neuvottelu Et-Emp, kuten edellisen 5.10.2005 Forssassa järjestetyn tapaamisen osalta on kirjattu. Matka on merkitty alkaneeksi 14.12.2005 klo 12 ja päättyneeksi 15.12.2005 klo 12. Eltel on viraston esitysluonnokseen antamassa vastineessa todennut Eltelin työntekijän olleen 14.12.2005 Eltelin sisäisessä Management Meetingissä Helsingissä Kalastajatorpalla. Viraston näkemyksen mukaan Eltel ei ole esittänyt sellaista vastanäyttöä, jonka perusteella voitaisiin todeta, ettei Eltelin työntekijä ole tavannut Empowerin työntekijää 14.12.2005 Helsingissä.

²⁴ LIITE 14 Empowerin työntekijän matkalasku 23.7.2008. Matkan tarkoituksiksi on kirjattu tapaaminen E – Empower Oy, kuten Helsingissä 15.2.2005 järjestetyn tapaamisen osalta. Eltel on viraston esitysluonnokseen antamassa vastineessa todennut Eltelin työntekijän olleen lomalla 23.7.2008. Viraston näkemyksen mukaan Eltel ei ole esittänyt sellaista vastanäyttöä, jonka perusteella voitaisiin todeta, ettei Eltelin työntekijä ole tavannut Empowerin työntekijää 23.7.2008 Helsingissä.

²⁵ LIITE 3 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 18.10.2013, osa 1, s. 2–3. Virasto katsoo Eltelin viraston esitysluonnokseen antaman vastineen perusteella 13.10.2004 ja 5.10.2005 tapaamisiin osallistuneiden yhtiöiden edustajien olevan asiassa riidatonta.

²⁶ LIITTEET 15–22 taulukot 1–12 (virasto on selvityksissään nimennyt asiakirjat taulukoiksi 1–12) sekä LIITE 23 yhteenveto taulukoiden 1–12 tiedoista. Taulukkoa 2 (LIITE 16) on käsitelty viraston kuulemisissa myös nimillä 2 a ja 2 b, koska selvitysten edetessä on löydetty taulukosta piilotettuja rivejä. Tässä esitysluonnoksessa viitattu taulukko 2 on sama kuin kuulemisten yhteydessä mainittu taulukko 2 b, jossa kaikki piilotetut rivit ovat näkyvissä.

²⁷ Virasto katsoo Eltelin viraston esitysluonnokseen antaman vastineen perusteella riidattomaksi, että taulukko 2 on laadittu Eltelin entisen työntekijän tekemään pohjaan, taulukkoa on käsitelty Empowerin ja Eltelin tapamisissa ja sen on tallentanut viimeisen kerran Eltel 5.10.2005.

²⁸ Kuten LIITTEESTÄ 23 ilmenee, esimerkiksi liitteenä 20 oleva tiedosto (taulukot 6–9) on luotu Eltelin 6.10.2004 laatimaan pohjaan ja asiakirjan on viimeksi tallentanut Empowerin työntekijä 19.2.2007. Tulostusasetuksista voidaan kahdesta kohtaa löytää viittaus Eltelin entisen työntekijän käyttäjätunnukseen X. Metatietojen mukaan Eltelin entinen työntekijä on tulostanut asiakirjan viimeisen kerran 7.2.2006.

²⁹ Vastoin Eltelin viraston esitysluonnokseen antamassa vastineessa esittämää näkemystä tietojenvaihto on koskenut pienten 110 kV projektien lisäksi suurempijännitteisiä projekteja, kuten taulukosta 2 (LIITE 16) ilmenee.

kä Empower ja Eltel tunnuksilla E ja EL³⁰. Useimpien urakoiden kohdalle on merkitty hintasaraketta vastaava luku E- tai EL-sarakkeeseen. Asiakirjoissa on myös laskettu yhtiöiden prosentuaalisia osuuksia listatuista urakoista. Lisäksi asiakirjat sisältävät erinäisiä sanallisia merkintöjä, kuten esimerkiksi *"tässä suuruusluokkana se vajaus, jolla pääsisimme vasta alla oleviin jakautumaprosentteihin"*³¹ sekä *"Ajos Eltelille, Porin hommat Empowerille"*^{32 33}.

27. Eltelin ja Empowerin edustajien asiakirjoihin merkitsemät hinnat ovat sen hetkiseen ennakkotietoon perustuneita arvioita Empowerin ja Eltelin tulevista tarjoushinnoista asiakkaille (sisältäen katteen).³⁴ Yhtiöt merkitsivät tulevien urakoiden arviohintoja E- tai EL-sarakkeisiin sen mukaan, minkä hankkeen he arvioivat kullekin yhtiölle soveltuvaksi. Vanhoilla yrityssidonnaisuuksilla³⁵, teknisen osaamisen tasolla, resursseilla ja sijainnilla oli vaikutusta arvioitaessa, kumman yhtiön sarakkeeseen hanke merkittiin. Empowerilla oli enemmän sähköasemaosaamista kuin Eltelillä, kun taas Eltelillä oli asennuskapasiteettia sekä työkaluja ja -koneita enemmän kuin Empowerilla.³⁶ Urakoiden jakaminen E- ja EL-sarakkeisiin loi mielikuvaa kumman yhtiön markkina-positiosta ja markkinaosuudesta.³⁷ Eltelille oli tärke-

³⁰ Virasto katsoo Eltelin viraston esitysluonnokseen antaman vastineen perusteella asiassa riidattomaksi sen, että merkintä E viittaa Empoweriin ja EL Elteliin.

³¹ LIITE 16 taulukko 2. LIITE 3 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 18.10.2013, osa 2, s. 19. Virasto katsoo Eltelin vastineen perusteella riidattomaksi, että taulukko 2 on laadittu Eltelin entisen työntekijän tekemään pohjaan, taulukkoa on käsitelty Empowerin ja Eltelin tapaamisessa ja sen on tallentanut viimeisen kerran Eltel 5.10.2005.

³² LIITE 20 taulukot 6–9. Eltelin työntekijä on käsitellyt kyseistä asiakirjaa ainakin tulostamalla sen 7.2.2006.

³³ Lisäksi joidenkin urakoiden kohdalle on merkitty 0, 1, X tai 2. Viraston selvityksissä on jäänyt auki, mitä näillä merkinnöillä tarkoitetaan. Empowerin entinen työntekijä on kuulemisessa 11.4.2014 kertonut, että kyseiset merkinnät voisivat viitata tarjousten kiinnostavuuteen.

³⁴ LIITE 24 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 5.12.2013, s. 26. Eltelin viraston esitysluonnokseen antaman vastineen mukaan taulukossa on arvioitu projektin suuruutta. Eltel on vahvistanut viraston näkemyksen siitä, että taulukkoon merkittyjen euromäärien osalta on otettu huomioon myös yhtiöiden tiedossa olleet urakan erityispiirteet. Virasto toteaa, että nämä osatekijät, joista yhtiöiden edustajat ovat vaihtaneet tietoja, vaikuttavat myös lopulliseen tarjouslaskentaan.

³⁵ Vanhoilla yrityssidonnaisuuksilla oli yhtiöiden alkuvuosina 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa vaikutusta voimajohtourakoitsijan valintaan, jolloin osa tilaajista osti tarvittavat palvelut kilpailuttamatta suoraan suosimaltaan urakoitsijalta. TVO / PVO sidonnaiset yhtiöt tilasivat lähtökohtaisesti Empowerilta, kun taas Imatran Voima Oy (jäljempänä "IVO") sidonnaiset yhtiöt puolestaan Elteliltä. 2000-luvun puoliväliin mennessä markkinoille luotiin kilpailumekanismi ja vanhat yrityssidonnaisuudet vaikuttivat vähenevässä määrin.

³⁶ Eltel on vastineessaan todennut E- ja EL-sarakkeiden mukaisen jaon olevan tilaajien vanhoihin preferensseihin perustuvia arvioita. Virasto ei pidä Eltelin vaihtoehtoista selitystä uskottavana mm. siitä syystä, että urakat eivät kaikilta osin noudata vanhojen yrityssidonnaisuuksien mukaista jakoa eikä kaikkia urakoita ole edes jaettu. Lisäksi esimerkiksi Fingridin urakat ovat jakautuneet molemmille yhtiöille.

³⁷ LIITE 2 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 26.3.2013, osa 2, s. 9–10, LIITE 2 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 26.3.2013, osa 1, s. 23, LIITE 3 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 18.10.2013, osa 1, s. 10 sekä LIITE 5 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 31.10.2013, osa 1, s. 17 ja 19 ja osa 2, s. 11.

ää, että Empower ei kasvaisi tiettyä markkinaosuutta suuremmaksi. Empower vastaavasti halusi kasvattaa markkinaosuuttaan.³⁸ Yhtiöt sopivat Empowerin osuudeksi listatuista urakoista noin 40 % ja Eltelin osuudeksi noin 60 %.³⁹

28. Joissakin taulukoissa esiintyvän Remarks-sarakkeen ”myöhemmin” tarkoittaa sitä, että Eltel ja Empower aikoivat sopia hankkeen toteuttajan myöhemmin.⁴⁰ Koska asiakirja oli ”hetken otos”, Eltelin ja Empowerin edustajat keskustelivat hankkeista tarkemmin tarjousvaiheissa. Joskus urakoitsija vaihtui alun perin sovitusta, kun asiakas halusi ohjata hankkeen toisin kuin Eltel ja Empower olivat keskenään sopineet.⁴¹ Eltel ja Empower pyrkivät löytämään kummallekin yhtiölle soveltuvat kohteet huomioiden muun mahdollisen kilpailun sekä oman työllisyystilanteen.⁴² Eltelin ja Empowerin edustajat keskustelivat puhelimesta projektien kiinnostavuudesta ja siitä aikoiko toinen tarjota hanketta.⁴³
29. Osassa asiakirjan urakoista yksityiskohdat eivät asiakirjoja laadittaessa olleet vielä tiedossa.⁴⁴ Yhtiöt tiesivät hankkeesta esimerkiksi reitin, mutta ei vielä sitä, minkälaisella rakenteella tilaaja halusi voimajohton rakennettavan.⁴⁵ Jokaisessa voimajohtohankkeessa on omat ominaispiirteensä, jotka vaikuttavat urakan hinnoitteluun. Kalliita rakenteita ovat esimerkiksi vapaasti seisovat pylväät sekä moottoriteiden, rautateiden ja vesistöjen ylitykset. Myös rakentamisajankohdan tarkentuminen saattoi vaikuttaa hinnoitteluun; kesärakentaminen on selvästi kalliimpaa kuin talvirakentaminen. Yksityiskohtien tarkentumisen lisäksi tilaajan uudet vaatimukset, kuten Fingridin edellytys johtimien asennuksesta kireänävetokalustolla, nostivat urakoiden kustannuksia.⁴⁶ Osa projekteista kilpailutettiin vasta vuosien kuluttua, joten kaikki lopulliseen hinnoitteluun vaikuttavat kustannustekijät eivät olleet Eltelin ja Empowerin tiedossa yhtiöiden laatiessa viraston hallussa olevien asiakirjojen arviohintoja. Nämä hinnat eivät näin ollen täysin vastaa yhtiöiden lopullisia tarjoushintoja.

³⁸ LIITE 3 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 18.10.2013, osa 2, s. 18-19.

³⁹ LIITE 21 taulukko 11.

⁴⁰ LIITE 25.

⁴¹ LIITE 1.

⁴² LIITE 1.

⁴³ LIITE 5 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 18.10.2013, osa 2, s. 13-14.

⁴⁴ LIITE 1.

⁴⁵ LIITE 24 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 5.12.2013, s. 25.

⁴⁶ LIITE 2 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 26.3.2013, osa 2, s. 31-32 sekä LIITE 24 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 5.12.2013, s. 27-28.

30. Viraston koostamassa vertailutaulukossa (liitteenä 33) on esitetty esimerkiksi Forssan tapaamisessa 5.10.2005 tallennettuun asiakirjaan⁴⁷ merkityt projektit ja niiden arvioidut hinnat sekä tarjousten jättöajankohdat sekä Empowerin ja Eltelin tarjoushinnat. Vertailutaulukkoon on merkitty vihreällä värillä ne projektit, joissa halvemman tarjouksen jättäjä ja / tai valittu urakoitsija on ollut Empower tai Eltel osapuolten tapaamisessa sopiman markkina-ajan mukaisesti. Ennen tapaamis- ja asiakirjan työstämisaikaa jätettyjen tarjousten osalta valittu urakoitsija vastaa asiakirjaan merkittyä jakoa. Näiden jo tarjottujen projektien lisäksi Eltelin ja Empowerin edustajat ovat yhdessä jakaneet ja merkinneet tapaamisessa työstämäänsä asiakirjaan tulevia projekteja joko E- tai EL-sarakkeeseen. Kyseisistä Eltelin ja Empowerin tulossa oleviksi olettamista projekteista 18 eteni tarjouskilpailuvaiheeseen ja näistä yli puolessa yhtiöt toimivat tapaamisessa sopimansa projektiajan mukaisesti. Vaikka tarjouskilpailuissa on satunnaisesti ollut myös muita alan toimijoita tarjoamassa, vain muutaman urakan on voittanut muu toimija kuin Empower tai Eltel.
31. Silloin kun hanke oli tarjousneuvotteluvaiheessa ennen sopimuksen tekoa, Eltelin ja Empowerin edustajat keskustelivat siitä kuinka moni ja mitkä yhtiöt ovat neuvottelemassa.⁴⁸ Yhtiöiden edustajat keskustelivat myös siitä, mikä toisen yhtiön resurssitilanne on sekä muiden alan toimijoiden, erityisesti ulkomaisten yhtiöiden toiminnasta.⁴⁹ Yhtiöt vaihtoivat lisäksi tietoja työn alla olevien hankkeidensa etenemisestä ja niissä ilmenneistä vaikeuksista.⁵⁰ Asiakirjanäyttö osoittaa, että Empowerilla oli ainakin vuonna 2007 ollut tieto Eltelin kuluvan vuoden voimajohtoliiketoiminnan taloudellisista tavoitteista ja niiden saavuttamisesta.⁵¹ Nämä tiedot eivät ole saatavissa julkisista lähteistä, eikä virasto ole saanut vastausta siihen, mistä tiedot on saatu.⁵²
32. Voimajohtohankkeiden määrän lisääntyessä uhkana oli kiristynyt kilpailu rajallisista työntekijäresursseista, joka lisäisi yhtiöiden kustannuksia nosta-

⁴⁷ Virasto on selvityksissään nimennyt asiakirjan taulukoksi 2. Taulukkoa 2 on käsitelty viraston kuulemisissa myös nimillä 2 a ja 2 b, koska selvitysten edetessä on löydetty taulukosta piilotettuja rivejä. Tässä esitysluonnoksessa viitattu taulukko 2 on sama kuin kuulemisten yhteydessä mainittu taulukko 2 b, jossa kaikki piilotetut rivit ovat näkyvissä.

⁴⁸ LIITE 5 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 31.10.2013, osa 1, s. 9 sekä osa 2, s. 9. Eltel on vastineessaan Eltelin Suomen työntekijän kuulemiseen viitaten kiistänyt tarjousvaiheeseen ajoittuvat keskustelut.

⁴⁹ LIITE 3 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 18.10.2013, osa 1, s. 5-6.

⁵⁰ LIITE 2 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 26.3.2013, osa 1, s. 6-7

⁵¹ LIITTEET 37-38 tilanneraportit Siirtoverkot/ Voimajohtot syys- ja marraskuu 2007, jossa on todettu että "Eltelin taloudellinen tila (voimajohtot) ei kovin hyvä. Eivät saavuta taloudellisia tavoitteita 2007."

⁵² LIITE 40 transkripti Empowerin entisen edustajan kuulemisesta 3.9.2014, s. 7 ja LIITE 39 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 4.9.2014, s. 7-10.

malla alan palkkatasoa. Tästä syystä yhtiöiden edustajat sopivat, että suoria rekrytointeja toisesta yhtiöstä ei tehdä.⁵³

33. Kartellin toimintaa rakentamisurakoiden osalta häiritsi kotimainen VK-Electric Oy (jäljempänä "VK-Electric"), joka voitti muutamia 110 kV:n hankkeita vuosina 2008–2012.⁵⁴ Yhtiön markkinoille tulo aiheutti hintojen laskun. VK-Electricin silloisen edustajan mukaan Eltel ja Empower hankaloittivat VK-Electricin toimintaa mustamaalaamalla yhtiötä tilaajille.⁵⁵ Kun VK-Electric tarjosi syksyllä 2010 Koillis-Lapin Sähkö Oy:n urakkaa, sen huono maine oli kiirinyt, eikä yhtiö voittanut urakkaa, vaikka sen tarjous oli 279 000 euroa Empowerin voittanutta tarjousta halvempi.⁵⁶ Empowerin silloinen työntekijä ehdotti VK-Electricille liittymistä Empowerin ja Eltelin kartelliin tapaamisessa Porissa 8.10.2010.⁵⁷ VK-Electricin taloudellinen tilanne heikkeni ja yhtiö joutui yrityssaneerauksen kautta konkurssiin.⁵⁸
34. Asiakirjanäyttö osoittaa, että Empowerin ja Eltelin ylin johto on tavannut, vaihtanut strategista tietoa ja keskustellut voimajohtoliiketoimintajohtajien keskinäisestä kontaktoinnista. Nämä ylimmän johdon tapaamiset ovat jatkuneet ainakin maaliskuuhun 2011 asti.⁵⁹

6.2 Taloudellinen kannattavuus

35. Yhtiöiden näkemyksen mukaan voimajohtorakentamisurakoiden projektikatteiden⁶⁰ tuli olla vähintään 20–25 % ja suunnitteluprojekteissa, joissa työn

⁵³ LIITE 2 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 26.3.2013, osa 1, s. 20, LIITE 3 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 18.10.2013, osa 1, s. 11–12 sekä LIITE 30 transkripti Eltelin työntekijän kuulemisesta 13.11.2013, s. 26–28. Eltel on viraston esitysluonnokseen antamassa vastineessa todennut, että Eltelin työntekijä on kiistänyt tällaisesta sovituksi. Virasto katsoo tämän olevan ristiriidassa virastolle 13.11.2013 tapaamisessa Eltelin työntekijän kertoman kanssa, jolloin hän totesi, että yhtiöllä on tällainen kirjoittamaton herrasmiessääntö ollut. Eltel on vastineessaan nostonut myös esille sen, että Eltelin työntekijä on rekrytoitu Empowerille ilmeisesti vuonna

2012. Virasto ei katso tämän olevan vastanäyttöä rekrytoinnin ajankohta huomioonottaen.

⁵⁴ LIITE 1 [REDACTED]

⁵⁵ LIITE 26 transkripti VK-Electric Oy:n edustajan kuulemisesta 23.1.2014, s. 19–20.

⁵⁶ LIITE 5 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 31.10.2013, osa 2, s. 5-6 sekä LIITE 26 transkripti VK-Electric Oy:n toimitusjohtajan kuulemisesta 23.1.2014, s. 20. Kuulemisissa viitattiin markkinaoikeuden tuomioon 254/11, (Koillis-Lapin Sähkö Oy:n hankintapäätös, kynnsarvon alittuminen, tutkimatta jättäminen) 7.6.2011, dnro 614/10/JH.

⁵⁷ LIITE 26 transkripti VK-Electric Oy:n edustajan kuulemisesta 23.1.2014, s. 6-10, LIITE 27 puhelinmuistio VK-Electric Oy:n edustajan kanssa 2.4.2014 käydystä keskustelusta, LIITE 28 VK-Electric Oy:n edustajan hotellilasku 8.10.2010, LIITE 34 VK-Electric Oy:n edustajan päiväkirjamerkintä sekä LIITE 29 transkripti Empowerin entisen työntekijän kuulemisesta 19.8.2014, s. 9-12.

⁵⁸ Konkurssissa 19.3.2013 alkaen.

⁵⁹ LIITE 35 transkripti Empowerin entisen edustajan kuulemisesta 23.10.2014, s. 7-12 ja LIITE 36 sähköpostiviesti ylimmän johdon tapaamisesta 14.3.2011

⁶⁰Projektikatteella tarkoitetaan projektille sen välittömien kustannusten vähentämisen jälkeen jäävää katetta.

osuus on suurempi, projektikatteen tuli olla vähintään 30–40 %.⁶¹ Pääsääntöisesti suurimmat kateprosentit saatiin vähemmän kilpaillusta yleissuunnittelusta sekä 110 kV rakentamisprojekteista. Fingridin hankkeilla pyrittiin turvaamaan toiminnan volyyymi.⁶²

36. Vuosina 2004–2010 aloitettujen rakentamisprojektien katteet nousivat joissakin hankkeissa jopa 50–60 %:iin vuosikohtaisten mediaanikatteen vaihdella [REDACTED] %:n välillä. Esi- ja yleissuunnitteluprojekteissa projektikatteen olivat jopa yli 70 % vuosikohtaisten mediaanikatteen vaihdella [REDACTED] % välillä.⁶³
37. Alla olevissa taulukoissa on esitetty Eltelin ja Empowerin vuosina 2004–2010 aloittamien rakentamis- ja suunnitteluprojektien toteutuneet mediaanikatteen⁶⁴ liikevaihtoon suhteutettuna projektin alkamisvuoden mukaan⁶⁵. Useiden vuosien korkeat katetasot tukevat käsitystä siitä, että Eltel ja Empower myös käytännössä käyttivät hyväkseen yhtiöiden välisissä keskusteluissa saamaansa tietoa toisen yhtiön tulevasta käyttäytymisestä ja onnistuivat näin nostamaan projektien hinta- ja katetason pääsääntöisesti tavoittelemaalleen tasolle.⁶⁶

[Mediaanikatteen ovat asianosaisten yhtiöiden liikesalaisuuksia, mistä johtuen luvut on ilmaistu vaihteluvälein.]

Rakentamisprojektien toteutuneet katteet, mediaani (%)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Eltel	[20-30]	[10-20]	[10-20]	[20-30]	[30-40]	[10-20]	[0-10]
Empower	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[20-30]	[10-20]

⁶¹ LIITE 1 [REDACTED] sekä LIITE 3 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 18.10.2013, osa 1, s. 8.

⁶² LIITE 1 [REDACTED] sekä LIITE 30 transkripti Eltelin Suomen työntekijän kuulemisesta 13.11.2013, s. 10.

⁶³ LIITE 31 vuosina 2003-2011 aloitettujen projektien katteet.

⁶⁴ Virasto on käyttänyt voimajohtojen rakentamis- ja suunnitteluprojektien katteen kehityksen tarkastelussa keskilukuna mediaania. Mediaani on suuruusjärjestykseen asetetuista muuttujan arvoista keskimäinen ja siihen eivät vaikuta muista muuttujan arvoista huomattavasti poikkeavat suuret tai pienet arvot. Vuosittain aloitettujen voimajohtoprojektien määrä on varsin pieni. Eltel aloitti vuosina 2004-2010 vuosittain 7-17 rakentamisprojektia, Empower 3-11. Suunnitteluprojekteja oli yritysakohtaisesti vastaavasti 1-9. Kun havaintojen määrä on pieni, äärimmäisen poikkeavat arvot voivat vaikuttaa hyvin paljon aritmeettisen keskiarvon suuruuteen. Aritmeettista keskiarvoa käytettäessä liikevaihdoltaan suuret projektit, joita on ollut vain joinakin vuosina, ja niiden kannattavuus saivat korostuneen suuren merkityksen ja antaisivat vääristyneen kuvan eri vuosina aloitettujen projektien tyypillisistä katteista.

⁶⁵ Eltelin vuosina 2004-2005 alkaneiden projektien katteita on oikaistu alueyhtiöiden katteilla, koska kyseisinä vuosina Eltel osti asennustyöt ja projektihallinnan alihankintana alueyhtiöiltä. Asentajat ja projektipäälliköt siirtyivät Eltelin organisaatioon vuoden 2006 alussa.

⁶⁶ LIITE 32 yksityiskohtaisempi kateanalyysi.

Suunnitteluprojektien toteutuneet katteet, mediaani (%)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Eltel	[50-60]	[40-50]	[40-50]	[60-70]	[50-60]	[40-50]	[20-30]
Empower	[50-60]	[50-60]	[50-60]	[50-60]	[40-50]	[20-30]	[50-60]

7 Oikeudellinen arvio

7.1 Menettelyyn soveltuvat oikeudellisen arvion periaatteet

7.1.1 Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

38. SEUT 101 artiklan 1 kohdan soveltamisen edellytyksenä on, että kysymyksessä oleva kilpailunrajoitus on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Oikeuskäytännössä vakiintuneen tulkinnan mukaan käsitteellä ”on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan” tarkoitetaan, että menettelytavan on objektiivisten oikeudellisten ja tosiasiallisten seikkojen perusteella annettava riittävästi aihetta epäillä, että sillä saattaa olla tosiasiallisesti tai mahdollisesti suoria tai välillisiä vaikutuksia jäsenvaltioiden välisen kaupan rakenteeseen.⁶⁷
39. Horisontaaliset kartellit, jotka ulottuvat yhden jäsenvaltion koko alueelle, ovat yleensä omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sopimukset, jotka ulottuvat yhden jäsenvaltion koko alueelle, ovat jo luonteeltaan sellaisia, että ne lujittavat kansallisten markkinoiden eristämistä ja haittaavat näin perustamissopimuksessa tavoiteltua taloudellista vuorovaikutusta.⁶⁸
40. Kilpailunrajoituslain 1 a §:n mukaan, kun kilpailunrajoitus on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sovelletaan SEUT 101 ja 102 artiklan säännöstä. Kilpailunrajoituslain esitöiden mukaan, kun kilpailunrajoitus on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, määräytyy SEUT 101 ja 102 artiklan ja kilpailunrajoituslain välinen suhde täytäntöönpanoasetuksen 3 artiklan perusteella.⁶⁹ Säännöksen mukaan SEUT 101 ja 102 artikloja ja kansallista kilpailulainsäädäntöä tulee soveltaa rinnakkain.⁷⁰

⁶⁷ Komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa tarkoitettua kauppaan kohdistuvan vaikutuksen käsitettä koskevista suuntaviivoista (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EYVL 2004 C 101, s. 0081 – 0096, kohta 23 viittauksineen.

⁶⁸ Komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa tarkoitettua kauppaan kohdistuvan vaikutuksen käsitettä koskevista suuntaviivoista (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EYVL 2004 C 101, s. 0081 – 0096, kohta 78 ja asia C-309/99, Wouters, Kok. 2002, s. I-1577, 95 kohta.

⁶⁹ HE 11/2004 vp s. 29.

⁷⁰ Perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003, EYVL 2003 L 1, s. 1.

7.1.2 Kilpailulain 50 §

41. Kilpailunrajoituslaki on kumottu 1.11.2011 voimaan tulleella kilpailullailla. Kilpailulain 50 §:n 3 momentin mukaan ennen kilpailulain voimaantuloa tahtuneisiin kilpailurikkomuksiin sovelletaan kilpailunrajoituslain säännöksiä. Asian käsittelyyn sovelletaan näidenkin rikkomusten osalta, mitä kilpailulain 14–18 §:ssä säädetään seuraamusmaksusta vapautumisesta ja seuraamusmaksun alentamisesta ja mitä 32–38 §:ssä säädetään asioiden tärkeysjärjestyksestä ja tutkimatta jättämisestä, elinkeinonharjoittajan tiedonantovelvollisuudesta, kutsumisesta kuultavaksi, tarkastuksista ja elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeuksista.

7.1.3 Kilpailunrajoituslain 4 § ja SEUT 101 (1) artikla

42. Kilpailunrajoituslain 4 §: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.
43. 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 kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.
44. Kilpailunrajoituslain 4 § perustuu SEUT 101 artiklan 1 kohtaan⁷¹ ja sitä on tulkittava yhdenmukaisesti 101 artiklan ja sitä koskevan soveltamiskäytännön mukaisesti.⁷²
45. Kilpailunrajoituslain 4 §:n ja SEUT 101 artiklan 1 kohdan tarkoittama sopimuksen käsite on laaja. Säännös koskee sekä yritysten nimenomaisia sopimuksia tai näihin rinnastettavaa yritysten yhteisymmärrystä että yritysten

⁷¹ entinen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohta

⁷² HE 11/2004 vp s. 31.

yhteiselinten ja yhteenliittymien päätöksiä tai vastaavia järjestelyjä, joilla rajoitetaan tai ohjataan horisontaalisessa tasossa yritysten kilpailukeinojen käyttöä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sopimuksen käsitteen täyttymiseen riittää, että kyseessä olevat yritykset ovat ilmaisseet yhteisen tahonsa käyttäytyä markkinoilla tietyllä tavalla. Sillä, missä muodossa yhteisymmärrys on ilmaistu, ei oikeuskäytännön mukaan ole merkitystä, kunhan ilmaisu vastaa sopimuspuolten tahtoa.⁷³ Riittävänä on pidetty sitä, että aikeistaan ilmoittaessaan kilpailija on poistanut tai ainakin selvästi vähentänyt epätietoisuutta omasta odotettavissa olevasta markkinakäyttäytymisestään.⁷⁴ Kielletyn aloitteen hiljainen hyväksyminen ilman julkista irtisanoutumista, ei poista yrityksen vastuuta kartelliin osallistumisesta.⁷⁵

46. Oikeuskäytännön mukaan subjektiiviselta kannalta sopimuksen ja yhdenmukaistetun menettelytavan käsitteet kattavat samankaltaisia yhteistyön muotoja, jotka eroavat toisistaan ainoastaan voimakkuutensa ja ilmene mismuotojen osalta.⁷⁶ Siten oikeuskäytäntöä, joka on annettu sopimuksista ja päätöksistä, voidaan soveltaa myös yritysten yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin.⁷⁷ Oikeuskäytännön mukaan ei ole tarpeen yksilöidä, missä määrin rikkomuksessa on kyse sopimuksesta ja missä määrin yhdenmukaistetuista menettelytapoista.⁷⁸ Kartelli voi yhtä aikaa olla sekä sopimus että yhdenmukaistettu menettely, sillä kielletty horisontaalinen yhteistoiminta voi sisältää piirteitä molemmista. Sopimuksen ja yhdenmukaistetun menettelytavan välisellä rajanvedolla ei siis ole merkitystä kartellitoiminnan juridiselle arvioinnille. Kartellitoiminta on kilpailunrajoituslain 4 §:n ja SEUT 101 artiklan vastaista riippumatta siitä, onko kyseessä sopimus vai yhdenmukaistettu menettelytapa.
47. Sopimuksen, päätöksen tai yhdenmukaistetun menettelytavan tarkoituksena voidaan katsoa olevan merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua erityisesti silloin kun kyseessä on jokin vakavimmista kilpailunrajoituksista. Kun kyseessä on jokin vakavimmista kilpailunrajoituksista, ei kilpailua estävien, rajoittavien tai vääristävien vaikutusten osalta tarvita erillistä näyttöä.⁷⁹

⁷³ Markkinaoikeuden tuomio 20.2.2009, Autovaraosat, dnro 216/06/KR, s. 78; Yleisen tuomioistuimen ratkaisu 8.7.2008 asiassa T-53/03 BPB, Kok. 2008 s. II-01333, kohdat 79–80.

⁷⁴ Yhdistetyt asiat T-25/95 jne., Cimentries CBR ym. v. komissio, 15.3.2000, kohta 1852 ja asia T-53/03, BPB v. komissio, tuomio 8.7.2008, Kok., s. II-1333, kohta 182.

⁷⁵ Asia C-189/02 P ym., Dansk Rørindustri A/S, ym. vastaan komissio, 28.6.2005, kohta 143 ja yhdistetyt asiat C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, Aalborg Portland ym. v. komissio, tuomio 7.1.2004, Kok. 2004, s. I-123, kohta 84.

⁷⁶ Asia C-49/92 P, komissio v. Anic Participazioni, 8.7.1999, Kok. 1999 s. I-4125, kohta 131 ja asia C-8/08, T-Mobile, 4.7.2009, kohta 23.

⁷⁷ Korkeimman hallinto-oikeuden tuomio 31.5.2012, Autovaraosat, dnro 797/2/09, 939/2/09, 942/2/09, 947/2/09, 952/2/09, 953/2/09, taltio 1429, s.112; asia C-8/08, T-Mobile, 4.7.2009, kohta 24.

⁷⁸ Asia C-49/92 P, komissio v. Anic Participazioni SpA, 8.7.1999, Kok. 1999, s. I-4125, kohdat 132–133.

⁷⁹ HE 11/2004 vp s. 32. Asia T-213/00, CMA CGM, 19.3.2003, kohdat 100, 183 ja 184 siinä viitattuine oikeustauksineen sekä asia C-199/92 P, Hüls, 8.7.1999, kohta 164.

7.1.4 Kilpailunrajoituslain 5 § ja SEUT 101 (3) artikla

48. Kilpailunrajoituslain 5 §:n mukaan edellä mainittu, lain 4 §:ssä säädetty kieltö 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.
49. Poikkeussäännös täydentää kilpailunrajoituslain sääntelyä siten, ettei 4 §:n kieltö koske sellaista merkittävästi kilpailua rajoittavaa menettelyä, jonka positiiviset vaikutukset ylittävät sen kilpailua rajoittavat vaikutukset. Pykälä perustuu SEUT 101 artiklan 3 alakohtaan ja sen tulkinnassa tulee käyttää apuna artiklan 101 soveltamiskäytäntöä sekä erityisesti 101 artiklan 3 alakohdan tulkintaa selventäviä EY:n komission ja neuvoston ryhmäpoikkeusasetuksia ja suuntaviivoja.⁸⁰

7.2 Tarkasteltavana olevan menettelyn arviointi

50. Virasto katsoo, että Eltel ja Empower ovat syyllistyneet kilpailunrajoituslain 4 §:ssä sekä SEUT 101 artiklassa kiellettyyn kilpailijoiden väliseen yhteistyöhön, joka alkoi viimeistään lokakuussa 2004 ja jatkui keskeytyksettä ainakin maaliskuuhun 2011.
51. Esitetty näyttö huomioon ottaen kyseessä on laadultaan ja moitittavuuden asteeltaan erittäin vakava kilpailunrajoitus. Kahden suurimman voimajohdourakoitsijan Eltelin ja Empowerin välinen Suomen laajuinen⁸¹ kartelli on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.⁸² Kilpailunrajoituslain 1 a §:n mukaan SEUT 101 artiklan säännöstä ja kilpailunrajoituslakia tulee soveltaa rinnakkain tarkasteltavana olevaan menettelyyn.

⁸⁰ HE 11/2004 vp s.33.

⁸¹ Tietyt urakat, joita kielletty kilpailijoiden välinen yhteistyö on koskenut, ovat maantieteellisesti sijainneet kattavasti eri puolilla Suomea. Tämän lisäksi kielletty yhteistyö on katetasosta sopimisen ja rekrytoinnista pidättäytymisen osalta koskenut yleisesti yhtiöiden toimintaa Suomessa.

⁸² Komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa tarkoitettua kauppaan kohdistuvan vaikutuksen käsitettä koskevista suuntaviivoista (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EYVL 2004 C 101, s. 0081 – 0096, kohta 78 ja asia C-309/99, Wouters, Kok. 2002, s. I-1577, 95 kohta.

7.2.1 Rikkomuksen luonne

52. Kuten edellä kappaleessa 6 on yksityiskohtaisemmin kuvattu, kielletty yhteistyö käy ilmi erityisesti seuraavista seikoista:
- Eltelin ja Empowerin työntekijät tapasivat ainakin 13.10.2004, 15.2.2005, 5.10.2005, 14.12.2005, 26.5.2006 ja 23.7.2008 ja työstivät yhdessä asiakirjoja, joissa on sovittu tulevien suunnittelu- ja rakentamisurakoiden arvioiduista hinnoista ja jaosta yhtiöiden kesken.⁸³
 - Eltel ja Empower sopivat yksittäisten tulevien hankkeiden lisäksi voima-johtourakoiden katetasosta.
 - Eltel ja Empower sopivat, ettei avainhenkilöitä rekrytoida yhtiöstä toiseen.
 - Eltelin ja Empowerin työntekijät vaihtoivat tulevaan markkinakäyttämiseen vaikuttavia tietoja toistuvasti puhelimitse.
- Yhteydenpidon salaamiseksi yhteyshenkilöt välttivät
- sähköpostiviestintää.
- Pelätessään kartellin paljastumista Empowerin työntekijä hankki erillisen puhelimen ja prepaid-puhelinliittymän salaisella numerolla.
- Eltel ja Empower pyrkivät ensin vaikeuttamaan VK-Electricin toimintaa, jonka alalle tulo vuonna 2008 lisäsi kilpailua ja aiheutti hintojenlaskun. Tämän jälkeen Empower ehdotti VK-Electricille liittymistä Eltelin ja Empowerin kartelliin tapaamisessa 8.10.2010.
- Empowerin ja Eltelin ylin johto tapasi, vaihtoi strategista tietoa ja keskusteli työntekijöidensä keskinäisestä kontaktoinnista. Tapaamiset jatkuivat ainakin maaliskuuhun 2011 asti.
53. Toimivan taloudellisen kilpailun lähtökohta on, että jokaisen markkinoilla toimivan yrityksen on itsenäisesti määrättävä noudattamukseen aikomaan toimintalinjasta. Tämän periaatteen kanssa on ehdottomasti ristiriidassa, että yritykset ovat keskenään minkäänlaisessa suorassa tai epäsuorassa yhteydessä, jonka tarkoituksena on vaikuttaa todellisen tai mahdollisen kilpailijan markkinakäyttämiseen tai paljastaa tällaiselle kilpailijalle oma päätetty tai suunnitteilla oleva markkinakäyttämisen.⁸⁴ Eltelin ja Empo-

⁸³ Mitä tulee Eltelin vastineessaan vaihtoehtoiseksi selitykseksi esittämään urakoiden jakautumiseen tilaajien vanhojen preferenssien mukaisesti, virasto toteaa, että silloinkin on yhtäläillä kyse kielletystä kilpailijoiden välisestä yhteistyöstä (Komission päätös Asia N:o IV/35.691/E-4: Esieristettyjen kaukolämmitysputkien alan kartelli, Virallinen lehti nro L 024, 30.1.1999, s. 0001-0070, kohta 147).

⁸⁴ Asia C-8/08, T-Mobile, 4.7.2009, Kok. 2009 s. I-04529, kohdat 32–33 oikeuskäytäntöviittauksineen.

werin tarjouskilpailuissa jättämät tarjoukset eivät ole perustuneet tarjousten tekijöiden itsenäiseen arvioon kysyntä- ja tarjontamekanismien perusteella määräytyvästä hintatasosta, vaan yritysten välisen hintayhteistyön ja muun tietojenvaihdon kautta saavutettuun yhteisymmärrykseen, jolla on tietoisesti korvattu kilpailun riskit.

54. Eltelin ja Empowerin välisessä yhteistyössä on kyse menettelystä, jossa on edellä todetusti erilaisia kielletyn yhteistyön muotoja. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen yksilöidä, missä määrin rikkomuksessa on kyse sopimuksesta ja missä määrin yhdenmukaistetusta menettelytavasta. Yhtiöiden menettelyssä on kokonaisuutena arvioiden kyse pitkäkestoisesta kartellista, joka on kilpailunrajoituslain 4 §:n ja SEUT 101 artiklan vastaista riippumatta siitä, onko kyseessä sopimus vai yhdenmukaistettu menettelytapa.
55. Eltel ja Empower ovat sopineet tulevien voimajohtohankkeiden hinnoista, katteista ja urakoiden jakautumisesta yhtiöiden kesken. Kartellin toiminta järjestäytyi viimeistään lokakuussa 2004, kun kielletyn yhteistyön keskeisenä välineenä ollut asiakirja (taulukko) luotiin Eltelillä. Sittenkin taulukkoa ja sen eri versioita on käsitelty Eltel ja Empowerin edustajien tapaamisissa Forssassa. Kartellia on ylläpidetty Helsingin tapaamisissa sekä toistuvasti puhelimitse. Yhteistyön aikana Eltelin ja Empowerin edustajat ovat paljastaneet toisilleen edustamansa yhtiön liikesalaisuudeksi luokiteltavia tietoja. Tässä yhteydessä muodostui yhteinen käsitys rakentamis- ja suunnitteluprojektien vähimmäiskatetasoista. Myös yhtiöiden ylin johto on vaihtanut strategista tietoa. Lisäksi kartellin toimintaan kuului suorista rekrytoinnista pidättäytyminen ja kartelliin kuulumattomien kilpailijoiden toiminnan hankaloittaminen.
56. Oikeuskäytännön mukaan sillä, kuinka monta kokousta kyseisten yritysten välillä pidettiin tai kuinka tiivistä yhteydenpito oli, ei ole merkitystä. Keskeistä sen sijaan on, että yhteydenotot antoivat kyseisille yrityksille mahdollisuuden ottaa markkinakäyttäytymisestään päättäessään huomioon kilpailijoiden kanssa vaihtamansa tiedot ja korvata tietoisesti kilpailun riskit yritysten välisellä käytännön yhteistyöllä.⁸⁵ Elleivät asianomaiset toimijat esitä niille kuuluvan häytövelvollisuuden mukaisesti vastakkaista näyttöä, voidaan olettaa, että yhdenmukaistamiseen osallistuvat ja edelleen markkinoilla toimivat yritykset ottavat markkinakäyttäytymisessään huomioon kilpailijoidensa kanssa vaihtamansa tiedot.⁸⁶ Voimajohtourakoinnissa, jossa urakat ovat hyvissä ajoin tiedossa ja niistä tehdään pitkäkestoisia urakkasopimuksia, kilpailunvastainen lopputulos on saatu aikaan esitetyillä tapaamisilla ja niitä seuranneella muulla yhteydenpidolla.
57. Empowerin entinen työntekijä on kuvannut Eltelin kanssa tapaamisissa ja puhelinkeskusteluissa vaihdettujen tietojen tuomaa hyötyä Empowerin voimajohtoliiketoiminnalle. Kartellin jäsenten välinen tietojenvaihto antoi varmuut-

⁸⁵ Asia C-8/08, T-Mobile, 4.7.2009, Kok. 2009 s. I-04529, kohdat 61.

⁸⁶ Asia C-8/08, T-Mobile, 4.7.2009, Kok. 2009 s. I-04529, kohdat 53 ja 61.

ta siitä, mitä markkinoilla tapahtuu. Tieto siitä, että kilpailijan kapasiteetti oli täydessä käytössä tai että jokin iso projekti oli jäljessä aiotusta aikataulusta, mahdollisesti korkeampien hintojen tarjoamisen tuleviin projekteihin.⁸⁷ Tietoja käytettiin myös budjetoinnin pohjana.⁸⁸

58. Kuten viraston koostamasta vertailutaulukosta ilmenee, suurimmassa osassa niistä tulossa olevista projekteista, jotka myöhemmin toteutettiin, Empower ja Eltel tarjosivat tapaamisessa sopimansa markkinajaon mukaisesti. Yhtiöiden tapaamisessa laatimien arviohintojen ja niiden myöhemmin tilaajille tarjoamien hintojen välillä voidaan havaita samankaltaisuutta.⁸⁹ Viraston taloudellinen analyysi viittaa siihen, että Eltel ja Empower myös käytännössä käyttivät hyväkseen yhtiöiden välisissä keskusteluissa saamaansa tietoa toisen yhtiön tulevasta käyttäytymisestä ja onnistuivat näin nostamaan projektien tyypillisen hinta- ja katetason pääsääntöisesti tavoittele-malleen tasolle.⁹⁰
59. Hintayhteistyön lisäksi yhtiöiden edustajat sopivat, että suoria rekrytointeja toisesta yhtiöstä ei tehdä sekä pyrkivät hankaloittamaan VK-Electricin toimintaa markkinoilla. Kilpailijoiden välinen sopimus, jolla pyritään sulkemaan alalla jo toimivia tai sinne pyrkiviä yrityksiä pois markkinoilta sekä sopimus, jonka tarkoituksena on rajoittaa työvoimaresursseista käytävää kilpailua ja estää palkkakilpailun mahdollisesti aiheuttama kustannusten nousu, ovat kilpailunrajoituslain 4 §:n ja SEUT101 artiklan vastaisia.
60. Eltelin ja Empowerin menettelyssä on kyse yhdestä yhtenäisestä viimeistään lokakuussa 2004 alkaneena ja keskeytyksettä ainakin maaliskuuhun 2011 jatkuneesta kilpailurikkomuksesta. Tapaamiset ja puhelinkeskustelut ovat olleet osa kokonaissuunnitelmaa, jonka tarkoituksena on ollut rajoittaa kilpailua voimajohtojen suunnittelu- ja rakentamurakoissa Suomessa. Näitä toimia ei ole pidettävä erillisinä, toisistaan irrallisina menettelyinä, vaan yhtiöiden edellä mainittujen toimien on katsottava muodostaneen yhden toiminnallisen kokonaisuuden ja toimia on oikeudellisesti arvioitava yhtenä kokonaisuutena. Koko ajanjakson lokakuusta 2004 maaliskuuhun 2011 yhtiöiden toiminnassa on havaittavissa selkeä menettelytapojen ja käytännön toiminnan jatkuvuus. Yhtiöt pyrkivät yhteiseen tavoitteeseen, joka oli keskinäisen hintakilpailun välttäminen ja rajoittaminen sekä kartelliin kuulumat-tomien kilpailijoiden toiminnan hankaloittaminen.

⁸⁷ LIITE 2 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 26.3.2013, osa 1, s. 24.

⁸⁸ LIITE 2 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 26.3.2013, osa 2, s. 36.

⁸⁹ LIITE 33 viraston koostama vertailutaulukko (taulukossa 2 arvioidut hinnat verrattuna todellisuudessa tarjottuihin hintoihin sekä tarjoukset/urakoitsijat verrattuna Taulukon 2 E- ja EL-sarakkeiden mukaiseen jakoon)

⁹⁰ Kannattavuusluvuissa esiintyvät vaihtelut voivat aiheutua useista eri syistä. Yksi tapa vastata alalle tuloon on hintojen alentaminen, mikä luonnollisesti näkyy myös kartellin jäsenten kannattavuudessa. Tämän lisäksi projekteissa on eroja niin sisällön kuin kannattavuudenkin osalta. Voimajohtojen rakentamiseen liittyy erilaisia riskejä, jotka toteutuessaan tai toteutumatta jäädessään vaikuttavat kannattavuuteen. Kartelli ei tee sen jäseniä immuuneiksi tällaisille niiden vaikutuspiirin ulkopuolella oleville tekijöille.

61. Keskenään kilpailevien yritysten välinen tarjous- ja hintayhteistyö kuuluu luonteensa ja vaikutustensa puolesta vakavimpiin kilpailunrajoituksiin. Empowerin ja Eltelin kilpailurikkomuksessa on kyse rajoituksesta, joka on jo pitkään ollut laissa kielletty. On epätodennäköistä, että vakavat kilpailunrajoitukset täyttäisivät kilpailunrajoituslain 5 §:n ja SEUT 101 artiklan 3 kohdan edellytykset.⁹¹ Asetuksen (EY) N:o 1/2003 2 artiklan mukaan SEUT 101 artiklan 3 kohdan edellytysten täyttymistä koskeva todistustaakka kuuluu niille yrityksille, jotka vetoavat poikkeussäännöstä johtuvaan etuun. Eltel ei ole esitysluonnokseen antamassaan vastineessa vedonnut tehokkuuspuolustukseen.

7.2.2 Rikkomuksen kesto

62. Asiakirjanäyttö osoittaa, että Eltelin ja Empowerin kielletty kilpailijoiden välinen yhteistyö alkoi viimeistään lokakuussa 2004.⁹²
63. Arvioidessaan rikkomuksen kestoa virasto on ottanut huomioon, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 101 ja 102 artiklojen kilpailua koskevan järjestelmän mukaan merkitystä on pikemminkin sopimusten tai niihin verrattavan yhteistoiminnan tai yhteensovittamisen eri muotojen taloudellisilla vaikutuksilla kuin näiden oikeudellisella muodolla. Tämän lisäksi rikkomuksen voidaan oikeuskäytännön mukaan todeta kestäneen koko sen ajanjakson, jolloin lain vastaisia hintoja sovellettiin.⁹³
64. Empower ja Eltel ovat tarjonneet ja toteuttaneet osan urakoista vuosia tapaamisissa käsiteltyjen asiakirjojen laatimisen jälkeen.⁹⁴ Urakoiden pitkäkestoisuudesta johtuen kielletyn yhteistyön vaikutukset ulottuvat useiden vuosien päähän. Esimerkkinä tästä voidaan mainita taulukossa 2⁹⁵ oleva Fingridin Petäjäskoski-Keminmaa rakentamisurakka.⁹⁶ Urakan hinnaksi on taulukossa 2 merkitty 9 000 000 euroa. Urakkaa ei ole asiakirjassa merkitty E- eikä EL-sarakkeeseen. Urakan tarjoukset tuli jättää 5.6.2007 mennessä. Eltelin voittanut tarjous oli 8 940 000 euroa ja Empowerin 10 200 000 euroa. Urakka valmistui 12.11.2009. Petäjäskoski – Keminmaa urakan osalta kielletty kilpailijoiden välinen yhteistyö jatkui 7.1.2010 saakka, jolloin Fingrid on suorittanut urakkaa koskevan viimeisen maksuerän.

⁹¹ Komission suuntaviivat perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta EYVL C 101/08 27.4.2004, kohta 46.

⁹² Eltel on luonut kielletyn yhteistyön keskeisenä välineenä olleiden asiakirjojen pohjan 6.10.2004 ja Eltelin ja Empowerin edustajat ovat tavanneet 13.10.2004.

⁹³ Asia C-70/12 P Quinn Barlo ym. v. komissio, 30.5.2013, Kok. 2013, s. I-0000, kohta 40 oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁹⁴ Esimerkiksi Fingridin voimajohtohankkeiden keskimääräinen kokonaiskesto alustavasta reittisuunnittelusta luovutustarkastukseen on 5-8 vuotta.

⁹⁵ LIITE 16. Eltel ja Empower työstimät taulukkoa tapaamisessaan 5.10.2005.

⁹⁶ Kyseisen Petäjäskoski-Keminmaa johto-osuuden suunnittelu-urakasta on myös sovittu yhtiöiden kesken. Petäjäskoski-Keminmaa suunnittelu-urakka on taulukossa 6-9 merkattu Empowerille ja hinnaksi 500 000 euroa. Empower on jättänyt halvimmän tarjouksen hieman yli 500 000 euroa Eltelin tarjotessa yli 600 000 euroa.

65. Empowerin työntekijä ehdotti VK-Electricille liittymistä Eltelin ja Empowerin kartelliin 8.10.2010 tapaamisessa Porissa.⁹⁷ Empowerin loka-kuussa 2010 tekemä ehdotus on yksi ilmentymä kielletystä yhteistyöstä ja osoittaa kartellin olleen edelleen toiminnassa lokakuussa 2010.
66. Empowerin ja Eltelin ylin johto on tavannut maaliskuussa 2011 ja vaihtanut strategista tietoa sekä keskustellut yleisellä tasolla katetason nostamisesta. Empowerin edustaja on tapaamista koskevissa muistiinpanoissa todennut, että Empowerin työntekijä voisi olla yhteydessä Eltelin työntekijään.⁹⁸ Virasto katsoo kielletyn kilpailijoiden välisen yhteistyön jatkuneen ainakin maaliskuuhun 2011 saakka.

8 Seuraamusmaksu

8.1 Sovellettava laki

67. Kilpailulain 50 §:n 3 momentin mukaan ennen mainitun lain voimaantuloa tapahtuneisiin kilpailurikkomuksiin sovelletaan seuraamusmaksun osalta kilpailunrajoituslain säännöksiä. Asian käsittelyyn sovelletaan kuitenkin, mitä 14–18 §:ssä säädetään seuraamusmaksusta vapautumisesta ja seuraamusmaksun alentamisesta.
68. Kilpailunrajoituslain 7 §:n mukaan elinkeinonharjoittajalle tai näiden yhteenliittymälle, joka rikkoo 4 tai 6 §:n tai SEUT 101 tai 102 artiklan säännöksiä, määrätään seuraamusmaksu (kilpailurikkomismaksu), jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin pidetä perusteettomana.⁹⁹
69. Kilpailunrajoituslain 7 §:n 2 momentin mukaan seuraamusmaksua määrätessä on otettava huomioon kilpailunrajoituksen laatu, laajuus ja kestoai-ka. Maksu saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän edellisen vuoden liikevaihdosta.¹⁰⁰ Seuraamusmaksun määrää viraston esityksestä markki-

⁹⁷ LIITE 26 transkripti VK-Electric Oy:n edustajan kuulemisesta 23.1.2014, s. 6-10, LIITE 27 puhelinmuistio VK-Electric Oy:n edustajan kanssa 2.4.2014 käydystä keskustelusta, LIITE 28 VK-Electric Oy:n edustajan hotellilasku 8.10.2010, LIITE 34 VK-Electric Oy:n edustajan päiväkirjamerkintä, LIITE 29 transkripti Empowerin entisen työntekijän kuulemisesta 19.8.2014, s. 9-12.

⁹⁸ LIITE 35 transkripti Empowerin entisen edustajan kuulemisesta 23.10.2014, s. 7-12 sekä LIITE 36 sähköpostiviesti ylimmän johdon tapaamisesta 14.3.2011.

⁹⁹ HE 162/1991 vp s. 12. Kilpailunrajoituslain 7 §:n 1 momenttia edeltänyttä ja tältä osin vastannutta kilpailunrajoituslain 8 §:n (480/1992) 1 momentin säännöstä koskevissa kilpailunrajoituslain esitöissä on todettu, että vähäisenä voitaisiin pitää esimerkiksi ajallisesti tai alueellisesti rajoittunutta toimintaa tai toimintaa, jonka taloudelliset vaikutukset ovat vähäisiä.

¹⁰⁰ Korkeimman hallinto-oikeuden tuomio 2009:83, asfaltti, 29.9.2009, dnro 188/3/08, 189/3/08, 190/3/08, 191 /3/08, 196/3/08, 197/3/08 ja 199/3/08, taltio 2389, 1167 kohta. Oikeuskäytännössä on tätä lainkohtaa edeltäneen ja tältä osin vastanneen kilpailunrajoituslain 8 §:n (480/1992) 2 momentin osalta katsottu, että seuraamus-

naoikeus. Maksu määrätään maksettavaksi valtiolle. Markkinaoikeus ottaa enimmäismäärän huomioon viran puolesta.

8.2 Seuraamusmaksun määräämisen lähtökohta

70. Lähtökohtana seuraamusmaksun määräämisessä on, että sillä tulee olla riittävä erityis- ja yleisestävä vaikutus. 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. Riittävän suurella seuraamusmaksulla on näin ollen kaksi tehtävää:

1) Seuraamusmaksu on kilpailunrajoitukseen syylistyneelle elinkeinonharjoittajalle rangaistuksen luonteinen hallinto-oikeudellinen sanktio.

2) Seuraamusmaksun tulee tehokkaasti estää kilpailunrajoitukseen ryhtyminen, sen jatkaminen sekä uusiminen.

71. Unionin oikeuden yleisperiaatteen mukaisesti jäsenvaltiot ovat velvollisia perustamaan seuraamusjärjestelmän, jossa unionin oikeuden rikkomisesta määrättävät seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.¹⁰¹ Kilpailunrajoituslain lainuudistuksen (318/2004) yhteydessä kiinnitettiin huomiota Suomessa vallitsevaan seuraamusmaksutasoon.¹⁰²

8.3 Kilpailunrajoituksista vastuussa olevat elinkeinonharjoittajat

72. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kilpailuoikeudelliseen yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta.¹⁰³ Tytäryhtiön toiminta voidaan lukea emoyhtiön syyksi erityisesti silloin, kun se ei pääätä itsenäisesti markkinakäyttäytymisestään vaan noudattaa olennaisilta osin emoyhtiön sille antamia ohjeita, kun otetaan huomioon taloudelliset, organisatoriset ja oikeudelliset yhteydet näiden kahden oikeudellisen yksikön

maksun enimmäismäärään vaikuttavana edellisen vuoden liikevaihtona on ensisijaisesti pidettävä seuraamusmaksun ensi asteena määräävän markkinaoikeuden päätöstä edeltävän vuoden liikevaihtoa.

¹⁰¹ Komission tiedonanto yhteistyöstä kilpailuviranomaisten verkostossa kohta 2 ja asia 68/88, komissio v. Kreikka, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, Kok. 1989, s. 2965, kohdat 23–25.

¹⁰² Hallituksen esityksessä todetaan, että EY:n kilpailuviranomaisten verkoston toimivuuden ja EY:n kilpailusääntöjen yhdenmukaisen soveltamisen kannalta on kuitenkin tärkeää, että kansalliset sanktiot ovat yhteismitallisia (HE 11/2004, vp, s. 16). Edelleen kilpailunrajoituslain 7 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että muutoksella, jolla luovuttiin kaksiporraisesta seuraamusmaksun määrän sääntelystä, on tarkoitus yhdenmukaistaa kansallista sanktiotasoa EY-sääntelyn kanssa (HE 11/2004, vp, s. 35). OECD:n sääntelyuudistuksen Suomea koskevassa maaraportissa oli tehty havainto siitä, että Suomen sanktiotaso vaikuttaa kansainvälisessä vertailussa liian lievältä (HE 11/2004 vp s. 24).

¹⁰³ Asia C-97/08 P, Akzo Nobel ym. v. komissio, tuomio 10.9.2009, Kok., s. I-8237, kohta 54 oikeuskäytäntöviitauksineen.

välillä.¹⁰⁴ Tällaisessa tapauksessa emoyhtiö ja tytäryhtiö kuuluvat samaan taloudelliseen kokonaisuuteen ja muodostavat oikeuskäytännössä tarkoitettua yhtenä taloudellisen yksikön. Tämä mahdollistaa sen, että sakkojen määräämistä koskeva päätös voidaan kohdistaa myös emoyhtiöön ilman, että kilpailuviranomaisella olisi velvollisuus osoittaa kyseisen emoyhtiön itse osallistuneen rikkomiseen.¹⁰⁵

73. Emoyhtiön omistaessa täysin tytäryhtiönsä, joka on rikkonut kilpailusääntöjä, voidaan olettaa, että emoyhtiöllä on ratkaiseva vaikutusvalta kyseisen tytäryhtiön kaupalliseen politiikkaan. Tämän perusteella voidaan katsoa, että emoyhtiö on yhteisvastuussa tytäryhtiölleen määrätyn sakon maksamisesta, ellei emoyhtiö, jonka asiana on kumota tämä oletama, esitä riittäviä todisteita sen osoittamiseksi, että tytäryhtiö toimii itsenäisesti markkinoilla.¹⁰⁶

8.4 Empowerin vapautuminen seuraamusmaksusta

74. Kuten edellä on todettu, Empower otti 31.1.2013 asiamiehensä välityksellä yhteyttä virastoon siinä tarkoituksessa, että yhtiö vapautuisi kilpailulain (948/2011) 14 §:n perusteella seuraamusmaksusta. Yhtiö toimitti 15.2.2013 virastolle kilpailulain 14 §:n 1 momentin 1 kohdan tarkoittamia tietoja.
75. Empower Oy on TPI Holding Oy:n¹⁰⁷ sataprosenttisesti omistama tytäryhtiö. Empowerin seuraamusmaksusta vapautumista koskeva hakemus kattaa Empower Oy:n kanssa samaan yritysryhmään kilpailunrajoituksen aikana sekä hakemuksen jättämisen aikaan kuuluneet yhtiöt.
76. Virasto ilmoitti 19.2.2013, että Empower on antamiensa tietojen perusteella täyttänyt kilpailulain 14 §:ssä mainitut edellytykset ja myönsi hakijalle kilpailulain 17 §:n mukaisen ehdollisen vapautuksen seuraamusmaksusta. Virasto antoi 31.10.2014 kilpailulain 17 §:n 3 momentin mukaisesti seuraamusmaksusta vapautumista koskevan päätöksen, jossa virasto katsoi Empowerin täyttäneen kaikki kilpailulain 14 ja 16 §:n edellytykset.

8.5 Eitelille esitettävä seuraamusmaksu

77. Eitel Networks Oy on Eitel Group Oy:n sataprosenttisesti omistama tytäryhtiö. Jaksossa 8.3. esitetyn oletaman perusteella virasto katsoo, että Eitel

¹⁰⁴ Asia C-294/98 P, Metsä-Serla ym. v. komissio, tuomio 16.11.2000, Kok., s. I-10065, kohta 27; yhdistetyt asiat C-189/02P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P, Dansk Rørindustri ym. v. komissio, tuomio 28.6.2005, Kok., s. I-5425, kohta 117 ja asia C-97/08 P, Akzo Nobel ym. v. komissio, tuomio 10.9.2009, Kok., s. I-8237, kohta 58 oikeuskäytäntöviittauksineen.

¹⁰⁵ Asia C-97/08 P, Akzo Nobel ym. v. komissio, tuomio 10.9.2009, Kok., s. I-8237, kohta 59.

¹⁰⁶ Asia C-97/08 P, Akzo Nobel ym. v. komissio, tuomio 10.9.2009, Kok., s. I-8237, kohta 61 oikeuskäytäntöviittauksineen.

¹⁰⁷ Empower Group Oy:n toiminimi on muuttunut ja konsernin emoyhtiön uusi toiminimi 12.5.2014 alkaen on TPI Holding Oy.

Group Oy:llä on tosiasiallinen määräysvalta Eltel Networks Oy:n toiminnasta markkinoilla. Näin ollen seuraamusmaksu esitetään määrättäväksi yhteisvastuullisesti Eltel Networks Oy:lle ja Eltel Group Oy:lle.

8.5.1 Rikkomuksen laatu

78. Keskenään kilpailevien yritysten välinen hinta- ja tarjousyhteistyö kuuluu luonteensa ja vaikutustensa puolesta vakavimpiin kilpailunrajoituksiin.¹⁰⁸ Kyse on rajoituksesta, joka on jo pitkään ollut laissa kielletty.¹⁰⁹
79. Kuten edellä on kuvattu, Eltel ja Empower ovat sopineet tulevien voimajohtohankkeiden hinnoista, katteista ja urakoiden jakautumisesta yhtiöiden kesken. Esitetty näyttö huomioon ottaen kyseessä on laadultaan ja moitittavuuden asteeltaan erittäin vakava kilpailunrajoitus.

8.5.2 Rikkomuksen laajuus

80. Eltelin ja Empowerin välinen kielletty kilpailijoiden välinen yhteistyö on käsittänyt koko Suomen alueen. Kartellin jakamat urakat ovat maantieteellisesti sijainneet kattavasti eri puolilla Suomea. Tämän lisäksi kielletty yhteistyö on katetasoista sopimisen ja rekrytoinnista pidättäytymisen osalta koskenut yleisesti yhtiöiden toimintaa Suomessa.
81. Virasto arvioi maantieteellisen laajuuden lisäksi rikkomuksen taloudellista laajuutta kiinnittämällä huomiota rikkomuksen kohteena olevan voimajohtojen suunnittelu- ja rakentamisliiketoiminnan kokoon ja siihen liikevaihdon määrään, joka Eltelille on tästä liiketoiminnasta kertynyt. Eltelin voimajohtorakentamisen ja -suunnittelun yhteenlaskettu liikevaihto rikkomuksen aikana kilpailutetuista projekteista oli noin 136 miljoonaa euroa.
82. Rikkomuksen taloudellista laajuutta ja merkittävyyttä tarkasteltaessa on kiinnitettävä huomiota myös markkinoiden keskittyneisyyteen. Kyse on valtakunnallisesti kahden suurimman toimijan välisestä kielletystä kilpailijoiden välisestä yhteistyöstä. Eltel on suurin toimija ja sillä on merkittävä asema niin voimajohtojen suunnittelussa kuin rakentamisessa. Kielletyn hintayhteistyön piirissä on rikkomuksen aikana ollut yhtiöiden markkinaosuuksien valossa 96 prosenttia voimajohtojen suunnittelusta ja 65 prosenttia voimajohtorakentamisesta Suomessa. Kielletty kilpailijoiden välinen yhteistyö vahvisti entisestään yhtiöiden markkinavoimaa, vaikutti taloudellisesti koko markkinaan ja vähensi kilpailua huomattavasti.

¹⁰⁸ Korkeimman hallinto-oikeuden tuomio 2009:83, asfaltti, kohta 656.

¹⁰⁹ Tarjouskartellikielto on ollut rangaistuksen uhalla eri muodossa kielletty aina vuodesta 1958; Virasto toteaa kuitenkin, että yrityksen tietoisuus lainkiellosta ei ole edellytys teon rangaistavuudelle. Korkein hallinto-oikeus on todennut päätöksessään, että yritysten on tunnettava kilpailulainsäädännön sisältö. Tietämättömyys lainkiellosta ja kilpailuoikeudellisesta käytännöstä ei täten poista tai vähennä teon moitittavuutta. Korkeimman hallinto-oikeuden tuomio 3453/03, 31.12.2003, YIT Rakennus Oy ja Skanska Pohjanmaa Oy.

83. Edellä kilpailunrikkomuksen maantieteellisestä ja taloudellisesta laajuudesta todettu osoittaa, että kyseessä on laajuudeltaan merkittävä kansallisen kilpailuviranomaisen selvittävänä oleva kielletty kilpailijoiden välinen yhteistyö.

8.5.3 Rikkomuksen kesto

84. Viraston selvitykset osoittavat, että Eitelin ja Empowerin välinen kielletty kilpailijoiden välinen yhteistyö alkoi viimeistään lokakuussa 2004 ja jatkui keskeytyksettä ainakin maaliskuuhun 2011. Kielletty kilpailijoiden välinen yhteistyö on kestänyt kuusi ja puoli vuotta. Rikkomus on näin ollen pitkäkestoinen, mikä on otettu huomioon esitettävän seuraamusmaksun määrässä.

8.5.4 Muut seuraamusmaksun suuruuteen vaikuttavat seikat

85. Seuraamusmaksun suuruus perustuu kilpailunrajoituslain 7 §:n nojalla kokonaisarviointiin, ja sitä määrättäessä otetaan huomioon edellä mainittujen seikkojen lisäksi myös muita tapauskohtaisessa arvioinnissa esille nousevia tekijöitä.
86. Kartellista aiheutuneen vahingon määrän tai toisaalta kartellista siihen osallistuneille aiheutuneen taloudellisen hyödyn selvittäminen ei ole edellytyksenä seuraamusmaksun määräämiselle. Sen sijaan mainitut seikat voivat vaikuttaa määrättävän seuraamusmaksun suuruuteen.¹¹⁰ Virasto ei ole esillä olevassa asiassa selvittänyt vahingon tai hyödyn määrää. Seuraavaksi tuodaan esille seikkoja, jotka tukevat oletamaa siitä, että kartellilla on aina vahingollisia vaikutuksia. Virasto on ottanut myös jäljempänä todetun huomioon esitettävän seuraamusmaksun määrässä.
87. Eitelin ja Empowerin menettelyn tarkoituksena on ollut kasvattaa yhtiöiden voimajohtojen suunnittelu- ja rakentamisurakoista saatavia tuloja. Yhtiöt ovat hankkineet kielletyn kilpailijoiden välisen yhteistyön kautta merkittävää taloudellista hyötyä. Viraston arvion mukaan menettely on ollut omiaan nostamaan verkonhaltijoiden teettämien voimajohtotöiden kustannuksia.
88. Sähkönsiirron markkinoiden sääntelymekanismien ja kysynnän alhaisen hintajoustopuoksi verkonhaltijat pystyvät tehokkaasti siirtämään kartellin puoksi kohonneet kustannuksensa asiakashintoihin.¹¹¹ Kartelli on siten

¹¹⁰ Korkeimman hallinto-oikeuden tuomio 2009:83, asfaltti, kohta 1174.

¹¹¹ Voimajohtotöiden hintatason nousu vaikuttaa kohtuullisen tuoton arvioinnissa verkonhaltijoiden sitoutuneen pääoman määräämiseen. Laskelma perustuu verkonhaltijoiden verkon jälleenhankinta-arvon perusteella laskettuun nykykäyttöarvoon. Arvioinnin toinen pääkomponentti, kohtuullisen tuottoosaston määrittely, perustuu pääoman painotettuun keskiarvoon malliin (Weighted Average Cost of Capital, WACC).

Vaikka kalliimmat hankintahinnat heikentävät osaltaan verkonhaltijoiden tulosta, verkonhaltijat voivat kompensoida tuloksen heikentymistä nostamalla tariffejaan. Periaatteessa tariffien nostamiselle ei ole muuta estettä kuin kohtuullisen tuoton sääntely. Kun verkonhaltijoiden operatiiviset kustannukset nousevat, ne voivat nostaa samalla tariffejaan ilman, että sen kokonaistuotot ylittävät säänneltyä maksimituottoa. Koska kom-

väistämättä vaikuttanut loppuasiakkaiden sähkön käytöstä maksamaan hintaan. Koska kyse on sähkönsiirrosta, vaikutukset ulottuvat kaikkiin sähköä käyttäviin, niin yksittäisiin kuluttajiin, yrityksiin kuin julkisen sektorin toimijoihin.

89. Kartellit aiheuttavat aina myös suoria asiakasvahinkoja laajempia vahinkoja yhteiskunnalle¹¹². Vaikka tällaisten tappioiden suuruudesta on mahdollista esittää vain karkeita arvioita, niiden syntyminen on taloustieteellisissä tutkimuksissa useaan kertaan osoitettu. Sen vuoksi nämä laajemmat haitta-vaikutukset on syytä pitää mielessä vahingollisuutta arvioitaessa.
90. Oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota myös rikkomukseen syyllistyneen elinkeinonharjoittajan merkittävän suureen liikevaihtoon.¹¹³ Yleis- ja erityisestävät syyt edellyttävät tuntuvan seuraamusmaksun määräämistä, jotta vältytään siltä, että lain rikkominen muodostuisi taloudellisesti kannattavaksi.
91. Esillä olevassa asiassa virasto on tällaisena tekijänä ottanut huomioon Eltelin huomattavan liikevaihdon erityisestävän vaikutuksen aikaansaamiseksi. Seuraamusmaksu on kilpailunrajoituslakia rikkoneelle yritykselle hallinto-oikeudellinen sanktio, jonka on oltava määrältään riittävä, jotta se tehokkaasti estää kilpailunrajoitukseen ryhtymisen sekä sen jatkamisen ja uusimisen.
92. Konsernin liikevaihto vuonna 2013 oli 1 153 700 000 euroa.

ponenttien hintojen nousu on siirrettävissä hintoihin, verkonhaltijoiden kannustimet minimoida kustannuksiaan ovat rajalliset. Verkonhaltijoiden palveluiden kysynnän hintajoukon ei voida realistisesti ajatella rajoittavan verkonhaltijoiden mahdollisuuksia nostaa hintojaan kannattavasti. Mikäli näin olisi, verkonhaltijoiden tuoton sääntely olisi ylipäättään turhaa.

Energiaviraston valvontamalliin sisältyy niin kutsuttu tehostamiskannustin, jonka tarkoitus on kannustaa verkkoyhtiötä minimoimaan kustannuksiaan. Tehostamiskannustimen vaikutus on kuitenkin rajallinen. Tehostamiskannustimelle on muun muassa asetettu varsin alhainen maksimiarvo, jota se ei voi ylittää. Energiaviraston vuonna 2014 Sigma-Hat Economics Oy:ltä tilaaman selvitystyön mukaan nykyisen tehostamiskannustimen vaikutus on lähes olematon (Timo Kuosmanen, Antti Saastamoinen, 2014: Yleinen tehostamistavoite sähkön ja maakaasun siirto- ja jakeluverkkotoiminnan valvontamalleissa sekä tehostamiskannustimen arviointi: ehdotus Energiaviraston soveltamien menetelmien kehittämiseksi seuraavalla valvontajaksolla).

¹¹² Syitä tällaisten nk. hyvinvointitappioiden syntymiselle on monia. Kartellin avulla peritty ylihinta muun muassa sitoo loppuasiakkaan taloudellisia voimavaroja enemmän kuin toimivan kilpailun tapauksessa. Lisäksi keskeisten yritysten välisellä sopimisella voidaan vaikuttaa haitallisesti myös alalle pääsyyn ja uusien toimijoiden syntymiseen ja mahdollisuuksiin menestyä markkinoilla. Taloustieteellisessä kirjallisuudessa on esitetty muun muassa tutkimuksia, joiden perusteella jo pelkästään kartellitoiminnan synnyttämät, allokatiivisesta tehottomuudesta yhteiskunnalle aiheutuvat välittömät vahingot ovat noin ¼ – ½ kartellin asiakkaille aiheuttamista taloudellisista vahingoista ja siten kartellin jäsenten rikkomuksella hankkimasta rahallisesta hyödystä. Robert H. Lande (2004), "Why antitrust damage levels should be raised", *Loyola Consumer Law Review*, Vol. 16:4, 2004.

¹¹³ Markkinaoikeuden tuomio 467 ja 468/14, Valio, kohta 1337; Korkeimman hallinto-oikeuden tuomio 1998:65, Valio; Korkeimman hallinto-oikeuden tuomio 20.12.2001, dnro 3670, 3684 ja 3685/2/00, Mikkeli; Kilpailuneuvoston ratkaisu 18.5.2001, dnro 150/690/1999, Elisa; Markkinaoikeuden tuomio 614/2009, raakapuu.

8.6 Seuraamusmaksun määrä

93. Edellä todetun perusteella virasto esittää, että markkinaoikeus määrää seuraamusmaksua yhteisvastuullisesti Eltel Networks Oy:lle ja Eltel Group Oy:lle 35 000 000 euroa.

9 Sovelletut säännökset

Laki kilpailunrajoituksista (480/1992, ml. muutossäädös 318/2004) 1 a §, 4 § ja 7 §

Kilpailulaki (948/2011) 14 §, 16 §, 17 § ja 50 §

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artikla

Pääjohtajan sijainen,
ylivohtaja

Timo Mattila

Erikoistutkija

Eleonora Skaffari-Väisänen

LIITELUETTELO

- LIITE 1 [REDACTED]
- LIITE 2 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 26.3.2013, osat 1 ja 2
- LIITE 3 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 18.10.2013, osat 1 ja 2
- LIITE 4 transkripti Eltelin entisen työntekijän kuulemisesta 17.12.2013
- LIITE 5 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 31.10.2013, osat 1 ja 2
- LIITE 6 merkintä Empowerin työntekijän hankkimasta pre-paid-liittymästä ja erillisestä puhelimesta (päivätty 5.2.2005)
- LIITE 7 Empowerin työntekijän matkalasku käteiskuitteineen 13.10.2004.
- LIITE 8 Eltelin entisen työntekijän matkalasku 13.10.2004.
- LIITE 9 Empowerin työntekijän matkalasku 5.10.2005.
- LIITE 10 Eltelin entisen työntekijän matkalasku 5.10.2005.
- LIITE 11 Empowerin työntekijän matkalasku 26.5.2006.
- LIITE 12 Empowerin työntekijän matkalasku käteiskuitteineen 15.2.2005.
- LIITE 13 Empowerin työntekijän matkalasku 14.12.2005.
- LIITE 14 Empowerin työntekijän matkalasku 23.7.2008.
- LIITE 15 taulukko 1
- LIITE 16 taulukko 2
- LIITE 17 taulukko 3
- LIITE 18 taulukko 4
- LIITE 19 taulukko 5
- LIITE 20 taulukot 6-9

- LIITE 21 taulukot 10–11
- LIITE 22 taulukko 12
- LIITE 23 yhteenveto taulukoiden 1-12 tiedoista
- LIITE 24 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 5.12.2013
- LIITE 25 [REDACTED]
- LIITE 26 transkripti VK-Electric Oy:n edustajan kuulemisesta 23.1.2014
- LIITE 27 puhelinmuistio VK-Electric Oy:n edustajan kanssa 2.4.2014 käydystä keskustelusta
- LIITE 28 VK-Electric Oy:n edustajan hotellilasku 8.10.2010
- LIITE 29 transkripti Empowerin entisen työntekijän kuulemisesta 19.8.2014
- LIITE 30 transkripti Eltelin Suomen työntekijän kuulemisesta 13.11.2013 vuosina 2003–2011
- LIITE 31 aloitettujen projektien katteet
- LIITE 32 yksityiskohtaisempi kateanalyysi
- LIITE 33 viraston koostama vertailutaulukko
- LIITE 34 VK-Electric Oy:n edustajan päiväkirjamerkintä
- LIITE 35 transkripti Empowerin entisen edustajan kuulemisesta 23.10.2014
- LIITE 36 sähköpostiviesti ylimmän johdon tapaamisesta 14.3.2011
- LIITE 37 tilanneraportti Empower Siirtoverkot / Voimajohdot syyskuu 2007
- LIITE 38 tilanneraportti Empower Siirtoverkot / Voimajohdot marraskuu 2007
- LIITE 39 transkripti Empowerin työntekijän kuulemisesta 4.9.2014
- LIITE 40 transkripti Empowerin entisen työntekijän kuulemisesta 3.9.2014