

9.7.2014

1 Asia

1. Epäilty määräävän markkina-aseman väärinkäyttö sekä lainsäädännön ja viranomaismääräysten aikaansaama kilpailun este Virve-verkon päätelaitemarkkinoilla.

2 Osapuolet

2. Suomen Erillisverkot Oy, Espoo
3. Toimenpidepyynnön tekijä: Oy Insalko Ab, Helsinki

3 Ratkaisu

4. Asia jätetään tutkimatta.

4 Asian vireilletulo

5. Oy Insalko Ab (Insalko) on tehnyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 19.6.2013 toimenpidepyynnön, jossa se epäilee, että Suomen Erillisverkot -konsernin menettelytavat estävät, rajoittavat ja mahdollisesti vääristävät kilpailua Virve-päätelaitteiden toimittamista koskevilla markkinoilla Suomessa. Toimenpidepyynnön mukaan Virve Tuotteet ja Palvelut Oy:n emoyritys Suomen Erillisverkot Oy laatii ja toimittaa viranomaisille listan teknisistä ominaisuuksista, joita tilattavilta laitteilta vaaditaan. Insalkon käsityksen mukaan on epäiltävissä, että toiminta on määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä.
6. Lisäksi toimenpidepyynnön esittäjä pyytää, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii, onko kyseessä lainsäädännön ja viranomaismääräysten aikaansaama kilpailun este Virve -verkon päätelaitemarkkinoilla Suomessa.

5 Asiaselostus ja ratkaisun perustelut

7. Suomen Erillisverkot -konserni on valtion kokonaan omistama konserni. Konserniin kuuluu emoyhtiö Suomen Erillisverkot Oy ja sen kokonaan omistamat tytäryhtiöt Virve Tuotteet ja Palvelut Oy, Suomen Turvallisuusverkko Oy, Suomen Virveverkko Oy, Leijonaverkot Oy ja Johtotieto Oy sekä kiinteistöosakeyhtiöitä. Suomen Erillisverkot Oy:n ylläpitämien viranomaisverkkojen käyttäjiä ovat pelastustoimi, poliisitoimi, puolustusvoimat, rajavartiolaitos, tullit, sosiaali- ja terveystoimi sekä eri ministeriöt sekä muut valtion ja kuntien turvallisuudesta ja toimivuudesta vastaavat tahot. Virve Tuotteet ja Palvelut Oy myy ja huoltaa TETRA-verkkoihin soveltuvia radiopäätelaitteita, joita käytetään muun muassa Virve-verkossa.
8. Suomen viranomaiset kilpailuttavat Virve -päätelaitteiden toimittajia hankkiessaan laitteita. Poliisin Tekniikkakeskus julkaisi 11.10.2012 hankintailmoituksen, johon Insalko vastasi jättämällä tarjouksen määräaikaan mennessä. Insalkon tarjous suljettiin tarjouskilpailusta tarjouspyyntöä vastaamattomana 18.2.2013 päivätystä hylkäämis-

9.7.2014

päätöksessä. Insalko on esittänyt toimenpidepyynnössään hylkäämispäätöksen johduneen tarjouksessa olleesta muodollisesta puutteesta.

9. Insalkon mukaan kilpailun toteutumisen näkökulmasta ongelmana on ollut se, että Suomen Erillisverkot Oy on laatinut listan päätelaitteilta vaadittavista ominaisuuksista, jotka hankintayksikkö on asettanut päätelaitteilta vaadittaviksi edellytyksiksi. Suomen Erillisverkot Oy on laatinut listan sellaiseksi, että ainoastaan Virve Tuotteet ja Palvelut Oy täyttää vaaditut edellytykset. Kyseinen menettelytapa, jossa konsernin emoyhtiö laatii teleoperaattorina listan päätelaitteilta vaadittavista ominaisuuksista niin, että ainoastaan sen tytäryhtiöllä on mahdollisuudet toimittaa päätelaitteita viranomaisille, rikkoo Insalkon käsityksen mukaan kilpailulakia.
10. Insalko on toimenpidepyynnössään esittänyt, että Suomen Erillisverkot Oy ei tiedota operaattoriverkkonsa pakollisista vaatimuksista tai toiminnallisuuksista eikä julkista verkkopäivitysten asetuksia ja päivityksiä muille laitevalmistajille kuin tytäryhtiölleen Virve Tuotteet ja Palvelut Oy:lle, mikä vaikeuttaa muiden toimijoiden myyntiä ja toimintaa markkinoilla. Insalko on esittänyt, että Suomen Erillisverkot Oy:n voidaan epäillä vaikuttaneen viranomaisiin niin, ettei niillä ole edes tietoa muista mahdollisista päätelaitetoimittajista.
11. Insalko on toimenpidepyynnössään lisäksi tuonut esille, että kilpailun näkökulmasta Suomen Erillisverkot Oy:n ja Virve Tuotteet ja Palvelut Oy:n konserniyhteys on ongelmallinen. Se on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastoa tutkimaan, onko kyseessä lainsäädännön ja viranomais määräysten aikaansaama kilpailun este Virve -verkon päätelaitemarkkinoilla Suomessa.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston asiassa soveltama tutkimatta jättämistä koskeva säännös

12. Kilpailulain 32 §:ssä on säännös asioiden tutkimatta jättämisestä Kilpailu- ja kuluttajavirastossa. Pykälän 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta, jos ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on lain 5 tai 7 §:ssä tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kilpailunrajoitus. Säännöstä koskevien perustelujen mukaan (HE 88/2010) asia jätetään tutkimatta 2 momentin 1 kohdan perusteella, jos voidaan kohdella olettaa, että menettely ei kuulu kilpailulain tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kilpailusääntöjen soveltamisalaan.
13. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan asia voidaan jättää tutkimatta, jos asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton. Säännöstä koskevien perustelujen mukaan toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton esimerkiksi silloin, jos toimenpidepyyntö ei kuulu Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaan tai jos toimenpidepyynnössä esitetyt seikat eivät selvästi liity kilpailun turvaamiseen.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on tehnyt tutkimatta jättämistä koskevan päätöksensä asiassa seuraavin perustein

14. Insalko on suljettu pois Poliisin tekniikkakeskuksen tarjouskilpailusta tarjouspyyntöä vastaamattomana, koska tarjoaja on ilmoittanut tarjouslomakkeen kohdassa 9, että

9.7.2014

tarjotut tuotteet eivät täytä tarjouspyynnössä ja sen liitteissä esitettyjä vähimmäisvaatimuksia. Insalko on pyytänyt Poliisin Tekniikkakeskukselta oikaisua sen tekemään hankintapäätökseen 2300/2012/263 ja asiasta on tältä osin toimitettu valitus myös markkinaoikeuteen. Markkinaoikeus on kuitenkin hylännyt valituksen 3.7.2013 antamallaan ratkaisulla (MAO:292/13). Markkinaoikeus katsoi ratkaisussaan, että hankintayksikkö on harkintavaltansa rajoissa voinut asettaa kyseessä olleen vaatimuksen. Vaatimus on markkinaoikeuden mukaan liittynyt hankinnan kohteeseen ja se on hyväksyttävä ja ymmärrettävä. Markkinaoikeus toteaa, ettei asiassa esitetyn selvityksen perusteella voida katsoa, että hankintayksikkö olisi kyseisellä vaatimuksella pyrkinyt kohteelmaan tarjoajia epätasapuolisesti. Kyseinen vaatimus on valittajan omankin ilmoituksen mukaan ollut yksinkertaista lisätä tuotteen ominaisuuksiin, ja valittajan nykyisissä tuotteissa on kyseinen ominaisuus.

15. Kilpailu- ja kuluttajaviraston näkemyksen mukaan edellä esitetyt huomioon ottaen asiassa ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on kilpailulain 7 §:ssä tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 102 artiklassa tarkoitettu kilpailunrajoitus. Toimenpidepyynnössä mainitussa viranomaisen Virve -päätelaitteiden toimittajien kilpailutuksessa kyse on ollut julkisista hankinnoista annetun lainsäädännön soveltamisesta. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole toimivaltaa soveltaa kyseistä lainsäädäntöä. Tältä osin toimenpidepyyntö on kilpailulain 32 § 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla perusteeton. Lisäksi KKV kiinnittää huomiota siihen, että markkinaoikeuden ratkaisussa esitetyn perusteella puheena ollut ominaisuus on toimenpidepyynnön tekijänkin mukaan ollut yksinkertaista lisätä tuotteen ominaisuuksiin, ja toimenpidepyynnön tekijän nykyisissä tuotteissa on kyseinen ominaisuus. Siten ei ole viitteitä siitä, että olisi pyritty keinotekoisesti asettamaan ylitsepäsemätön este tarjota kyseessä olleita laitteita eikä siten tämänkään perusteella ole todennäköistä, että kyseessä on kilpailulain 7 §:ssä tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 102 artiklassa tarkoitettu kilpailunrajoitus.
16. Siltä osin kuin toimenpidepyynnössä tuodaan esille epäilty lainsäädännön ja viranomaismääräysten aikaansaama kilpailun este, Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo, ettei toimenpidepyynnössä esitettyjen seikkojen perusteella ole todennäköistä, että lainsäädäntö ja viranomaismääräykset sinänsä johtaisivat kilpailulain 7 §:ssä tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 102 artiklassa kiellettyihin menettelyihin. Lisäksi kuten edellä on tuotu esille, toimenpidepyynnössä esitetyissä tapauksissa on ollut kyse menettelyistä, joihin sovelletaan lakia julkisista hankinnoista. Julkista hankintaa koskevaan päätökseen tai muuhun hankintamenettelyssä tehtyyn ratkaisuun voi hakea muutosta valittamalla markkinaoikeuteen. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole toimivaltaa soveltaa hankintalakia. Lisäksi toimenpidepyynnön tekijälle ei olisi ollut merkittävää estettä tarjota vaatimuksen mukaisia laitteita edellä mainituksa Poliisin tekniikkakeskuksen tarjouskilpailussa, eikä siten ole todennäköistä, että kyse olisi kilpailulain kieltämästä poissulkevasta menettelystä.
17. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tavoitteena on lainsäädännössä tarkoitettulla tavalla puuttua kansantaloudellisesti merkittäviin kilpailunrajoituksiin, joilla on markkinamekanismin yleisen toimivuuden kannalta merkittävä haitallinen vaikutus, tai jotka on kilpailulaissa selvästi kielletty. Toimenpidepyynnössä ei ole viraston saamien tietojen valossa kysymys tällaisesta tilanteesta.

9.7.2014

18. Edellä mainituin perustein Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta.
19. Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös tutkimatta jättämisestä ei sisällä arviota epäillyn kilpailunrajoituksen lainmukaisuudesta. Mikäli virasto saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä asiassa käsitellyn Suomen Erillisverkot -konsernin toiminnan kilpailulain vastaisuutta, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi.

6 Sovelletut säännökset

20. Kilpailulaki (948/2011) 1 § ja 32 §.

7 Muutoksenhaku

21. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n mukaan siten kuin hallintolainkäytölaissa (586/1996) säädetään.

8 Lisätiedot

Lisätietoja antaa tutkimuspäällikkö Henrikki Oravainen, puh. 029 505 3366, etunimi.sukunimi@kkv.fi

Apulaisjohtaja Valtteri Virtanen

Tutkimuspäällikkö Henrikki Oravainen