

8.3.2017

1 Asia

Kouvolan Vesi Oy:n ja Kymen Vesi Oy:n väitetty määräävän markkina-
aseman väärinkäyttö talousveden hinnoittelussa

2 Osapuolet

Toimenpidepyynnön kohteet:

Kouvolan Vesi Oy, Kouvola
Kymen Vesi Oy, Kotka

Toimenpidepyynnön tekijät:

Annilantien vesiosuuskunta, Kouvola
Elimäen Teuroisten seudun vesiosuuskunta, Kouvola
Etelä-Elimäen Vesiosuuskunta, Kouvola
Hirvelän vesihuolto-osuuskunta, Kouvola
Hurukselan Vesihuolto-osuuskunta, Kotka
Juurikorven Vesihuolto-osuuskunta, Kotka
Keltin vesihuolto-osuuskunta, Kouvola
Keski-Valkealan vesihuolto-osuuskunta, Kouvola
Kirveslahden vesiosuuskunta, Kouvola
Kouvolan vesiosuuskunnat ry, Kouvola
Kymin Vesihuolto-osuuskunta, Kotka
Laajakosken Vesihuolto-osuuskunta, Kotka
Lemmenkujan vesiosuuskunta, Kouvola
Lintukymin Vesihuolto-osuuskunta, Kouvola
Länsi-Kymin Vesihuolto-osuuskunta, Kotka
Marinkylän vesihuolto-osuuskunta, Kouvola
Muhjärven vesihuolto-osuuskunta, Kouvola
Myllykosken itäpuolen vesihuolto-osuuskunta, Kouvola
Niemenmaan vesihuolto-osuuskunta, Kouvola
Ojamaan-Niinimäen vesihuolto-osuuskunta, Kouvola
Okankylän vesihuolto-osuuskunta, Kouvola
Pohjois-Sippolan vesihuolto-osuuskunta, Kouvola
Rahikkalan vesiosuuskunta, Kouvola
Rominkujan Vesihuolto-osuuskunta, Kotka
Selänpään Vesihuolto-osuuskunta, Kouvola
Takamaan Vesiosuuskunta, Kouvola
Tavastilan Vesihuolto-osuuskunta, Kotka
Veskansan vesiosuuskunta, Kouvola
Väliväylän vesihuolto-osuuskunta, Kouvola
Ylänummen vesiosuuskunta, Kotka

8.3.2017

3 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta.

4 Asian vireille tulo ja selvitystoimenpiteet

1. Toimenpidepyynnön tekijät ovat toimittaneet Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (jäljempänä "KKV") toimenpidepyynnön 4.8.2015. KKV on laatinut 10.6.2016 asiassa päätösluonnoksen, jonka mukaan KKV jättää asian tutkimatta. Toimenpidepyynnön tekijät ovat lausuneet päätösluonnoksesta 17.6.2016. KKV on pyytänyt toimenpidepyynnön tekijöiltä lisäselvitystä 23.6.2016. Toimenpidepyynnön tekijät ovat toimittaneet lisäselvitystä vuoden 2016 elo- ja syyskuun aikana.

5 Toimenpidepyynnön tekijöiden esittämät väitteet ja toimittamat tiedot

2. Toimenpidepyynnön tekijät esittävät, että toimenpidepyynnön kohteet ovat syyllistyneet kilpailulain (948/2011) 7 §:n vastaiseen kohtuuttomaan hinnoitteluun. Toimenpidepyynnön tekijät vaativat, että KKV määrää toimenpidepyynnön kohteille riittävän suuruisen seuraamusmaksun sekä kieltää määrävän markkina-aseman väärinkäytön.
3. Toimenpidepyynnön mukaan Kouvolan Vesi Oy on myöntänyt vesiosuuskunnille vuoden 2011 loppuun asti vesimaksujen osalta huomioitavan niin sanotun tukkualennuksen, joka on ollut määrältään 20 prosenttia. Kouvolan seudun kuntaliitoksen jälkeen vesiosuuskunnille myönnetyt tukkualennukset on lakkautettu ilman siirtymäaikaa. Toimenpidepyynnön mukaan Kouvolan kaupungin maaseutulautakunta on katsonut, että vesiosuuskunnille annettava 20 prosentin alennus talousvedestä olisi merkinnyt Kouvolan Vesi Oy:n tulojen vähentymistä noin 10 000 euroa vuodessa. Kymen Vesi Oy:n osalta vastaava vähennys olisi ollut noin 9 000 euroa vuodessa.
4. Toimenpidepyynnön tekijöiden toimittaman selvityksen perusteella toimenpidepyynnön tekijöiden Kouvolan Vesi Oy:lle maksamien vesimaksujen yksikköhinta (€/m³) on ollut vuonna 2012 noin 42 prosenttia ja jätevesimaksujen yksikköhinta (€/m³) noin 10 prosenttia korkeampi kuin vuonna 2011. Vuosien 2011–2015 aikana Kouvolan Vesi Oy:lle maksettujen vesimaksujen yksikköhinta on noussut yhteensä noin 66 prosenttia ja jätevesimaksujen yksikköhinta vastaavasti noin 13 prosenttia. Vuosien 2011–2015 aikana toimenpidepyynnön tekijät ovat maksaneet kummallekin toimenpidepyynnön kohteelle vesi- ja jätevesimaksuja selvästi alle miljoona euroa vuodessa.
5. Toimenpidepyynnön tekijät esittävät, että kilpailulain vastaisen menettelyn lisäksi toimenpidepyynnön kohteet ovat toimineet vesihuoltolain (116/2001) sekä julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007)¹ vastaisesti. Toimenpi-

¹ Laki julkisista hankinnoista on kumottu lailla julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016), joka on tullut voimaan 1.1.2017.

8.3.2017

depyynnön tekijät vaativat, että KKV velvoittaa toimenpidepyynnön kohteet saattamaan maksuperusteensa aiheuttamisperiaatteen mukaiselle tasolle sekä noudattamaan julkisista hankinnoista annetun lain kilpailutussäännöksiä vesihuollon yhteydessä myös rahoitussopimuksia tehtäessä.

6. Toimenpidepyynnön tekijät esittävät, että toimenpidepyynnön kohteet ovat toimineet vesihuoltolain vastaisesti perimällä maksuja, jotka eivät ole vesihuoltolain 19 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla aiheuttamisperiaatteen mukaisia ja kustannusvastaavia sekä laiminlyömällä tilinpidossaan vesihuoltolain 20–20 d §:ssä asetettujen velvoitteiden noudattamisen. Lisäksi toimenpidepyynnössä esitetään, että Kouvolan Vesi Oy soveltaa virheellisesti vesihuoltolain 18 §:ssä säädettyjä maksujen yleisiä perusteita.

6 Oikeudellinen arvio

6.1 Lainsäädäntö

7. 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 elinkeinon harjoittamisen vapauden suojaaminen niin, että myös asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta.
8. Kilpailulain 31 §:n mukaan KKV ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajoituksen tai sen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi, jos se katsoo elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän rajoittavan kilpailua 5 tai 7 §:ssä taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa tarkoitettulla tavalla ja toimenpiteisiin ryhtyminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.
9. Kilpailulain 32 §:n 1 momentin mukaan KKV asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan KKV jättää asian tutkimatta, jos ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on 5 tai 7 §:ssä tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan KKV jättää asian tutkimatta, jos asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton.

6.2 Ratkaisun perusteet

6.2.1 Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

10. Kilpailulakia koskevan hallituksen esityksen (HE 88/2010) kilpailulain 31 §:ää koskevien perustelujen mukaan KKV ryhtyy toimenpiteisiin, jos se on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.
11. Hallituksen esityksen kilpailulain 32 §:ää koskevien perustelujen mukaan KKV jättää asian tutkimatta, jos asian tutkiminen ei ole tarpeen terveen ja

8.3.2017

toimivan taloudellisen kilpailun turvaamiseksi vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Viraston on suunnattava voimavaransa niin, että se puuttuu ensisijaisesti kilpailun toimivuuden, kansantalouden ja yleisen edun kannalta merkittäviin kilpailunrajoituksiin sekä kaikkein vakavimpiin kilpailunrajoituksiin. Viraston asettaessa tehtäviään tärkeysjärjestykseen se ottaa huomioon esimerkiksi sen, onko kysymys paljaasta tai vakavasta kilpailunrajoituksesta ja onko kyseessä sellainen periaatteellisesti merkittävä rajoitus, johon tulisi joka tapauksessa puuttua. Lisäksi tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamista koskevaan arviointiin vaikuttaa se, kuinka laajasti kyseinen menettelytapa on käytössä ja kuinka merkittävään taloudelliseen toimintaan tai osuuteen taloudellisesta toiminnasta rajoitus liittyy.

12. Hallituksen esityksessä kilpailulain 31 §:n mukainen viraston toimintavelvollisuus sekä lain 32 §:n mukainen viraston velvollisuus asettaa tehtävät tärkeysjärjestykseen ja oikeus jättää asia tutkimatta on liitetty lain 1 §:ssä tarkoitettuun kilpailulain tavoitteeseen.
13. Hallituksen esityksen kilpailulain 1 §:ää koskevien perustelujen mukaan lain säännöksiä tulkittaessa on otettava huomioon ensisijaisesti markkinaprosessin toimivuuden ja talouden tehokkuuden näkökulma. Lain tarkoituksena ei ole suojata elinkeinonharjoittajaa kilpailijan tai kauppakumppanin kohtuuttomilta tai mielivaltaisilta menettelytavoilta, ellei kysymys samalla ole menettelystä, jonka tutkiminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla. Lain tavoitteen toteutumisen kannalta on tärkeää, että KKV suuntaa rajatut voimavaransa yleisen edun kannalta merkittävien kilpailunrajoitusten selvittämiseen.
14. Hallituksen esityksen kilpailulain 32 §:n 2 momentin 1 kohtaa koskevien perustelujen mukaan asia jätetään tutkimatta kyseisen säännöksen nojalla, jos KKV:n selvityksen perusteella voidaan kohtuudella olettaa, että menettely ei kuulu kilpailulain tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kilpailusääntöjen soveltamisalaan.
15. Hallituksen esityksen kilpailulain 32 §:n 2 momentin 3 kohtaa koskevien perustelujen mukaan KKV jättää asian tutkimatta, mikäli toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton esimerkiksi siten, että toimenpidepyyntö ei kuulu viraston toimivaltaan tai jos toimenpidepyynnössä esitetyt seikat eivät selvästi liity kilpailun turvaamiseen.
16. Kotimaisen oikeuskäytännön perusteella kilpailuviranomaisen ensisijaisena tehtävänä ei ole yritysten hinnoitteluun puuttuminen, vaan kilpailun edellytysten turvaaminen. Lisäksi kohtuutonta hinnoittelua koskevassa kotimaisessa oikeuskäytännössä epäiltyä kilpailunrajoitusta koskeva näyttökynnys on asetettu korkealle sekä edellytetty, että yrityksen hinnoittelu on ollut ilmeisen kohtuutonta.²

¹ Ks. esim. KHO 31.3.2005/695 ja KHO 1993 A 57 sekä Kilpailuneuvoston 18.6.2001 antamat päätökset asiassa dnro 151/690/1999 (Helsingin Energia) ja dnro 173/690/2000 (Kuopion Energia). Ks. lisäksi Kilpailuviraston kau-

8.3.2017

17. Kotimaisen oikeuskäytännön perusteella KKV:n on mahdollista jättää asia tutkimatta kilpailulain 32 §:n nojalla muun muassa sen vuoksi, että asiassa on kyse yksittäisestä ja alueellisesti rajallisesta tapauksesta.³

6.2.2 Esitetty kilpailulain vastainen kohtuuton hinnoittelu

18. Toimenpidepyynnön tekijät esittävät, että toimenpidepyynnön kohteet ovat syyllistyneet kilpailulain 7 §:n vastaiseen kohtuuttomaan hinnoitteluun.
19. Kilpailulain tarkoituksena ei ole suojata elinkeinonharjoittajaa kauppakumppanin kohtuuttomilta menettelytavoilta, ellei kysymys samalla ole menettelystä, jonka tutkiminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla. Näin ollen KKV:n ensisijaisena tehtävänä ei ole yritysten hinnoitteluun puuttuminen, vaan viraston tulee keskittyä kilpailun edellytysten turvaamiseen. Lisäksi ottaen huomioon virastolle toimitetut tiedot vesimaksujen suhteellisista ja euromääräisistä korotuksista, ei voida pitää todennäköisenä, että Kouvolan Vesi Oy:n ja Kymen Vesi Oy:n perimät hinnat olisivat siten ilmeisen kohtuuttomia, että kyse olisi kilpailulaissa tarkoitettua kilpailunrajoituksesta.
20. Toimenpidepyynnön tekijöiden toimittamien tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että toimenpidepyynnössä esitetyt menettelyt kohdistuvat rajalliselle alueelle. Lisäksi ottaen huomioon vesiosuuskuntien maksamien vesimaksujen suuruus kokonaisuudessaan menettely ei liity merkittävään taloudelliseen toimintaan tai osuuteen taloudellisesta toiminnasta.

6.2.3 Esitetty vesihuoltolain ja julkisista hankinnoista annetun lain vastainen menettely

21. Toimenpidepyynnön tekijät esittävät, että toimenpidepyynnön kohteet ovat toimineet vesihuoltolain vastaisesti. Vesihuoltolain noudattamista valvovat kyseisen lain 4 §:ssä yksilöidyt viranomaiset. KKV:llä ei ole toimivaltaa valvoa vesihuoltolaissa asetettujen velvoitteiden noudattamista.
22. Toimenpidepyynnön tekijät esittävät, että toimenpidepyynnön kohteet ovat toimineet julkisista hankinnoista annetun lain vastaisesti. KKV:llä ei ole toimivaltaa valvoa julkisista hankinnoista annetussa laissa asetettujen velvoitteiden noudattamista. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain perusteella KKV:n toimivalta rajoittuu 1.1.2017 ja sen jälkeen toteutettuihin hankintamenettelyihin. Toimenpidepyynnössä ei ole yksilöity tällaisia hankintamenettelyitä.
23. Näin ollen toimenpidepyyntö ei kuulu KKV:n toimivaltaan siltä osin, kuin se koskee vesihuoltolain ja julkisista hankinnoista annetun lain vastaista menettelyä.

kolämpöselvityksen (asia dnro 431/14.00.00/2009) tulokset ja arviointiperusteet, saatavilla osoitteessa <http://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/julkaisut/arkisto/raportit/kilpailuviraston-kaukolamposelvityksen-tulokset-ja-arviointiperiaatteet/> (7.3.2017).

³ MAO 937/14, dnro 231/2014, annettu 22.12.2014.

8.3.2017

7 Johtopäätökset

24. Edellä esitetyin perustein KKV jättää asian tutkimatta.
25. 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 käsiteltäväksi.

8 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki 32 §.

9 Muutoksenhaku

KKV:n tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n mukaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

10 Lisätiedot

Lisätietoja antaa tutkija Samuli Muotka, puhelin 029 505 3680 ja sähköpostiosoite etunimi.sukunimi@kkv.fi

Apulaisjohtaja

Valtteri Virtanen

Erikoistutkija

Samuli Muotka

LIITE

Valitusosoitus