

Dnro 660/14.00.10/2017
JULKINEN
26.1.2018

Päätöksen julkista versiota varten Kilpailu- ja kuluttajavirasto on laatinut julkiset versiot päätöksen asianosaisjulkisen version kaavioista 8, 9, 19 ja 20 sekä taulukoista 2–6 ja 12–16. Kaaviot 10–13 ja 21–24 on muutettu taulukoiksi.

Kohtiin 9, 60, 62, 64, 65, 68, 70, 75, 79, 82, 88, 92, 94, 95, 97, 100, 102–104, 107, 109, 110, 113–115, 195, 197, 199, 202, 204, 210, 220, 297, 302, 303 ja 304 on lisätty vaihteluvälejä ja kohtien 199 ja 204 tekstiä on muutettu (muutetut kohdat hakasulkeissa). Osia kohdista 255 ja 258 sekä taulukosta 10 on poistettu kokonaan (poistetut kohdat mustattu).

Päätös yrityskaupan hyväksymisestä YIT Oyj:n ja Lemminkäinen Oyj:n sulautumista koskevassa asiassa

SISÄLLYSLUETTELO

1	Asia	4
2	Asian vireilletulo	4
3	Ratkaisu	4
4	Osapuolet ja niiden harjoittama liiketoiminta	4
5	Sovellettava lainsäädäntö	4
5.1	Kilpailulain yrityskauppa- ja valvontaa koskevat säännökset.....	4
5.2	Kilpailulain yrityskauppa- ja valvontaa koskevien säännösten soveltuminen järjestelyyn	6
6	Rakentamisen markkinat Suomessa	6
6.1	Johdanto.....	6
6.2	Rakennushankkeiden toteutustavat ja kilpailuprosessi.....	8
6.2.1	Johdanto.....	8
6.2.2	Kilpailu-urakointi	8
6.2.3	Omaperusteinen uudisrakentaminen.....	9
6.3	Rakentamisen urakkamuodot.....	11
6.4	Tilaaajan asettamat vaatimukset.....	14
6.4.1	Johdanto.....	14
6.4.2	RALA-pätevyys	15
6.4.3	Liikevaihtoa ja henkilöstön osaamista koskevat vaatimukset	16
7	Ilmoittajien näkemys relevanteista markkinoista ja markkina- asemasta	17
7.1.1	Johdanto.....	17
7.1.2	Ensisijainen markkinamäärittely	18
7.1.2.1	Talonrakentaminen	20
7.1.2.2	Infrarakentaminen	23
7.1.2.3	Kiviainesten myynti ja murskaus	26
7.1.3	Toissijainen markkinamäärittely	27
7.1.4	Markkinamäärittelyjä täydentävä erillistarkastelu tietyistä rakentamisen työlajeista.....	27
8	Yrityskaupan kilpailuvaikutukset	28
8.1	Aineisto ja menetelmät.....	28
8.1.1	Johdanto.....	28
8.1.2	Toimialatilastojen ja markkina-arvioiden hyödynnettävyys	29
8.1.3	Rakennushankkeiden tietokannat	31
8.1.4	Rakenteellisen tarkastelun lähtökohdat.....	33
8.1.5	Tarjousanalyysin lähtökohdat.....	35
8.1.6	Tarjouskilpailuiden analysoinnissa käytetyt menetelmät.....	38
8.2	Infrarakentaminen	40
8.2.1	Johdanto.....	40
8.2.2	Uudisrakentaminen	41
8.2.2.1	Rakenteellinen tarkastelu.....	41
8.2.2.2	Kilpailun läheisyys.....	51
8.2.2.3	Johtopäätös	61
8.2.3	Erikoistyölajit.....	63
8.2.3.1	Johdanto.....	63
8.2.3.2	Stabilointi	64
8.2.3.3	Kallio- ja kaivosrakentaminen	65
8.3	Teiden kunnossapito.....	66

8.3.1	Johdanto.....	66
8.3.2	Aineiston kuvailua ja rakenteellinen tarkastelu.....	67
8.3.3	Teiden kunnossapidon markkinoiden vaikutusarvioinnin lähtökohdista	69
8.3.4	Kilpailijoiden lukumäärän ja hintatason välinen yhteys	72
8.3.5	Analyysin tulokset	74
8.3.6	Regressiomallin herkkyysanalyysi.....	76
8.3.7	Johtopäätös	78
8.4	Talonrakentaminen	79
8.4.1	Johdanto.....	79
8.4.2	Rakenteellinen tarkastelu.....	80
8.4.3	Kilpailun läheisyys.....	84
8.4.4	Johtopäätös	93
8.5	Asuntotuotanto.....	94
8.5.1	Asuntotuotanto Suomessa	94
8.5.2	Aineisto.....	95
8.5.2.1	Rakennusteollisuus ry:n kysely	95
8.5.2.2	Muu aineisto	96
8.5.3	Analyysi	96
8.6	Tasapainottavat tekijät	101
8.6.1	Johdanto.....	101
8.6.2	Markkinoille tulo ja potentiaalinen kilpailu.....	101
8.6.2.1	Yleistä.....	101
8.6.2.2	Alalle tulon esteet	102
8.6.2.3	Kilpailijoiden mahdollisuus laajentaa toimintaansa muodostamalla työyhteisöjä	108
8.6.2.4	Pienten ja keskisuurten rakennusyritysten liikevaihdon kehitys	110
8.6.2.5	Johtopäätös	117
8.6.2	Tasapainottava neuvotteluvoima.....	117
9	Johtopäätös	121
10	Sovelletut säännökset.....	125
11	Muutoksenhaku	125
12	Lisätiedot	125

1 Asia

YIT Oyj:n ja Lemminkäinen Oyj:n sulautumisen hyväksyminen.

2 Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (jäljempänä myös "KKV" tai "virasto") on 28.8.2017 ilmoitettu järjestely, jossa Lemminkäinen Oyj sulautuu YIT Oyj:öön.

KKV on 28.9.2017 tekemällään päätöksellä siirtänyt asian kilpailulain 26 §:n mukaiseen jatkoselvitykseen.

Markkinaoikeus on 13.12.2017 antamallaan päätöksellä (dnro 2017/745) pidentänyt kilpailulain 26 §:n 2 momentissa säädettyä määräaika 26.1.2018 saakka.

3 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto hyväksyy yrityskaupan, jossa Lemminkäinen Oyj sulautuu YIT Oyj:öön.

4 Osapuolet ja niiden harjoittama liiketoiminta

1. **YIT Oyj** ("YIT") on rakennusyhtiö, joka kehittää, rakentaa ja korjaa asuntoja, toimitiloja, infrastruktuuria sekä kokonaisia alueita. YIT toimii Suomessa, Venäjällä, Baltian maissa, Tšekissä, Slovakiassa ja Puolassa.
2. **Lemminkäinen Oyj** ("Lemminkäinen") on rakennusyhtiö, joka toimii talonrakentamisessa, infrarakentamisessa ja kiviainesten myynnissä. Lemminkäinen toimii Suomessa, Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Venäjällä ja Baltian maissa.

5 Sovellettava lainsäädäntö

5.1 Kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevat säännökset

3. Kilpailulain (2011/948) 21 §:n 1 momentin mukaan yrityskaupalla tarkoitetaan: 1) kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetun määräysvallan tai vastaavan tosiasiallisen määräysvallan hankkimista; 2) elinkeinonharjoittajan koko liiketoiminnan tai sen osan hankkimista; 3) sulautumista; 4) sellaisen yhteisyrityksen perustamista, joka huolehtii pysyvästi kaikista itsenäiselle yritykselle kuuluvista tehtävistä.
4. Kilpailulain 21 §:n 3 momentin mukaan yrityskaupan osapuolella tarkoitetaan määräysvallan hankkijaa, 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun liiketoi-

minnan tai sen osan hankkijaa, määräysvallan kohdetta, 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua liiketoimintaa tai sen osaa, 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun sulautumiseen osallistuvaa yhteisöä tai säätiötä sekä 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun yhteisyrityksen perustajaa.

5. Kilpailulain 22 §:n 1 momentin mukaan säännöksiä yrityskauppalvonasta sovelletaan yrityskauppaan, jossa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 350 miljoonaa euroa ja jossa vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa.¹
6. Kilpailulain 25 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeus voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä kieltää tai määrätä purettavaksi yrityskaupan tai asettaa yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, jos yrityskauppa olennaisesti estää tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä markkina-asema tai vahvistetaan sitä. Kilpailulain 25 §:n 2 momentin mukaan jos 1 momentissa tarkoitettu kilpailun estyminen voidaan välttää asettamalla yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee esityksen tekemisen sijasta neuvotella ja määrätä tällaiset ehdot noudatettaviksi. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei voi määrätä yrityskaupalle ehtoja, joita yrityskaupan ilmoittaja ei hyväksy.
7. Kilpailulain 26 §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii yrityskauppaa koskevan ilmoituksen välittömästi. Ensi vaiheessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto ratkaisee, onko asiassa ryhdyttävä jatkoselvitykseen. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei anna päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Määräaika ei ala kulua, jos ilmoitus on olennaisesti puutteellinen. Kilpailulain 26 §:n 2 momentin mukaan jollei Kilpailu- ja kuluttajavirasto aseta ehtoja eikä tee esitystä yrityskaupan kieltämisestä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun se päätti jatkoselvitykseen ryhtymisestä, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Markkinaoikeus voi pidentää määräaikaa enintään kahdella kuukaudella.

¹ Liikevaihdon laskemisesta säädetään kilpailulain 24 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan määräysvallan hankkijan, 21 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun liiketoiminnan tai sen osan hankkijan, absorptiosulautumisessa vastaanottavan yhteisön tai säätiön, kombinaatiosulautumisessa sulautuvan yhteisön tai säätiön ja yhteisyrityksen perustajan liikevaihtoon luetaan: 1) sellaisen yhteisön ja säätiön liikevaihto, joka käyttää siinä määräysvaltaa; 2) sellaisen yhteisön ja säätiön liikevaihto, jossa se käyttää määräysvaltaa; 3) sellaisen yhteisön ja säätiön liikevaihto, jossa 1 kohdassa tarkoitettu yhteisö tai säätiö käyttää määräysvaltaa; sekä 4) sellaisen yhteisön ja säätiön liikevaihto, jossa määräysvaltaa käyttää sama luonnollinen henkilö kuin johdantokappaleessa mainitussa yhteisössä tai säätiössä. Kilpailulain 24 §:n 2 momentin mukaan hankinnan kohteen liikevaihtona pidetään: 1) sen yhteisön tai säätiön liikevaihtoa, josta hankitaan määräysvalta; 2) 21 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun liiketoimintaan tai sen osaan liittyvää liikevaihtoa; tai 3) absorptiosulautumisessa sulautuvan yhteisön tai säätiön liikevaihtoa. Hankinnan kohteen liikevaihtoon luetaan myös sen yhteisön tai säätiön liikevaihto, jossa 2 momentin 1 tai 3 kohdassa tarkoitettu yhteisö tai säätiö käyttää määräysvaltaa.

5.2 Kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevien säännösten soveltuminen järjestelyyn

8. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ilmoitettu YIT:n ja Lemminkäisen ehdotettu yhdistyminen toteutetaan osakeyhtiölain (624/2006) mukaisena absorptiosulautumisena siten, että kaikki Lemminkäisen varat ja velat siirtyvät selvitysmenettelyttä YIT:lle. Lemminkäinen purkautuu ja lakkaa olemasta erillisenä oikeushenkilönä automaattisesti sulautumisen täytäntöönpanon seurauksena. Järjestelyssä on kyse kilpailulain 21 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetusta sulautumisesta.
9. YIT:n maailmanlaajuinen liikevaihto tilikaudella 1.1.2016–31.12.2016 oli noin 1 678 miljoonaa euroa, josta noin [1 000–1 500] miljoonaa euroa kertyi Suomesta. Lemminkäisen maailmanlaajuinen liikevaihto tilikaudella 1.1.2016–31.12.2016 oli noin 1 683 miljoonaa euroa, josta noin [1 000–1 500] miljoonaa euroa kertyi Suomesta.
10. YIT:n ja Lemminkäisen yhteenlasketun liikevaihdon ollessa yli 350 miljoonaa euroa ja molempien Suomesta kertyneen liikevaihdon ollessa yli 20 miljoonaa euroa kilpailulain 22 §:n mukaiset liikevaihtorajat ylittyvät, joten järjestelyyn sovelletaan kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä.

6 Rakentamisen markkinat Suomessa

6.1 Johdanto

11. Tilastokeskuksen mukaan rakentamisessa² toimi vuonna 2016 yhteensä noin 40 000 yritystä, joiden yhteenlaskettu liikevaihto oli noin 32 miljardia euroa. Näistä yrityksistä yli puolet ilmoittaa toimivansa pääasiallisesti erikoistuneessa rakennustoiminnassa³, lähes puolet talonrakentamisessa⁴ ja

² Tilastokeskuksen toimialaluokituksessa (TOL 2008) pääluokkaan F Rakentaminen kuuluu yleinen rakentaminen sekä erikoisalarakentaminen talonrakennuksen ja maa- ja vesirakennuksen osalta sekä rakennustoimintaan liittyvä asennus- ja viimeistelytyö sekä rakennuttaminen ja kiinteistöjalostustoiminta.

³ Tilastokeskuksen toimialaluokituksessa luokkaan 43 Erikoistunut rakennustoiminta kuuluvat rakennusten ja rakennelmien purku, rakennuspaikan raivaus ja muut rakentamista edeltävät valmistelutyöt sekä talonrakennuksen että maa- ja vesirakennuksen asennus- ja viimeistelytyöt sekä muut erikoisalojen työt.

⁴ Tilastokeskuksen toimialaluokituksessa luokkaan 41 Talonrakentaminen kuuluu kaiken tyyppisten rakennusten rakentaminen ja rakennuttaminen. Luokka sisältää uudis- ja korjausrakentamisen, tilapäisrakennelmien pystytyksen sekä tehdasvalmisteisten rakennusten, elementtirunkojen tai muiden rakennusosien pystyttämisen rakennuspaikalla.

lopun maa- ja vesirakentamisessa⁵. Valtaosa rakentamisessa toimivista yrityksistä on alle 10 henkilöä työllistäviä mikroyrityksiä.⁶

12. Rakennusurakoiden tilaajia ovat valtio, kunnat ja yksityiset toimijat. Yksityinen sektorin tilaajia ovat yritykset, kotitaloudet ja asunto-osakeyhtiöt. Valtion hankkeissa tienpito ja rakennuttaminen on jaettu Liikenneviraston ELY-keskusten kesken. Liikennevirasto vastaa valtion maa- ja vesiliikenneverkon kehittämisestä ja kunnossapidosta sekä tämän verkon liikenteen hallinnasta.⁷ Liikenneviraston vuosibudjetti on noin 2 miljardia euroa. Tieverkoston alueellisesta kunnossapidosta vastaavat alueellisten ELY-keskusten liikenne- ja infrastruktuuri -vastuualueet Liikenneviraston ohjaamana.⁸
13. Rakentamisen markkinoille on tyypillistä aliurakoitsijoiden käyttäminen. Rakennusteollisuus ry:n ("RT") mukaan aliurakoinnin lisääntyminen on ollut pitkäaikainen suuntaus jo 1990-luvun lamasta lähtien. RT:n tekemien työvoimakyselyn perusteella oman työvoiman osuus työmaiden kokonaisvahvuudesta on vähentynyt huomattavasti vuosien 2007–2016 välillä. Kyseisellä tarkastelujaksolla oman työvoiman osuus on ollut suurimmillaan 44 prosenttia vuonna 2008. Alhaisin oman työvoiman osuus on puolestaan ollut 21 prosenttia vuonna 2016.⁹
14. Jäljempänä luvuissa 6.2–6.4 käsitellään rakennushankkeiden keskeisiä toteutustapoja, tyypillisiä urakkamuotoja sekä rakennushankkeiden tilaajien rakennusurakoitsijoille asettamia vaatimuksia.

⁵ Tilastokeskuksen toimialaluokituksessa luokkaan 42 Maa- ja vesirakentaminen kuuluvat maa- ja vesirakentamisen erilaisten kohteiden yleiset rakennustyöt: uudisrakentaminen, peruskorjaus-, laajennus- ja muutostyöt sekä tehdasvalmisteisten rakennelmien ja rakenteiden pystyttäminen rakennuspaikalla.

⁶ RT:n mukaan rakennusalan työllisten määrä on noin 175 000–185 000 henkilöä. Luvussa ovat mukana talonrakentamisen, infrarakentamisen ja erikoisurakoinnin työntekijät sekä toimihenkilöt ja yrittäjät. Näistä maa- ja vesirakentaminen eli infrarakentaminen työllistää suoraan 45 000–50 000. Lisäksi rakennustuoteteollisuus työllistää noin 80 000 henkilöä. Rakennusteollisuus ry:n internetsivut: <https://www.rakennusteollisuus.fi/Tietoa-alasta/Ty-oelama/Tietoja-tyovoimasta-rakennusalalla/>.

⁷ Suomen tieverkko käsittää maantiet, kunnalliset katuverkot ja yksityistiet. Maantielain (503/2005) 10 § :n 1 momentin mukaan valtio vastaa tienpidosta ja sen kustannuksista sekä käyttää tienpitoa varten saatuja oikeuksia. Liikennevirasto toimii tässä asiassa vastuuviranomaisena. Kadunpito asemakaava-alueella on kuntien vastuulla. Suomen liikenneverkosta ja Liikenneviraston tehtävistä ks. <https://www.liikennevirasto.fi/liikenneverkko>.

⁸ ELY-keskukset hoitavat maanteiden ja niihin liittyvien laitteiden ja varusteiden kunnossapidon sekä edistävät tieliikenteen turvallisuutta ja sujuvuutta parantamalla maanteitä ja rakentamalla kevyen liikenteen väyliä. Kaikki kunnossapito- ja rakentamistyöt tilataan urakoitsijoilta. Ks. <https://www.ely-keskus.fi/web/ely/liikenne>.

⁹ RT:n mukaan aliurakointi ja vuokratyövoima ovat joustavampia sopeuttaa muuttuviin tilanteisiin kuin oman työvoiman käyttö. Työvoiman rekrytointi suuressa määrin ei käy nopeasti, ja vastaavasti työvoiman vähentäminen käy helpommin urakkasopimuksia kuin työsuhteita lakkauttamalla. Alihankinnan kustannukset voidaan myös täsmällisemmin kohdistaa projekteille kuin työvoimakustannukset. Rakennusteollisuus ry:n työvoimakysely 2016. RT:n työvoimakyselyt saatavilla osoitteessa: <https://www.rakennusteollisuus.fi/Tietoa-alasta/Talous-tilastot-ja-suhdanteet/Tyovoimakyselyt/>.

6.2 Rakennushankkeiden toteutustavat ja kilpailuprosessi

6.2.1 Johdanto

15. Rakennusurakoitsijoiden liiketoiminta muodostuu yleensä niin sanotusta omaperusteisesta tuotannosta eli perustajaurakoinnista sekä kilpailu-urakoinnista, jossa rakennuttaja valitsee rakennusurakoitsijan tarjouskilpailun perusteella. Jäljempänä esitetty kuvaus kilpailu-urakoinnista ja omaperusteisesta urakoinnista perustuu pääasiassa ilmoittajien virastolle toimittamiin tietoihin.

6.2.2 Kilpailu-urakointi

16. Kilpailu-urakoinnilla tarkoitetaan kaikkia sellaisia talo-, infra- ja muiden kohteiden rakennushankkeita, joissa rakennuttaja on muu taho kuin rakentava yhtiö, sen tytäryhtiö tai muu sen hallinnassa oleva taho, ja rakennuttaja järjestää hankkeen toteuttamisesta urakkakilpailun.
17. Rakennusurakoitsijan näkökulmasta kilpailu-urakka alkaa tarjouspyynnön saamisella. Urakoitsija seuraa kilpailu-urakkamarkkinaa ja saa eri tahoilta tietoja suunnitteilla olevista rakennushankkeista. Tarjouspyynnön pohjana ovat rakennuttajan laatimat suunnitelmat ja rakennuttajan määrittelemät sopimusehdot. Kun urakoitsija on saanut tiedon tulevasta tarjouspyynnöstä, urakoitsija arvioi, jättääkö se kohteesta tarjouksen. Arvioon vaikuttavat urakoitsijan valitsema liiketoimintastrategia, resurssitilanne ja yleinen suhdan- netilanne. Urakoitsijalle on keskeistä arvioida, salliiko olemassa oleva työ- kanta ja sen sitomat työntekijä-, kone- ja muut resurssit kohteen rakentami- sen. Lisäksi urakoitsija arvioi hankkeeseen liittyviä riskejä ja edellytyksiä hy- väksyä kyseiset riskit. Urakoitsija punnitsee myös mahdollisuuksiaan menes- tyä tarjouskilpailussa.
18. Ilmoittajien mukaan urakoitsija ei yleensä tiedä varmuudella, kuinka monta muuta kilpailijaa on jättämässä tarjousta.¹⁰ Tarjouspyynnön arviointiin kuiten- kin kuuluu yleisen ja paikallisen markkinatuntemuksen pohjalta arvioida, ketkä kilpailijat todennäköisesti tulevat kohteen tarjoamaan ja mitkä niiden mahdolliset valtit kilpailussa voisivat olla. Infrarakentamisessa on yleistä, että kohteessa järjestetään vain yksi rakennuskohteen esittelytilaisuus, jolloin tar- joajat tietävät muut potentiaaliset tarjoajat.
19. Ilmoittajien mukaan on tyypillistä, että rakennuttaja asettaa tietyt vähimmäis- vaatimukset urakkakilpailuun pääseville tarjoajille. Tällaisia vaatimuksia ovat yleensä tarjoajayrityksen riittävä liikevaihto, riittävät referenssikohteet eli sa-

¹⁰ Joissain tapauksissa rakennuttaja kuitenkin ilmoittaa urakoitsijatarjoajille itse, keitä kilpailussa on mukana. Tämä on pääsääntöisesti mahdollista vain silloin, kun rakennuttajana on yksityinen taho. Myös julkisia rakennut- taja koskeva hankintalainsäädäntö mahdollistaa kuitenkin erilaisia etenemismalleja, joista osassa urakoitsijaeh- dokkaista osa karsiutuu vaiheittain ja rakennuttaja ilmoittaa jäljelle jäävät tarjoajat.

man tyyppisten kohteiden menestyksellinen toteuttaminen 2–5 edellisvuoden aikana sekä sopivat ja riittävät henkilöreferenssit. Tällaisia ovat tyypillisesti esimerkiksi vaatimus siitä, että työpäälliköllä ja vastaavalla työnjohtajalla on kokemusta saman tyyppisten kohteiden menestyksellisestä toteuttamisesta. Rakennuttaja voi myös asettaa muita vastaavia kriteereitä pyrkiesään varmistamaan, että kilpailuun osallistuvilla urakoitsijoilla on todellinen kyky toteuttaa kohteen vaativuuden edellyttämä suoritus. Tällaiset kriteerit voivat olla joko poissulkevia (urakoitsija, joka ei täytä niitä, ei voi osallistua kilpailuun) tai pisteytettäviä (urakoitsija saa vaatimusten täyttymisestä pisteitä, jotka yhdessä hinnan kanssa ratkaisevat menestyksen urakkakilpailussa). Tarjoajan asettamia vähimmäisvaatimuksia käsitellään tarkemmin jäljempänä luvuissa 6.4 ja 8.6.2.2.

20. Mikäli urakoitsija arvioi kohteen olevan kannattava, se alkaa laatia tarjousta. Tarjouksen laatiminen koostuu tarjottavan kohteen ominaisuuksista riippuen useista erilaisista toimenpiteistä. Urakoitsija usein myös kilpailuttaa tarvitsemansa aliurakoitsijat sekä materiaalihankinnat. Tarjouspyynnön laatimiseen voi sisältyä myös suunnittelua.¹¹
21. Tarjousten jättämisen jälkeen rakennuttaja laatii niistä vertailun ilmoittamilaan kriteereillä. Tämän jälkeen rakennuttaja ilmoittaa kilpailun voittajan tai tarjoajat, joiden kanssa käydään urakkaneuvottelut tarjouksen sisällön tarkentamiseksi.¹²

6.2.3 Omaperusteinen uudisrakentaminen

22. Omaperusteisessa liiketoiminnassa lähtökohtana on sopimuksin ja omistaen saavutettu tontinhallinta, joka mahdollistaa markkinaehtoisesti toteutettavan rakennushankkeen. Kohde voidaan myydä kuluttaja- tai sijoittaja-asiakkaille kokonaisuutena hankkeena tai yksittäisinä asuntoina tai tiloina.
23. Omaperusteiseen uudisrakentamiseen kuuluu ensinnäkin niin sanottu perinteinen gryndaus, jossa rakentava yhtiö hankkii tontin, suunnittelee kohteen, rakentaa sen ja lopulta markkinoi ja myy kohteen itse. Toiseksi omaperusteiseen uudisrakentamiseen kuuluvat neuvottelu-urakat, joissa rakennusliike

¹¹ Kilpailu-urakat eroavat toisistaan muun ohella siinä, miten laajasti rakennuttaja on laatinut itse rakennussuunnitelmia. Joissain kohteissa rakennuttaja on laadittanut kaikki rakennussuunnitelmat valmiiksi ja liittää ne tarjouspyyntöön ja pyytää urakoitsijatarjokkailta hintaa tarkasti määrittelemästään rakennuskohteesta. Joissain kilpailu-urakkakohteissa rakennuttaja on laadittanut vain alustavat luonnossuunnitelmat ja pyytää urakoitsijoilta osana tarjousta esittämään niiden pohjalta tarkemmat suunnitteluratkaisut. Joissain kohteissa tilaaja esittää tarjouspyynnössä vain kuvauksen tila- tai muista tarpeistaan ja pyytää urakoitsijatarjokkailta ehdotukset koko kohteen suunnitteluratkaisuksi, joista rakennuttaja sitten valitsee voittavan tarjouksen.

¹² Hankintalainsäädäntö rajoittaa julkisen rakennuttajan mahdollisuuksia neuvotella tarjousten hinnan tarkistamisesta. Julkisissa hankinnoissa urakkaneuvotteluissa käydään tästä syystä läpi tarjousten sisältöä ja tarvittavia täsmennyksiä.

hankkii tontin, suunnittelee kohteen ja rakentaa sen, mutta myy kohteen sijoittajalle (eikä siis markkinoi ja myy yksittäisiä asuntoja tai tiloja). Neuvottelurakoiden ja perinteisen gryndauksena erona on, ettei neuvottelu-urakoissa ole aina varsinaista myyntiriskiä, koska sijoittajaostaja löydetään usein hankkeen alkuvaiheessa. Osa omaperusteisista hankkeista voidaan toteuttaa Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tukemana asuntotuotantona niin sanotuille yleishyödyllisille toimijoille.

24. Omaperusteisessa liiketoiminnassa kilpailu rakennusliikkeiden välillä käydään ensisijaisesti tontin tai rakennusmaan hallinnasta. Maanomistus on jakautunut yksityiseen ja julkiseen omistukseen. Ilmoittajien mukaan suurissa kaupungeissa maanomistus on keskittynyt kaupungille ja kaupungin maapolitiikan yleisenä periaatteena on, että kunta kaavoittaa ensisijaisesti vain omistamaansa maata. Tämä tarkoittaa, että tonttitarjonta perustuu kaupungin erilaisin kilpailumenettelyin myymiin tai vuokraamiin tontteihin. Useimmilla paikkakunnilla yksityiset tahot ovat kuitenkin merkittäviä maanomistajia ja kaupungin maapolitiikka mahdollistaa myös yksityisessä omistuksessa olevan maan kaavoittamisen.
25. Julkisen sektorin toimijan omistaman tontin, kiinteistön tai raakamaan kehittämisen tavanomainen ensimmäinen vaihe on julkinen kaikille avoin kilpailu. Kilpailu tonttimaasta voidaan käydä tapauksesta riippuen hintakilpailuna, arkkitehtuurikilpailuna tai konseptikilpailuna. Kaikissa tapauksissa on tavanomaista, että rakennusoikeudesta maksettava hinta on yksi tekijä kilpailutuksessa. Julkisessa tontinluovutuksessa kilpailun perusteella voi olla myös tonttikohtaisesti tarkempia ehtoja esimerkiksi käyttötarkoituksesta ja rakentamisaikataulusta. Joissain tapauksissa kaupunki myös vuokraa tontteja myynnin sijaan.
26. Mikäli maan tai kiinteistön omistaa yksityinen taho, omistaja tyypillisesti kilpailuttaa ja neuvottelee itselleen kumppanin, joka toimii kaavoituksessa ja kiinteistökehityksessä omistajan kumppanina. Kilpailutuksessa sovitaan ehdoista, joilla hankkeen kehittämistä lähdetään edistämään sekä kustannusten ja velvoitteiden jakautumisesta alkuperäisen kiinteistöomistajan ja ostajan eli tulevan perustajaurakoitsijan kesken.
27. Kaikissa tontinhankinta- ja hankekehitystapauksissa tontista tai rakennusmaasta maksettava hinta perustuu perustajaurakoitsijan arvioon alueen asuntojen ja tilojen markkinahintaan perustuvasta tontin rakennusoikeuden arvosta. Hintaan vaikuttaa keskeisesti myös perustajaurakoitsijan tavoittelema kate sekä arvio tuotantokustannuksista.
28. Omaperusteiseen uudisrakentamiseen on perinteisesti kuulunut, että rakennus rakennetaan omaan lukuun, jolloin rakennuttaja vastaa itse kaikista kustannuksista ja saa myyntituloja vasta, kun rakennus, liiketilat tai asunnot myydään. Tämä saattaa tarkoittaa perustajaurakoitsijalle merkittävääkin taloudellista räsitusta, koska hankkeiden suunnittelu, valmistelu, rakentaminen

ja myyminen etenevät yksittäisinä projekteina resurssien riittävyyden ja valmiiden tilojen kysynnän mukaisesti. Perinteisesti perustajaurakoitsija on tarvinnut pääomapuskurin, jolla maksaa tontteja jopa vuosia ennen kuin projekteista syntyy tuloja.

29. Tämä tilanne on merkittävästi muuttunut muutaman viime vuoden aikana erityisesti omaperustaisessa asuntorakentamisessa, kun markkinoille on syntynyt joukko tontteihin sijoitavia rahastoja, jotka ostavat rakennusliikkeen kumppanina tontin ja vuokraavat tontin takaisin pitkällä vuokrasopimuksella rakennettavaksi ja lopulta kiinteistö- tai asunto-osakeyhtiölle. Tällöin rakennusliikkeen taloudellisella tilanteella ei ole niin oleellista merkitystä, koska rahasto sijoittaa suoraan tonttiin eikä rakentavaan yhtiöön. Järjestelyssä toimijat, joilla ei olisi muuten mahdollisuutta rahoittaa tontinhankintaa, pystyvät tonttirahaston avulla hankkimaan hallinnan tonttiin vuokraamalla.

6.3 Rakentamisen urakkamuodot

30. Urakkamuodolla tarkoitetaan rakennushankkeen osapuolten sopimusrakenteen organisointitapaa. Urakkamuodot voidaan jakaa eri kategorioihin tilaajan ja rakennusurakoitsijan välisen suoritusvelvollisuuden, urakoitsijoiden keskinäisten suhteiden tai urakan maksuperusteen mukaan. Nyt selvittävänä olevan yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioinnin kannalta keskeisin on tilaajan ja rakennusurakoitsijan välisen suoritusvelvollisuuden ja vastuiden määräytymiseen perustuva urakkamuotojen jaottelu.¹³
31. *Kokonaisurakka* on perinteisin rakentamisen urakkamuoto. Kokonaisurakassa tilaaja tekee urakasopimuksen rakennustyöstä yhden urakoitsijan kanssa ja urakoitsija toteuttaa rakennustyön tilaajan laatimien asiakirjojen pohjalta. Tilaaja on kokonaisurakassa vastuussa suunnitelma-asiakirjoista. Urakoitsija tekee mahdolliset aliurakasopimukset omiin nimiinsä ja vastaa rakennustyöstä kokonaisuudessaan.
32. *Kokonaisvastuu-urakassa* (KVR-urakka) urakoitsija sekä suunnittelee että suorittaa varsinaisen rakennustyön. KVR-urakoinnissa rakennustyötä tilaavalla yhtiöllä on lähtökohtaisesti yksi rakennusteknisiä töitä suorittava sopimuskumppani. Toisin kuin perinteisessä kokonaisurakassa, KVR-urakassa

¹³ Urakoita voidaan jakaa myös maksuperusteen mukaan esimerkiksi laskutyöurakkaan, kokonaishinta-urakkaan sekä tavoite- ja kattohinta-urakkaan. Laskutyöurakassa rakennuttaja maksaa kaikki urakoitsijalle kohteen toteutumisesta aiheutuvat kustannukset sekä palkkion, joka voi olla prosentteja toteutuskustannuksista tai sovittu kiinteä summa. Kokonaishinta-urakassa urakoitsija on tarjouspyyntöaineistojen pohjalta laskenut kokonaishinnan, jolla toteuttaa kohteen. Urakoitsijan riskille jää se, pystytäänkö kustannukset alittamaan vai ylittävätkö ne. Tavoite- ja kattohinta-urakassa urakoitsija on määritellyt tarjouksessaan tavoitteellisen hinnan, ja rakennuttaja maksaa toteutuvat kustannukset tavoitehintaan asti. Jos tavoitehintaa ylittyy, urakoitsija vastaa yli menevistä kustannuksista. Jos tavoitehintaa pystytään alittamaan, urakoitsija maksaa ylimääräisen palkkion alituksesta urakoitsijalle.

suunnitelmat eivät ole tilaajan vastuulla, vaan suunnitelma-asiakirjoista vastaa urakoitsija. KVR-urakasta käytetään myös nimityksiä *Suunnittele ja toteuta -urakka* (ST-urakka) tai *Suunnittele ja rakenna -urakka* (SR-urakka).¹⁴

33. *Projektinjohtourakassa* urakoitsija vastaa perinteisen pääurakoitsijan tapaan rakennustyöstä ja sen lisäksi myös tietyistä rakennuttamistehtävistä ja työmaan johtovelvollisuuksista. Projektinjohtourakkasopimuksen vastuunjaossa urakoitsijan tehtäviin sisältyvät perinteiset pääurakoitsijan tehtävät eli rakennustyöt ja päätoteuttajan velvollisuudet, mutta myös erikseen sovitut yleiset rakennuttamistehtävät ja työmaan johtotehtävät. Vastuunjako tilaajan ja urakoitsijan välillä vaihtelee urakoittain.
34. Aliurakkasopimukset tehdään projektinjohtourakassa urakoitsijan nimiin, mutta tilaajalle varataan sopimusehdoin vaikutusmahdollisuus aliurakoitsijoiden valintaan. Tyypillisimmillään projektinjohtourakassa tilaaja vastaa suunnittelusta ja solmii sopimussuhteet pää- ja erityissuunnittelijoihin. Projektinjohtourakoitsija on kuitenkin velvoitettu osallistumaan aktiivisesti suunnittelunohjaukseen.
35. Projektinjohtorakentaminen eroaa perinteisestä pääurakkamuodosta siten, että projektinjohtomuodoissa pyritään laajempaan tilaajan ja projektinjohtoteuttajan yhteistyöhön kuin pääurakkamuodossa. Projektinjohtourakassa rakennustyöt kilpailutetaan suunnitelmien valmistumisen myötä lukuisina hankintapaketteina, joten suunnitelmien valmiusaste voi työn alkaessa olla huomattavan alhainen.
36. Tilaajan näkökulmasta projektinjohtourakan valintaa puoltaa yleensä halu ulottaa projektinjohtourakoitsijan velvollisuudet kattamaan laajemmalti hankkeen toteutuksessa olennaisia johtamistehtäviä, erotuksena ainoastaan tavanomaisesta työnjohdosta. Projektinjohtourakassa projektinjohtourakoitsija ottaa korostetusti vastuuta työn suunnittelusta, urakoitsijoiden välisen toiminnan ohjaamisesta ja aikatauluttamisesta, suunnittelunohjauksesta sekä töiden yhteensovittamisesta ja koordinaatiosta.¹⁵

¹⁴ Edellä käsitellyissä urakkamuodoissa tilaajan kanssa sopimussuhteessa oleva rakennusurakoitsija vastaa sekä rakennustyön lopputuloksesta että eri työsuoritusten yhteensovittamisesta. Työt tilaava yhtiö voi kuitenkin pilkkoa rakennusurakkansa pienempiin osakokonaisuuksiin esimerkiksi siten, että eri työt kaikki kilpailutetaan ja myös sovitaan erillisiksi urakkakokonaisuuksiksi (ns. jaettu urakka). Jaetussa urakassa tilaaja tekee valitsemiansa urakoitsijoiden kanssa samaan rakennuskokonaisuuteen kuuluvista erillisistä osista eri urakkasopimukset. Yhtä urakoitsijoista kutsutaan yleensä pääurakoitsijaksi ja muita sivu-urakoitsijoiksi tai alistetuiksi sivu-urakoitsijoiksi. Rakentamisen urakkamuodoista ks. tarkemmin esim. *Oksanen, Antero – Laine, Ville – Kaskiaro, Kim: Urakkasopimukset. Lakimiesliiton Kustannus 2011, s. 61–74.*

¹⁵ Projektinjohtourakkamuodosta ks. *Niemistö, Emma: Projektinjohtourakka, erityispiirteet, sopimustekniikka ja ongelmakohdat. Rakennustieto 2014.*

37. *Allianssimallissa* tilaaja, suunnittelijat ja urakoitsijat muodostavat yhteistyöryhmän, allianssin, joka yhdessä vastaa hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta. VTT:n määritelmän mukaan allianssiurakka on hankkeen keskeisten toimijoiden väliseen, kaikille yhteiseen sopimukseen perustuva hankkeen toteutusmuoto, jossa osapuolet vastaavat toteutettavan projektin suunnittelusta ja rakentamisesta yhdessä yhteisellä organisaatiolla, ja jossa toimijat jakavat projektiin liittyviä sekä positiivisia että negatiivisia riskejä sekä noudattavat tiedon avoimuuden periaatteita kiinteää yhteistyötä tavoitellen.¹⁶
38. Allianssimallilla toteutettavan hankkeen palveluntuottajan hankintamenettelynä käytetään hankintalain mukaista vaiheittaista neuvottelumenettelyä.¹⁷ Kun valinta on tehty, allianssi aloittaa toimintansa kehitysvaiheella, joka on hyvin yksityiskohtainen ja joka tehdään tilaajan, tuottajan ja suunnittelijoiden yhteistyönä. Kehitysvaiheen aikana allianssin osapuolet muun muassa sopivat hankkeen tavoitteista, projektisuunnitelmasta sekä tavoitekustannuksesta ja -aikataulusta.
39. Kehitysvaihetta seuraa toteutusvaihe, joka sisältää hankkeen suunnittelun ja rakentamisen. Toteutusvaihe muodostuu rakennusvaiheesta ja takuuajasta, joka on yleensä viisi vuotta. Sekä kehitysvaiheesta että toteutusvaiheesta laaditaan erilliset sopimukset. Allianssimalli eroaa perinteisistä rakennusmalleista muun muassa riskin jaon osalta. Allianssimallissa hankkeen keskeiset toimijat kantavat projektin riskejä yhdessä.¹⁸
40. Allianssihankeita on Suomessa toteutettu tai meneillään noin 40 kappaletta.¹⁹ Allianssimenettelyn soveltamisala laajeni vuoden 2017 alusta voimaan tulleen hankintalain muutoksen myötä, jolloin hankintalakiin lisättiin innovaatiokumppanuus-mallia koskevat säännökset.²⁰

¹⁶ *Lahdenperä Pertti*: Allianssiurakka Kilpailullinen yhden tavoitekustannuksen menettely. VTT Tiedotteita – Research Notes 2471, 2009, s. 13.

¹⁷ Neuvottelumenettelyn edellytyksistä säädetään julkisista hankinnoista ja käyttösovimuksista annetun lain (1397/2016) 34 §:ssä (käytön edellytykset) ja 35 §:ssä (menettelyn kulku). Hankintalain uudistuksessa neuvottelumenettelyn käytön edellytyksiä on helpotettu. Hankintalain esitöissä HE 108/2016 vp todetaan (34 §:n osalta): ”Pykälässä säädettäisiin uudistetusta neuvottelumenettelystä, josta käytetään hankintadirektiivissä nimitystä *tarjousperusteinen neuvottelumenettely*. Neuvottelumenettelyn menettelysääntöjen muutokset liittyvät hankintadirektiivi uudistuksen tärkeimpiin tavoitteisiin yksinkertaistaa ja tehdä joustavammiksi hankintamenettelyjä.”

¹⁸ Allianssimallin katsotaan soveltuvan erityisesti silloin kun i) hanke on merkittävän iso ja sisältää riskejä ja sitä voidaan yhteistyöllä hallita paremmin, ii) kustannukset ovat hankkeen hyväksyttävyyden kannalta kriittiset, joten tilaajan odotuksen on allianssimallin avulla saada parempi varmuus kustannusten hallintaan, iii) hankkeen läpimenoaika on tärkeä, iv) hanke on vaativa, koska se toteutetaan asutuksen ja vilkkaan liikenteen keskellä sekä sisältää paljon eri tekniikkalajeja, v) hankkeessa voidaan saavuttaa osapuolten hyvällä yhteistyöllä merkittäviä tuloksia ja vi) hanke sisältää riittävästi mahdollisuuksia hakea vaihtoehtoja kokonaisuuden kannalta. Ks. esim. *Yli-Villamo, Harri – Petäjäniemi, Pekka*: Allianssimalli. Rakennustieto 2013, s. 58.

¹⁹ Ks. esim. *Yli-Villamo, Harri – Petäjäniemi, Pekka*: Allianssimalli. Rakennustieto 2013, s. 58.

²⁰ Valtion rahoittaman rakentamisen ongelmat. Selvitysmies Erkki Virtasen raportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2017, s. 16. Hankintalain hallituksen esityksen (HE 108/2016 vp) mukaan innovaatiokumppanuus-

41. *Elinkaarihankeissa* (Public Private Partnership -malli) urakoitsija ottaa yleensä vastatakseen rakennuskohteen suunnittelusta ja rakentamisesta vastaavalla tavalla kuin KVR-rakentamisessa. Lisäksi urakoitsija ottaa vastatakseen rakennuskohteen ylläpidon ja sitoutuu suorittamaan ylläpitoon ja/tai käyttöön liittyvät palvelut sopimuskauden ajan. Joissain sopimusmalleissa urakoitsija hankkii rakennuskohteelle rahoituksen, joka peritään tilaajalta takaisin ylläpitomaksuina.
42. Elinkaarimalli on tyypillisesti suurten infrahankkeiden toteutusmalli, jossa julkinen sektori hankkii infraa käyttöön palvelusopimuksella. Yksityinen taho toteuttaa tarvittavan infrainvestoinnin suunnittelun ja rakentamisen sekä vastaa infran kunnossapidosta infran elinkaaren ajan. Elinkaarimallilla pyritään hallitsemaan infrahankkeiden elinkaarikustannuksia, ja sitä käytetään Suomessa lähinnä väylärakentamisessa.²¹ Liikennevirasto on toteuttanut neljä väylähanketta elinkaarimallilla: Vt 4 Järvenpää–Lahti, E18 Muurla–Lohja²², E18 Koskenkylä–Kotka²³ ja E18 Hamina–Vaalimaa²⁴.

6.4 Tilaajan asettamat vaatimukset

6.4.1 Johdanto

43. Rakentamisen markkinoille on tyypillistä, että rakennusprojektin tilaaja asettaa rakennusurakoitsijalle erilaisia vaatimuksia liittyen sekä yrityksen että sen henkilöstön pätevyyteen ja liikevaihtoon. Liikevaihtoa ja yrityksen pätevyyttä koskevien vaatimusten täyttäminen on usein edellytys sille, että rakennusurakoitsijan tarjous otetaan huomioon tarjousvertailussa. Henkilöstön osaaminen ei puolestaan ole aina ehdoton vähimmäisvaatimus, vaan jossain tapauksissa henkilöstön pätevyys huomioidaan tarjousten laatupisteytyksessä.
44. Jäljempänä käsitellään ensinnäkin alalla vakiintuneita Rakentamisen Laatu ry:n myöntämiä pätevyyskriteerejä ja niiden taustalla olevaa arviointimenettelyä. Toiseksi tarkastellaan liikevaihtoon liittyviä kriteerejä ja kolmanneksi henki-

menettelyn tavoitteena olisi mahdollistaa entistä tehokkaammin julkisten hankintojen strateginen käyttö innovoinnin edistämiseksi. Innovaatiokumppanuudessa ei olisi kyse pelkästään tutkimuksen ja tuotekehityksen tukemisesta tai prototyypin hankinnasta vaan laajemmasta innovatiivisen uutuustuotteen tai palvelun hankinnasta. Tuotetta tai palvelua voitaisiin kehittää koko sen elinkaaren ajan. Innovatiivisten tavaroiden, palvelujen ja rakennusurakoiden hankkiminen vaikuttaa olennaisesti julkisten palvelujen tehostumiseen ja niiden laadun paranemiseen. Ehdotetussa menettelyssä hankintayksiköillä olisi mahdollisuus luoda pitkäaikaisia kumppanuuksia uusien, innovatiivisten tuotteiden, palvelujen tai rakennusurakoiden kehittämistä ja myöhempää hankkimista varten.

²¹ Ks. esim. *Lehtikankare, Hannu – Nygård, Magnus*: Elinkaarimalli. Rakennustieto 2013, s. 55.

²² E18 Muurla–Lohja -hanke Liikenneviraston internetsivuilla: <https://www.liikennevirasto.fi/e18muurla-lohja>.

²³ E18 Koskenkylä–Kotka -hanke Liikenneviraston internetsivuilla: <https://www.liikennevirasto.fi/e18koskenkyla-kotka>.

²⁴ E18 Hamina–Vaalimaa -hanke Liikenneviraston internetsivuilla: <https://www.liikennevirasto.fi/e18vaalimaa>.

löstön osaamista koskevia pätevyysvaatimuksia. Tilaajan asettamien vaatimusten merkitystä yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioinnissa käsitellään tarkemmin jäljempänä luvussa 8.6.2.2.

6.4.2 RALA-pätevyys

45. Rakentamisen Laatu RALA ry (RALA) on itsenäinen ja riippumaton rakennus- ja kiinteistöalan toimija, jonka tehtävänä on todeta rakennusalan yritysten pätevyksiä ja tuottaa tilaajatahoille informaatiota päteviksi hyväksytyistä yrityksistä.²⁵
46. RALA-pätevyys on RALAn arviointilautakunnan myöntämä pätevyys, joka perustuu yrityksen teknisen osaamisen, yhteiskunnallisten velvoitteiden hoidon ja talouden tilan arviointiin. Päteväksi todetuista yrityksistä tuotetaan tilaajien käyttöön yhdenmukaista informaatiota RALAn internetsivuilla. Pätevydet myöntää RALAn arviointilautakunta, joka toimii markkinaosapuoliin nähden riippumattomasti. RALA-pätevyys uusitaan vuosittain.
47. RALA-pätevyyden myöntäminen edellyttää, että yrityksellä on riittävä tekninen osaaminen ja resurssit. Teknisen pätevyyden toteaminen perustuu yrityksen osaamisen ja resurssien arviointiin. Tekninen pätevyys todetaan toimialakohtaisesti, ja sen perustana on RALAn pätevyysnimikkeistö. RALAn pätevyysnimikkeistössä on viisi pääluokkaa i) Talonrakentaminen, ii) Maa- ja vesirakentaminen, iii) Muut rakennustyöt, iv) Pääurakointi ja v) Konsultointipalvelut.²⁶ Pätevyysnimikkeistön pääluokkiin sisältyy 24 alaluokkaa.²⁷ Lisäksi näihin alaluokkiin sisältyy yhteensä noin 250 työajakohtaista alasegmenttiä. RALA-työajapätevydet myönnetään kyseisten alasegmenttien tasolla.²⁸

²⁵ Ks. Tietoa RALasta. RALAn internetsivut: <http://www.rala.fi/tietoa-ralasta/tietoa-ralasta/>.

²⁶ Ks. RALA-pätevyysmenettelyn kuvaus. RALAn internetsivut: <http://www.rala.fi/tuotteet/patevyys/rala-patevyys-menettely/>.

²⁷ Talonrakentamiseen kuuluvat alaluokat 1. Talonrakentaminen (kantavat rakenteet) 2. Talonrakennuksen ulko- ja sisäverhoukset (täydentävät rakenteet) 3. Historiallisten arvokohteiden korjaus ja entistäminen ja 4. LVI-tekniset asennukset. Maa- ja vesirakentamiseen kuuluvat 5. Siltoihin ja liikennealueisiin liittyvä rakentaminen, 6. Päälylystys-, kalliorakennus- ja murskaustyöt sekä materiaalin jalostus, 7. Maarakentaminen, 8. Radan rakentaminen, 9. Vesirakentaminen merellä ja sisävesillä, 10. Putki- ja johtolinjat, 11. Pohjanvahvistus ja pohjarakentaminen, 12. Tietyn alueen hoito ja ylläpito ja 13. Ympäristörakentaminen, laitteet ja rakenteet sekä viimeistelytyöt. Muuhun rakennustyöhön kuuluvat 14. Purkutyöt, 15. Kone- ja laitevuokrauspalvelut sekä rakentamisen palvelut ja 16. Sähkö- ja tietojärjestelmäsennukset. Pääurakointiin kuuluvat 17. Talonrakennuksen pääurakointi, 18. Maa- ja vesirakentamisen sekä teollisuusrakentamisen pääurakointi ja 19. Talotekniset kokonaisuudet. Konsultointipalveluihin kuuluvat 20. Infra-hankkeen johtamisen ja rakennuttamisen palvelut sekä valvonta, 21. Infra-hankkeen suunnittelupalvelut, 22. Talonrakennushankkeen johtamisen ja rakennuttamisen palvelut sekä valvonta, 23. Talonrakennushankkeen suunnittelupalvelut ja 24. Rakennushankkeen pohja- ja ympäristötutkimukset sekä mitaukset ja mallinnukset.

²⁸ Esimerkiksi Väylien ja alueiden hoitoon (12) sisältyy kuusi työajapätevyyttä: Alueen kesä- ja/tai talvihoito, Liikennealueiden talvihoito, Liikennealueiden kesähoito, Urheilu- ja viheralueiden hoito, Kaatopaikkojen hoito, ja Vesiväylien hoito.

48. Hakijan tulee esittää pätevyyden perusteeksi RALAlle näytöt pätevyydenimikkeistön mukaisista referensseistä sekä näytöt resursseista. Jokaisesta haetusta toimialapätevyydestä on esitettävä vähintään kolme referenssiä. Referenssit voivat olla enintään viisi vuotta vanhoja.
49. Resursseilla tarkoitetaan henkilöresursseja sekä tarvittaessa myös kalustoresursseja, jos haettu pätevyys sitä edellyttää. Pääurakoitsijana arvioidaan yritykset, joiden urakoissa laki edellyttää vastaavan työnjohtajan nimeämistä ja pätevyyttä. Pääurakointia harjoittavan yrityksen palveluksessa tulee olla teknisesti koulutettua henkilökuntaa vähintään maankäyttö- ja rakennuslain vähimmäisvaatimusten mukaan. Työlajikohtaista pätevyyttä hakevan yrityksen henkilökunnan on täytettävä lainsäädännön erityisvaatimukset (esim. sähkö-, asbestipurku- ja räjäytystyöt).
50. Teknisen osaamisen lisäksi RALA-pätevyyden hakijan tulee hoitaa lainsäädännön edellyttämät yhteiskunnalliset velvoitteensa ja täyttää tilaajavastuulain (1233/2006) vaatimukset. Lisäksi RALA-pätevyyden hakijan tulee toimittaa yrityksen taloudellista tilaa koskevia tietoja. Kun yritykselle on myönnetty RALA-pätevyys, sen tiedot julkaistaan RALAn internetsivujen yrityshaussa.²⁹
51. Ilmoittajat ovat korostaneet RALA-pätevyydestodistuksen olevan yksi vaihtoehto tilaajan asettamien vaatimusten täyttämisen näyttämiseksi. Ilmoittajien mukaan tilaajat sisällyttävät urakkatarjouspyyntönsä tai sen johonkin liitteeseen yleensä vaatimuksensa lainsäädännön velvoitteiden todentamisesta. Kaikki tilaajat eivät edellytä näiden todentamista tarjouksen yhteydessä, vaan olettavat urakoitsijayrityksen toimivan lainsäädännön mukaisesti. Rakennuttajat saattavat myös itse urakoitsijan luotettavuuden. Silloin kun rakennuttaja esittää vaatimukset tarjouspyynnössä, RALA-pätevyys tai tilaajavastuu.fi-todistus ovat vaihtoehtoina sille, että lainsäädännön edellyttämät todisteet liitettäisiin erillisinä todistuksina tarjoukseen.
52. Edellä lainsäädännön asettamien vaatimusten täyttämisestä todettu koskee ilmoittajien mukaan myös muita pätevyysvaatimuksia: ilmoittajien mukaan RALA-yritysraportti on nopea keino todentaa referenssikohteet, henkilö- ja kalustoresurssit ja liikevaihtotiedot. Ilmoittajien mukaan rakennuttajat eivät kuitenkaan aina kelpuuta referenssitietoja vain RALA-yritysraportista haettavina, vaan edellyttää tietynlaisia referenssikohteita ja urakoitsijan avainhenkilöiden työhistoriareferenssejä ja niistä tehtävää erillistä selvitystä tarjouksen liitteeksi.

6.4.3 Liikevaihtoa ja henkilöstön osaamista koskevat vaatimukset

53. Rakennusyrityksen liikevaihtoa koskevan vaatimuksen tarkoituksena on varmistaa, että tarjoajilla on rakennusprojektin toteuttamiseen tarvittavat taloudelliset ja rahoitusta koskevat voimavarat. Tätä varten tilaaja saattaa asettaa

²⁹ RALAn pätevyydenmenettelyn kuvaus. RALAn internetsivut: <http://www.rala.fi/tuotteet/patevyys/rala-patevyysmenettely/>.

vaatimuksia vähimmäisliikevaihdoista tai esimerkiksi varojen ja velkojen välistä suhteesta. Näiden ohella tilaaja saattaa asettaa myös yrityksen luotto-
luokitusta koskevia vaatimuksia.

54. Julkisissa hankinnoissa hankintalainsäädäntö rajoittaa hankintayksikön mahdollisuutta asettaa vähimmäisliikevaihtoraja. Vuoden 2017 alussa voimaantulleen julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 85 §:n 2 momentin mukaan ehdokailta ja tarjoajilta vaadittava vuotuinen vähimmäisliikevaihto saa olla enintään kaksi kertaa hankintasopimuksen ennakoidun arvon suuruinen. Perustellusta syystä vähimmäisliikevaihtoa koskeva vaatimus voi olla korkeampi. Hankintalain esitöiden (HE 108/2016 vp) mukaan tällaisissa tapauksissa saattaa olla kyse hankintasopimuksen toteuttamiseen liittyvistä suurista riskeistä tai siitä, että hankintasopimuksen oikea-aikainen ja asianmukainen toteuttaminen on ratkaisevan tärkeää esimerkiksi sen vuoksi, että se on välttämätön edellytys muiden hankintasopimusten toteuttamiselle.
55. Yritystä koskevien pätevyysvaatimusten lisäksi tilaaja saattaa asettaa pätevyys- tai kokemusvaatimuksia yrityksen henkilöstölle. Henkilöstön osaaminen varmistetaan usein rakennusprojektin avainhenkilöiden osalta. Vaativissa urakoissa saattaa olla tarpeellista varmistaa, että rakennusurakoitsijalla on riittävästi henkilöstöä, jolla on urakassa tarvittavaa projektinjohtokemusta tai tiettyä erityisosaamista. Rakennusalan henkilöstön pätevyysrekisteriä ylläpitää FISE Oy.³⁰

7 Ilmoittajien näkemys relevanteista markkinoista ja markkina-asemasta

7.1.1 Johdanto

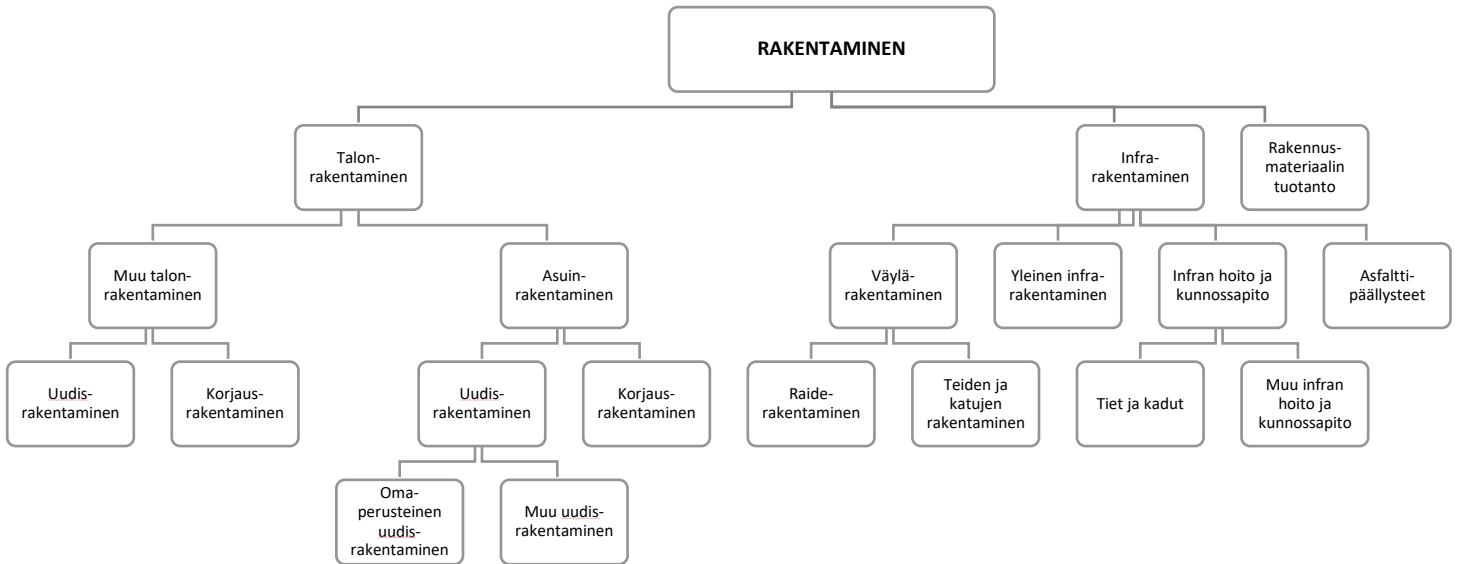
56. Yrityskaupan ilmoittajat ovat esittäneet Kilpailu- ja kuluttajavirastolle kaksi jäljempänä kuvattua vaihtoehtoista määrittelyä relevanteiksi markkinoiksi. Vaihtoehtoisten markkinamäärittelyjen lisäksi ilmoittajat ovat yrityskauppailemuksessa toimittaneet virastolle lisätietoja tunnelinlouhinnasta, pilaristabiloinnista ja massastabiloinnista, jotka ilmoittajien käsityksen mukaan eivät muodosta erillisiä relevantteja markkinoita, mutta joihin liittyy tiettyjä ominaispiirteitä.
57. Viraston näkemyksen mukaan relevanttien tuote- ja maantieteellisten markkinoiden täsmällinen määrittely ei tässä tapauksessa ole yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioinnin kannalta tarpeen. Viraston näkemys yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioinnin toteuttamisen lähtökohdista kuvataan jäljempänä luvussa 8.1.1.

³⁰ FISE toteaa rakennus-, LVI- ja kiinteistöalan suunnittelijoiden ja työnjohtajien sekä muiden asiantuntijoiden pätevyyskysymyksiä. Pätevyyttä haetaan pätevyyskohtaisella määrämuotoisella hakulomakkeella. Pätevyys todetaan aina 7 vuodeksi kerrallaan, jonka jälkeen pätevyys uusitaan kevennetyllä hakumenettelyllä. Ks. FISEn pätevyyspalvelu. Fisen internetsivut: <http://fise.fi/patevyyspalvelu/>.

7.1.2 Ensisijainen markkinamäärittely

58. Yrityskaupan ilmoittajien mukaan rakennusmarkkinat tulee jakaa talonrakentamiseen ja infrarakentamiseen, jotka puolestaan voidaan edelleen jakaa useisiin alamarkkinoihin. Tämän lisäksi kiviainesten murskaus ja myynti muodostaa ilmoittajien mukaan oman markkinansa, joka saattaa olla vertikaalisessa suhteessa talonrakentamiseen ja infrarakentamiseen. Jäljempänä kuvattu markkinamäärittely havainnollistetaan seuraavalla kaaviolla:

Kaavio 1: Rakentamisen markkinat ilmoittajien näkemyksen mukaan (ensisijainen markkinamäärittely)



7.1.2.1 Talonrakentaminen

59. Yrityskaupan ilmoittajien näkemyksen mukaan *talonrakentamisen markkina* on Suomessa fragmentoitunut ja alalla on lukuisia erikokoisia toimijoita. Ilmoittajien mukaan käytännössä kaikki suuret ja jopa keskisuuret asuntorakentajat tai -myyjät toimivat lähtökohtaisesti eri puolilla Suomea. Aiemmin pienet ja keskisuuret rakentajat keskittyivät enemminkin tietyille paikkakunnille, mutta viime vuosina nämä toimijat ovat kasvaneet ja hankkineet suuria markkinaosuuksia.
60. Ilmoittajien mukaan talonrakentamisen kokonaismarkkinan myynnin arvo vuonna 2016 oli 16 742 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisellä markkinalla oli [0–10] % ja Lemminkäisen [0–10] %. Ilmoittajien mukaan suurimpia kilpailijoita markkinalla ovat NCC/Bonava Suomi, SRV Yhtiöt Oyj, Skanska Oy, Lujatalo Oy, Lehto Group Oyj, Hartela-yhtiöt Oy, Consti Yhtiöt Oyj, Peab Oy, Jatke Oy ja Pohjolan Rakennus Group PRG Oy.
61. Ilmoittajien mukaan talonrakentaminen voidaan jakaa kahteen alasegmenttiin: asuntorakentamiseen ja muuhun talonrakentamiseen. Ilmoittajien mukaan asiakaskunta kyseisten segmenttien osalta on erilainen ja myös tuotanto eroaa jossain määrin.
62. Ilmoittajien mukaan asuinrakentamisen kokonaismarkkinan myynnin arvo vuonna 2016 oli 8 611 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisellä markkinalla oli [0–10] % ja Lemminkäisen [0–10] %. Ilmoittajien mukaan suurimpia kilpailijoita markkinalla ovat NCC/Bonava Suomi, Skanska Oy, SRV Yhtiöt Oyj, Consti Yhtiöt Oyj, Lujatalo Oy, Lehto Group Oyj, Rakennusliike Lapti Oy, Pohjola Rakennus Group PRG Oy ja Hartela-yhtiöt Oy.
63. Ilmoittajat katsovat, että *asuinrakentamisen markkinat* on mahdollista jakaa edelleen uudisrakentamiseen (uusien asuntojen rakentaminen) ja korjausrakentamiseen (rakennettujen asuntojen korjaaminen). Tämä johtuu muun ohella siitä, että segmentit eroavat osittain toisistaan sekä tarjonta- että kysyntäpuolella.
64. Ilmoittajien mukaan asuinrakentamisen uudisrakentamisen kokonaismarkkinan myynnin arvo vuonna 2016 oli 6 593 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisellä markkinalla oli [0–10] % ja Lemminkäisen [0–10] %. Ilmoittajien mukaan suurimpia kilpailijoita markkinalla ovat NCC/Bonava Suomi, Skanska Oy, SRV Yhtiöt Oyj, Rakennusliike Lapti Oy, Lujatalo Oy, Pohjola Rakennus Group PRG Oy, Lehto Group Oyj ja Hartela-yhtiöt Oy.
65. Ilmoittajien mukaan korjausrakentamisen kokonaismarkkinan myynnin arvo vuonna 2016 oli 2 018 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisellä markkinalla oli [0–10] % ja Lemminkäisen [0–10] %. Ilmoittajien mukaan suurimpia kilpailijoita markkinalla ovat Consti Yhtiöt Oyj, NCC/Bonava Suomi, Lujatalo Oy, Skanska Oy ja Fira Group Oy.

66. Ilmoittajien näkemyksen mukaan asuinrakentamisen uudisrakentamismarkkina voidaan jakaa omaperusteiseen uudisrakentamiseen ja muuhun asumisen uudisrakentamiseen (kilpailu-urakointi).
67. Ilmoittajien mukaan *omaperusteisessa rakentamisessa* rakentava yhtiö ostaa tai muulla tavalla hankkii tontin kehitys- ja rakentamisoikeuden, suunnittelee kohteen, rakentaa kohteen ja lopulta markkinoi ja myy kohteen itse. Lisäksi omaperusteinen uudisrakentaminen sisältää myös niin kutsutut neuvottelu-urakat, joissa rakennusliike hankkii tontin, suunnittelee kohteen ja rakentaa sen, mutta myy kohteen sijoittajalle.
68. Ilmoittajien mukaan omaperusteisen uudisrakentamisen kokonaismarkkinan myynnin arvo vuonna 2016 oli 4 489 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisellä markkinalla oli [10–20] % ja Lemminkäisen [0–10] %. Ilmoittajien mukaan suurimpia kilpailijoita markkinalla ovat NCC/Bonava Suomi, Skanska Oy, SRV Yhtiöt Oyj, Lujatalo Oy, Lehto Group Oyj, Rakennusliike Lapti Oy, Pohjola Rakennus Group PRG Oy, Hartela-yhtiöt Oy ja Jatke Oy.
69. *Muu asumisen uudisrakentaminen* koostuu ilmoittajien mukaan liiketoiminnallisesti kilpailu-urakoista, joissa rakennuttaja kilpailuttaa hankkeen ja rakennusliikkeet tarjoavat rakennuspalvelujaan rakennuttajalle. Ilmoittajien mukaan asuinrakennusten urakointimarkkinaa tulisi tarkastella erikseen omaperusteisesta uudisrakentamismarkkinasta, koska rakennusliikkeet toimivat näillä markkinoilla eri liiketoimintamallilla.
70. Ilmoittajien mukaan muun uudisrakentamisen kokonaismarkkinan myynnin arvo vuonna 2016 oli 2 104 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisellä markkinalla oli [0–10] % ja Lemminkäisen [0–10] %. Ilmoittajien mukaan suurimpia kilpailijoita markkinalla ovat NCC/Bonava Suomi, Skanska Oy, SRV Yhtiöt Oyj, Pohjola Rakennus Group PRG Oy ja Rakennusliike Lapti Oy.
71. Ilmoittajat katsovat sekä omaperusteisen uudisrakentamisen että asuinrakennusten muun uudisrakentamisen markkinan olevan kansallinen, koska suuret ja keskiuuret rakennusyrietykset toimivat lähtökohtaisesti valtakunnallisesti.
72. Ilmoittajien mukaan *asuinrakennusten korjausrakentamisessa* on kyse asumiskäyttöön tarkoitettujen rakennusten korjaustoiminnasta. Asuinrakennusten korjausrakentamisessa rakennus uudistetaan tai sitä mahdollisesti laajennetaan, joskus käyttötarkoitus muutetaan muusta käytöstä asuinkäyttöön, ja samalla tarpeen mukaan usein poistetaan ja korjataan rakennukseen tai rakenteeseen syntyneitä ongelmia. Ilmoittajien näkemyksen mukaan asuinrakennusten korjausrakentamismarkkina muodostaa kilpailuoikeudellisesti relevantin tuotemarkkinan, koska Suomessa toimivilla rakennusliikkeillä on eri strategisia painopisteitä uudisrakentamis- ja korjausrakentamismarkkinoilla.

73. Ilmoittajien mukaan korjausrakentamisen relevantti maantieteellinen markkina on kansallinen, koska suuret ja keskisuuret rakennusyrietykset toimivat lähtökohtaisesti valtakunnallisesti kaikissa suurimmissa kaupungeissa.
74. Ilmoittajien mukaan *muu talonrakentaminen* pitää sisällään muun muassa teollisuusrakennusten, toimistojen, ostoskeskusten, koulujen, päiväkotien ja sairaaloiden rakentamisen. Ilmoittajien mukaan muun talonrakentamisen markkina on kansallinen, koska suuret ja keskisuuret rakennusyrietykset toimivat lähtökohtaisesti valtakunnallisesti kaikissa suurimmissa kaupungeissa.
75. Ilmoittajien mukaan muun talonrakentamisen kokonaismarkkinan myynnin arvo vuonna 2016 oli 8 131 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisellä markkinalla oli [0–10] % ja Lemminkäisen [0–10] %. Ilmoittajien mukaan suurimpia kilpailijoita markkinalla ovat suurimmat ovat SRV Yhtiöt Oyj, NCC/Bonava Suomi, Skanska Oy, Lehto Group Oyj ja Hartela-yhtiöt Oy.
76. Ilmoittajat toteavat, että muun talonrakentamisen markkina voidaan jakaa edelleen uudisrakentamisen ja korjausrakentamisen markkinoihin.
77. Ilmoittajien mukaan *muu talonrakentamisen uudisrakentaminen* tarkoittaa rakennusluvanvaraista, muiden kuin asumiskäyttöön tarkoitettujen rakennusten rakentamista eli uuden rakennuksen rakentamista tai olemassa olevan rakennuksen yhteyteen rakennettua uutta tilaa. Ilmoittajien näkemyksen mukaan muun talonrakentamisen uudisrakentamismarkkina muodostaa relevantin markkinan, koska Suomessa toimivilla rakennusliikkeillä on eri strategisia painopisteitä uudisrakentamis- ja korjausrakentamismarkkinoilla.³¹
78. Ilmoittajien näkemyksen mukaan *uudisrakentamisen* relevantti maantieteellinen markkina on kansallinen, koska suuret ja keskisuuret rakennusyrietykset toimivat lähtökohtaisesti valtakunnallisesti kaikissa suurimmissa kaupungeissa.
79. Ilmoittajien mukaan muun talonrakentamisen uudisrakentamisen kokonaismarkkinan myynnin arvo vuonna 2016 oli 6 123 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisellä markkinalla oli [0–10] % ja Lemminkäisen [0–10] %. Ilmoittajien mukaan suurimpia kilpailijoita markkinalla ovat SRV Yhtiöt Oyj, NCC/Bonava Suomi, Skanska Oy, Lehto Group Oyj ja Hartela-yhtiöt Oy.

³¹ Ilmoittajien mukaan kilpailutilanne tai tarjoustun laadintaprosessi ei eroa missään tiettyssä hankeluokassa. Ilmoittajilla tai muilla suurilla rakennusliikkeillä ei ole käytännössä mitään euromääräistä raja-arvoa, jonka alittaviin tai ylittäviin hankkeisiin suuret ja keskisuuret rakennusliikkeet eivät lähtökohtaisesti osallistuisi. Viraston työn helpottamiseksi ilmoittajat ovat kuitenkin toimittaneet tietoja erikseen suurista ja pienistä hankkeista. Ilmoittajat ovat määritelleet suurten hankkeiden euromääräiseksi rajaksi 30 MEUR, koska tämän kynnyksrajan ylittäviä hankkeita ilmenee keskimäärin vain pieni määrä vuodessa.

80. Ilmoittajien mukaan *muiden kuin asumiskäyttöön tarkoitettujen rakennusten korjausrakentamisessa* on kyse talonrakentamisen korjaustoiminnasta. Muiden kuin asuinrakennusten korjausrakentamisessa rakennus uudistetaan, mahdollisesti laajennetaan, joskus käyttötarkoitus muutetaan ja samalla tarpeen mukaan usein poistetaan ja korjataan rakennukseen tai rakenteeseen syntyneitä ongelmia. Korjausrakentamiseen kuuluvat myös arvorakennusten peruskorjaaminen ja rakennusten korotukset.³²
81. Ilmoittajien näkemyksen mukaan korjausrakentamisen relevantti maantieteellinen markkina on kansallinen, koska suuret ja keski-suuret rakennusyrietykset toimivat lähtökohtaisesti valtakunnallisesti.
82. Ilmoittajien mukaan muun talonrakentamisen korjausrakentamisen kokonaismarkkinan myynnin arvo vuonna 2016 oli 2008 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisellä markkinalla oli [0–10] % ja Lemminkäisen [0–10] %. Ilmoittajien mukaan suurimpia kilpailijoita markkinalla ovat SRV Yhtiöt Oy, NCC/Bonava Suomi, Consti Yhtiöt Oy, Skanska Oy ja Fira Group Oy.

7.1.2.2 Infrarakentaminen

83. Yrityskaupan ilmoittajien mukaan infrarakentamisen kysyntä muodostuu sekä julkisen sektorin että yksityisen sektorin tarpeista. Kokonaiskysynnästä vuonna 2013 tehdyn tutkimuksen mukaan julkisen sektorin osuus on noin 56 % ja yksityisen 44 %.³³ Yksityistä kysyntää markkinoilla luovat ilmoittajien mukaan paitsi yksityisten tahojen suoraan tilaamat projektit myös alalle tyypillinen aliurakointi.
84. Ilmoittajat esittävät näkemyksensä, että infrarakentamisen markkinalla kilpailutilanne tai tarjousten laadintaprosessi ei eroa merkittävästi missään tiettyssä hankeluokassa. Ilmoittajien mukaan myös pienemmät toimijat voivat suorittaa suuriakin projekteja, mikäli ne liittoutuvat muiden tahojen kanssa ja muodostavat työyhteisöliittymän.
85. Ilmoittajien mukaan infrarakentamismarkkinalla tai sen alamarkkinoilla ei ole tilaajien asettamia edellytyksiä tai vaatimuksia, jotka käytännössä rajoittaisivat tarjoajien lukumäärää tai vaikuttaisivat ratkaisevasti kilpailutilanteeseen.

³² Ilmoittajien mukaan kilpailutilanne tai tarjousten laadintaprosessi ei eroa suurten rakennusliikkeiden kohdalla missään tiettyssä hankeluokassa. Osapuolilla tai muilla suurilla rakennusliikkeillä ei ole käytännössä mitään euromääräistä raja-arvoa, jonka alittaviin tai ylittäviin korjaushankkeisiin suuret ja keski-suuret rakennusliikkeet eivät lähtökohtaisesti osallistuisi. Viraston selvitystyön helpottamiseksi ilmoittajat ovat kuitenkin toimittaneet tietoja erikseen suurista ja pienistä korjaushankkeista. Ilmoittajat ovat määritelleet suurten korjaushankkeiden euromääräiseksi rajaksi 10 MEUR, koska ilmoittajien näkemyksen mukaan yli 10 MEUR koon korjaushankkeita pidetään tavanomaisesti suurina, ja koska 10 MEUR ylittäviä korjaushankkeita ei ilmene kuin pieni määrä vuodessa.

³³ Esim. Vainio, Terttu – Nippala, Eero: Infrarakentaminen muutoksessa, 18.12.2013.

Infrarakentamisen markkinoilla tai sen alamarkkinoilla ei ilmoittajien näkemyksen mukaan ole myöskään kalustovaatimuksia, jotka rajoittaisivat tarjoajien lukumäärää.

86. Ilmoittajien näkemyksen mukaan infrarakentamisen markkinat ovat vähintään valtakunnalliset ja mahdollisesti laajemmat. Ilmoittajien mukaan miltei kaikki suuret ja keskisuuret infrarakentamisen markkinoilla toimivat yritykset pystyvät tarjoamaan projekteja koko Suomessa ja siten toimimaan valtakunnallisesti. Ilmoittajien mukaan infrarakentamisen markkinoilla toimivat yritykset kohtaavat kilpailua myös ulkomaisilta yrityksiltä ja ulkomaisia yrityksiä sisältäviltä konsortioilta, mikä viittaa siihen, että markkinat erityisesti isojen hankkeiden osalta ovat Suomea laajemmat.
87. Ilmoittajien mukaan kaikki suuret ja keskisuuret yritykset joko toimivat jo nyt tai pystyisivät joka tapauksessa niin halutessaan toimimaan melkein kaikissa infrarakentamisen mahdollisissa segmenteissä. Ilmoittajat katsovat, että ottaen huomioon tämä tarjonnan korvattavuus on mahdollista, että kaikki infrarakentaminen kuuluu samoille markkinoille.
88. Ilmoittajien mukaan infrarakentamisen kokonaismarkkinan myynnin arvo vuonna 2016 oli 6 277 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisellä markkinalla oli [0–10] % ja Lemminkäisen [0–10] %. Ilmoittajien mukaan suurimpia kilpailijoita markkinalla ovat Destia Group Oy, Eltel Networks Oy, Skanska Oy, VR Track Oy, Graniittirakennus Kallio Oy ja Asfalttikallio Oy, Kreate Oy, NCC Industry Oy, E. Hartikainen Oy, Relacom Finland Oy ja VRJ Group Oy.
89. Ilmoittajien mukaan infrarakentamisen markkinat voidaan myös segmentoida jakaen ne väylärakentamiseen, asfalttipäällysteisiin, yleiseen infrarakentamiseen sekä infran hoitoon ja kunnossapitoon. Ilmoittajien mukaan infrarakentamisprojektit eivät aina ole yksiselitteisesti määriteltävissä yksinomaan johonkin em. osamarkkinaan kuuluvaksi, vaan etenkin yleisen infrarakentamisen ja väylärakentamisen hankkeet sisältävät samanlaisia työsuoritteita (mm. kalliorakentamistyöt).
90. Ilmoittajien mukaan *väylärakentamiseen* kuuluu liikenneväylien rakentaminen mukaan lukien tie- ja ratarakentaminen sekä kaikki siihen liittyvät työvaiheet (esim. sillat ja tunnelit). Ilmoittajien mukaan väylärakentamisen markkinoilla kysynnän lähde on lähes aina julkinen sektori, joka toimii käynnistettävien projektien tilaajana. Yksityisen sektorin väylärakentamishankkeet muodostavat käytännössä vain pienen osan markkinoista.
91. Väylärakentamisen markkinan maantieteellinen ulottuvuus on ilmoittajien näkemyksen mukaan vähintään valtakunnallinen.
92. Ilmoittajien mukaan väylärakentamisen kokonaismarkkinan myynnin arvo vuonna 2016 oli 1 649 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisellä markkinalla oli [0–10] % ja Lemminkäisen [0–10] %. Ilmoittajien mukaan suurimpia kilpailijoita markkinalla ovat Destia Group Oy, VR Track Oy, Kreate Oy,

Skanska Oy, Graniittirakennus Kallio Oy ja Asfalttikallio Oy, NCC Industry Oy ja SRV Yhtiöt.

93. Väylärakentaminen voidaan ilmoittajien näkemyksen mukaan jakaa teiden ja katujen rakentamiseen ja raiderakentamiseen.
94. Ilmoittajien mukaan teiden ja katujen rakentamisen kokonaismarkkinan myynnin arvo vuonna 2016 oli 1 009 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisellä markkinalla oli [10–20] % ja Lemminkäisen [0–10] %. Ilmoittajien mukaan suurimpia kilpailijoita markkinalla ovat Destia Group Oyj, Kreate Oy, Skanska Oy, Graniittirakennus Kallio Oy ja Asfalttikallio Oy, NCC Industry Oy ja SRV Yhtiöt.
95. Ilmoittajien mukaan raiderakentamisen kokonaismarkkinan myynnin arvo vuonna 2016 oli 685 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisellä markkinalla oli [0–10] % ja Lemminkäisen [0–10] %. Ilmoittajien mukaan suurimpia kilpailijoita markkinalla ovat VR Track ja Destia.
96. *Asfalttipäällystemarkkinan* osalta ilmoittajat viittaavat Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätöskäytäntöön, jossa asfalttipäällystemarkkina on jaettu edelleen yhtäältä valtion töihin ja toisaalta kuntien ja yksityisten asiakkaiden töihin. Ilmoittajien mukaan valtion tilaamien töiden keskimääräinen koko (tonneissa) on huomattavasti suurempi kuin kuntien ja yksityisten tilaamien töiden. Yrityskaupan osapuolista vain Lemminkäinen toimii kyseisillä markkinoilla.
97. Ilmoittajien mukaan asfalttipäällysteiden kokonaismarkkinan myynnin arvo vuonna 2016 oli 480 MEUR. Osapuolista vain Lemminkäinen toimii tällä markkinalla. Sen markkinaosuus vuonna 2016 oli [40–50] %. Ilmoittajien mukaan suurimpia kilpailijoita markkinalla ovat NCC Industry Oy, Skanska Asfaltti Oy, Asfaltti Kallio Oy ja Andament Group / SL Asfaltti.
98. Ilmoittajien mukaan *yleiseen infrarakentamiseen* kuuluu maan- ja pohjarakentaminen (sisältäen pohjavahvistamisen), kunnallistekniikkatyöt, vesirakenteet, kalliorakenteet sekä muut erikoistyöt siltä osin kuin ne eivät kuulu väylärakentamiseen. Yleiseen infrarakentamiseen kuuluvat mm. julkiset ja yksityiset energia- ja vesihankkeet (mm. sähköverkot, voimalaitokset, vedenpuhdistamot ja vedenjakelu). Muu infrarakentaminen pitää myös sisällään muita yksityisiä ja julkisia infrarakentamishankkeita, kuten ympäristörakentamisen, jätteidenkäsittelyalueet, vapaa-ajan kohteet ja maanalaiset kalliotilat.
99. Ilmoittajien mukaan yleisen infrarakentamisen markkina on vähintään valtakunnallinen.
100. Ilmoittajien mukaan yleisen infrarakentamisen kokonaismarkkinan myynnin arvo vuonna 2016 oli 2 465 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisellä markkinalla oli [0–10] % ja Lemminkäisen [0–10] %. Ilmoittajien mukaan suurimpia kilpailijoita markkinalla ovat Destia Group Oyj, Skanska Oy, E. Hartikainen

Oy, Andament Group / Maastorakentajat, Kreate Oy, Graniittirakennus Kalio Oy ja Asfalttikallio Oy sekä Kalliorakennus-Yhtiöt.

101. Ilmoittajien mukaan *infran hoitoon ja kunnossapitoon* kuuluu teiden, katujen sekä muun infran hoito ja ylläpito. *Teiden ja katujen hoidon ja kunnossapidon* osalta ilmoittajat toteavat Suomen tiestön olevan jaettu 79:ään urakka-alueeseen. Liikennevirasto kilpailuttaa vuosittain osan alueurakoista julkisina hankintoina yhdessä ELY-keskusten kanssa. Alueurakat ovat monivuotisia (yleensä viisi- tai seitsemänvuotisia), laajoja palvelusopimuksia tietyllä maantieteellisellä alueella. Kunnat puolestaan vastaavat katujen kunnossapidosta. Osa kunnista on ulkoistanut kunnossapidon osittain tai kokonaan. Valtaosa kunnista huolehtii katujen kunnossapidosta omana työnään tai kunnan omistaman liikelaitoksen kautta.
102. Ilmoittajien mukaan infran hoidon ja kunnossapidon kokonaismarkkinan myynnin arvo vuonna 2016 oli 1 683 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisellä markkinalla oli [0–10] % ja Lemminkäisen [0–10] %. Ilmoittajien mukaan suurimpia kilpailijoita markkinalla ovat Eltel Networks Oy, Destia Group Oyj, Empower Oy, VR Track Oy, Relacom Finland Oy ja Voimatel Oy.
103. Ilmoittajien mukaan teiden ja katujen hoidon ja kunnossapidon markkinan myynnin kokonaisarvo vuonna 2016 oli 721 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisellä markkinalla oli [0–10] % ja Lemminkäisen [0–10] %. Ilmoittajien mukaan suurimpia kilpailijoita markkinalla ovat Destia Group Oyj, NCC Industry Oy, Savon Kuljetus Oy, VRJ Group Oy ja Viherpalvelut Hyvönen Oy.
104. Ilmoittajien mukaan muun infran hoidon ja kunnossapidon markkinan myynnin kokonaisarvo vuonna 2016 oli 961 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisellä markkinalla oli [0–10] % ja Lemminkäisen [0–10] %. Ilmoittajien mukaan suurimpia kilpailijoita markkinalla ovat Eltel Networks Oy, Empower Oyj, Relacom Finland Oy, Voimatel Oy ja Infratek.

7.1.2.3 Kiviainesten myynti ja murskaus

105. Yrityskaupan ilmoittajien mukaan kiviaineksen myynti (ml. murskaus) kattaa rakentamiseen soveltuvan kiviaineksen (kuten hiekan, soran, murskeen, sepin ja muiden kiviainestuotteiden) tuotannon ja myynnin. Lisäksi siihen kuuluvat pihanrakentamiseen soveltuvat tuotteet, kuten kivituhka ja asennushiekka sekä pihojen täyttämiseen sopivat täyttömateriaalit. Ulkoalueiden kunnossapidossa kiviaineksia käytetään tavalla mm. teiden ja pihojen liukaudentorjuntaan. Kiviaineksia myydään eri puolilla maata sijaitsevilta kiviaineesalueilta asiakkaan noudettavana tai myyjän kohteeseen toimittamana.
106. Ilmoittajien mukaan kiviaines myydään jalostamattomana suoraan sorarintauksesta tai jalostettuna eri tuotteisiin. Jalostus tarkoittaa käytännössä kiviainesten seulontaa, murskausta ja pesua. Jalostamattomia kiviaineksia (lähinnä soraa ja hiekkaa) käytetään tie- ja katurakenteiden pohjakerroksissa

sekä täytoiässä. Jalostettuja kiviaineksia käytetään määrällisesti eniten sitomattomissa teiden, katujen, pihojen varastojen ja parkkipaikkojen kantavissa kerroksissa. Sidottuna kiviainesta käytetään betonissa ja asfaltissa.

107. Ilmoittajien mukaan kiviainesten myynnin kokonaismarkkinan myynnin arvo vuonna 2016 oli 330 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisellä markkinalla oli [0–10] % ja Lemminkäisen [20–30] %. Ilmoittajien mukaan suurimpia kilpailijoita markkinalla ovat Rudus Oy, Destia Group Oyj, NCC Industry Oy ja Seepsula Oy.

7.1.3 Toissijainen markkinamäärittely

108. Yrityskaupan ilmoittajat esittävät vaihtoehtoisen markkinamäärittelyn, jossa rakentamisen markkinoita tarkastellaan rakennusprojektien koon perusteella. Ilmoittajat katsovat, että sekä talonrakentamisen että infrarakentamisen hankkeet on mahdollista jakaa yli 30 MEUR ja alle 30 MEUR arvoisiin projekteihin.
109. Ilmoittajien mukaan yli 30 MEUR talonrakentamisen hankkeiden kokonaismarkkinan myynnin arvo vuonna 2016 oli 2 343 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisellä markkinalla oli [0–10] % ja Lemminkäisen [0–10] %. Ilmoittajien mukaan suurimpia kilpailijoita markkinalla ovat SRV Yhtiöt Oyj, NCC / Bonava Suomi, Skanska Oy, Lujatalo Oy ja Hartela-yhtiöt Oy.
110. Ilmoittajien mukaan yli 30 MEUR infrarakentamisen hankkeiden kokonaismarkkinan myynnin arvo vuonna 2016 oli 1 260 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisellä markkinalla oli [0–10] % ja Lemminkäisen [10–20] %. Ilmoittajien mukaan suurimpia kilpailijoita markkinalla ovat Destia Group Oyj, Skanska Oy, E. Hartikainen, Graniittirakennus Kallio Oy ja Asfalttikallio Oy sekä VR Track Oy.

7.1.4 Markkinamäärittelyjä täydentävä erillistarkastelu tietyistä rakentamisen työlajeista

111. Kahden edellä kuvatun vaihtoehtoisen markkinamäärittelyn lisäksi ilmoittajat antavat tietoja kolmesta työlajista, jotka ilmoittajien käsityksen mukaan eivät muodosta erillisiä relevantteja markkinoita, mutta joihin liittyy tiettyjä ominaispiirteitä. Ilmoittajien mukaan vaikka kyseiset työlajit ovat usein osa laajempia rakennushankkeita, on myös tarjouskilpailuja/hankkeita, jotka koskevat yksinomaan näitä työlajeja. Kyseisissä työlajeissa hyödynnetään paitsi muisakin työlajeissa käytettäviä resursseja myös erityiskalustoa.
112. Erikseen tarkasteltavat työlajit ovat tunnelinlouhinta (kalliorakentamisen osa, joka voi kuulua erityisesti väylärakentamisen ja yleisen infrarakentamisen

hankkeisiin) ja stabiloinnin kaksi työlajia, pilaristabilointi ja massastabilointi³⁴ (pohjanvahvistamisen osa, joka voi kuulua paitsi väylärakentamisen ja yleisen infrarakentamisen myös talonrakentamisen hankkeisiin).

113. Ilmoittajien mukaan tunnelilouhinnan myynnin arvo vuonna 2016 oli 242 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisessä työlajissa oli [0–10] % ja Lemminkäisen [10–20] %. Ilmoittajien mukaan suurimmat kilpailijat tunnelilouhinnassa ovat Kalliorakennus-Yhtiöt, Destia, Skanska ja Tapojärvi.
114. Ilmoittajien mukaan pilaristabiloinnin myynnin arvo vuonna 2016 oli 22 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisessä työlajissa oli [20–30] % ja Lemminkäisen [10–20] %. Ilmoittajien mukaan suurimmat kilpailijat pilaristabiloinnissa ovat Skanska, Rakentajat Piippo&Pakarinen ja KFS Finland.
115. Ilmoittajien mukaan massastabiloinnin myynnin arvo vuonna 2016 oli 3 MEUR. YIT:n markkinaosuus kyseisessä työlajissa oli [0–10] % ja Lemminkäisen [60–70] %. Ilmoittajien mukaan suurimmat kilpailijat massastabiloinnissa ovat Skanska, Hyvinkään Tieluiska ja Graniittirakennus Kallio.

8 Yrityskaupan kilpailuvaikutukset

8.1 Aineisto ja menetelmät

8.1.1 Johdanto

116. KKV:n näkemyksen mukaan relevanttien markkinoiden täsmällinen määrittely ei tässä tapauksessa ole yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioinnin kannalta tarpeen. Kilpailuvaikutusten arvioinnissa on keskeistä tunnistaa kilpailijat, joiden tuottama kilpailun paine tai sen riittävä ja uskottava uhka voi rajoittaa yrityskaupan seurauksena syntyvän keskittymän markkinavoi-man käyttöä. Koska rakentamisen markkinoille on leimallista kilpailu-urakoinnin merkittävä määrä ja koska kilpailu-urakoitujen hankkeiden tarkastelu tuottaa viraston arvion mukaan tietoa koko rakentamisen markkinan kilpailutilanteesta, virasto on pitänyt perusteltuna tarkastella yrityskaupan kilpailuvaikutuksia tarjouskilpailuja koskevan laajan aineiston perusteella.
117. Yrityskaupan kilpailuvaikutuksia on tarkasteltu infrarakentamisessa ja talonrakentamisessa sekä niihin kuuluvien teiden kunnossapidon, infrarakenta-

³⁴ Ilmoittajien mukaan maa- ja pohjanvahvistusta voi tarvita sekä väylärakentamisen ja yleisen infrarakentamisen että talonrakentamisen hankkeissa. Käytössä on useita menetelmiä, joista ilmoittajat ovat valinneet erillistarkasteluun pilari- eli syvästabiloinnit ja massastabiloinnin. Ilmoittajien mukaan kyseisiin työlajeihin tarvitaan jonkin verran erityiskalustoa. Työlajeja käytetään eri tilanteissa eli ne eivät useimmiten ole toistensa suoria vaihtoehtoja. Ilmoittajien mukaan *pilaristabilointi* on syvästabilointimenetelmä, jossa maaperää vahvistetaan lisäämällä maaperään kalkki- ja sementtipohjaista sideainetta. Ilmoittajien mukaan pehmeille ja heikosti hyödynnettäville maa-alueille rakennettaessa joudutaan usein tekemään suuria massanvaihtotöitä. Maamassojen vaihto voidaan korvata kustannustehokkaasti *massastabiloinnilla*. Stabiloimalla saadaan hyödyntämättä jääneet, heikosti kantavat maa-alueet ja huonolaatuisetkin maa-ainekset käyttöön.

misen erikoistyöläjien ja asuntotuotannon osalta. Talon- ja infrarakentamisen markkinoita on tarkasteltu jakamatta niitä tarkempiin segmentteihin rakentamisen lajin mukaan.

118. Viraston vaikutusarviointia ovat ohjanneet rakentamisen markkinoiden erityispiirteet sekä käytössä olleen tilastoaineiston laatu ja saatavuus. Rakentamisen alalta ei luvussa 8.1.2 kuvatulla tavalla ole saatavilla julkisia tilastoaineistoja, jotka soveltuisivat sellaisenaan yrityskauppavalvonnan tarpeisiin. Kilpailuvaikutusten arvioinnin mahdollistamiseksi virasto on koonnut kaksi luvussa 8.1.3 kuvattua rakennushanketietokantaa.
119. Yrityskaupan kilpailuvaikutusten arviointi koostuu kahdesta pääosasta, rakenteellisesta tarkastelusta sekä analyysistä, jossa on hyödynnetty rakentamisen alalle tyyppisten tarjouskilpailujen tarjousaineistoja (tarjousanalyysi) sekä tasapainottavien tekijöiden arvioinnista. Rakenteellinen tarkastelu koostuu ensisijaisesti markkinaosuuksien ja keskittymisindeksien laskemisesta. Tarjousanalyysi sisältää puolestaan useita kilpailun läheisyyteen sekä yrityskaupan vaikutuksiin liittyviä analyysejä. Arviointimenetelmät kuvataan luvuissa 8.1.4–8.1.6.
120. Infrarakentamisen ja talonrakentamisen markkinoilla virasto on suorittanut luvuissa 8.2 ja 8.4 kuvatusti sekä rakenteellisen tarkastelun että tarjousanalyysin. Teiden kunnossapidon markkinoilla virastolla on ollut käytössään muita tarjousmarkkinoita yksityiskohtaisempi ja laajempi aineisto, joka on mahdollistanut yrityskaupan hintavaikutusten arvioinnin regressioanalyysin avulla. Regressioanalyysin lisäksi virasto on tarkastellut myös yritysten markkinaosuuksia voitettujen alueurakoiden lukumäärän ja arvon perusteella. Teiden kunnossapidon markkinoita koskeva analyysi kuvataan luvussa 8.3.
121. Asuntotuotannon markkinoiden osalta virasto on suorittanut ainoastaan luvussa 8.5 esitetyn rakenteellisen tarkastelun, jonka lähteenä on käytetty Rakennusteollisuuden, Asumisen rahoitus- ja kehityskeskukseen (ARA) ja Tilastokeskuksen aineistoja. Koska asuntotuotantoa koskevan rakenteellisen tarkastelun tulokset viittasivat siihen, ettei yrityskauppa johda markkinoiden merkittävään keskittymiseen, virasto ei pitänyt välttämättömänä laajempaa kilpailun läheisyyden ja kilpailuvaikutusten arviointia.

8.1.2 Toimialatilastojen ja markkina-arvioiden hyödynnettävyys

122. Keskeinen kysymys yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioinnissa on ollut rakentamisen markkinoita kuvaavan tilasto- ja tarjousaineiston luotettavuuteen ja saatavuuteen liittyvien haasteiden ratkaisu. Ilmoittajien näkemyksen mukaan toimiala- tai yritystilastojen kautta ei päästä kilpailutilannetarkastelua ajatellen riittävän tarkkoihin rakentamisen määriin erityisesti rakentamisen osasektoritasolla, koska alajaottelut eivät ole mahdollisia. Tilastokeskuksen toimialatilastoissa markkinat näkyvät yritysten liikevaihtona ja liikevaihto kirjautuu sille toimialalle, jolle yritys on merkitty. Tilastoista puuttuu

muiden kuin rakentamisessa pääasiallisesti toimivien yritysten rakentamiseen liittyvä toiminta. Rakentaminen ei myöskään kohdistu tarkalleen oikeisiin luokkiin.

123. Toimialatilastojen edellä kuvattujen puutteellisuuksien vuoksi ilmoittajat ovat perustaneet virastolle toimittamansa edellä luvussa 7 kuvatut markkinaosuustiedot Forecon Oy:n laatimiin arvioihin rakentamisen markkinoiden koosta.³⁵ Ilmoittajien käyttämissä Foreconin laatimissa arvioissa lähtökohdiana on rakentamisen lopputuotteiden arvon tarkastelu. Mukaan lasketaan koko tuotantoprosessi ja kaikkien yritysten tekemä työ lopputuotteen aikaansaamiseksi. Tuotannon arvo ei siten sisällä vain rakennusyritysten tekemää työtä vaan kaikkien yritysten tekemän työn toimialasta riippumatta. Rakentamisen arvo sisältää myös oman työn ja harmaan talouden osuuden sekä viranomaismaksut. Arvonlisävero ei sisälly rakentamisen arvoon. Forecon on lisäksi viraston pyynnöstä toimittanut arvioistaan sellaiset versiot, joista on pyritty puhdistamaan harmaan talouden ja oman työn osuus sekä osa suunnittelukustannuksista.
124. Laatiessaan arvioita talonrakentamisen ja infrarakentamisen sekä niiden alamarkkinoiden koosta Forecon on hyödyntänyt useita eri lähteitä. Esimerkiksi infrarakentamisen osalta Forecon on hyödyntänyt muun muassa i) Tilastokeskuksen tietoja maa- ja vesirakennusinvestoinneista ja -volyymistä ja muiden toimialojen investoinneista maa- ja vesirakentamiseen sekä rakennusyritysten liikevaihtotietoja, ii) valtion, kuntien, kuntayhtymien ja Kuntaliiton budjetteja, iii) ministeriöiden, laitosten ja järjestöjen tietoja oman alansa toiminnasta, iv) VTT:n ja TAMK:n tutkimuksia inframarkkinoista, v) muita infraa koskevia tutkimuksia, vi) Foreconin omaa seurantaa Suomen suurimmista rakennushankkeista ja vii) Foreconin mallinnusta ja laskelmia inframarkkinoiden jakaumasta.
125. Viraston näkemyksen mukaan Foreconin arviot sopivat hyvin esimerkiksi rakentamisen markkinoiden yleisen suhdannekehityksen seuraamiseen. Virasto kuitenkin katsoo, etteivät Foreconin arviot ja niiden laatimistapa ole riittävän luotettavia rakentamisen markkinoiden markkinaosuuksien tarkasteluun ja yrityskaupan kilpailuvaikutusten arviointiin. Foreconin arvioiden luotettavuutta heikentää erityisesti se, ettei virastolle pyynnöstä huolimatta ole toimitettu täsmällisiä laskelmia, joilla arviot on muodostettu. Virasto ei myöskään ole saanut selvitystä siitä, miten eri lähteitä on käytännössä hyödynnetty. Virastolla ei näin ollen ole ollut mahdollisuutta varmentaa käytettyä laskentatapaa.

³⁵ Forecon Oy on perustettu vuonna 2013 VTT:n Rakentamisen markkinat ja liiketoimintatieto -tiimin toiminnan pohjalta. Forecon tuottaa rakentamisen markkinainformaatiota, toimintaympäristön suhdannetietoa, asiantuntija-analyysseja sekä ennakoi muutoksia rakennus- ja kiinteistöalan toimijoille päätöksentekoa varten. Forecon toteaa jatkavansa VTT:n rakentamisen ennakointi ja Euroconstruct toimintaa, ja on erikoistunut rakentamisen toimintaympäristöä, markkinoita ja strategioita koskeviin tutkimuksiin sekä asiantuntijapalveluihin. Ks. Foreconin internet-sivut: <http://www.forecon.fi/fi/yritys>.

126. Virasto jakaa ilmoittajien näkemyksen Tilastokeskuksen toimialatilastojen hyödyntämisen ongelmista. Haasteita toimialatilastojen käytettävyydelle aiheuttaa ensinnäkin se, että yritykset ilmoittavat itse oman päätoimialansa ja/tai jaottelun eri toimialoihin. Koska toimialajaottelu ei ole selkeää, yrityksillä saattaa olla eriäviä tapoja ilmoittaa tietoja Tilastokeskukselle. Toiseksi tietojen luotettavuutta on omiaan heikentämään se, että yrityksen liikevaihto kokonaisuudessaan kohdentuu vain sen ilmoittamille toimialoille, vaikka se tosiasiassa saattaisi toimia useassa eri luokassa. Tämä aiheuttaa epävarmuutta tilastojen käyttämiselle muun muassa rakentamisen eri segmenttien ja lajien arvioinnissa.
127. Kolmantena ongelmana voidaan mainita se, ettei toimialatilastointi tunnista rakentamisen markkinoille tyypillisen aliurakoinnin vaikutusta. Tilastoinnissa sama liikevaihto saattaa kirjautua sekä pääurakoitsijalle että aliurakoitsijalle, jolloin kokonaismarkkinan suuruus muodostuu virheelliseksi. Lopuksi voidaan vielä tuoda esiin yritysten erilaisten raportointikäytäntöjen vaikutus toimialatilastoihin: tilastojen luotettavuuteen voi vaikuttaa se, että osa yrityksistä hyödyntää osatuloutukseen perustuvaa tuottojen kirjaamista, kun taas toiset kirjaavat tuotot kohteen luovutuksen mukaan, jolloin yritysten vuotuiset liikevaihdot eivät ole keskenään vertailukelpoisia.
128. Johtopäätöksenä virasto toteaa, että sen tekemien selvitysten perusteella rakentamisen markkinoista ei ole saatavilla aineistoa, jonka perusteella esimerkiksi eri toimijoiden markkinaosuuksia voisi kilpailuoikeudellisessa tarkastelussa arvioida luotettavasti. Yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioimiseksi virasto on kerännyt jäljempänä luvussa 8.1.3 kuvattuihin tietokantoihin otoksen rakennusprojekteista.

8.1.3 Rakennushankkeiden tietokannat

129. KKV on asian arviointia varten kerännyt laajasti tietoa Suomessa vuosina 2012–2017 toteutetuista rakennushankkeista. Virasto on kerännyt tietoja yhtäältä selvittääkseen osapuolten ja muiden markkinatoimijoiden markkinaosuuksia ja toisaalta tehdäkseen kilpailun läheisyyttä koskevan analyysin. Edellä mainittuja käyttötarkoituksia varten virasto on laatinut kaksi tietokantaa: projektitietokannan ja tarjoustietokannan. Lisäksi virasto on hyödyntänyt tietokantoja myös laajemmin osana yrityskaupan kilpailuvaikutusten arviointia.
130. *Tarjoustietokantaa* hyödynnetään ensisijaisesti analysoitaessa kilpailun läheisyyttä. Näin ollen tietokantaan on ollut keskeistä sisällyttää kattavasti tarjouskilpailut, joissa osapuolet ovat tehneet tarjouksia. Kokonaisuudessaan tarjoustietokanta sisältää noin 500 hanketta ja noin 2 300 tarjousta.
131. Tarjoustietokantaan on kerätty hankkeet, joiden osalta virastolla on ollut käytettävissään tiedot kaikista tarjouskilpailuun osallistuneista urakoitsijoista ja niiden tekemistä tarjouksista. Tarjoustietokanta sisältää myös tie-

toa tarjouskilpailun kohteena olevan hankkeen luonteesta ja taustasta, kuten sijainnista, tilaajasta, aloitus- ja lopetusvuodesta, valintakriteereistä, urakkatyypistä ja markkinasegmentistä.

132. *Projektitietokantaa* hyödynnetään analysoitaessa toimijoiden markkina-osuuksia. Näin ollen tietokannan osalta on ollut keskeistä, että hankkeen koko on arvostettu ja kohdennettu oikein urakoitsijalle. Kokonaisuudessaan projektitietokanta sisältää noin 1700 hanketta.
133. Projektitietokanta koostuu hankkeista, joiden osalta virastolla on ollut käytävissä tiedot tarjouskilpailun voittaneesta urakoitsijasta ja tarjouksesta. Lisäksi projektitietokannassa on tarjoustietokannan tapaan tietoa hankkeen sijainnista, tilaajasta, aloitusvuodesta, hanketyypistä sekä markkinasegmentistä. Keskeinen ero tarjoustietokannan ja projektitietokannan välillä on se, ettei projektitietokantaan sisältyvien hankkeiden osalta ole tietoa kaikista tarjouksen jättäneistä toimijoista ja kyseisten tarjousten arvosta.
134. KKV on kerännyt tietoja rakennushankkeista eri lähteistä. Tarjoustietokanta perustuu ensisijaisesti tilaajatahojen virastolle toimittamiin tietoihin. Virasto on pyytänyt 10 Suomen suurinta kuntaa sekä muita keskeisiä julkisia tilaajatahoja kuten sairaanhoitopiirejä, Liikennevirastoa ja Länsimetro Oy:tä toimittamaan tiedot kaikista yli 3 miljoonan euron arvoisista rakennushankkeista vuosilta 2012–2017. Teiden kunnossapidon hankkeiden osalta Liikennevirasto on toimittanut aineistoa vuosilta 2010–2018. Aineistoa on täydennetty yksityisiltä tilaajatahoilta sekä osapuolilta ja niiden kilpailijoilta kerätyillä tiedoilla. Tietopyyntöjen kohdentamisessa virasto on hyödyntänyt muun muassa edellä mainitun Foreconin ja asiantuntija Eero Nippalan laatimaa listaa noin 200 suurimmasta rakennushankkeesta Suomessa. Virasto on myös kerännyt kattavat tiedot kaikista osapuolten ja niiden keskeisten kilpailijoiden toteuttamista rakennushankkeista, joiden arvo on ollut vähintään 20 miljoonaa euroa.³⁶
135. Viraston tietokannat ovat edustavia otoksia rakennushankkeista. Projektitietokannalle on kuitenkin ominaista myös se, että sen kattavuus kasvaa hankkeiden kokoluokan kasvaessa. Esimerkiksi infrarakentamisen osalta projektitietokanta sisältää lähes kaikki Suomessa tarkastelujaksolla aloitetut yli 20 miljoonan euron arvoiset hankkeet. Aineiston edustavuuden ja kattavuuden varmistamiseksi virasto on varannut osapuolille useita mahdollisuuksia kommentoida tietokantoja ja tehnyt jäljempänä kuvattuja herkkyysanalyysjä erityisesti infrarakentamisen osalta.
136. Viraston tietokantoihin on sisällytetty hankkeita sellaisilta rakentamisen markkinoilta, joilla molemmat osapuolet toimivat. Aineistoon ei esimerkiksi sisälly lainkaan teiden päällystämisen hankkeita, koska ainoastaan Lemminkäinen toimii kyseisillä markkinoilla. Aineistoon ei myöskään sisälly

³⁶ Virasto on lähettänyt selvityspyynnöt seuraaville yrityksille: Skanska, SRV, Destia, NCC, Lehto, Kreate, Graaniittirakennus Kallio, Peab, Hartela, Jatke, Lujatalo, E. Hartikainen ja VR Track.

hankkeita markkinoilta, joilla osapuolten toiminta on vähäistä. Esimerkiksi raiderakentamisen markkinoilla osapuolten toiminta on melko vähäistä, eivätkä kyseisten markkinoiden keskeiset toimijat ole omiaan aiheuttamaan osapuolille kilpailupainetta niiden ydinliiketoiminta-alueilla.³⁷ Tästä syystä raiderakentamisen hankkeiden sisällyttäminen tarkasteluun ei viraston arvion mukaan ole perusteltua. Raiderakentamisen hankkeet on kuitenkin sisällytetty tietokantoihin vaihtoehtoisten tarkastelujen ja herkkyysanalyysien toteuttamiseksi.

137. Viraston tietokantoihin sisältyy vain hankkeita, joissa voittaneen tarjouksen arvo on ollut vähintään 3 miljoonaa euroa. Viraston arvion mukaan keskittymän vaikutus on merkittävin isoissa talonrakentamisen ja infrarakentamisen hankkeissa, eikä se näin ollen ole pitänyt perusteltuna aineiston keräämistä alle 3 miljoonan euron arvoisista hankkeista.
138. Viraston tietokantoihin ei sisälly edellä luvussa 6.2.3 kuvattuja omaperusteisia hankkeita eikä hankkeita, joissa rakennusurakoitsija on tilannut aliurakointia toiselta rakennusurakoitsijalta. Viraston tarkastelun keskiössä ovat siten olleet edellä luvussa 6.2.2 kuvatut kilpailu-urakat. Viraston arvion mukaan kilpailu-urakoitujen hankkeiden tarkastelu tuottaa tietoa koko rakentamisen markkinan kilpailutilanteesta. Tämä johtuu yhtäältä siitä, että omaperusteisia hankkeita ja kilpailu-urakoita toteuttavat viraston tietojen mukaan pääosin samat toimijat. Toisaalta johtopäätöstä tukee se, että viraston selvitysten perusteella yli 3 miljoonan euron arvoisia pääurakoita ja aliurakoita toteuttavat pääosin samat toimijat.

8.1.4 Rakenteellisen tarkastelun lähtökohdat

139. Markkinaosuudet ja keskittymistasot antavat hyödyllisen ensimmäisen indikaation markkinoiden rakenteesta sekä sulautuman osapuolten ja niiden kilpailijoiden markkinavoimasta. Komission horisontaalisten sulautumien arviointia koskevien suuntaviivojen mukaan suurempaan markkinaosuuteen liittyy todennäköisesti suurempi markkinavoima. Mitä enemmän markkinaosuus lisääntyy, sitä todennäköisempää on, että sulautuma johtaa markkinavoiman merkittävään kasvuun. Mitä enemmän myyntipohja, jolta hinnankorotuksen jälkeen voidaan saada suurempia marginaaleja, laajenee, sitä todennäköisempää on, että sulautuvat yritykset pitävät hinnankorotusta kannattavana. Vaikka markkinaosuudet ja markkinaosuuksien lisäykset ovat vain ensimmäinen viite markkinavoimasta ja markkinavoiman lisääntymisestä, ne ovat tavallisesti tärkeitä tekijöitä yrityskaupan arvioinnissa.³⁸

³⁷ Raiderakentamisessa keskeisiä toimijoita ovat VR Track ja Destia. Esimerkiksi viraston projektitietokantaan sisältyy ainoastaan neljä havaintoa muuhun kuin raiderakentamiseen liittyvästä hankkeesta, jonka VR Track on voittanut itsenäisesti (olematta osa työyhteisliittymää). VR Track ei myöskään esiinny osapuolten virastolle toimittamassa aineistossa, jossa kuvataan niiden merkittävimpiä hävittyjä tarjouskilpailuja vuosina 2012–2017.

³⁸ Komission horisontaalisten sulautumien arviointia koskevat suuntaviivat, EUVL C 031,5.2.2004, s. 5–18, kohta 27.

140. KKV on tarkastellut yrityskaupan osapuolten ja kilpailijoiden markkinaosuuksia infrarakentamisen ja talonrakentamisen markkinoilla edellä kohdissa 132 ja 133 kuvattua projektitietokantaa hyödyntäen. Tarkastelutapa vastaa yrityskauppailmoituksen liitteenä olevassa osapuolten taloudellisten neuvonantajien raportissa käytettyä tarkastelutapaa.
141. Markkinaosuuksien tarkasteluajanjakso on usein yksi vuosi. Tämän lisäksi tarkastellaan markkinaosuuksien muutoksia aikaisempiin vuosiin nähden sen havaitsemiseksi, mitkä yritykset ovat menettäneet tai lisänneet markkinaosuuttaan. Rakentamisen markkinoilla suuri osa kysynnästä koostuu kertaluonteisista suurista hankkeista, jotka ovat pitkäkestoisia ja niistä kertyvä liikevaihto jakautuu usealle vuodelle. Yksittäiset hankkeet ovat voivat olla erittäin suuria, jopa satojen miljoonien eurojen arvoisia. Yksittäisen yrityksen vuosittain voittamien hankkeiden määrä ja arvo saattavat heilahdella suuresti eri vuosina. Tästä syystä KKV on pitänyt perusteltuna tarkastella markkinaosuuksia viiden vuoden tarkastelujaksolla vuosina 2012–2017.³⁹
142. Tarjouskilpailuihin perustuvilla markkinoilla on tyypillistä, että markkinaosuudet voivat vaihdella huomattavasti suurten kertatilausten vuoksi. Muun ohella tästä syystä esitetään usein näkemys siitä, että markkinaosuustarkastelun merkitys tarjouskilpailuihin perustuvalla markkinalla olisi vähäisempi.⁴⁰
143. Vakiintuneen oikeuskäytännön kuitenkin mukaan myös tarjouskilpailuihin perustuvalla markkinalla markkinaosuudet ovat merkityksellinen osa kilpailuvaikutusten arviointia, sillä markkinaosuudet kuvaavat asiakkaiden hankintapäätöksiä ja tuottavat ensivaiheen tietoa yrityskaupan osapuolten markkinavoimasta.⁴¹ Asiassa T-210/01 *General Electric vastaan komissio* EU:n yleinen tuomioistuin totesi, että yrityksen kyky säilyttää markkinaosuuksensa ja jopa vahvistaa sitä useiden peräkkäisten vuosien aikana on merkki markkinavoimasta myös tarjouskilpailuihin perustuvilla markkinoilla. Tuomioistuin perusteli tätä sillä, että tarkasteltaessa markkinaosuuksia pidemmällä aikavälillä yrityskaupan osapuolten ja keskittymän kilpailijoiden välinen markkinaosuuksien ero ei selity enää markkinoiden kysynnän muodostavien tarjouskilpailujen vähäisellä määrällä.⁴²
144. Kuten edellä on todettu, KKV on tarkastellut markkinaosuuksia ajanjaksolla 2012–2017. KKV katsoo, että valittu tarkastelujakso on riittävän pitkä ja ha-

³⁹ Ks. vastaavasti komission päätös asiassa M.7278 – *General Electric/Alstom*, 8.9.2015, Annex I, kohta 189.

⁴⁰ Tarjouskilpailuihin perustuvilla markkinoilla yrityksen tuoma kilpailun paine keskittymälle ei perustu yksinomaan sen tämän hetkiseen markkinaosuuteen vaan kykyyn tarjota kilpailukykyisesti. Markkinaosuudeltaan pienikin yritys tuottaa huomattavan määrän kilpailun painetta, jos se pystyy jättämään uskottavia ja aggressiivisia tarjouksia. Kilpailun läheisyyttä tarjouskilpailumarkkinoilla on käsitelty tarkemmin luvuissa 8.1.5 ja 8.1.6.

⁴¹ Komission päätös asiassa M.7278 – *General Electric/Alstom*, Annex I, kohta 234. Ks. myös komission päätökset asioissa M.3653 *Siemens/VA Tech*, kohta 42 ja M.3083 *GE/Instrumentarium*, kohta 272.

⁴² Asia T-210/01 *General Electric v komissio*, kohdat 150–151.

vaintojen lukumäärä riittävän suuri poistamaan tarjouskilpailujen vähäisyyteen ja suurten tilausten vaihteluun liittyvän epävarmuuden markkinaosuustarkastelun luotettavuudesta. Tarkasteltaessa yli 50 miljoonan euron suuruisia infrarakentamisen hankkeita virasto on kuitenkin kiinnittänyt huomiota hankkeiden vähäiseen määrään ja suurten yksittäisten hankkeiden suhteelliseen merkitykseen ja ottanut tämän huomioon arvioidessaan markkinaosuuksille annettavaa merkitystä.

8.1.5 Tarjousanalyysin lähtökohdat

145. Tarjouskilpailumarkkinoilla tapahtuvien yrityskauppojen kilpailuvaikutukset muistuttavat luonteeltaan tavallisilla erilaistettujen tuotteiden markkinoilla tapahtuvien yrityskauppojen vaikutuksia.⁴³ Toisin sanoen yrityskauppa saa yrityskaupan toisen osapuolen sisäistämään oman hinnoittelunsa vaikutuksen kaupan toisen osapuolen myyntiin, eli tarjouskilpailumarkkinoilla toisen osapuolen voittomahdollisuuksiin.
146. Yrityskaupan kilpailuvaikutukset riippuvat eritoten siitä, kuinka tarjouskilpailut on käytännössä järjestetty, sekä siitä, millaista tietoa tarjouskilpailun osallistujilla voidaan olettaa olevan käytössään tarjoustu suunnitellessaan. Kyseiset seikat määräävät myös, ovatko tarjouskilpailut mallinnettavissa niin sanottuina *first price sealed bid* -huutokauppoina vai *second price* -huutokauppoina.⁴⁴
147. Rakentamisen markkinoilla tarjouskilpailut ovat tyypillisesti huutokauppoja, joihin yritykset jättävät tarjouksen tietämättä muiden tarjoajien jättämien tarjousten hintaa tai sisältöä. Tarjouskilpailun kohteena on tietyn rakennushankkeen toteuttaminen, ja tarjouskilpailun voittaja on tavanomaisesti alhaisimman tarjouksen jättänyt rakennusyhtiö. Voittajalle maksetaan hankkeen toteutuksesta voittotarjouksen mukainen palkkio. Edellä kuvatut tarjouskilpailujen piirteet ovat tyypillisiä niin sanotuille *first price sealed bid* -huutokaupoille.
148. *Second price* -huutokaupassa tarjoushintaa laskettaisiin niin kauan, että vain yksi yritys olisi vielä valmis toteuttamaan rakennushankkeen kyseisellä hinnalla. Tällaisessa huutokaupassa voittajan kannattaa alittaa toiseksi tulleen yrityksen tarjous mahdollisimman pienellä summalla, minkä vuoksi *second price* -huutokaupan voittotarjous vastaa käytännössä toiseksi tullutta tarjoustu.
149. *First price sealed bid* -huutokaupan ja *second price* -huutokaupan keskeinen ero on, että *second price* -huutokaupassa tarjoajalla on tieto johtavasta tarjouksesta, kun taas *first price sealed bid* -huutokaupassa tarjoajat eivät

⁴³ Komission päätös asiassa M.7278 – *General Electric/Alstom*, Annex I.

⁴⁴ *First price sealed bid* -huutokauppa voidaan suomentaa ensimmäisen hinnan suljettujen tarjousten huutokaupaksi ja *second price* -huutokauppa laskevan hinnan avoimeksi huutokaupaksi. KKV käyttää päätöksessä huutokaupamallien englanninkielisiä nimiä, jotka ovat vakiintuneet kansainvälisessä tapauskäytännössä.

tiedä toistensa tarjouksia. Käytännössä tarjouskilpailut vastaavat harvoin täydellisesti teoreettisia huutokauppamalleja, ja tietyllä tarjouskilpailulla saattaa olla sekä *first price sealed bid* -huutokaupan että *second price* -huutokaupan piirteitä. Erityisesti on huomattava, että tietyissä tapauksissa tarjouskilpailujen luonnehtiminen *second price* -huutokauppoina saattaa olla yrityskaupan vaikutusarvioinnin kannalta perusteltua, vaikka tarjouskilpailussa noudatettaisiin suljettujen tarjousten (*sealed bid*) menettelyä. Tämä olisi tilanne esimerkiksi useista tarjouskierroksista koostuvassa tarjouskilpailussa, jossa tarjoajien lukumäärää karsittaisiin kierros kierrokselta tarjoushintojen perusteella, ja viimeisellä kierroksella ostaja kilpailuttaisi kahta parasta tarjoajaa vastakkain tavalla, joka käytännössä paljastaisi tason, jolle yrityksen olisi laskettava tarjoustaan voittaakseen tarjouskilpailun.⁴⁵

150. *First price sealed bid* ja *second price* -huutokauppojen eroja on käsitelty yksityiskohtaisesti esimerkiksi komission *GE/Alstom*-päätöksessä. Tarjouskilpailujen muistuttaessa *first price sealed bid* -huutokauppoja yrityskaupan kilpailuvaikutukset muistuttavat vaikutuksia tavanomaisilla differoitujen tuotteiden markkinoilla. Nostamalla tarjoushintaansa yritys kasvattaa voittomarginaaliaan, mikäli tarjous voittaa huutokaupan. Tarjoushinnan nostaminen alentaa kuitenkin todennäköisyyttä, jolla näin tapahtuu. *First price sealed bid* -huutokaupassa yritys asettaa tarjoushintansa tasolle, jolla se maksimoi odotetut voittonsa. Yrityskaupan jälkeen keskittymä ottaa huomioon, että nostamalla toisen osapuolen hintoja toisen osapuolen voittotodennäköisyys kasvaa. Tästä seuraa kannustin nostaa yrityskaupan jälkeen molempien osapuolten hintoja. Lisäksi myös keskittymän ulkopuolisten yritysten kannattaa nostaa tarjoushintojaan.
151. *First price sealed bid* -huutokaupoissa voittaneen yrityksen saama korvaus vastaa sen tekemää tarjousta. Koska yritykset asettavat tarjoushintansa tasolle, joka maksimoi yrityksen voittojen odotusarvon, tarjoushinnan on välttämättä oltava korkeammalla kuin hankkeen yritykselle aiheuttamat kustannukset. Yrityksillä ei oleteta olevan käytössään tietoja kilpailevista tarjouksista, joten ne eivät voi luotettavasti ennakoita lopullista sijoitustaan tarjouskilpailussa. Näin ollen tarjoushinnan ja kustannusten välisten marginaalien tulisi olla positiivisia ja likimain yhtä suuria kunkin yrityksen häviämien ja voittamien hankkeiden kohdalla. Näitä teoriaan perustuvia hypoteeseja voidaan soveltaa myös käytännössä sen tutkimiseen, ovatko tietyt

⁴⁵ Asiassa M. 7278 – *General Electric/Alstom* ilmoittaja esitti, että kyseiseen yrityskauppaan liittyvät tarjouskilpailut olivat tyypillisesti kolmivaiheisia. Kilpailutuksen ensimmäiselle kierrokselle osallistumiseen ei liittynyt ilmoittajan mukaan erityisiä kustannuksia, mutta toiselle ja kolmannelle kierrokselle osallistuminen edellytti yksityiskohtaisen tarjouksen laatimista. Tarjouskilpailun kolmannessa eli viimeisessä vaiheessa ostaja neuvotteli vain kahden tarjoajan kanssa. Ilmoittajan mukaan kilpailu kolmannella kierroksella muistutti teoreettista *second price* -huutokauppaa, jossa tarjoajilla oli käsitys toistensa tarjouksista ja tarjottujen tuotteiden arvosta ostajalle.

tarjouskilpailut parhaiten mallinnettavissa *first price sealed bid* vai *second price* -huutokauppoina.⁴⁶

152. *Second price* -huutokaupoissa hintataso määräytyy edellä kuvatusti toiseksi alhaisimman tarjouksen perusteella. Kun tarjoavilla yrityksillä oletetaan olevan käytössään hyvin luotettavat tiedot kilpailijoidensa tarjouksista, yritysten, jotka katsovat oman voittotodennäköisyytensä olevan matala, on optimaalista asettaa tarjouksensa hyvin lähelle omia kustannuksiaan. Teoriassa voittotarjous on siten yhtä suuri kuin toiseksi alhaisimman tarjouksen tehneen yrityksen kustannukset hankkeen toteutuksesta. Yrityskaupan vaikutukset rajoittuvat sen vuoksi *second price* -huutokauppamarkkinoilla tarjouskilpailuihin, joissa toisen osapuolen kustannukset ovat alhaisimmat ja toisen osapuolen toiseksi alhaisimmat kaikista osallistujista. Yrityskaupan seurauksena keskittymän kannattaa tarjota yrityskaupan jälkeen hintaa, joka juuri ja juuri alittaa sen yrityksen tarjouksen, jonka kustannukset ovat kolmanneksi alhaisimmat. Toisin sanoen yrityskaupan vaikutuksesta hintataso kohoaa toiseksi alimpien kustannusten tasolta kolmanneksi alimpien kustannusten tasolle.⁴⁷
153. Teoreettisen viitekehityksen valinnalla, eli käytännössä valinnalla *first price sealed bid* -mallin ja *second price* -mallin välillä, on keskeinen merkitys yrityskaupan vaikutusarvioinnissa sovellettavien käytännön työkalujen kannalta. Tarjouskilpailuihin liittyvä aineisto voi mahdollistaa sekä osapuolten välisen kilpailun läheisyyden että yrityskaupan varsinaisten hintavaikutusten arvioimisen.
154. KKV:n näkemyksen mukaan viraston tarjoustietokannan tarjouskilpailut muistuttavat piirteiltään pääsääntöisesti *first price* -huutokauppoja. Tarjoustietokannan sisältämistä tarjouskilpailuista 85 prosenttia on julkisen hankintayksikön järjestämiä. KKV:n selvitysten mukaan valtaosa julkisten hankintayksikköjen järjestämistä tarjouskilpailuista sisältää yhden varsinaisen tarjouskierroksen. Vaikka esimerkiksi rajoitetulla hankintamenettelyllä toteutettuihin tarjouskilpailuihin saattaa liittyä esikarsintavaihe, jossa hankintayksikkö pyytää varsinaisia tarjoajia vain osalta kiinnostuksensa ilmoittaneista yrityksistä, tarjouskilpailuihin ei tavallisesti sisälly sen kaltaista viimeisen vaiheen neuvotteluprosessia, jonka voitaisiin ajatella edellä kuvatusti muistuttavan *second price* -huutokauppaa.

⁴⁶ KKV on tarkastellut osapuolten voittaneiden ja hävinneiden tarjousten hintakustannusmarginaaleja teiden kunnossapidon markkinoita koskevassa analyysissään (ks. kohdat 253–256).

⁴⁷ Mikäli tarjoajat eroavat toisistaan kustannustensa lisäksi myös sen suhteen, kuinka paljon ostaja arvostaa yritysten tarjoamia tuotteita, yrityskaupan kilpailuvaikutukset ovat hieman monimutkaisemmat kuin edellä on kuvattu. Tällaisilla *second price* -huutokauppamarkkinoilla ostaja voi kilpailuttaa tarjoajia toisiaan vastaan siten, että voittotarjous laskee niin alhaiseksi, ettei toiseksi paras tarjoaja pysty enää kannattavasti tarjoamaan voittotarjoustaan vastaavaa ylijäämää (tuotteen ostajalle antaman arvon ja tarjoushinnan välinen erotus) ostajalle. Voittotarjous asettuu tällöin tasolle, joka vastaa toiseksi sijoittuneen yrityksen ostajalle tarjoamaa ylijäämää.

155. Toisin sanoen valtaosassa KKV:n tarjousaineiston kilpailutuksia yritykset ovat jättäneet suljetun tarjouksen ilman luotettavaa tietoa muista osallistujista tai näiden jättämien tarjousten hintatasosta. Tästä syystä KKV:n näkemyksen mukaan tarjoustietokantaa tulee analysoida ensisijaisesti tavalla, joka on johdonmukainen *first price sealed bid* -huutokauppamallin kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa lähinnä sitä, että yrityskaupan mahdolliset kilpailuvaikutukset eivät rajoitu pelkästään niihin tarjouskilpailuihin, joissa osapuolet olisivat sijoittuneet ensimmäiselle ja toiselle sijalle, vaan mahdollisten vaikutusten voidaan olettaa ulottuvan kaikkiin tarjouskilpailuihin, joihin osapuolet osallistuisivat. Vaikutusarvioinnin lopputulos huomioon ottaen kyseisellä seikalla ei ole kuitenkaan varsinaisesti vaikutusta analyysin johdopäätöksiin.

8.1.6 Tarjouskilpailuiden analysoinnissa käytetyt menetelmät

156. Kuten tavanomaisilla differoitujen tuotteiden markkinoilla⁴⁸, yrityskaupan vaikutukset osapuolten hinnoittelukannustimiin tarjouskilpailumarkkinoilla riippuvat siitä, kuinka läheisiä kilpailijoita osapuolet ovat toisilleen. Kilpailun läheisyydellä tarkoitetaan tässä sitä, kuinka suuren osan odotetusta myynnistä toinen osapuoli pystyy kaappaamaan toisen osapuolen nostaessa hintojaan.⁴⁹ Kilpailun läheisyyttä tarjouskilpailumarkkinoilla voidaan mitata esimerkiksi tarkastelemalla, kuinka usein osapuolet ovat kohdanneet toisensa tarjouskilpailuissa. Myös KKV on suorittanut käsillä olevassa tapauksessa kuvatun kaltaisen osallistumisanalyysin (*participation analysis*).
157. Se, että kaksi yritystä osallistuvat usein samoihin tarjouskilpailuihin, ei kuvaa kuitenkaan välttämättä riittävällä tavalla yritysten toisilleen luomaa kilpailupainetta. Osallistumisen lisäksi kilpailijan on myös menestyttävä kyseisissä tarjouskilpailuissa eli vaikutettava todennäköisyyteen, jolla toinen yritys voittaa tarjouskilpailuissa. KKV:n tarjoustietokannan avulla on mahdollista tutkia, miten toisen osapuolen läsnäolo tarjouskilpailuissa on vaikuttanut toisen osapuolen voittotodennäköisyyteen. Käytännössä kuvatun kaltaisessa *win/loss*-analyysissä verrataan osapuolten voittotodennäköisyyttä kilpailutuksissa, joihin molemmat ovat osallistuneet, kilpailutuksiin, joissa vain toinen osapuoli on ollut läsnä.
158. Koska voittotodennäköisyyksiin vaikuttavat todennäköisesti myös muut tekijät kuin tietyn kilpailijan läsnäolo, voittotodennäköisyyksiä on yleensä perusteltua selittää regressiomallin avulla. Käsillä olevassa tapauksessa KKV:n käytössä ei ollut riittävän laadukasta tilastoaineistoa, joka olisi mahdollistanut *win/loss*-analyysin suorittamisen regressioanalyysillä. Tästä

⁴⁸ Ks. esim. KKV:n päätös asiassa dnro 423/14.00.10/2013 Altor Fund III (via Elixia Holding IV AS) / Trygheds-Gruppen smb (”Elixia/SATS”).

⁴⁹ Ero tarjouskilpailumarkkinoiden ja tavanomaisten markkinoiden välillä liittyy nimenomaan siihen, että tarjouskilpailumarkkinoilla tarjoushintojen nostaminen laskee odotettua myyntiä, kun taas tavanomaisilla markkinoilla hintojen nosto laskee tosiasiallista myyntiä. Tarjouskilpailumarkkinoilla toinen osapuoli voi voittaa odotettua myyntiä hintoja nostavalta osapuolelta juuri sen vuoksi, että sen todennäköisyys voittaa tarjouskilpailuja kasvaa.

syystä tuloksia tulkittaessa on otettava huomioon, että mikäli toisen osapuolen osallistumispäätökset ovat korreloituneet sellaisten tekijöiden kanssa, jotka vaikuttavat myös toisen osapuolen voittotodennäköisyyteen, edellä kuvatun yksinkertaisen keskiarvovertailun tulokset saattavat olla vääristyneitä.

159. Vaikka rakentamisen alan tarjouskilpailut ovat KKV:n näkemyksen mukaan parhaiten luonnehdittavissa *first price* -huutokauppoina, virasto on kuitenkin tarkastellut myös sitä, kuinka usein osapuolet ovat sijoittuneet ensimmäiselle ja toiselle sijalle tarjoustietokannan sisältämissä tarjouskilpailuissa (*runner up* -analyysi). Kuten edellä on todettu, *second price* -huutokauppa-markkinoilla yrityskaupan vaikutusten oletetaan liittyvän vain tarjouskilpailuihin, joissa osapuolet ovat sijoittuneet ensimmäiseksi ja toiseksi. Historiallisen tarjouskilpailuaineiston voidaan ajatella antavan kuvan myös siitä, kuinka usein näin olisi tapahtunut myös siinä vaihtoehdoisessa kehityksessä, jossa yrityskauppaa ei olisi tapahtunut.
160. Osapuolten sijoittumista ensimmäiseksi ja toiseksi mittaavan niin sanotun *runner up* -analyysin taustalla on siten oletus, jonka mukaan yrityskaupan vaikutukset ovat sitä suuremmat, mitä useammin osapuolet ovat sijoittuneet samassa tarjouskilpailussa ensimmäiselle ja toiselle sijalle. *Runner up* -analyysin tuloksia on kuitenkin tulkittava varovasti. Analyysin taustalla on epärealistinen oletus, jonka mukaan tarjoajat tietävät ennen tarjouskilpailua, mitkä kaksi yritystä tulevat sijoittumaan tarjouskilpailussa ensimmäiseksi ja toiseksi.⁵⁰ Tosiasiassa tarjouskilpailuihin osallistuu kuitenkin useampia kuin kaksi yritystä juuri siitä syystä, että yritykset arvioivat niillä olevan mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu. Tästä syystä myös sellaisten yritysten välinen yrityskauppa, jossa osapuolet ovat harvoin sijoittuneet ensimmäiseksi ja toiseksi, saattaa vaikuttaa tarjoushintoihin, mikäli voidaan olettaa, että aiempi menestys tarjouskilpailuissa ei ennusta riittävällä tavalla sitä, kuinka osapuolet menestyisivät tulevissa tarjouskilpailuissa. Joka tapauksessa *runner up* -analyysi voidaan tulkita myös yleisemmin keinona mitata osapuolten välistä kilpailun läheisyyttä. Menestyminen samoissa tarjouskilpailuissa voi viitata siihen, että yritysten kilpailuedut ovat ainakin jossain määrin saman kaltaisia, minkä vuoksi toisen yrityksen voidaan ajatella pystyvän kaappaamaan suhteellisesti suuren osuuden toisen yrityksen hinnannostosta aiheutuvasta myynnin menetyksestä.
161. Teiden kunnossapidon markkinoilla KKV on toteuttanut regressioanalyysin, jossa tarjouskilpailuiden hintatasoa on selitetty tarjoajien lukumäärällä. Analyysin tulosten perusteella on mahdollista muodostaa arvio yrityskaupan hintavaikutuksista. Muilla yrityskauppaan liittyvillä markkinoilla vastaava vaikutusarviointi ei ollut aineistorajoitteista johtuen mahdollinen. Teiden kunnossapidon osalta virastolla oli käytössään täydellinen tarjousaineisto

⁵⁰ Komission päätös asiassa M. 7278 – *General Electric/Alstom* ja OFT (2007): Markets with bidding processes. Economic discussion paper.

sekä erityisesti joukko hankkeiden kustannustasoon liittyviä selittäviä muuttujia, jotka mahdollistivat regressioanalyysin toteuttamisen luotettavalla tavalla.

8.2 Infrarakentaminen

8.2.1 Johdanto

162. Infrarakentamisella tarkoitetaan kaikkea sellaista rakentamista, joka tuottaa ja pitää yllä kaiken muun rakennetun ympäristön talonrakentamista lukuun ottamatta. Infrarakentamiseen kuuluu ensinnäkin maa- ja vesirakentaminen, jolla tarkoitetaan liikenneväylien (maantie, yksityistie, rata, katu ja vesitie), energihuollon, vesihuollon, tietoliikenneverkoston sekä ympäristötöiden suunnittelua, rakennuttamista, rakentamista, kunnossapitoa, ylläpitoa ja hoitoa. Lisäksi infrarakentamiseen kuuluvat talonrakentamisen aluerakenteet, talojen ulkoalueiden hoito, kaivosten avaamiseen liittyvät maarakennustyöt sekä tuulivoimaloiden perustamiseen liittyvät maarakennustyöt.⁵¹
163. Edellä esitetty infrarakentamisen määritelmä ei kuitenkaan ole täsmällinen, eikä rajanveto talonrakentamisen ja infrarakentamisen välillä ole viraston selvitysten perusteella yksiselitteistä. Tämä johtuu esimerkiksi siitä, että infrarakentamiseen luetaan lähtökohtaisesti mukaan talonrakentamisen aluerakenteet. KKV on tarkastelussaan ottanut huomioon talonrakentamisen aluerakennehankkeet siltä osin, kun tilaaja on kilpailuttanut hankkeet erillisinä pääurakoina.⁵²
164. Eräissä rakentamisen hankkeissa voidaan myös katsoa olevan sekä infra- että talonrakentamisen piirteitä. Tällaiset hankkeet on viraston tarkastelussa käsitelty joko infrarakentamisen hankkeina tai talonrakentamisen hankkeina niiden pääasiallisten piirteiden perusteella. Esimerkiksi maanalaiset talonrakennushankkeet on luettu talonrakentamisen hankkeiksi, vaikka ne pitäisivät sisällään merkittävässä määrin infrarakentamiseen kuuluvaa työtä, kuten louhintaa.⁵³ Lisäksi, kuten edellä kohdassa 138 on todettu, viraston tarkastelun keskiössä ovat infrarakentamisen kilpailu-urakat. Tarkastelun ulkopuolelle on siten rajattu omaperusteinen rakentaminen sekä aliurakointi.

⁵¹ Eero Nippalan muistio KKV:lle, 16.9.2017. Ks. myös *Vainio, Terttu – Nippala, Eero: Infrarakentaminen muutoksessa*, 18.12.2013.

⁵² KKV:n tarkastelussa on siten infrahankkeena huomioitu esimerkiksi Olympiastadionin perusparannuksen maanrakennusurakka, jonka Helsingin kaupunki on kilpailuttanut erillisenä pääurakkana. Stadionin perusparannusurakka on puolestaan huomioitu talonrakentamisen hankkeena. Sen sijaan SRV:n kilpailuttamaa Tampereen kannen maarakennustöiden urakkaa ei ole tarkastelussa otettu huomioon, sillä kyseessä on Tampereen kannen kokonaishankkeen aliurakka ja Tampereen Kansi on kokonaisuudessaan huomioitu talonrakentamisen hankkeena.

⁵³ Esimerkiksi sairaalahankkeissa rakennetaan usein maanalaisia tiloja esimerkiksi kuvantamiselle ja sädehoitolle.

165. Infrarakentamiseen kuuluu myös teiden kunnossapito. Kuten edellä on todettu, teiden kunnossapidon markkinoiden osalta virastolla oli käytössään muita tarjousmarkkinoita yksityiskohtaisempi ja laajempi aineisto, joka on mahdollistanut yrityskaupan hintavaikutusten arvioinnin ekonometrisesti. Tästä syystä teiden kunnossapitoa on tarkasteltu erikseen jäljempänä luvussa 8.3. Teiden kunnossapidon hankkeita ei ole sisällytetty infran uudisrakentamisen markkinoiden tarkasteluun.
166. Virasto on lisäksi luvussa 8.2.3 kuvatulla tavalla erikseen selvittänyt yrityskaupan kilpailuvaikutuksia kahdessa infrarakentamisen erikoistyölajissa: stabiloinnissa ja kallio- ja kaivosrakentamisessa. Kyseisten erikoistyölajien erillistarkastelua on puoltanut ensinnäkin niiden edellyttämä erityiskalusto sekä osapuolten muita rakentamisen markkinoita korkeammat markkinaosuudet. Toiseksi erillistarkasteluun ovat vaikuttaneet eräiden tilaajatahojen virastolle esittämät kommentit keskittymän aiheuttamista potentiaalisista kilpailuongelmista kyseisissä työlajeissa.
167. Jäljempänä luvussa 8.2.2.1 tarkastellaan ensin infran uudisrakentamisen markkinaa rakenteellisesti markkinaosuuksien ja keskittymisindeksien perusteella. Tämän jälkeen luvussa 8.2.2.2 arvioidaan kilpailun läheisyyttä viraston toteuttaman tarjousanalyysiin pohjalta. Lopuksi luvussa tarkastellaan yrityskaupan kilpailuvaikutuksia stabiloinnissa ja kallio- ja kaivosrakentamisessa.

8.2.2 Uudisrakentaminen

8.2.2.1 Rakenteellinen tarkastelu

Rakennushankkeiden arvon kohdentaminen

168. Tarkastellakseen infrarakentamisen markkinoilla toimivien yritysten markkinaosuuksia virasto on kerännyt edellä kohdissa 132 ja 133 kuvatun projektitietokannan. Koska kyseistä tietokantaa hyödynnetään ensisijaisesti markkinaosuuksien arviointiin, on tärkeää, että hankemuodon ja toteuttamistavan mahdolliset erityispiirteet otetaan huomioon liikevaihdon kohdentamisessa.
169. Suurin osa projektitietokannan hankkeista on toteutettu edellä luvussa 6.4 käsiteltynä kokonaisvastuu- tai KVR-urakkana, joissa tilaaja tekee yhden rakennusurakoitsijan kanssa sopimuksen koko hankkeen toteuttamisesta. Tällöin hankinnan arvona tietokannoissa käytetty voittanut tarjous vastaa liikevaihtoa, joka rakennusurakoitsijalle kyseisen projektin toteuttamisesta seuraa. Rakentamisen markkinoilla käytetyistä hankemuodoista allianssi- ja elinkaarihankkeet edellyttävät kuitenkin laajempia sopimusjärjestelyjä, minkä virasto on huomionnut liikevaihdon kohdentamisessa.

170. Allianssimallilla toteutettujen hankkeiden osalta virasto on huomionnut niiden koostuvan kahdesta erillisestä vaiheesta, suunnitteluvaiheesta ja toteutusvaiheesta. Suunnitteluvaiheen aikana tilaaja voi päättää olla tekemättä varsinaista toteutusvaihetta. Niissä tietokantojen allianssihankeissa, joissa toteutusvaihe on alkanut vuosina 2012–2017, on käytetty hankkeen suunnittelu- ja toteutusvaiheesta muodostuvaa kokonaisarvoa. Mikäli hanke on ollut vasta suunnitteluvaiheessa, virasto on tehnyt vaihtoehtoisia tarkasteluja yhtäältä siten, että rakennusurakoitsijalle on kohdennettu vain suunnitteluvaiheen osuus sekä toisaalta siten, että urakoitsijalle on kohdennettu suunnitteluvaiheen arvon lisäksi myös toteutusvaiheen arvioitu osuus.
171. Elinkaarimallilla toteutettujen hankkeiden osalta virasto on huomionnut niille olevan ominaista se, että rakennusurakoitsija vastaa paitsi rakennusurakasta myös kunnossapidosta sekä jossain tapauksissa järjestää myös hankkeen rahoituksen. Elinkaarihankeiden osalta virasto on ottanut tarkastelussaan huomioon ainoastaan rakennusurakan arvon jättäen siten tarkastelun ulkopuolelle rahoituksen ja kunnossapidon osuudet.
172. Virasto on myös ottanut huomioon sen, että eräissä rakennushankeissa toteuttajana on yhden rakennusurakoitsijan sijaan ollut kahden tai useamman urakoitsijan hankkeen toteuttamista varten muodostama työyhteisöliittymä. Työyhteisöliittymille on ominaista se, ettei niissä harjoiteta elinkeinotoimintaa yhteiseen lukuun, vaan yhtymän jäsenet harjoittavat kukin omaa elinkeinotoimintaansa yhdistäen väliaikaisesti siihen kuuluvia toimintoja toistensa kanssa.
173. Kohdentaakseen työyhteisöliittymän toteuttamasta projektista oikean osuuden kullekin yhteenliittymän jäsenelle virasto on käynyt läpi työyhteisöliittymäsopimukset tietokannoissa olevista hankkeista. Siltä osin, kun virastolla ei ollut käytettävissä työyhteisöliittymäsopimusta, hankkeen arvo on jaettu tasaosin työyhteisöliittymän osapuolten kesken.⁵⁴ Mikäli työyhteisöliittymään on rakennusurakoitsijoiden lisäksi kuulunut rakennushankkeen suunnitteluun erikoistuneita yrityksiä, virasto on ottanut huomioon ainoastaan rakennusurakoitsijoiden osuuden hankkeen arvosta ja jättänyt suunnitteluyritysten osuuden tarkastelun ulkopuolelle.

Markkinoiden jakaminen hankeeseen perusteella

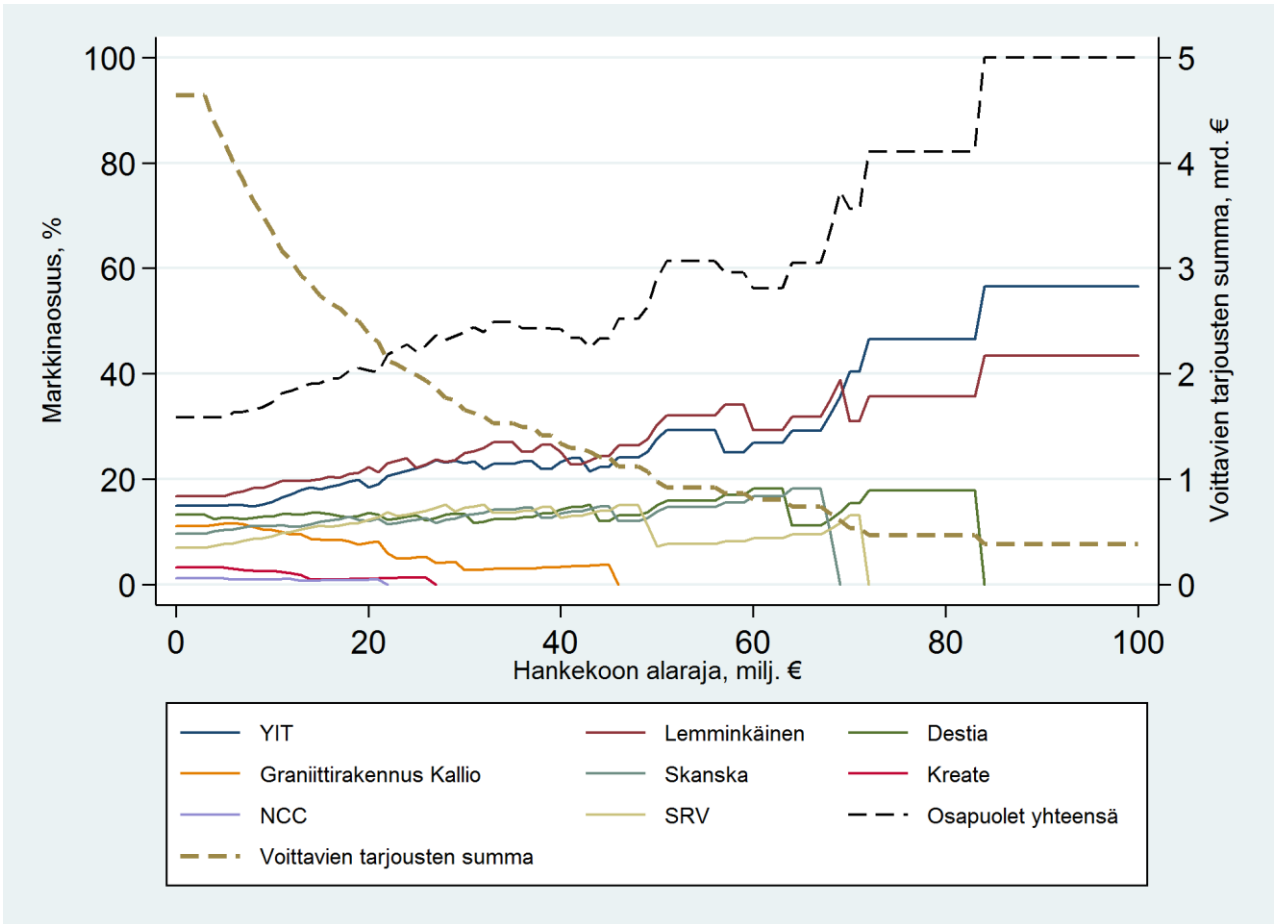
174. KKV:n rakenteelliseen tarkasteluun on liittynyt keskeinen kysymys siitä, voidaanko markkinoita jakaa edelleen alamarkkinoihin hankeeseen perusteella. Virasto on tarkastellut kysymystä määrittämällä projektitietokannan sisältämien hankkeiden arvolle alarajan, jota nostetaan vähitellen. Näin pystytään liukuvasti tarkastelemaan, miten yritysten markkinaosuudet muuttuvat hankeeseen kasvaessa.

⁵⁴ Esimerkiksi kahden yhtiön muodostamassa työyhteisöliittymässä molemmille on allokoitu 50 % hankkeen arvosta.

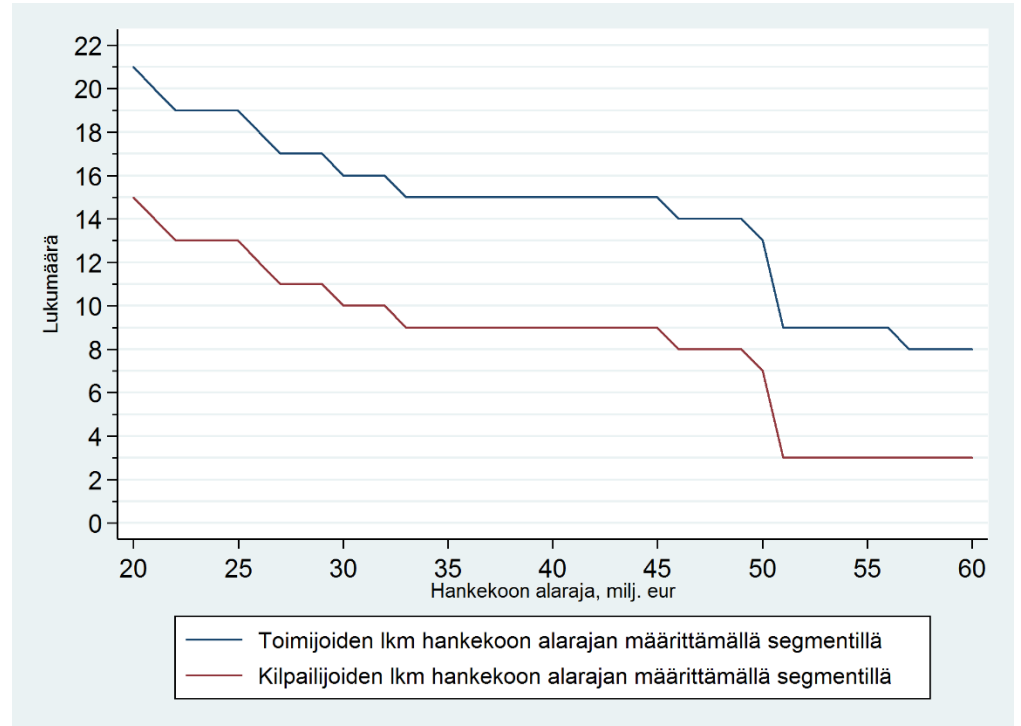
175. Yrityskaupan ilmoittajat ovat edellä luvussa 7.1.3 kuvatussa toisessa vaihtoehdoisessa markkinamäärittelyssään tarkastellut erikseen yli 30 miljoonan euron arvoisia ja alle 30 miljoonan euron arvoisia talonrakentamisen ja infrarakentamisen projekteja. Markkinatoimijat ovat esittäneet virastolle eriäviä näkemyksiä siitä, minkä suuruisiin projekteihin liittyy erityispiirteitä, jotka puoltavat niiden erillistarkastelua. Yhtäältä on esitetty, että yli 10–15 miljoonan euron arvoisia projekteja tulisi tarkastella erikseen, kun taas toisaalta on katsottu, että raja-arvon tulisi olla 50 miljoonaa euroa. Komissio on ratkaisukäytännössään pitänyt mahdollisena, että rakentamisen markkinoilla tarkasteltaisiin erikseen 25 miljoonan euron arvoisia sekä 50 miljoonan euron arvoisia hankkeita.⁵⁵ Viraston näkemyksen mukaan asian arvioinnin kannalta on perusteltua tarkastella erikseen hankkeita, joiden arvo on vähintään 20 miljoonaa euroa.
176. Infrarakentamisen markkinaosuuksia ja niiden suhdetta käytettyyn hankkoon alarajaan on havainnollistettu kaaviossa 2 kahdeksan merkittävän infrarakentamisen markkinalla toimivan yrityksen osalta. Kaaviosta nähdään, että yrityskaupan seurauksena syntyvän keskittymän markkinaosuus (kuvattu katkoviivalla) kasvaa sitä mukaa, kun tarkasteltavien hankkeiden joukon keskimääräinen koko kasvaa suuremmaksi. Kaavio sisältää myös käyrän, joka kuvaa hankkeiden arvon jakaumaa. Käyrän perusteella yli 20 miljoonan euron hankkeet vastaavat noin puolta infrarakentamisen markkinoiden kokonaisarvosta.
177. Virasto on tarkastellut projektitietokannan perusteella kilpailijoiden lukumäärää infrarakentamisen markkinoilla. Virasto on asettanut tarkasteltavien hankkeiden koolle askeleittain kasvavan alarajan edellä kohdassa 174 kuvatulla tavalla. Kuten kaaviosta 3 ilmenee, hankkeiden koon kasvaessa yli 50 miljoonan euron kilpailijoiden lukumäärä vähenee merkittävästi. Tämä osoittaa, että useat yritykset, jotka ovat menestyksekkäästi voittaneet alle 50 miljoonan euron hankkeita, eivät ole onnistuneet voittamaan tarjouskilpailuja tämän rajan ylittävistä hankkeista.
178. Taulukossa 1 kuvataan infrarakentamisen markkinalla toimivan yritysjoukon profiilin muuttumista 50 miljoonan euron molemmin puolin niin, että segmentissä aktiivisten yritysten voittamien hankkeiden lukumäärä raportoidaan 45 ja 55 miljoonan euron hankkoon alarajoille. Kilpailijoiden lukumäärä pienenee tällä välillä yhdeksästä kolmeen, mikä puoltaa yli 50 miljoonan euron arvoisten hankkeiden tarkastelemista erikseen omana segmenttinään. Näin ollen markkinaosuustarkastelu infrarakentamisen markkinoilla on suoritettu siten, että 3–20, 20–50 ja yli 50 miljoonan euron arvoiset hankkeet muodostavat kukin oman segmenttinsä.

⁵⁵ Ks. esim. komission päätökset asioissa M.3864 *Fimag/Züblin* ja M.3754 *Strabag/Dywidag*.

Kaavio 2: Keskeisten infrarakentamisessa toimivien yhtiöiden markkinaosuudet vaihtoehtoisilla hankekoon alarajoilla



Kaavio 3: Markkinatoimijoiden ja kilpailijoiden lukumäärä infrarakentamisen markkinalla hankekoon alarajan funktiona⁵⁶



Taulukko 1: Infrarakentamisen markkinalla toimivan yritysjoukon profiili eri hankekoon alarajoilla (45 ja 55 MEUR)⁵⁷

Hankekoon alaraja 45 miljoonaa euroa		Hankekoon alaraja 55 miljoonaa euroa	
Yritys	Hankkeiden lkm	Yritys	Hankkeiden lkm
Lemminkäinen	3	Lemminkäinen	3
YIT	2	YIT	2
Skanska	3	Destia	2
SRV	3	Skanska	2
Destia	2	SRV	1
RTA Yhtiöt Oy	1		
GRK	1		

⁵⁶ Kilpailijaksi virasto on tässä yhteydessä katsonut yrityksen, jolla on hankkeen alarajan ylittävällä markkinan osalla joko itsenäisesti voitettuja hankkeita tai hankkeita, jotka se on voittanut osana sellaista työyhteenliittymää tai allianssia, jossa kumpikaan osapuolista ei ole osallisena. Markkinatoimijaksi on katsottu tässä yhteydessä yritys, joka on joko kilpailija, yrityskaupan osapuoli tai yritys, joka on toteuttanut hankkeita osana työyhteenliittymää tai allianssia, jossa jompikumpi osapuolista on myös osallisena. Näin ollen ero markkinatoimijoiden ja kilpailijoiden lukumäärässä vastaa osapuolten ja niiden kanssa yhteistyössä toimivien yritysten yhteenlaskettua lukumäärää hankekoolle asetetun alarajan määrittämällä segmentillä.

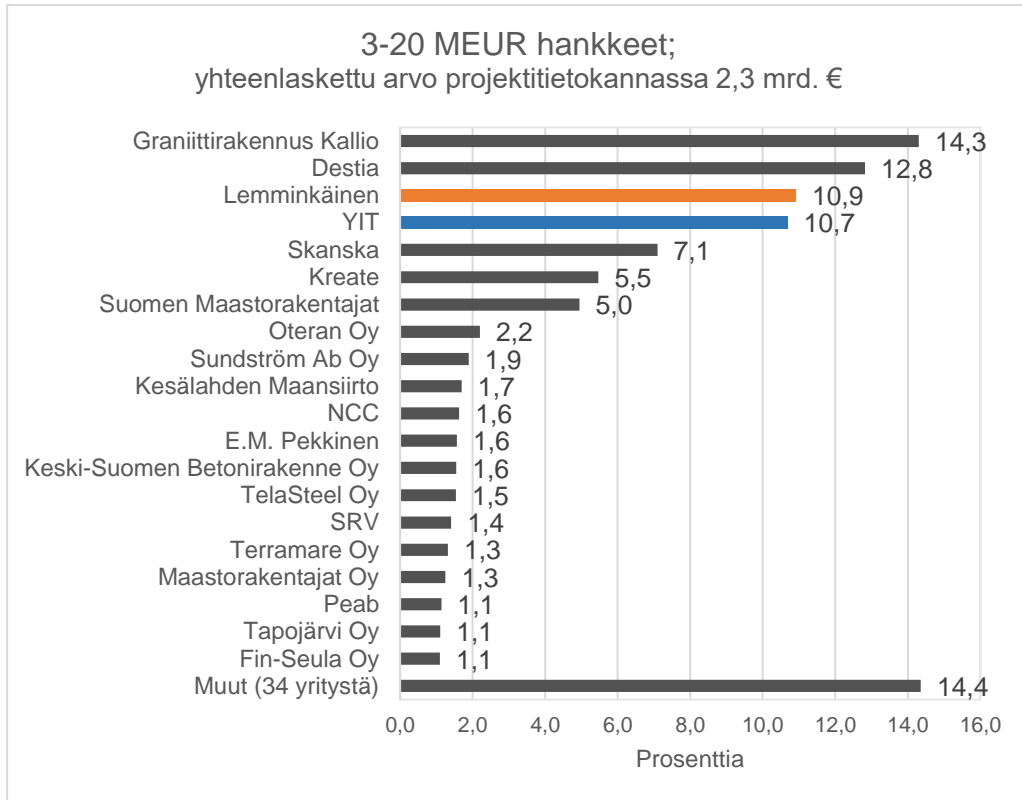
⁵⁷ Konevuori Oy, Kallionrakennus Oy, E.M. Pekkinen ja Arosystems Oy ovat voittaneet yhden hankkeen osana samaa työyhteenliittymää.

Hankekoon alaraja 45 miljoonaa euroa	
Yritys	Hankkeiden lkm
Konevuori Oy	1
Kallionrakennus Oy	1
EM Pekkinen	1
Arosystems Oy *	1

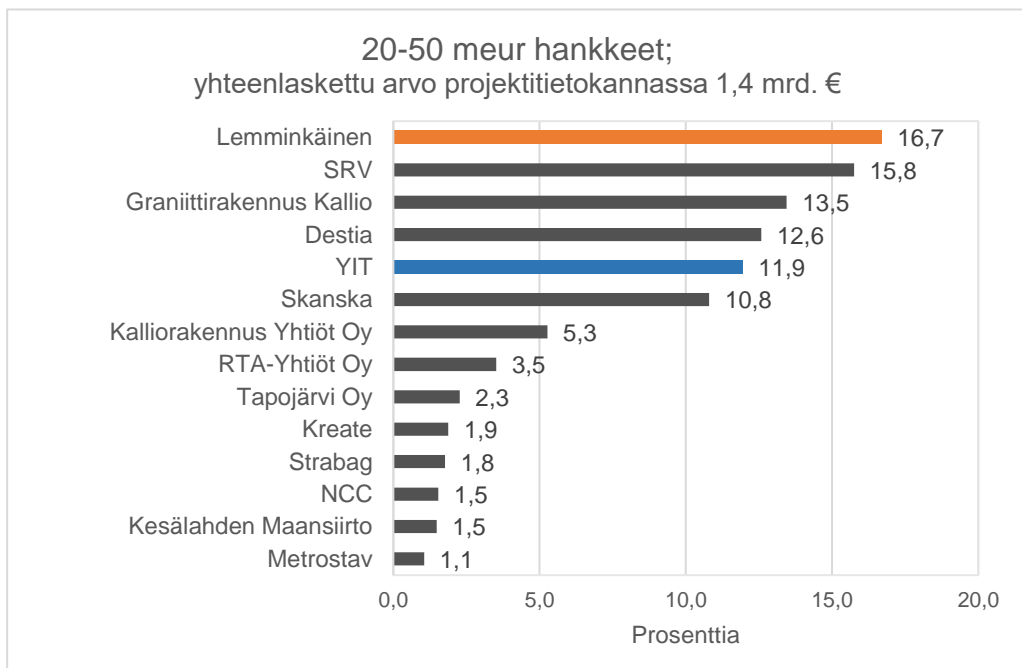
Yrityskaupan osapuolten ja kilpailijoiden markkinaosuudet

179. Viraston arviot projektitietokannan perusteella lasketuista markkinaosuuksista eri infrarakentamisen segmenteillä on raportoitu kaaviossa 4 (hankekoko 3–20 miljoonaa euroa), kaaviossa 5 (hankekoko 20–50 miljoonaa euroa) ja kaaviossa 6 (hankekoko yli 50 miljoonaa euroa).
180. Viraston projektitietokantaan perustuvan arvion mukaan YIT:n markkinaosuus 3–20 miljoonan euron kokoisten infrahankkeiden segmentissä on 11 %, Lemminkäisen 11 % ja osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus 22 %. Segmentti on varsin fragmentoitunut, suurimmista toimijoista Graniittirakennus Kallion markkinaosuus on 14 %, Destian 13 %, Skanskan 7 % sekä Kreaten ja Mastorakentajien 5 %. Segmentin kokonaisarvosta noin 14 % jakautuu 34 pienelle tai keskisuurelle yritykselle.
181. Virastonselvityksen mukaan 20–50 miljoonan euron arvoisten infrahankkeiden segmentissä YIT:n markkinaosuus on 12 %, Lemminkäisen 17 % ja osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus 29 %. Muita suurempia toimijoita tässä segmentissä ovat SRV (16 %), Graniittirakennus Kallio (14 %), Destia (13 %) ja Skanska (10 %). Lisäksi segmentissä toimii useita pienempiä yrityksiä.
182. Yrityskaupan osapuolten markkinaosuus nousee huomattavan korkeaksi, kun tarkastellaan yli 50 miljoonan euron arvoisia infrahankkeita. Tässä segmentissä YIT:n markkinaosuus on 28 %, Lemminkäisen 30 % ja osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus 58 %. Muista toimijoista Destian markkinaosuus on 15 %, Skanskan 14 % ja SRV:n 7 %.

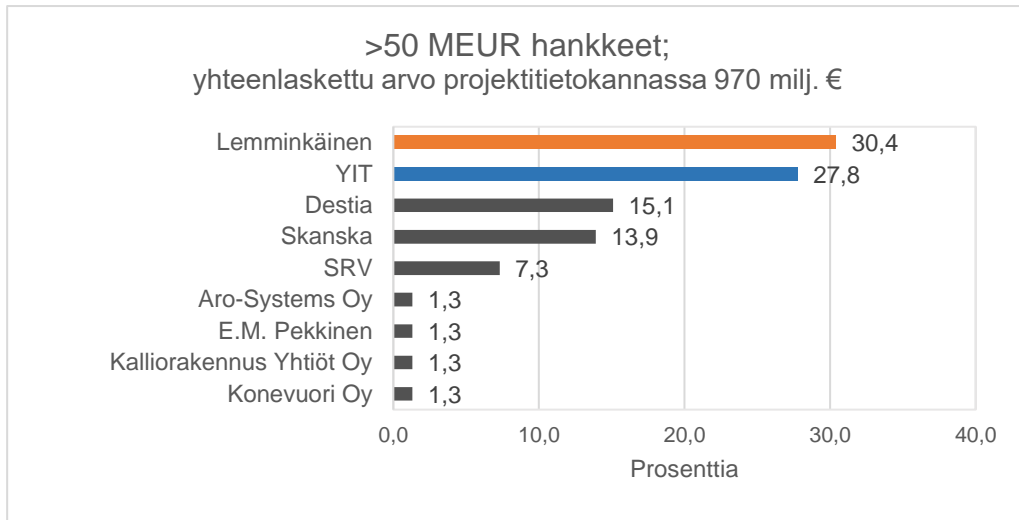
Kaavio 4: Markkinaosuudet 3–20 miljoonan euron arvoisten infrahankkeiden segmentissä



Kaavio 5: Markkinaosuudet 20–50 miljoonan euron arvoisten infrahankkeiden segmentissä



Kaavio 6: Markkinaosuudet yli 50 miljoonan euron arvoisten infrahankkeiden segmentissä



183. Virasto on täydentänyt markkinaosuusanalyysiansä tarkastelemalla lisäksi eri yritysten voittamien hankkeiden lukumäärää infrarakentamisen markkinan eri segmenteillä. Erityistä huomiota virasto on kiinnittänyt siihen, minkä verran hankkeita markkinalla toimivat yritykset ovat pystyneet voittamaan itsenäisesti sekä tarjoamalla osana työyhteensliittymiä.
184. Voitettujen hankkeiden lukumäärän tarkastelu vahvisti hankkeiden arvoon perustuvan markkinaosuustarkastelun lopputuloksen.

Herkkyysanalyysi

185. Virasto on tehnyt markkinaosuuslaskelmistaan lukuisia herkkyysanalyysijä laskelmien luotettavuuden varmistamiseksi. Analyysi on toistettu siten, että ylimmän segmentin alaraja on asetettu 50 miljoonan sijasta 40, 60 ja 70 miljoonaan euroon. Analyysi on toistettu myös niin, että markkinaosuustarkastelussa käytettävän tietokannan merkittävin yksittäinen infrahanke, Liikenneviraston tilaama ja YIT:n toteuttama E18 Hamina-Vaalimaa -elinkaarihanke, poistettiin tarkastelusta. Analyysi on tehty myös siten, että projektitietokannan sisältämien kahden vasta suunnitteluvaiheessa olevan allianssihankkeen arvoksi merkittiin pelkän suunnitteluvaiheen arvon sijaan tilaajan antama kokonaiskustannusarvio.⁵⁸

⁵⁸ Virasto käytti tässä versiossaan herkkyysanalyysistaan kahden vielä toteutusvaiheeseen etenemättömän hankkeen kohdalla tilaajan antamaa kokonaiskustannusarviota tarkistaakseen, miten viraston markkinaosuusestimaatteihin vaikuttaisi se, jos hankkeiden suunnitteluvaiheen voittaneet yritykset urakoivat myös hankkeen toteutusvaiheen. Hankkeet, joiden arvoksi korjattiin niiden kokonaiskustannusarvio, olivat Raide-Jokeri ja Vt 12 Lahden eteläinen kehätie, hankeosa 1B.

186. Lisäksi virasto on toteuttanut analyysin niin, että infrarakentamisen markkina jaettiin ainoastaan kahteen eri segmenttiin, joiden rajana käytettiin 20 miljoonan euron hankekokoa. Lopuksi markkinaosuusestimaatit tuotettiin lisäämällä aineistoon raiderakentamisen alaan kuuluviksi katsotut hankkeet ja verrattiin niitä kohdissa 180, 181 ja 182 esitettyihin viraston arvioihin osapuolten markkinaosuuksista.
187. Herkkyysanalyysit osoittavat, että viraston markkinaosuuslaskelmat 3–20 miljoonan euron sekä 20–50 miljoonan euron arvoisten hankkeiden segmenteissä eivät ole herkkiä muutoksille markkinaosuuksien laskentata-
vassa. KKV on kilpailuvaikutusten tarkastelussaan kiinnittänyt kuitenkin huomiota siihen, että suurimpien, yli 50 miljoonan euron arvoisten infra-
hankkeiden segmentissä eri toimijoiden markkinaosuudet osoittautuivat varsin herkiksi markkinaosuuksien laskentatavalle. Hankkeiden lukumäärä suurimpien infrahankkeiden segmentissä on verrattain pieni, 12 kappaletta⁵⁹, mistä johtuu, että yksittäisiä hankkeita koskevat muutokset aineiston käsittelytavoissa voivat muuttaa tuloksia huomattavasti.
188. Kun ylimmän segmentin alarajaa muutetaan 50 miljoonasta eurosta 40, 60 tai 70 miljoonaan euroon, osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus kasvaa kussakin tapauksessa 2–4 prosenttiyksikköä. Sitä vastoin, arvio osapuolten yhteenlasketusta markkinaosuudesta ylimmässä segmentissä on huomattavasti herkempi muutoksille kyseisen segmentin alarajassa: alarajan laskeminen 40 miljoonaan laskee sitä 10 prosenttiyksikköä ja alarajan nostaminen 70 miljoonaan nostaa sitä 13 prosenttiyksikköä. Herkkyysanalyysistä käy lisäksi ilmi, että osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus ylimmässä segmentissä laskee 12 prosenttiyksikköä, kun projektitietokannasta eliminoidaan sen suurin hanke, E18 Hamina-Vaalimaa. Myös raidehankkeiden sisällyttäminen mukaan tarkasteltavaan aineistoon sekä kokonaiskustannusarvion käyttäminen keskeneräisille allianssihankeille vastaavasti laskivat osapuolten yhteenlaskettua markkinaosuutta ylimmässä segmentissä 13 ja 8 prosenttiyksikköä.

Markkinoiden keskittymisaste

189. Markkinaosuuksien ohella markkinoiden yleisen keskittymistason tarkastelu voi antaa viitteitä kilpailutilanteesta. Usein käytetty keino tähän on Herfindahl-Hirschman-indeksi (HHI), joka saadaan laskemalla yhteen kaikkien markkinoilla toimivien yritysten yksittäisten markkinaosuuksien neliöt.⁶⁰ Komission suuntaviivoissa todetaan, että horisontaalisia kilpailuongelmia ei

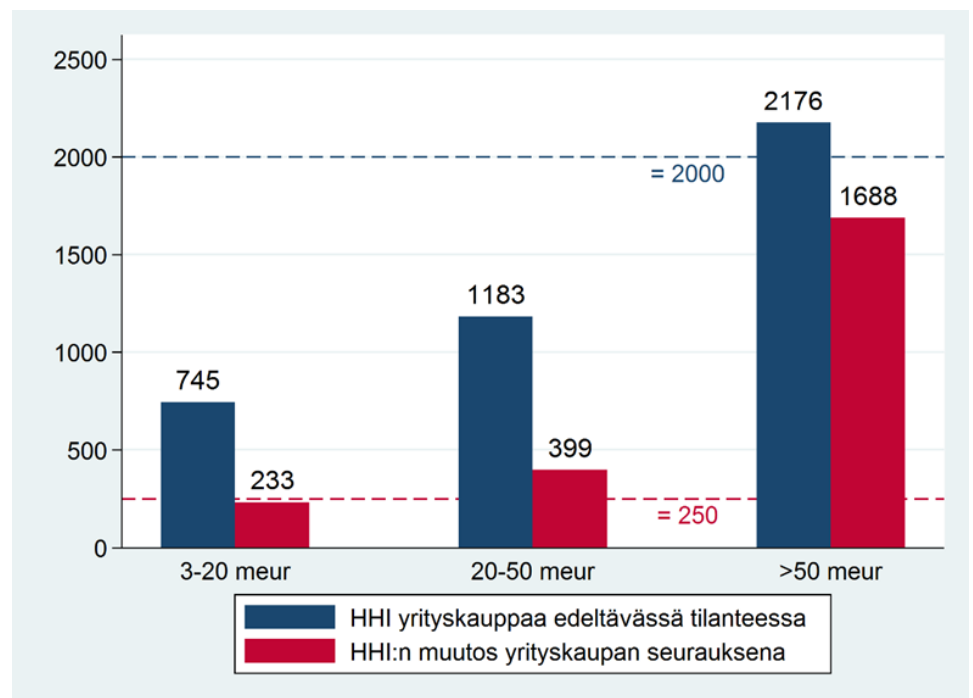
⁵⁹ Yli 50 miljoonan euron infrarakentamisen hankkeita on 12 kappaletta, kun raiderakentamisen hankkeet on rajattu pois aineistosta. Kun raiderakentamisen hankkeet sisällytetään mukaan, hankkeita on yhteensä 17 kappaletta.

⁶⁰ Esimerkiksi markkinoiden, joilla toimii viisi yritystä ja joiden markkinaosuudet ovat 40 %, 20 %, 15 %, 15 %, ja 10 %, HHI on 2550 ($40^2 + 20^2 + 15^2 + 15^2 + 10^2 = 2550$). HHI vaihtelee lähes nolasta (erittäin hajanaiset markkinat) 10000:een (kun kyseessä on täydellinen monopoli).

todennäköisesti havaita sulautumassa, jossa HHI on sulautuman jälkeen 1000-2000 ja HHI:n muutos⁶¹ alle 250, tai sulautumassa, jossa HHI on yli 2000 ja HHI:n muutos alle 150.⁶²

190. KKV on laskenut HHI-indeksille arvon infrarakentamisen markkinalla ennen yrityskauppaa sekä laskenut yrityskaupan aiheuttaman muutoksen HHI-indeksissä. KKV:n arvion mukaan HHI-indeksi ennen yrityskauppaa on 3–20 miljoonan euron hankkeissa 745, 20–50 miljoonan euron arvoisissa hankkeissa 1183 ja yli 50 miljoonan euron arvoisissa hankkeissa 2176. HHI:n muutos yrityskaupan myötä olisi 3–20 miljoonan euron arvoisten hankkeiden segmentissä 233, 20–50 miljoonan euron arvoisten hankkeiden segmentissä 399 ja yli 50 miljoonan euron arvoisten hankkeiden segmentissä 1688. Viraston laskelmien tuloksia on havainnollistettu kaaviossa 7.

Kaavio 7: Herfindahl-Hirschman -indeksi (HHI) ja HHI:n muutos infrarakentamisen markkinalla



⁶¹ HHI:llä mitattu keskittymisasteen lisääntyminen voidaan laskea riippumatta markkinoiden kokonaiskeskittymisasteesta kertomalla sulautuvien yritysten markkinaosuuksien tulo kahdella. Esimerkiksi sulautuma kahden sellaisen yrityksen välillä, joiden markkinaosuudet ovat 30 % ja 15 %, korottaisi HHI:tä 900:lla ($30 \times 15 \times 2 = 900$). Tämän menetelmän selitys on seuraava. Ennen sulautumaa yrityskaupan osapuolten osuus HHI:stä on sulautuvien yritysten markkinaosuuksien neliöiden summa: $a^2 + b^2$. Sulautuman jälkeen indeksi on markkinaosuuksien summan neliö: $(a + b)^2$, joka on yhtä kuin $a^2 + b^2 + 2ab$. HHI:n lisäys on näin ollen $2ab$.

⁶² Komission horisontaalisten sulautumien arviointia koskevat suuntaviivat, kohdat 16 ja 20.

8.2.2.2 Kilpailun läheisyys

191. KKV on tarkastellut osapuolten välistä kilpailun läheisyyttä sekä niiden toisiinsa kohdistamaa kilpailupainetta infrarakentamisen markkinoilla osallistumisanalyysin, runner-up-analyysin sekä voittoanalyysin (win/loss-analysis) avulla. Menetelmiä on kuvattu edellä luvussa 8.1.

Osallistumisanalyysi

192. Osallistumisanalyysissä on laskettu, kuinka usein osapuolet ovat osallistuneet samoihin tarjouskilpailuihin sekä toistensa että muiden kilpailijoidensa kanssa. Infrahankkeiden markkina koostuu heterogeenistä hankkeista. Kahden yrityksen toistuva osallistuminen samoihin tarjouskilpailuihin kertoo, että yritykset kilpailevat saman tyyppisistä urakoista ja kohdistavat sen vuoksi toisiinsa enemmän kilpailupainetta kuin yritykset, jotka kohtaavat toisensa harvemmin.
193. Osallistumistiheyden lisäksi KKV on tarkastellut, minkälaisiin tarjouskilpailuihin molemmat osapuolet ovat osallistuneet. Kilpailuvaikutukset ovat todennäköisempiä erityisesti, mikäli osapuolet osallistuvat yhtäaikaaisesti tarjouskilpailuihin, joissa tarjoajien lukumäärä on alhainen. Kilpailuvaikutusten taloudellinen merkittävyys riippuu puolestaan siitä, kuinka suurista hankkeista osapuolet tyypillisesti kilpailevat samanaikaisesti.
194. Osallistumisanalyysissä on noudatettu rakenteellisessa tarkastelussa käytettyä tapaa jakaa infrarakentamisen markkinat kolmeen eri osaan (3–20, 20–50 ja yli 50 miljoonaa euroa) hankkeiden kokoluokan perusteella kuin rakenteellisessa tarkastelussa. Osallistumiseksi tarjouskilpailuun on laskettu osallistuminen sekä itsenäisenä yrityksenä että osana allianssia tai työyhteenliittymää.⁶³ Analyysi perustuu KKV:n tarjoustietokannan infrarakentamisen hankkeisiin. Aineistosta on rajattu lähtökohtaisesti pois raiderakentamiseen liittyvät hankkeet. Kyseisten hankkeiden sisällyttäminen aineistoon ei muuta analyysin varsinaisia johtopäätöksiä. Taulukko 2 kuvaa osapuolten tarjousten jakautumisen eri kokoihin hankkeisiin.

Taulukko 2: osapuolten tarjousten jakautuminen infrarakentamisen tarjouskilpailuihin hankekoon mukaan 2012–2017 (lähde: KKV:n tarjoustietokanta)

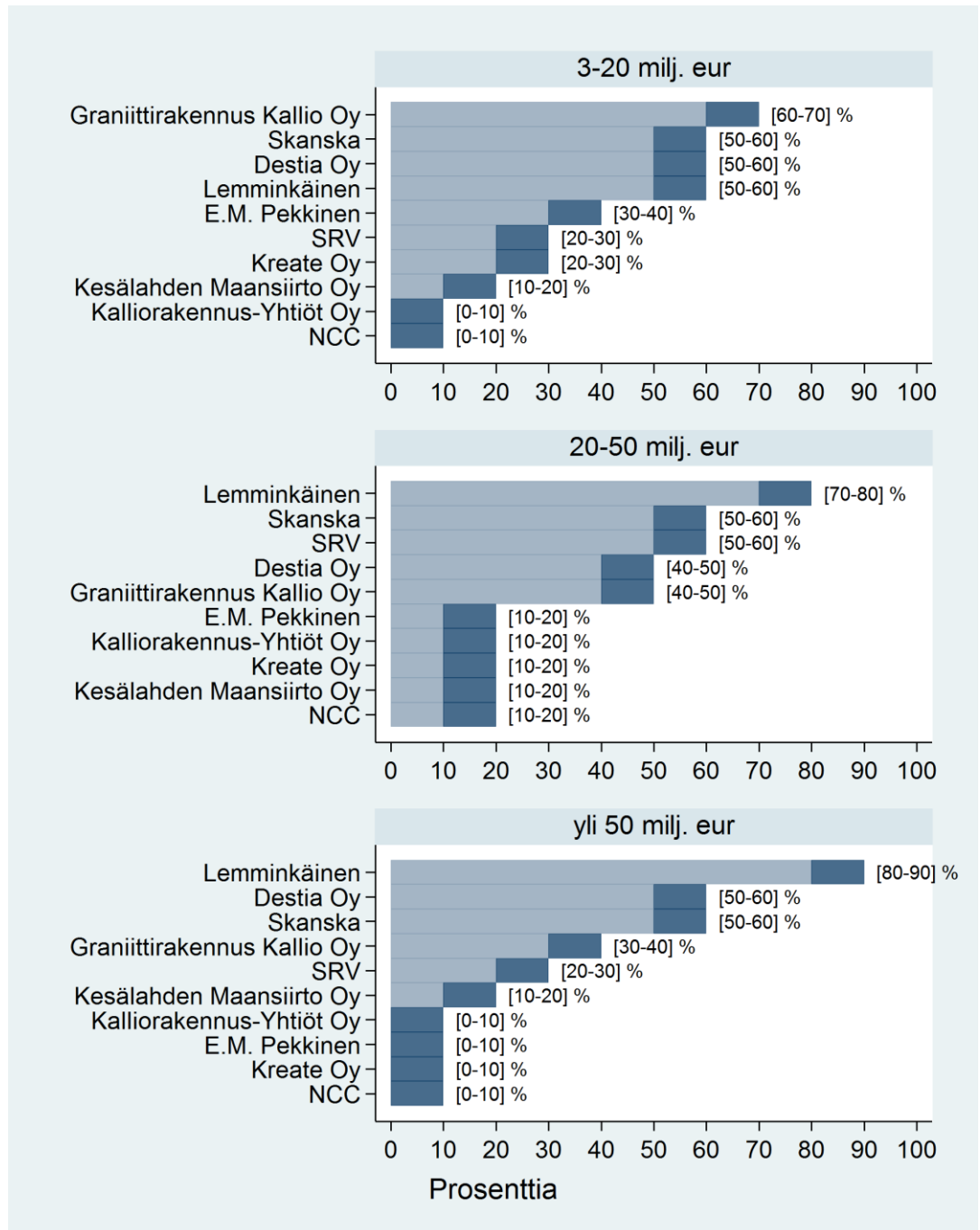
	YIT:n tarjousten lkm	%	Lemminkäisen tarjousten lkm	%
3-20m	[65–70]	[60–70]	[85–90]	[70–80]
20-50m	[20–25]	[20–30]	[25–30]	[20–30]
yli 50m	[5–10]	[10–20]	[5–10]	[0–10]
Yhteensä	[95–100]	100	[110–120]	100

⁶³ Osapuolten kilpailijoiden osalta osallistumiseksi ei ole laskettu osallistumista samaan työyhteenliittymään tai allianssiin tarkastellun osapuolen kanssa.

195. Kaavio 8 kuvaa YIT:n ja sen pääkilpailijoiden osallistumista samoihin tarjouskilpailuihin. YIT on kohdannut Lemminkäisen [50–60] prosentissa 3–20 miljoonan euron tarjouskilpailuja, joihin se (YIT) tarjosi.⁶⁴ Kaavion perusteella osapuolet kohtaavat toisensa sitä useammin, mitä suuremmasta hankkeesta on kysymys. Kokokategoriassa 20–50 miljoonaa euroa YIT kohtasi Lemminkäisen [70–80] prosentissa tarjouskilpailuja ja yli 50 miljoonan euron kategoriassa [80–90] prosentissa tarjouskilpailuja. Kaaviossa 9 on raportoitu vastaavat luvut Lemminkäisen ja sen pääkilpailijoiden osalta.

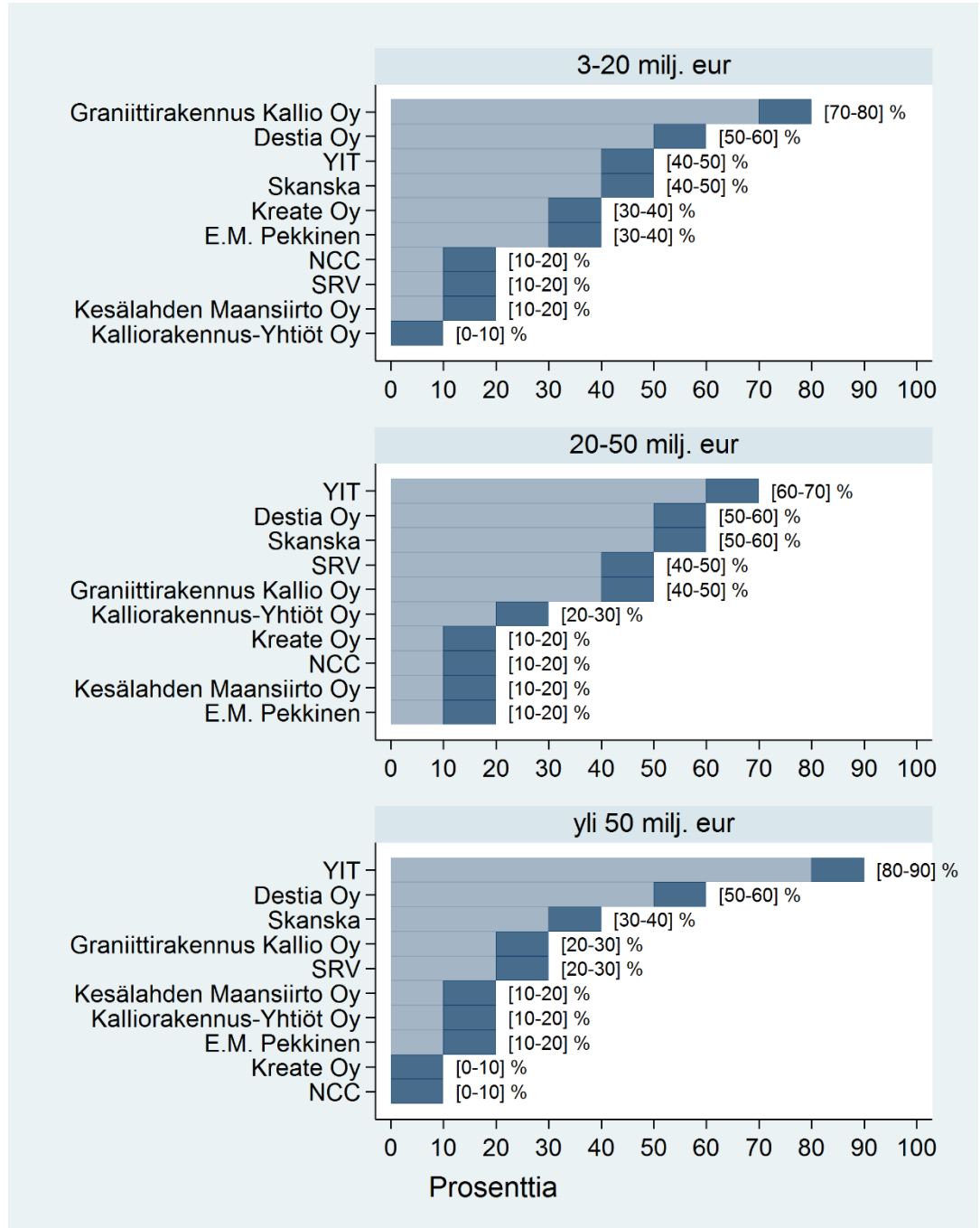
⁶⁴ Kaavioihin 8 ja 9 on poimittu erityisesti ne osapuolten kilpailijat, jotka ovat tarjonneet aktiivisesti samoihin suurempiin hankkeisiin (20–50 miljoonaa euroa ja yli 50 miljoonaa euroa). Pienimmän kokoluokan (3–20 miljoonaa euroa) osalta kaavioista puuttuu muutamia kilpailijoita, jotka ovat tarjonneet useammin samoihin kilpailutuksiin osapuolten kanssa kuin kaaviossa luetellut yritykset. Kaikkein aktiivisimpien kilpailijoiden osalta kaaviot ovat kuitenkin edustavia, eikä pienemmissä hankkeissa melko aktiivisten kilpailijoiden jättäminen pois kaavioista vaikuta analyysin johtopäätöksiin.

*Kaavio 8: YIT:n ja sen pääkilpailijoiden osallistuminen samoihin infrarakentamisen tarjouskilpailuihin vuosina 2012–2017 (lähde: KKV:n tarjoustietokanta)**



* Tummennettu alue ja sen ohessa ilmoitettu vaihteluväli kuvaavat sitä osuutta kaikista niistä infrarakentamisen tarjouskilpailuista, joihin YIT on osallistunut ja joissa YIT kohtaa kyseisen kilpailijan. Viraston tarjoustietokannan mukainen laskennallinen osuus on jossain annetulla vaihteluvälillä.

*Kaavio 9: Lemminkäisen ja sen pääkilpailijoiden osallistuminen samoihin infraraken-
 tamisen tarjouskilpailuihin vuosina 2012–2017 (lähde: KKV:n tarjoustietokanta)**



* Tummennettu alue ja sen ohessa ilmoitettu vaihteluväli kuvaavat sitä osuutta kaikista niistä infraraken-
 tamisen tarjouskilpailuista, joihin Lemminkäinen on osallistunut ja joissa Lemminkäinen kohtaa kyseisen
 kilpailijan. Viraston tarjoustietokannan mukainen laskennallinen osuus on jossain annetulla vaihteluvä-
 lillä.

196. Osallistumisanalyysin perusteella osapuolet kohtaavat 3–20 miljoonan euron infrarakentamishankkeissa käytännössä yhtä usein Destian, Skanskan ja Graniittirakennus Kallion kuin toisensa. Hankkeissa, joiden arvo oli 20–50 miljoonaa euroa, osapuolet osallistuvat keskenään useammin samoihin tarjouskilpailuihin kuin muiden kilpailijoiden kanssa. Tässäkin kokokategoriassa edellä mainitut tarjoajat sekä SRV osallistuvat kuitenkin aktiivisesti samoihin kilpailutuksiin kuin osapuolet. Kaikkein suurimmissa, yli 50 miljoonan euron hankkeissa osapuolet erottuvat osallistumisaktiivisuutensa puolesta selvästi toistensa läheisimpinä kilpailijoina.
197. Osapuolet osallistuvat samanaikaisesti kilpailutuksiin, jotka ovat keskimäärin suurempia kuin tarjouskilpailut, joihin vain toinen osapuoli osallistuu. Kilpailutusten, joihin molemmat osallistuivat, keskimääräinen arvo pääurakoitsijalle oli [20–25] miljoonaa euroa. Kilpailutusten, joihin vain YIT osallistui, keskimääräinen arvo oli [15–20] miljoonaa euroa. Lemminkäiselle vastaava luku oli [10–15] miljoonaa euroa.
198. Yrityskaupan kilpailuvaikutukset saattavat olla haitallisempia, mikäli osapuolet ovat osallistuneet samanaikaisesti erityisesti sellaisiin tarjouskilpailuihin, joissa tarjoajien lukumäärä on alhainen. Tarjoustietokannan perusteella (ks. taulukko 3) osapuolet ovat kuitenkin osallistuneet samanaikaisesti tarjouskilpailuihin, joissa tarjoajien lukumäärä on ollut keskimäärin korkeampi kuin silloin, kun vain toinen osapuolista on tarjonnut.

Taulukko 3: Osapuolten tarjoaminen samoihin tarjouskilpailuihin ja tarjoajien lukumäärän keskiarvo

Koko	Muuttuja	Vain YIT	Vain Lemminkäinen	Molemmat
3-20m	Tarjouksia	[25–30]	[45–50]	[35–40]
	<i>Tarjoajia</i>	<i>[4–5]</i>	<i>[5–6]</i>	<i>[6–7]</i>
20-50m	Tarjouksia	[5–10]	[5–10]	[15–20]
	<i>Tarjoajia</i>	<i>[3–4]</i>	<i>[4–5]</i>	<i>[5–6]</i>
yli 50m	Tarjouksia	[0–5]	[0–5]	[5–10]
	<i>Tarjoajia</i>	<i>[3–4]</i>	<i>[4–5]</i>	<i>[3–4]</i>

199. Taulukko 4 kuvaa yksityiskohtaisemmin, miten tarjoajien kokonaislukumäärä ja osapuolten osallistuminen ovat korreloineet. Osapuolet ovat olleet tarjouskilpailun ainoat osallistujat vain [0–5] tarjouskilpailussa. [Lisäksi molemmat osapuolet ovat olleet [5–10] kertaa läsnä yhtä aikaa tarjouskilpailussa, jossa on ollut vain [3–4] osallistujaa.]

Taulukko 4: Tarjoajien lukumäärä infrarakentamisen tarjouskilpailuissa, joihin toinen tai molemmat osapuolista osallistui 2012–2017 (lähde: KKV:n tarjoustietokanta)

Tarjoajia	YIT	Lemminkäinen	Molemmat	Yhteensä
2	[5–10]	[0–5]	[0–5]	[5–10]
3	[5–10]	[5–10]	[5–10]	[25–30]
4	[10–15]	[5–10]	[5–10]	[30–35]
5	[0–5]	[15–20]	[10–15]	[30–35]
6	[0–5]	[10–15]	[5–10]	[20–25]
7	[0–5]	[5–10]	[10–15]	[20–25]
8+	[0–5]	[5–10]	[10–15]	[15–20]
Yhteensä	[35–40]	[55–60]	[60–65]	[155–160]

Runner-up-analyysi

200. KKV:n runner-up-analyysissä on tarkasteltu, kuinka usein osapuolet ovat sijoittuneet saman tarjouskilpailun ensimmäiselle ja toiselle tai ensimmäiselle ja kolmannelle sijalle. Runner-up-analyysin yleisistä lähtökohdista ja sen tulosten tulkintaan liittyvistä varauksista on kirjoitettu edellä luvussa 8.1.6. Vaikka runner-up-analyysi on erityisen relevantti markkinoilla, joiden kaupankäynti muistuttaa *second price* -huutokauppaa, analyysin tuloksia voidaan tulkita myös yleisemmin kilpailun läheisyyden arvioimisen näkökulmasta. Tästä syystä virasto on tarkastellut paitsi sitä, kuinka usein osapuolet ovat olleet tarjouskilpailun ensimmäisellä ja toisella sijalla, myös sitä, kuinka usein toinen niistä on sijoittunut kolmanneksi toisen voittaessa.
201. Sekä runner-up-analyysin että seuraavassa jäljempänä esitetyn voittoanalyysin tulokset liittyvät osapuolten vuosina 2012–2017 voittamiin tarjouskilpailuihin. Taulukossa 5 on tilastoitu osapuolten voittamien tarjouskilpailujen lukumäärä eri kokokategorioissa.

Taulukko 5: Osapuolten voittamat infrarakentamisen tarjouskilpailut 2012–2017 (lähde: KKV:n tarjoustietokanta)

	YIT:n voitot	Lemminkäisen voitot	Tarjoajien lkm osapuolten voittamissa kilpailutuksissa
3-20m	[5–10]	[15–20]	[5–6]
20-50m	[5–10]	[5–10]	[4–5]
yli 50m	[0–5]	[0–5]	[3–4]
Yhteensä	[10–15]	[25–30]	[5–6]

202. Kaaviossa 10 on esitetty, kuinka usein YIT:n pääkilpailijat ovat sijoittuneet toiseksi tai kolmanneksi YIT:n voittamissa 3–20 miljoonan euron infraraken-
tamishankkeissa, joita on aineistossa yhteensä [5–10] kappaletta. Kaavio
11 sisältää vastaavat tiedot Lemminkäisen voittamista [15–20] tarjouskilpai-
lusta, joiden arvo oli 3–20 miljoonaa euroa. Kaaviot 12 ja 13 sisältävät vas-
taavan analyysin osapuolten voittamille 20–50 miljoonan euron infrahank-
keille.

*Kaavio 10: Toiseksi ja kolmanneksi sijoittuneet yritykset YIT:n voittamissa 3–20 miljoon-
nan euron infrahankkeissa 2012–2017 (lähde: KKV:n tarjoustietokanta; päätöksen jul-
kista versiota varten kaavio muutettu taulukoksi)*

	<i>Hankkeet, joissa sijoittu- nut toiseksi</i>	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut kol- manneksi</i>	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut toiseksi tai kolmanneksi</i>
GRK	[2–3]	[2–3]	[4–6]
Konevuori	[1–2]	[1–2]	[2–4]
E.M. Pekkinen	[1–2]	[1–2]	[2–4]
Lemminkäinen	[1–2]	[1–2]	[2–4]
Destia	[1–2]	[0–1]	[1–3]
SRV	[0–1]	[1–2]	[1–3]

*Kaavio 11: Toiseksi ja kolmanneksi sijoittuneet yritykset Lemminkäisen voittamissa 3–20
miljoonan euron infrahankkeissa 2012–2017 (lähde: KKV:n tarjoustietokanta; päätöksen
julkista versiota varten kaavio muutettu taulukoksi)*

	<i>Hankkeet, joissa sijoittu- nut toiseksi</i>	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut kol- manneksi</i>	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut toiseksi tai kolmanneksi</i>
Skanska	[5–6]	[1–2]	[6–8]
GRK	[3–4]	[2–3]	[5–7]
Destia	[1–2]	[3–4]	[4–6]
YIT	[1–2]	[3–4]	[4–6]
Kreate	[0–1]	[4–5]	[4–6]
E.M. Pekkinen	[1–2]	[2–3]	[3–5]
SRV	[1–2]	[1–2]	[2–4]
VR Track	[2–3]	[0–1]	[2–4]

Kaavio 12: Toiseksi ja kolmanneksi sijoittuneet yritykset YIT:n voittamissa 20–50 miljoonan euron infrahankkeissa 2012–2017 (lähde: KKV:n tarjoustietokanta; julkista versiota varten kaavio muutettu taulukoksi)

	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut toiseksi</i>	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut kolmanneksi</i>	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut toiseksi tai kolmanneksi</i>
SRV	[2–3]	[3–4]	[5–7]
Skanska	[0–1]	[0–1]	[0–2]
Destia	[1–2]	[0–1]	[1–3]
Lemminkäinen	[1–2]	[0–1]	[1–3]
Fin-Seula	[0–1]	[1–2]	[1–3]

Kaavio 13: Toiseksi ja kolmanneksi sijoittuneet yritykset Lemminkäisen voittamissa 20–50 miljoonan euron infrahankkeissa 2012–2017 (lähde: KKV:n tarjoustietokanta; julkista versiota varten kaavio muutettu taulukoksi)

	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut toiseksi</i>	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut kolmanneksi</i>	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut toiseksi tai kolmanneksi</i>
SRV	[1–2]	[2–3]	[3–5]
YIT	[1–2]	[1–2]	[2–4]
NCC	[1–2]	[1–2]	[2–4]
GRK	[1–2]	[1–2]	[2–4]
Hartela	[1–2]	[0–1]	[1–3]
Skanska	[1–2]	[0–1]	[1–3]
Lujatalo	[1–2]	[0–1]	[1–3]
Kalliorakennus-Yhtiöt	[0–1]	[1–2]	[1–3]

203. Edellä kaavioissa 10–13 esitettyjen tulosten valossa osapuolet eivät ole sijoittuneet erityisen usein toiselle tai kolmannelle sijalle tarjouskilpailuissa, jotka toinen osapuoli on voittanut. Verrattuna osapuolten markkinaosuuksiin sekä siihen, kuinka osapuolet ovat kohdanneet toisensa tarjouskilpailuissa, osapuolet eivät vaikuta kilpailevan odotettua voimakkaammin samojen tarjouskilpailujen voitosta, vaan molemmat osapuolet kohtaavat useita kilpailijoita, jotka ovat sijoittuneet vähintään yhtä usein tarjouskilpailun kärkisijoille.
204. Tarjoustietokannassa on yhteensä [10–15] yli 50 miljoonan euron infrarakennushanketta, joista YIT voitti [0–5] ja Lemminkäinen [0–5]. [YIT:n voitta-

missa tarjouskilpailuissa Lemminkäisen allianssi sijoittui toiseksi [0–5] kertaa. Lemminkäisen [0–5] voitosta YIT oli [0–5] ja Skanska [0–5] kertaa toinen.]

Voittoanalyysi

205. KKV on myös pyrkinyt tarkastelemaan tarjoustietokannan avulla, miten yrittäjäkaupan toisen osapuolen osallistuminen vaikuttaa toisen osapuolen todennäköisyyteen voittaa tarjouskilpailu. Analyysissä on verrattu yrityksen voittojen osuutta tarjouskilpailuissa, joihin tietty yritys on osallistunut, sellaisiin tarjouskilpailuihin, joissa toinen ei ollut läsnä. Tarkastelun taustalla on oletus, jonka mukaan toisilleen läheiset kilpailijat laskevat toistensa voittotodennäköisyyttä tarjouskilpailuissa.
206. Yrityksen todennäköisyyteen voittaa tarjouskilpailussa vaikuttaa toisen osapuolen läsnäolon lisäksi myös todennäköisesti joukko muita tekijöitä, joita KKV:n analyysissä ei ole pystytty aineistorajoitteiden vuoksi erikseen huomioimaan. Kuten edellä osallistumisanalyysin yhteydessä on todettu, osapuolet ovat osallistuneet samanaikaisesti tarjouskilpailuihin, joissa on ollut keskimäärin enemmän tarjoajia kuin tarjouskilpailuissa, joihin vain toinen osapuolista on osallistunut. Mikäli tarjouskilpailuiden toimintaa voidaan kuvata viraston oletuksen mukaisesti *first price sealed bid* -huutokauppamallin avulla, yrityksen voittotodennäköisyyden tulisi laskea osallistujien lukumäärässä. Koska osallistujien lukumäärä on korreloitunut sekä osapuolten osallistumisen että voittotodennäköisyyden kanssa, edellä kuvattu keskiarvovertailu kärsii väistämättä jossain määrin niin sanotusta havaitsemattomien muuttujien ongelmasta, joka tässä tapauksessa johtaa osapuolten välisen kilpailun läheisyyden yliarvioimiseen. Tarjoajien lukumäärän lisäksi myös muut havaitsemattomat tekijät ovat voineet korreloitua sekä osapuolten osallistumisen että voittotodennäköisyyden kanssa.
207. Periaatteessa edellä kuvattua ongelmaa voitaisiin pyrkiä korjaamaan selittämällä voittotodennäköisyyksiä regressiomallilla, joka ottaisi huomioon toisen osapuolen läsnäolon lisäksi myös esimerkiksi muiden kilpailijoiden osallistumisen tarjouskilpailuun. Käsillä olevassa tapauksessa havaintojen lukumäärä, eli toisin sanoen osapuolten voittamien tarjouskilpailujen lukumäärä, on niin pieni, ettei regressioanalyysin suorittaminen luotettavalla tavalla ole kuitenkaan mahdollista.
208. Taulukko 6 esittää edellä mainituista ongelmista huolimatta yksinkertaisen keskiarvoanalyysin tulokset osapuolten viidelle suurimmalle kilpailijalle 3–20 miljoonan euron ja 20–50 miljoonan euron infrahankkeissa.⁶⁵ Taulukon viimeisellä sarakkeella esitetty ero voittoprosenteissa kuvaa, kuinka tietyn yrityksen kohtaaminen tarjouskilpailussa vaikuttaa tarkastellun osapuolen voittotodennäköisyyteen. Esimerkiksi 3–20 miljoonan euron hankkeissa YIT

⁶⁵ Yli 50 miljoonan euron hankkeissa havaintojen lukumäärä on niin alhainen, ettei keskiarvoihin perustuvan analyysin tekeminen kyseiselle kokokategorialle ole järkevää.

voitti [0–10] prosenttiyksikköä vähemmän tarjouskilpailuista, joihin se osallistui yhtä aikaa Lemminkäisen kanssa, kuin kilpailutuksista, joihin Lemminkäinen ei osallistunut. Ero on laskettu seuraavalla kaavalla

$$\text{Ero voitto} - \%: \text{ssa} = \frac{\text{Voitot kohdatessa}}{\text{Kohtaamisten lkm}} - \frac{\text{Voitot ilman kohtaamisia}}{\text{Tarjousten lkm ilman kohtaamisia}}$$

209. Keskiarvovertailun suorittaminen ainoastaan suurimmille kilpailijoille voi hillitä ainakin jossain määrin edellä kuvattua havaitsemattomien muuttujien ongelmaa, sillä suuret toimijat osallistuvat osallistumisanalyysin perusteella usein keskenään samoihin tarjouskilpailuihin, joissa kyseiset havaitsemattomat tekijät ovat todennäköisesti jossain määrin samankaltaisia. Tästä huolimatta taulukon viimeisellä sarakkeella ilmoitettua muutosta voittotodennäköisyydessä ei voida pitää luotettavana arviona siitä, mikä tietyn kilpailijan osallistumisen vaikutus on tarkastellun osapuolen voittotodennäköisyyteen.
210. Vaikka taulukossa 6 esitetty vaikutuksen taso ei ole luotettava, vaikutusten vertaaminen kilpailijoiden välillä saattaa olla vähemmän harhaanjohtavaa. Tulosten perusteella Lemminkäisen kohtaamiseen liittyy suurempi lasku YIT:n voittotodennäköisyydessä kuin muiden kilpailijoiden kohtaamiseen. Pienemmissä, 3–20 miljoonan euron hankkeissa ero kilpailijoihin on kuitenkin pienehkö. Lisäksi 20–50 miljoonan euron hankkeille arvioitu [60–70] prosenttiyksikön muutos voittotodennäköisyydessä perustuu ainoastaan [5–10] tarjouskilpailuun, jossa osapuolet eivät kohdanneet. YIT:n läsnäolon vaikutus Lemminkäisen voittotodennäköisyyksiin on vertailun perusteella pienempi kuin Graniittirakennus Kallion, Destian ja SRV:n vaikutus 3–20 miljoonan euron hankkeissa ja pienempi kuin Graniittirakennus Kallion ja Skanskan vaikutus 20–50 miljoonan euron hankkeissa. Kaiken kaikkiaan voittoanalyysin perusteella ei voida siten tehdä johtopäätöstä, jonka mukaan toisen osapuolen läsnäolo tarjouskilpailussa vaikuttaisi toisen osapuolen voittotodennäköisyyteen merkittävästi voimakkaammin kuin muiden suurten kilpailijoiden osallistuminen.

Taulukko 6: Voittoanalyysin tulokset infrarakentamisen markkinalla (lähde: KKV:n tarjoustietokanta)

a) YIT, 3–20 milj. euron hankkeet

	Kohtaamisia	Voitot kohdatessa	Tarjouksia ilman kohtaamisia	Voitot ilman kohtaamisia	Ero voittoprosenteissa
GRK	[40–45]	[6–7]	[20–25]	[0–1]	[10–20] %
Lemminkäinen	[35–40]	[2–3]	[25–30]	[4–5]	-[10–20] %
Destia	[35–40]	[4–5]	[25–30]	[2–3]	[0–10] %
Skanska	[30–35]	[2–3]	[30–35]	[4–5]	-[0–10] %
SRV	[10–15]	[1–2]	[50–55]	[5–6]	-[0–10] %

b) YIT, 20–50 milj. euron hankkeet

	Kohtaami- sia	Voitot kohda- tessa	Tarjouksia ilman kohtaamisia	Voitot ilman kohtaamisia	Ero voittopro- senteissa
<i>GRK</i>	[5–10]	[5–6]	[10–15]	[0–1]	-[20–30] %
<i>Lemminkäinen</i>	[15–20]	[1–2]	[5–10]	[4–5]	-[60–70] %
<i>Destia</i>	[5–10]	[1–2]	[15–20]	[4–5]	-[10–20] %
<i>Skanska</i>	[10–15]	[1–2]	[5–10]	[4–5]	-[30–40] %
<i>SRV</i>	[10–15]	[4–5]	[5–10]	[1–2]	[20–30] %

c) Lemminkäinen, 3–20 milj. euron hankkeet

	Kohtaami- sia	Voitot kohda- tessa	Tarjouksia ilman kohtaamisia	Voitot ilman kohtaamisia	Ero voittopro- senteissa
<i>GRK</i>	[60–65]	[10–11]	[20–25]	[9–10]	-[20–30] %
<i>Destia</i>	[45–50]	[7–8]	[35–40]	[12–13]	-[10–20] %
<i>Skanska</i>	[40–45]	[9–10]	[40–45]	[10–11]	-[0–10] %
<i>YIT</i>	[35–40]	[8–9]	[45–50]	[11–12]	-[0–10] %
<i>SRV</i>	[10–15]	[2–3]	[70–75]	[17–18]	-[0–10] %

d) Lemminkäinen, 20–50 milj. euron hankkeet

	Kohtaami- sia	Voitot kohda- tessa	Tarjouksia ilman kohtaamisia	Voitot ilman kohtaamisia	Ero voittopro- senteissa
<i>GRK</i>	[10–15]	[2–3]	[15–20]	[5–6]	-[10–20] %
<i>Destia</i>	[10–15]	[3–4]	[10–15]	[4–5]	-[0–10] %
<i>Skanska</i>	[10–15]	[2–3]	[10–15]	[5–6]	-[30–40] %
<i>YIT</i>	[10–15]	[4–5]	[10–15]	[3–4]	-[0–10] %
<i>SRV</i>	[10–15]	[4–5]	[10–15]	[3–4]	[10–20] %

8.2.2.3 Johtopäätös

211. Virasto on toteuttanut infrarakentamisen uudisrakentamisen rakenteellisen tarkastelun arvioimalla keskittymän ja sen kilpailijoiden markkinaosuuksia 3–20, 20–50 ja 50 miljoonan euron arvoisissa hankkeissa.

212. Yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus 3–20 miljoonan euron kokoisten infrahankkeiden segmentissä on viraston projektitietokannan perusteella noin 22 prosenttia. Osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus 20–50 miljoonan euron arvoisten infrahankkeiden segmentissä on noin 29 prosenttia. Yrityskaupan osapuolten markkinaosuudet molemmissa kategorioissa jäävät siten maltillisiksi ja markkinoille jää keskittymän jälkeekin lukuisia merkittäviä toimijoita, kuten Skanska, Graniittirakennus Kallio, Destia, Kreate, NCC ja SRV. Viraston herkkyyksianalyysit myös osoittavat, etteivät markkinaosuuslaskelmat ensimmäisen ja toisen kategorian osalta ole erityisen herkkiä muutoksille, ja niitä voidaan pitää luotettavina.
213. Rakenteellisen tarkastelun perusteella yli 50 miljoonan euron arvoisten infrahankkeiden segmentissä osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus nousee sen sijaan korkeaksi, noin 58 prosenttiin. Segmentti on keskittyneempi kuin alemmat hankekokoluokat. Markkinoille jää keskittymän jälkeen edelleen vahvoja toimijoita, kuten Destia, Skanska ja SRV, jotka ovat tarjonneet aktiivisesti ja pystyneet voittamaan useita suuria hankkeita.⁶⁶
214. Viraston tekemät herkkyyksianalyysit myös osoittavat, että tässä segmentissä eri toimijoiden markkinaosuudet ovat varsin herkkiä markkinaosuusien laskentatavalle. Hankkeiden vähäisestä lukumäärästä johtuen suurten kertatilausten merkitys markkinaosuuksiin on huomattava. Vastaavasti markkinaosuudet muuttuvat merkittävästi myös muutettaessa yksittäisen hankkeen arvon kohdentamistapaa. Hankkeiden vähäisestä lukumäärästä johtuen segmentti kärsii myös tarjouskilpailumarkkinalle tyypillisestä ongelmasta: yksittäisten suurten kertatilausten merkitys markkinaosuuksiin on huomattava. Osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus segmentissä laskee 12 prosenttiyksikköä, kun tarkastelusta eliminoidaan aineiston suurin hanke, E18 Hamina-Vaalimaa. Edellä kuvatut seikat ovat omiaan vähentämään markkinaosuustarkastelulle annettavaa painoarvoa kilpailuvaikutusten arvioinnissa.
215. KKV on tarkastellut infrarakentamisen markkinoiden kilpailutilannetta ja erityisesti osapuolten välistä kilpailun läheisyyttä keräämällä laajan tilastoaineiston infrahankkeiden tarjouskilpailuista. Aineiston avulla virasto on analysoinut muun muassa, kuinka usein osapuolet ovat kohdanneet toisensa samoissa tarjouskilpailuissa, kuinka monesti osapuolet ovat sijoittuneet saman tarjouskilpailun kärkisijoille sekä sitä, miten toisen osapuolen osallistuminen tarjouskilpailuun on vaikuttanut toisen osapuolen voittotodennäköisyyteen.

⁶⁶ KKV on tarkastellut markkinaosuuksia vuosina 2012–2017 aloitetuissa tai kilpailutetuissa hankkeissa. Suomessa on toteutettu elinkaarimallilla neljä suurta moottoritiehanketta, joista E18 Hamina-Vaalimaa ja E18 Koskenkylä–Kotka ajoittuvat tarkastelujaksolle ja ovat siten mukana markkinaosuuslaskelmissa. Skanska on ollut osallisena molemmissa tarkasteluajanjakson ulkopuolelle jäävässä elinkaarihankkeessa: E18 Muurla-Lohja (kunnossapitovaihe päättyy vuonna 2029) ja Vt 4 Järvenpää–Lahti (kunnossapitovaihe päättyi vuonna 2012).

216. Tarjousanalyysin pääasiallinen johtopäätös on, etteivät yrityskaupan osapuolet ole alle 50 miljoonan euron hankkeissa läheisempiä kilpailijoita, kuin niiden markkinaosuuksien perusteella voisi päätellä. Osapuolet osallistuvat usein samoihin tarjouskilpailuihin, mutta kyseiset tarjouskilpailut eivät ole erityisen keskittyneitä. Toisen osapuolen voittaessa tarjouskilpailun toinen osapuoli ei ole sen useammin tarjouskilpailun toinen tai kolmas kuin muutaakaan pääkilpailijat. Myöskään toisen osapuolen todennäköisyys voittaa tarjouskilpailussa ei korreloi voimakkaammin toisen osapuolen kuin muiden pääkilpailijoiden osallistumisen kanssa.
217. Yli 50 miljoonan euron rakennushankkeissa osapuolet sen sijaan erottuvat läheisinä kilpailijoina. Kilpailun läheisyyden arvioiminen tilastollisin keinoin kyseisessä kokokategoriassa on kuitenkin vaikeaa hankkeiden alhaisen lukumäärän vuoksi.
218. Edellä kuvatun rakenteellisen tarkastelun sekä tarjousanalyysin perusteella ja ottaen huomioon jäljempänä luvussa 8.6 käsitellyt yrityskaupan haitallisia kilpailuvaikutuksia tasapainottavat tekijät KKV arvioi, ettei yrityskauppa johda tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen infran uudisrakentamisen markkinoilla.

8.2.3 Erikoistyölajit

8.2.3.1 Johdanto

219. Virasto on erikseen selvittänyt yrityskaupan kilpailuvaikutuksia kahdessa infrarakentamisen erikoistyölajissa: stabiloinnissa ja kallio- ja kaivosrakentamisessa. Kyseisten erikoistyölajien erillistarkastelua on puoltanut ensinnäkin niiden edellyttämä erityiskalusto sekä osapuolten muita rakentamisen markkinoita korkeammat markkinaosuudet. Toiseksi erillistarkasteluun ovat vaikuttaneet eräiden tilaajatahojen virastolle esittämät kommentit keskittymän aiheuttamista potentiaalisista kilpailuongelmista kyseisissä työlajeissa.
220. Ilmoittajien arvion mukaan pilaristabiloinnin kokonaismarkkina vuonna 2016 oli noin 22 miljoonaa euroa ja massastabiloinnin 3 miljoonaa euroa. Edellisessä osapuolten markkinaosuus oli [60–70] % ja jälkimmäisessä [40–50] %. Ilmoittajien mukaan tunnelilouhinnan kokonaismarkkina vuonna 2016 oli 242 miljoonaa euroa. Osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus tunnelilouhinnassa on [20–30] %.
221. Yrityskauppailmoituksessa tarkastellaan erikseen stabilointia sekä tunnelinlouhintaa, joka on kalliorakentamisen osa. Ilmoituksessa todetaan, etteivät kyseiset työlajit osapuolten käsityksen mukaan muodosta erillisiä relevantteja markkinoita, mutta niihin liittyy tiettyjä ominaispiirteitä. Ilmoittajien mukaan kyseiset työlajit ovat usein osa laajempia rakennushankkeita. On kuitenkin myös tarjouskilpailuja/hankkeita, jotka koskevat yksinomaan näitä työlajeja. Stabiloinnissa ja tunnelinlouhinnassa hyödynnetään ilmoittajien mukaan muissakin työlajeissa käytettäviä resursseja sekä erityiskalustoa.

8.2.3.2 Stabilointi

222. Stabilointi on pohjanvahvistusmenetelmä, joka mahdollistaa rakentamisen pehmeälle tai muuten heikosti hyödynnettävissä olevalle maa-alueelle. Niin sanotussa syvästabiloinnissa savi-, siltti-, lieju- tai turvekerros lujitetaan kantavaksi rakennepohjaksi sekoittamalla siihen sideainetta.⁶⁷
223. Keskeisiä syvästabilointimenetelmiä ovat pilaristabilointi ja massastabilointi. *Pilaristabiloinnissa* maaperää vahvistetaan lisäämällä siihen kalkki- ja sementtipohjaista sideainetta. Stabilointikoneen kaira porataan maaperään, jonka jälkeen kairaa nostettaessa sideainetta syötetään maahan samalla sekoittaen. Sideaineen reagoidessa maaperän kosteuden kanssa muodostuu lujittuvia pilareita. *Massastabiloinnissa* maaperään puolestaan sekoitetaan sideainetta kaivinkoneeseen liitetyllä sekoitinlaitteistolla. Sekoitus tapahtuu pysty- ja vaakasuunnassa lamelleittain, jolloin maahan syntyy tasaisesti lujittunut laattamainen vyöhyke, jonka varaan eri maarakenteet perustetaan.
224. Käytettävän stabilointimenetelmän valinnan ratkaisee maaperän laatu. Pilaristabilointi soveltuu hyvin pehmeiden perusmaiden sekä tie-, kenttä-, piha- ja katualueiden vahvistamiseen, kun taas massastabilointi soveltuu parhaiten laajojen pehmeiden maiden pohjanvahvistamiseen.
225. Selvittääkseen erikoistyölajin ominaispiirteitä ja YIT:n ja Lemminkäisen kohtaamaa kilpailun painetta KKV on kuullut osapuolten ohella muita keskeisiä markkinatoimijoita, kuten kilpailijoita ja tilaajatahoja, ja tarkastellut stabilointihankkeita aikavälillä 2012–2017.
226. Viraston selvitysten perusteella sekä pilaristabilointi että massastabilointi edellyttävät erikoiskalustoa, kuten syöttövaunuja, sementtisäiliöitä, kompressoreita ja kalkkipilarikoneita. Kaluston saatavuus Suomessa on hyvä: kalustoa on mahdollista paitsi ostaa, myös vuokrata. Massastabiloinnin kannalta keskeisen kaluston hankintakustannus on alle 1 miljoona euroa. Pilaristabilointikaluston hankintakustannus on puolestaan noin 1–2 miljoonaa euroa. Viraston selvitysten perusteella useilla yrityksillä on stabilointikalustoa.
227. Viraston selvitysten perusteella stabilointi muodostaa usein pienen osan rakentamisen projektista. Tilaaja ei tästä syystä tyypillisesti kilpailuta stabilointia erikseen, vaan rakennusurakoitsija toteuttaa stabiloinnin joko itse tai ostaa sen aliurakointina.
228. RALAn ylläpitämän pätevyysrekisterin mukaan Suomessa on seitsemän yritystä, joilla on stabiloinnin työläjipätevyys. Viraston selvitysten perusteella vastaava pätevyys ja tarvittavat referenssit on kuitenkin myös useam-

⁶⁷ Syvästabiloinnin ohella muita pohjanvahvistusmenetelmiä ovat esimerkiksi tukiseinät, ankkurointi ja paalutus.

malla muulla toimijalla. Viraston selvitysten perusteella stabilointi ei työläjina ole erityisen vaativa eikä edellytä sellaista erityisosaamista, jonka hankkiminen olisi vaikeaa.

229. Viraston selvitysten perusteella Suomessa toimii osapuolten lisäksi useita yrityksiä, jotka tekevät stabilointia – joko pilaristabilointia tai massastabilointia taikka molempia. Tällaisia ovat esimerkiksi Skanska Infra Oy, Hyvinkään Tieluiska Oy ja Graniittirakennus Kallio Oy, Rakentajat Piippo & Pakarinen Oy ja KFS Finland Oy.
230. Ottaen huomioon muun muassa toimijoiden lukumäärä, stabilointikaluston saatavuus ja stabiloinnin rooli infrarakentamisessa yrityskauppa ei viraston arvion mukaan johda tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen stabiloinnin osalta.

8.2.3.3 Kallio- ja kaivosrakentaminen

231. Kallio- ja kaivosrakentamiseen kuuluu maanalaista rakentamista kuten tunnelien, pysäköintilaitosten ja väestösuojien rakentaminen. Maanalainen rakentaminen on yleistä kasvukeskuksissa, erityisesti pääkaupunkiseudulla. Keskeinen osa kallio- ja kaivosrakentamista on tunnelilouhinta. Yrityskauppailmoituksen mukaan tunnelilouhinnalla voidaan toteuttaa muun muassa tietunneleita, ratatunneleita, viemäritunneleita, tutkimustunneleita, kalliopysäköintilaitoksia, kaivoksen osia, väestösuojia ja muita maanalaisia luolia.
232. Selvittääkseen kallio- ja kaivosrakentamisen ominaispiirteitä ja YIT:n ja Lemminkäisen kohtaamaan kilpailun painetta KKV on kuullut keskeisiä markkinatoimijoita, kuten kilpailijoita ja tilaajatahoja, ja tarkastellut kallio- ja kaivosrakentamisen hankkeita aikavälillä 2012–2017.
233. Viraston selvitysten perusteella kallio- ja kaivosrakentaminen edellyttää erityiskalustoa, kuten poraus- ja panostuslaitteita. Kaluston saatavuus Suomessa on hyvä: kalustoa on mahdollista paitsi ostaa sekä uutena että käytettynä, myös vuokrata. Keskeisin ja kallein kallio- ja kaivosrakentamisessa tarvittava laite on porajumbo, jonka hinta on noin 1–2 miljoonaa euroa. Porajumbojen toimitusaika on useita kuukausia ja joissain tapauksissa jopa 12 kuukautta.
234. RALAn ylläpitämän pätevyysrekisterin mukaan työlajipätevyys tunnelilouhintaan on kahdeksalla, avolouhintaan 45, louhinnan erikoistöihin ja -menetelmiin 11, kallion lujitustöihin 15 ja maanalaisten kalliotilojen rakentamisen pääurakointiin yhdeksällä yrityksellä.
235. Viraston selvitysten perusteella Suomessa toimii useita yrityksiä, jotka tekevät kallio- ja kaivosrakentamista. Tällaisia yrityksiä ovat yrityskaupan osapuolten lisäksi esimerkiksi Kalliorakennus-Yhtiöt Oy, Skanska Infra Oy ja

Tapojärvi Oy. Esimerkiksi Länsimetro Oy:n vuosina 2009–2016 järjestämään 30 tarjouskilpailuun jätti tarjouksia yhteensä 27 eri yritystä tai työyhteisöliittymää. Keskimäärin tarjouksia jätettiin lähes viisi. Myös useat tilaajat ovat todenneet kyseisten työläjien olevan hyvin kilpailtuja.

236. Ottaen huomioon muun muassa toimijoiden lukumäärä, kaluston saatavuus ja kallio- ja kaivosrakentamisen rooli infrarakentamisessa yrityskauppa ei viraston arvion mukaan johda tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen kallio- ja kaivosrakentamisen osalta.

8.3 Teiden kunnossapito

8.3.1 Johdanto

237. KKV on tarkastellut yrityskaupan kilpailuvaikutuksia teiden kunnossapidon markkinoilla hyödyntämällä Liikenneviraston teiden kunnossapidon kilpailutukseen liittyvää aineistoa. Virasto on tarkastellut aineiston avulla kunnossapidon markkinoiden keskittyneisyyttä sekä toteuttanut regressioanalyysin, jonka avulla voidaan arvioida yrityskaupan aiheuttaman tarjoajien lukumäärän vähenemisen vaikutusta teiden kunnossapidon hankintakustannuksiin.
238. Liikennevirasto kilpailuttaa yhdessä ELY-keskusten kanssa vuosittain osan tien päivittäistä hoitoa koskevista alueurakoista. Tiestä oli vuonna 2017 jaettu 79 urakka-alueeseen. Kunnossapidon alueurakoiden kesto on tavallisesti viisi vuotta, mutta aiempina vuosina on kilpailutettu myös erityisesti useita seitsemänvuotisia urakoita. Vuoden aikana kilpailutetaan 10–20 alueurakkaa. Yksi urakka sisältää tavallisesti 500–2000 kilometriä tiestä.
239. ELY-keskus määrittelee urakkaan sisältyvät työt ja hoidon laatutason Liikenneviraston toimintalinjojen ja laatuvaatimusten perusteella. Urakoitsija toteuttaa työt valitsemillaan menetelmillä, hankkii materiaalit ja koneet sekä vastaa laadusta ja raportoinnista ELY-keskukselle, joka valvoo sopimuksen toteutumista. Toimintalinjoilla varmistetaan saman luokkaisten teiden saman tasoinen hoito maan eri osissa. Alueurakkaan sisältyy mm. teiden talvihoito, sorateiden, levähdys- ja P-alueiden, pysäkkien ja viheralueiden hoito, päällysteiden paikkaus, liikennemerkkien pystytys ja huolto, pientareiden niitto ja vesakonraivaus.⁶⁸
240. Alueurakoiden kilpailutus tapahtui ennen vuotta 2017 lähtökohtaisesti rajoitetun hankinnan menettelyinä.⁶⁹ Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee ilmoituksen hankinnasta, johon kaikki halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Ainoastaan hankintayksikön valitsemat ehdokkaat voivat tehdä tarjouksen. Tarjouksen jättäneistä yrityksistä osa voi karsiutua

⁶⁸ ELY-keskuksen internetsivut: <https://www.ely-keskus.fi/web/ely/kunnossapito2>.

⁶⁹ Tosiasiassa varsinaiset tarjouskilpailut järjestetään urakan aloitusvuotta edeltävänä vuotena. Luettavuuden edistämiseksi muistiossa on viitattu kilpailutuksiin urakan aloitusvuoden perusteella.

varsinaisesta tarjousvertailusta, mikäli tarjoukset eivät vastaa tarjouspyyntöä. Vuonna 2017 kilpailutus on perustunut avoimeen hankintamenettelyyn, jossa kaikki halukkaat toimijat voivat tehdä tarjouksen. Näistäkin tarjouksista osa voidaan hylätä laadullisin perustein. Alueurakat jaetaan vaativuuksensa mukaan kolmeen eri luokkaan: perusrakoihin, vaativiin ja erittäin vaativiin urakoihin. Laatuarvioinnin hylkäysraja vaihtelee urakkatyyppin mukaan. Urakoiden ratkaisuperusteena käytetään edullisinta hintaa laatuarvioinnin läpäisseiden tarjoajien kesken.

8.3.2 Aineiston kuvailua ja rakenteellinen tarkastelu

241. Viraston keräämä aineisto sisältää kaikki teiden kunnossapidon urakat vuosilta 2010–2018. Taulukko 7 sisältää kuvailevia lukuja aineiston 116 tarjouskilpailusta. Vuoden 2018 kilpailutus oli vielä päätöstä valmisteltaessa kesken, minkä vuoksi vuonna 2018 alkavista 19 urakasta vain neljä sisältyy aineistoon. Tarjouskilpailuihin on pyydetty keskimäärin 5,5 tarjousta, saatu 4,1 tarjousta ja lopullisessa tarjousvertailussa on ollut keskimäärin 3,7 tarjousta. Sekä lopullisten että erityisesti pyydettyjen tarjousten määrä on vähentynyt selvästi yli ajan.⁷⁰ Urakoiden keskimääräinen kustannus on sen sijaan pysynyt jokseenkin vakioisena.

Taulukko 7: Tarjouskilpailut ja tarjoukset 2010–17

Vuosi	Kilpailutuksia	Lopullisia tarjouksia	Pyydetty tarjoukset	Saadut tarjoukset	Voittanut tarjous (ka., milj. €)
2010	12	4,8	6,6	5,3	10,3
2011	13	4,8	7,5	5,2	8,8
2012	15	3,4	6,2	4,1	11,6
2013	12	3,6	5,5	4,1	13,4
2014	17	2,7	4,9	3,2	14,2
2015	11	3,8	6,1	4,2	11,7
2016	13	3,5	4,8	3,8	12,0
2017	19	3,5	3,9	3,8	11,6
2018	4	4	4	4	8,1
<i>Yhteensä</i>	116	3,7	5,5	4,1	11,7

242. Taulukossa 8 on kuvattu eri yritysten osallistumista alueurakoiden kilpailutuksiin vuosina 2010–2018.⁷¹ Yritykset on järjestetty laskevasti tarjousten lukumäärän perusteella. Vuodesta 2010 yhteensä kahdeksan eri yritystä on

⁷⁰ Vuodesta 2017 lähtien kilpailutus on perustunut avoimeen hankintamenettelyyn, minkä vuoksi kyseisestä vuodesta lähtien pyydettyinä tarjouksina on raportoitu saatujen, ei-hylättyjen tarjousten lukumäärä.

⁷¹ Taulukossa mainittu ryhmä "Muut" sisältää myös kolme työyhteisöliittymää, joista yhdessä oli jäsenenä YIT ja toisessa Lemminkäinen. Työyhteisöliittymät eivät ole voittaneet kilpailutuksia 2010–2018.

voittanut vähintään yhden alueurakan. Eniten kilpailutuksia on voittanut Destia, 66 kappaletta, toiseksi eniten YIT, 26 kappaletta, ja kolmanneksi eniten Lemminkäinen, 9 kappaletta. Lemminkäinen aloitti toiminnan teiden kunnossapidon markkinoilla vasta vuonna 2014. Vuoden 2014 jälkeen kilpailutuksiin on osallistunut yhteensä 17 yritystä, joista 11 jätti vain yhden tarjouksen. Käytännössä aktiivisia kilpailijoita vuoden 2014 jälkeen ovat olleet osapuolten lisäksi Destia, NCC, Savon Kuljetus ja VRJ, joista viimeksi mainittu ei ole tosin voittanut 2010-17 yhtään kilpailutusta. Joukko yrityksiä, jotka tarjosivat suhteellisen aktiivisesti tarkastelujakson alkupuolella, on poistunut markkinoilta viimeistään vuonna 2013.

Taulukko 8: Tarjoukset ja voitot alueurakoiden kilpailutuksissa 2010–2018⁷²

Yritys	VUODET 2010-18				VUODET 2014-2018		
	Osallistuminen	Tarjouksia	Voittoa	%Voitot	Tarjouksia	Voittoja	%Voitot
Destia Oy	2010-17	114	66	57 %	63	35	55 %
YIT	2010-17	104	26	22 %	56	14	22 %
NCC	2010-17	72	8	7 %	31	3	5 %
Lemminkäinen	2014-17	34	9	8 %	34	9	14 %
Savon Kuljetus Oy	2010-17	28	3	3 %	11	2	3 %
VRJ	2013-17	14	0	0 %	10	0	0 %
Koillistie Määttä Oy	2010-11	11	2	2 %			0 %
Kesäl. Maans. Oy	2010-13	10	0	0 %			0 %
Skanska	2010-11	8	0	0 %			0 %
JT Service Oy	2010-12	6	0	0 %			0 %
Kaskenoja	2011-17	6	0	0 %	2	0	0 %
Oteran Oy	2011-13	4	0	0 %			0 %
K-S Kuljetus Oy	2010-16	4	0	0 %	1	0	0 %
TSE-Tienvieri Oy	2010-11	3	1	1 %			0 %
Tapio Pahkakangas	2011-14	2	1	1 %	1	1	2 %
Muut (13 yrit. / TYL)	-	8	0	0 %	8	0	0 %

243. Taulukossa 9 on esitetty vuositason tiedot voitetuista tarjouskilpailuista. Vuonna 2017 osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus voitetuista tarjouskilpailuista oli 58 prosenttia (YIT 42 % ja Lemminkäinen 16 %) Destian markkinaosuuden ollessa 37%. Osapuolten markkinaosuus vuonna 2017 kilpailutettujen alueurakoiden arvosta oli 61 % ja Destian 32 %. Kolme suurinta toimijaa voitti 18 yhteensä 19 järjestetystä tarjouskilpailusta. NCC voitti yhden tarjouskilpailun, jonka osuus kaikista tarjouskilpailuista oli 5 % ja tarjouskilpailujen arvosta 7 %.

⁷² Viimeisenä vuotena raportoitu vuosi 2017. Muut luvut sisältävät vuoden 2018 neljä kilpailutusta.

Taulukko 9: Tarjouskilpailujen voittajat vuositasolla 2014–2018

	2014	2015	2016	2017	2018	Yhteensä
Destia Oy	10	7	8	7	3	35
T. Pahkakangas	1	0	0	0	0	1
Lemminkäinen	1	4	1	3	0	9
NCC	0	0	2	1	0	3
Savon Kuljetus Oy	1	0	1	0	0	2
YIT	4	0	1	8	1	14
Yhteensä	17	11	13	19	4	64

244. Tarjouskilpailumarkkinoilla markkinaosuudet voivat vaihdella voimakkaasti vuodesta toiseen, minkä vuoksi markkinaosuuksia on syytä tarkastella ensisijaisesti pitemmällä ajanjaksolla. Osapuolten markkinaosuus sekä voituista alueurakoista että urakoiden arvosta on ollut vuoden 2014 jälkeen 36 prosenttia. Destian markkinaosuus on ollut vastaavasti 55 prosenttia voituista ja 53 prosenttia urakoiden arvosta.
245. Liikennevirasto raportoi teiden kunnossapidon markkinaosuudet käynnissä olevien urakoiden arvosta.⁷³ Koska alueurakoiden keskimääräinen kesto on yli viisi vuotta, kyseinen laskentatapa perustuu vielä pitempään tarkastelujaksoon kuin edellisessä kappaleessa ilmoitetut, vuodesta 2014 lähtien lasketut markkinaosuudet. Liikenneviraston Destialle (ent. Tieliikelaitos) ilmoittama markkinaosuus on laskenut asteittain teiden hoidon avoimen kilpailun aikakaudella. Vuonna 2006 Destian markkinaosuus alueurakoiden arvosta oli 68 prosenttia. Vuoteen 2017 mennessä osuus oli laskenut 51 prosenttiin. Samalla ajanjaksolla YIT:n markkinaosuus on kasvanut 20 prosentista 26 prosenttiin ja NCC:n 5 prosentista 8 prosenttiin. Merkittävin kasvaja on ollut Lemminkäinen, jonka markkinaosuus käynnissä olevista projekteista on noussut sen vuonna 2014 tapahtuneen alalle tulon jälkeen 10 prosenttiin.
246. Markkinaosuustarkastelun perusteella Destia on teiden kunnossapidon markkinan selvä markkinajohtaja ja osapuolet markkinan selvästi toiseksi ja kolmanneksi suurimmat yritykset.

8.3.3 Teiden kunnossapidon markkinoiden vaikutusarvioinnin lähtökohdista

247. Kuten edellä luvussa 8.1.5 on keskusteltu, yrityskaupan vaikutusarviointi tarjouskilpailumarkkinoilla perustuu yleensä teoreettiseen viitekehukseen, jossa tarjouskilpailujen oletetaan olevan tyypiltään joko ns. *first price sealed bid* -huutokauppoja tai *second price* -huutokauppoja. Teiden kunnossapidon alueurakoiden kilpailutukset ovat KKV:n näkemyksen mukaan *first*

⁷³ Liikennevirasto: Kilpailuttamisen tuloksia 2017.

price sealed bid -huutokauppoja. Kuten *first price* -huutokaupoissa yleensä, alueurakoiden kilpailutuksiin osallistuvilla yrityksillä ei ole tietoa toisten yritysten tekemistä tarjouksista.

248. Suljetuin tarjouksin käytäviä tarjouskilpailuja voidaan tietyissä tilanteissa luonnehtia *second price* -huutokaupoiksi, mikäli tarjouskilpailu on järjestetty tavalla, jonka vuoksi tieto kilpailevista tarjouksista välittyy tarjoajille. Näin voi olla esimerkiksi useita tarjouskierroksia sisältävässä hankinnassa, jossa tilaaja kilpailuttaa viimeisellä kierroksella vastakkain kahta edellisellä kierroksella parhaan tarjouksen tehnyttä yritystä. Teiden kunnossapidon alueurakoiden kilpailutuksissa varsinaisia tarjouskierroksia on vain yksi ja tarjous tehdään ilman tietoa siitä, mitkä muut yritykset ovat tarjoamassa kilpailutukseen tai minkä suuruisia tarjouksia muut yritykset tekevät.⁷⁴
249. Kuten edellä on kuvattu, rajoitetulla hankintamenettelyllä toteutettuihin alueurakoiden tarjouskilpailuihin sisältyi alustava vaihe, jossa yritykset saattoivat ilmoittaa halukkuutensa osallistua kilpailutukseen, minkä jälkeen hankintayksikkö pyysi varsinaisia tarjouksia valitsemiltaan toimijoilta. Kyseistä karsintavaihetta ei voida pitää sellaisenaan kaksivaiheisena kilpailutuksena, joka vastaisi toimintamekanismiltaan *second price* -huutokauppaa. Tieto karsintavaiheen selvittäneistä yrityksistä ei välittynyt muille tarjoajille, eikä alkuvaiheen ilmoittautumisiin sisältynyt tietoa tulevien tarjousten hintatasosta. Varsinainen tarjouskierros käytiin käytännössä saman tiedon varassa, joka yrityksillä oli käytössään ilmoittautumisvaiheessa.
250. Ainoa mahdollinen poikkeus edellä kuvatuista perusteluista, joiden mukaan teiden kunnossapidon tarjouskilpailut muistuttivat tyypiltään *first price* -huutokauppoja, liittyy neljään aineistoon kuuluvaan kilpailutukseen, jotka toteutettiin neuvottelumenettelyllä. Neuvottelut voivat tapahtua vaihteittain siten, että neuvotteluissa mukana olevien tarjousten määrää rajoitetaan neuvottelujen aikana soveltamalla hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä tai neuvottelukutsussa ilmoitettuja kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteita ja mahdollisia vertailuperusteita. Hankintalain mukaista neuvottelumenettelyä ei voida kuitenkaan rinnastaa tarjouskilpailuun, jossa ostaja nimenomaisesti kilpailuttaa vastakkain tarjoajia paljastamalla niille toistensa tarjoushinnat. Kyseisten neljän tarjouskilpailun poistaminen aineistosta ei myöskään muuta KKV:n analyysin tuloksia käytännössä lainkaan.
251. KKV:n selvitysten mukaan alueurakoiden kilpailutuksiin osallistuvat yritykset pystyvät yleensä päättämään melko hyvin, mitkä muut yritykset tulevat osallistumaan tiettyyn tarjouskilpailuun. Yritykset saattavat pystyä myös muodostamaan jonkinlaisen arvion kilpailijoiden kustannustasosta. Tästä huolimatta tarjouksen tekemiseen liittyy siinä määrin aitoa epävarmuutta,

⁷⁴ Myös komissio perusteli *first price* -mallin valintaa GE/Alstom-tapauksessa sillä, että kyseisessä asiassa tarkastellut tarjouskilpailut eivät sisältäneet aina kahden parhaan tarjoajan välistä shortlist-vaihetta. Komission päätös asiassa M.7278 – *General Electric/Alstom*, Annex I, s. 18.

ettei kyseisiä seikkoja voida rinnastaa *second price* -mallin taustaoletukseen, jonka mukaan tarjoajilla on täydellinen tieto kilpailevista tarjouksista.

252. KKV on selvittänyt vaihtoehtoisten huutokauppamallien soveltumista käsillä olevaan tapaukseen myös tarkastelemalla osapuolten hintakustannusmarginaaleja.⁷⁵ Kun tarjoavilla yrityksillä oletetaan olevan käytössään täydelliset (tai hyvin luotettavat) tiedot kilpailijoidensa tarjouksista, yritysten, jotka katsovat oman voittotodennäköisyytensä olevan matala, on optimaalista asettaa tarjouksensa hyvin lähelle omia kustannuksiaan. Mikäli teiden kunnossapidon alueurakoiden kilpailutukset vastaisivat *second price* -huutokauppoja, yrityksen tarjoushintojen ja (tarjoamishetken) kustannusarvioiden välisen keskimääräisen marginaalin tulisi olla pieni hävityissä tarjouskilpailuissa.
253. Sitä vastoin havainto siitä, että hävinneiden tarjousten marginaalit eivät olisi olleet erityisen matalia ja olisivat sen sijaan jotakuinkin yhdenmukaisia kunkin yrityksen voitollisten tarjousten marginaalien kanssa, olisi johdonmukainen *first price sealed bid* -mallin kanssa. Kyseisessä mallissa yrityksellä on käytössään epätäydelliset tiedot kilpailevien yritysten tarjouksista. Yritys maksimoi odotetun voittonsa tasapainottamalla korkeampaan hintaan liittyvän suuremman tulotason sekä siitä aiheutuvan alhaisemman voittotodennäköisyyden. Koska yritys ei pysty huomioimaan tarjouksessaan muiden yritysten tarjoushintoja, *first price* -malli ennustaa, että yrityksen (*ex-ante*) marginaali on sama riippumatta siitä, onko kyseessä voittava vai häviävä tarjous.
254. Osapuolet ovat toimittaneet virastolle omat kustannusarviionsa lähes kaikista alueurakoiden kilpailutuksista, joihin ne tarjosivat vuosina 2010-2017. Viraston analysoima aineisto sisälsi 94 YIT:n ja 31 Lemminkäisen tarjousta. YIT voitti tarjoamistaan hankkeista 25 ja hävisi 69 kappaletta. Lemminkäinen voitti 8 kilpailutusta ja hävisi 23.
255. Viraston laskelmien mukaan YIT:n keskimääräinen voittomarginaali silloin, kun se voitti tarjouskilpailun, oli ■■■ %. Kun YIT hävisi, sen keskimääräinen marginaali oli ■■■ %. YIT:n sijoituessa kilpailutuksessa toiseksi, sen marginaali oli keskimäärin 4,98 %. Lemminkäisen keskimääräinen voittomarginaali oli ■■■ %, häviävien tarjousten marginaali ■■■ % ja toiseksi sijoittuneiden tarjousten marginaali ■■■ %. YIT:n hävinneiden (tai toiseksi tulneiden) tarjousten keskimääräinen marginaali ei eroa tilastollisesti merkitsevästi sen voittomarginaaleista. Lemminkäisen hävinneiden tarjousten keskimääräinen marginaali on puolestaan tilastollisesti merkitsevästi suurempi kuin sen voittotarjoukset. Näin ollen kummankaan osapuolen marginaalit eivät tue näkemystä, jonka mukaan alueurakoiden kilpailutukset vastaisivat *second price* -huutokauppoja.

⁷⁵ Ks. myös komission analyysi asiassa M.7278 – *General Electric/Alstom*, Annex I, jakso 3.2.3.

256. *First price* -tarjouskilpailuiden analyysissä ei tyypillisesti anneta suurta merkitystä sille, miten yrityskaupan osapuolet ovat sijoittuneet toisiinsa nähden kilpailutuksissa.⁷⁶ Vastaavasti *first price* -huutokauppojen tarjouksia selittävässä regressiomalleissa ei tyypillisesti mallinneta erikseen osapuolten tai muiden kilpailijoiden läsnäoloa tarjouskilpailuissa, vaan mielenkiinto kohdistuu nimenomaan tarjoajien kokonaislukumäärään. Tarjoajien kokonaislukumäärää soveltuu erityisen hyvin selittäväksi muuttujaksi, kun tarkasteltava tuote on suhteellisen homogeeninen.⁷⁷ Teiden kunnossapidon markkinoilla tarkasteltava tuote, tilaajan määräämän tarjouspyynnön ehdot täyttävä teiden kunnossapitourakointi, on homogeeninen.
257. Toinen *first price* -mallin valinnan seuraus on se, että yrityskauppaan liittyvän tarjoajien lukumäärän vähenemisen oletetaan vaikuttavan kaikkiin tarjouskilpailuihin, toisin sanoen myös sellaisiin kilpailuihin, joihin osapuolet eivät osallistu. Tämä johtuu siitä, että *first price* -mallin perusoletuksena on, etteivät yritykset tiedä etukäteen, mitkä kilpailijat tulevat osallistumaan tiettyyn kilpailutukseen. Käytännössä tämä tarkoittaa vaikutusarvioinnin kannalta sitä, että regressiomallin tuloksiin perustuvaa arviota yrityskauppaan liittyvästä hinnankorotuksesta sovelletaan euromääräisiä vaikutuksia laskettaessa koko historialliseen aineistoon, eikä ainoastaan niihin kilpailutuksiin, joihin molemmat osapuolet ovat osallistuneet.

8.3.4 Kilpailijoiden lukumäärän ja hintatason välinen yhteys

258. Analyysin päämielenkiinto liittyy tarjoajien lukumäärän ja tarjousten hintatason väliseen suhteeseen. Taulukossa 10 on esitetty, miten tarjouskilpailun voittajan hinnan ja Liikenneviraston tai ELY-keskuksen kustannusarvion välinen suhteellinen ero, ts. (voittotarjous-kustannusarvio)/kustannusarvio, on vaihdellut tarjoajien lukumäärässä vuosina 2010–17. Taulukon perusteella tarjoajien lukumäärän ja tarjoustason välillä on negatiivinen korrelaatio. Esimerkiksi tarjouskilpailuissa, joihin osallistui 6 tarjoajaa, voittotarjous alitti kustannusarvion keskimäärin ■■■ prosentilla. Tarjouskilpailuissa, joihin osallistui 3 tarjoajaa, erotus oli ■■■ prosenttia.⁷⁸ Taulukossa 10 on raportoitu myös, miten voittotarjouksen ja toiseksi alhaisimman tarjouksen välinen marginaali riippuu tarjoajien lukumäärästä. Esimerkiksi kahden tarjoajan tarjouskilpailuissa keskimääräinen ero toiseksi tulleen tarjouksen ja voittajatarjouksen välillä oli ■■■ prosenttia, kun ero viiden tarjoajan kilpailuissa oli ■■■ prosenttia.

⁷⁶ Komission päätös asiassa M.7278 – *General Electric/Alstom*, kohdat 261–262.

⁷⁷ Ks. OECD (2006). Roundtable on competition in bidding markets. Note by the US Department of Justice and the US Federal Trade Commission.

⁷⁸ Selvennyksenä todettakoon, että tarjouskilpailuissa, joihin osallistui vain kaksi tarjoajaa, voittotarjous ylitti kustannusarvion 5 prosentilla, mikä selittää kyseisen tunnusluvun poikkeuksellisen etumerkin taulukossa. Kaikilla muilla tarjoajien lukumäärillä voittotarjous alitti tilaajan kustannusarvion.

Taulukko 10: Tarjoajien lukumäärän ja toteutuneiden marginaalien välinen suhde 2010–2017*

<i>Hyväksytyt tarjoukset</i>	<i>Marginaali 1</i>	<i>Marginaali 2</i>	<i>Tarjouskilpailujen lukumäärä</i>
1	█ %		2
2	█ %	█ %	16
3	█ %	█ %	39
4	█ %	█ %	27
5	█ %	█ %	17
6	█ %	█ %	7
7	█ %	█ %	4

**Marginaali 1 = (voittotarjous-tilaajan kustannusarvio)/tilaajan kustannusarvio ja marginaali 2 = (2. matalin tarjous – voittotarjous)/voittotarjous.*

259. Taulukon 10 tulosten perusteella tarjoajien lukumäärän ja voittomarginaalien välillä on negatiivinen korrelaatio, joka voisi viitata siihen, että kilpailijoiden lukumäärän väheneminen yrityskaupan seurauksena johtaisi hintatason nousuun. Pelkkä marginaalien ja tarjoajien lukumäärän välinen vertailu saattaa olla kuitenkin riittämätön tapa yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioimiseksi. Tarjoajien lukumäärä voi olla korreloitunut paitsi taulukossa käytettyjen hintakustannusmarginaalien myös esimerkiksi sellaisten kustannustekijöiden kanssa, jotka eivät sisälly Liikenneviraston tai ELY-keskuksen kustannusarvioon. Tällaisia muita marginaaleihin vaikuttavia tekijöitä voidaan pyrkiä selittämään regressiomallin avulla.
260. KKV:n regressioanalyysin tutkimuskysymyksenä oli selvittää, kuinka kilpailutukseen osallistuneiden tarjoajien lukumäärä vaikuttaa tarjottuihin hintoihin. Yrityskaupan seurauksena markkinoilta poistuu yksi toimija, mikä vähentää tarjosten lukumäärää yhdellä. Tarjottuihin hintoihin vaikuttavat tarjoajien lukumäärän lisäksi erityisesti alueurakan kustannukset. Tällaisia kustannustekijöitä ovat luonnollisesti esimerkiksi alueurakkaan liittyvän tiedon pituus, urakan kesto ja esimerkiksi tiestöön liittyvät sääolosuhteet.
261. Liikennevirasto tarjoaa urakoitsijalle huomattavan määrän yksityiskohtaista, alueurakan luonteeseen liittyvää tietoa. KKV:n regressioanalyysissä ei ole tarpeellista pyrkiä mallintamaan kaikkia urakoiden kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä, sillä virastolla on käytössään tilaajan omat, kilpailutusta ennen laaditut arviot alueurakan kokonaiskustannuksista. Kuten jäljempänä raportoiduista regressiomallin tuloksista voi päätellä, Liikenneviraston kustannusarvio selittää merkittävän osan tarjoushintoihin liittyvästä vaihtelusta.
262. Tilaajan kustannusarvio ei kuitenkaan välttämättä heijasta tarkasti kustannusten kehittymistä yli ajan. Esimerkiksi teiden kunnossapidossa käytettyihin aliorakoitsijoihin liittyvät kustannukset saattavat riippua sellaisista paikallisen ja makrotason suhdannevaihteluista, joita Liikenneviraston tai ELY-

keskuksen kustannusarvio ei ota täysimääräisesti huomioon. Näiden tekijöiden kontrolloimiseksi KKV on sisällyttänyt regressiomalliin rakennusalan yleistä suhdannekehitystä kuvaavan muuttujan sekä maakuntatason arvonnäytystä kuvaavan muuttujan.

263. Virasto on estimoinut useita vaihtoehtoisia regressiomalleja, joissa kaikissa on selitetty yksittäisen tarjouskilpailun voittaneen tarjouksen⁷⁹ hinnan logaritmia tarjouksien lukumäärällä sekä kilpailutuksen ja alueurakan ominaisuuksilla. KKV:n soveltama regressioyhtälö voidaan kirjoittaa yleisessä muodossa

$$\log bid_{ij} = \alpha + \beta_1 x_j + \beta_2 y_j + \varepsilon_{ij}$$

264. Regressioyhtälön selitettävä muuttuja on yrityksen i tarjouskilpailussa j jättämän tarjouksen luonnollinen logaritmi.⁸⁰ Yhtälön oikean puolen muuttujista x_j edustaa tarjouskilpailuun osallistuneiden tarjoajien lukumäärää ja parametri β_1 on tutkimuksen pääasiallisena mielenkiinnon kohteena oleva regressiokerroin. Vektori y_j sisältää tarjouskilpailua kuvaavia muuttujia, kuten tilaajan kustannusarvion.

8.3.5 Analyysin tulokset

265. KKV:n analyysin päätulokset on esitetty taulukossa 11. Sarakkeessa 1 esitettyssä mallissa tarjouskilpailujen voittotarjouksia on selitetty tarjoajien lukumäärän sekä tilaajan kustannusarvion luonnollisilla logaritmeilla. Analyysin pääasiallisen kiinnostuksen kohteena oleva selitettävä muuttuja on tarjoajien lukumäärän logaritmi. Logaritmimuunnoksen vuoksi estimoitu regressiokerroin -0.097 on tulkittavissa joustona: yhden prosentin kasvu tarjoajien lukumäärässä laskee tarjoushintoja 0.097 prosentilla. Mikäli esimerkiksi yrityskaupan seurauksena tarjoajien lukumäärä laskisi neljästä kolmeen, arvioitu hintavaikutus olisi $-0.097 * (-1/4) = 2.4\%$. Mikäli lasku tapahtuisi kolmesta kahteen, vaikutus olisi vastaavaa kaavaa soveltaen 3.2%. Estimointitulokset on vahvasti tilastollisesti merkitseviä. Mallin selitysaste, 0,89, on hyvin korkea, mikä johtuu erityisesti kustannusarvion suuresta selitysvoimasta.

⁷⁹ Teiden kunnossapidon alueurakoiden kokonaiskustannukset määräytyvät tarjouskilpailujen voittajatarjousten perusteella. Myös yrityskaupan kilpailuvaikutukset riippuvat siten siitä, miten markkinoiden keskittyminen vaikuttaa voittavien tarjousten suuruuteen.

⁸⁰ Hinnat on muutettu reaalisiksi käyttämällä tarjousvuotta vastaavaa Tilastokeskuksen maarakennuksen kustannusindeksin teiden kunnossapidon osaindeksiä (2010=100). Nimellisten hintojen käyttö regressioanalyysissä ei muuta analyysin johtopäätöksiä.

Taulukko 11: Tarjoushintojen ja tarjoajien lukumäärän välinen yhteys

	(1)	(2)	(3)
ln(tarjoajien lkm)	-0.0973*** (0.037)	-0.1212*** (0.044)	-0.0509 (0.044)
ln(kustannusarvio)	0.9787*** (0.035)	0.9725*** (0.041)	0.9392*** (0.033)
muutos rak. liikevaihdossa			0.0098*** (0.002)
muutos arvonlisäyksessä			0.0001*** (0.000)
ELY-dummyt vakio	ei 0.4244 (0.586)	kyllä 0.5630 (0.682)	kyllä 0.9708* (0.566)
Havaintoja	116	116	112
Selitysaste (R2)	0.885	0.893	0.925

Robustit keskivirheet suluissa

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

266. Malliin 2 on lisätty dummy-muuttujat ELY-keskuksille. ELY-dummyjen tarkoitus on kaapata alueurakoiden kustannusten sellainen alueellinen vaihtelu, joka ei sisälly ELY-keskuksen omaan kustannusarvioon. ELY-keskusten välisten pysyvien erojen kontrolloiminen dummy-muuttujilla on perusteltua esimerkiksi, mikäli ELY-keskusten kustannusarvioissa esiintyy järjestelmällisiä eroja. Kontrollimuuttujien lisääminen malliin nostaa jonkin verran arviota tarjoajien lukumäärän vaikutuksesta hintatasoon. ELY-dummyt ovat yhdessä tilastollisesti merkitseviä, mikä puoltaa niiden sisällyttämistä malliin.
267. Malliin 3 on sisällytetty edellä mainittujen selittävien muuttujien ohella maa- ja vesirakentamisen liikevaihtoa kuvaavan indeksin muutos, sekä maakuntatason arvonlisäystä kuvaavan muuttujan muutos. Molemmat muuttujat perustuvat Tilastokeskuksen julkaisemiin aineistoihin. Rakentamisen liikevaihtoa kuvaavan muuttujan tarkoitus on edustaa rakentamisen alan suhdannevaihtelua ja maakuntatason arvonlisäyksen paikallista suhdannevaihtelua.
268. Edellä mainittujen suhdannevaihtelua kuvaavien muuttujien lisääminen malliin laskee merkittävästi arviota tarjoajien lukumäärän vaikutuksesta hintatasoon. Kerroinestimaatin perusteella esimerkiksi tarjoajien lukumäärän väheneminen neljästä kolmeen nostaisi hintatasoa noin 1,3 prosenttia ja kolmesta kahteen noin 1,7 prosenttia. Lisäksi tarjoajien lukumäärään liittyvä

regressiokerroin muuttuu tilastollisesti ei-merkitseväksi. Toisin sanoen mallin 3 tulosten perusteella estimoitu tarjoajien lukumäärän vaikutus hintatasoon ei eroa tilastollisesti merkitsevästi nolasta.

269. Kumpikin suhdannemuuttuja on vahvasti tilastollisesti merkitsevä. Tulos viittaa siihen, että rakentamisen kustannuksissa yli ajan tapahtuva vaihtelu vaikuttaa sekä tarjouskilpailuissa tarjottuihin hintoihin että tarjoajien lukumäärään. Tästä syystä mallien 1 ja 2 tarjoajien lukumäärään koskevat tulokset kärsivät niin sanotusta havaitsemattomien muuttujien ongelmasta, jonka malliin 3 sisällytetyt suhdannemuuttujat ainakin osittain ratkaisevat.

8.3.6 Regressiomallin herkkyyshanalyysi

270. KKV kokeili useita vaihtoehtoisia mallinnustapoja arvioidakseen edellä esitetyn regressiomallin luotettavuutta. Yksi keskeisistä mallinnusvalinnoista liittyy siihen, miten kilpailevien tarjousten lukumäärää mitataan mallissa. Viraston perusmallissa (taulukko 11, sarake 3) tarjousten lukumäärästä otettiin logaritmuunnos. Malli estimoitiin myös käyttämällä pääasiallisena selittäjänä tarjoajien lukumäärää (ts. ilman logaritmuunnosta). Kyseisessä mallissa regressiokerroin tulkittaisiin suoraan yhden lisätarjoajan vaikutuksena hintatasoon, ja lisäksi kyseisen vaikutuksen oletettaisiin olevan riippumaton tarjoajien lukumäärän tasosta, jolla muutosta tarkasteltaisiin. Lisäksi virasto kokeili mallia, jossa jokaista havaittua tarjoajien lukumäärän tasoa edustettiin omalla dummy-muuttujallaan. Kyseinen malli sallii vielä logaritmimallia joustavammalla tavalla sen, että tarjoajien lukumäärän muutos riippuisi myös tarjoajien lukumäärän tasosta. Kumpikin malli johti kuitenkin samaan johtopäätökseen kuin viraston päämalli: tarjoajien lukumäärän ja hintatason välillä ei löydetty olevan tilastollisesti merkitsevää suhdetta.
271. KKV kokeili myös vaihtoehtoisia selittäviä muuttujia. Yksi mahdollinen tarjoushintoja selittävä tekijä on se, onko tarkasteltavan tarjouksen jättänyt yritys kyseisen alueurakan edellinen urakoitsija. Edellisellä voittajalla voidaan olettaa olevan muita tarjoajia parempi tieto alueurakkaan liittyvistä kustannuksista. Lisäksi kokemus urakan hoitamisesta saattaa antaa yritykselle myös kustannusedun kyseisen tiestön kunnossapidossa.
272. Virasto lisäsi estimoituihin malleihin dummy-muuttujan ("incumbent"), joka sai arvon yksi, mikäli tarjoava yritys oli kyseisen alueurakan edellinen urakoitsija (edellisen kilpailutuksen voittaja), ja arvon nolla muussa tapauksessa. Dummy-muuttujan oli tarkoitus kontrolloida edellä mainittujen tekijöiden vaikutusta kyseisen yrityksen jättämän tarjouksen hintaan. Incumbent-dummy oli kuitenkin poikkeuksetta tilastollisesti selvästi ei-merkitsevä kaikissa malleissa, joissa käytettiin havaintoyksikköinä tarjouskilpailuiden voittajatarjouksia. Tästä johtuen virasto ei sisällyttänyt incumbent-muuttujaa malliin, jonka perusteella se arvioi yrityskaupan kilpailuvaikutuksia teiden kunnossapidon markkinoilla.

273. KKV kokeili myös lisätä malliin useita muuttujia, joiden voitiin ajatella liittyvän aluerakan kustannuksiin. Kyseisiä muuttujia olivat urakan tiestön pituus, tarjouksen saamat laatupisteet, soratien osuus urakasta, urakkaan liittyvien kevyen liikenteen väylien pituus ja alueurakan haastavuusluokka. Erityisesti haastavuusluokkaan liittyvien dummy-muuttujien lisäämistä malliin voitaisiin pitää perusteltuna, koska haastavuuden voidaan ajatella vaikuttavan urakan kustannuksiin sekä myös tarjoajien lukumäärään. Vaativampiin urakoihin liittyy korkeammat kelpoisuusvaatimukset, minkä vuoksi tarjoajien lukumäärä vaativissa urakoissa on alhaisempi.
274. Regressiomallin tulokset eivät kuitenkaan puoltaneet haastavuusluokan tai muidenkaan vaihtoehtoisten selittävien muuttujien lisäämistä malliin. Haastavuuteen liittyvät dummy-muuttujat saivat erittäin pienet regressiokertoimet, jotka eivät eronneet tilastollisesti merkitsevästi nolasta. Haastavuuden huomioiminen ei myöskään vaikuttanut tarjoajien lukumäärälle estimoituun kertoimeen.
275. KKV on tarkastellut myös, miten regressiomallin tuloksiin vaikuttaa se, että selittävänä muuttujana käytetään hyväksytyjen tarjousten sijasta pyydettyjen tai saatujen tarjousten lukumäärää. Viraston regressioanalyysissä tarjousten lukumäärä perustuu nimenomaan kilpailutuksissa hyväksytyihin tarjouksiin. Useissa tarjouskilpailuissa kilpailutukseen on pyydetty tarjouksia myös muilta yrityksiltä. Kyseiset yritykset eivät ole välttämättä jättäneet tarjousta pyynnöstä huolimatta, tai niiden tarjoukset ovat saattaneet tulla hylätyiksi tarjouskilpailun ensimmäisessä vaiheessa esimerkiksi siksi, etteivät ne ole vastanneet sisällöltään tarjouspyyntöä. Näitä yrityksiä, jotka eivät ole lopullisten tarjoajien joukossa, mutta jotka periaatteessa olisivat voineet kilpailla tarjouskilpailun voitosta, kutsutaan tässä potentiaalisiksi tarjoajiksi.
276. KKV:n näkemyksen mukaan potentiaalisille tarjoajille ei tule antaa analyysissä vastaavaa painoarvoa kuin lopullisille tarjoajille, koska potentiaalisten tarjousten vaikutus tarjouskilpailun toiseen vaiheeseen valittujen yritysten voittotodennäköisyyksiin on vähäinen. Erityisesti tarkasteluajanjakson alkupuolella oli tyypillistä, että kilpailutukseen pyydettiin tarjouksia suurelta joukolta yrityksiä, joista kuitenkin vain osa pystyi antamaan hyväksyttävän tarjouksen. KKV pitää epätodennäköisenä, että yrityksillä, jotka kutsuttiin tarjouskilpailuun, mutta joiden tarjouksia ei sisällytetty lopulliseen tarjousvertailuun, olisi ollut merkittävää vaikutusta aktiivisten tarjoajien ennakoimiin voittotodennäköisyyksiin ja sitä kautta niiden tarjoamiin hintoihin. Tästä johdettujen potentiaalisten tarjousten lisääminen analyysin laskee todennäköisesti entisestään arviota tarjoajien lukumäärän vaikutuksesta hintatasoon. KKV on toistanut regressioanalyysin käyttämällä pääasiallisena selittävänä muuttujana hyväksytyjen tarjousten sijasta sekä pyydettyjä tarjouksia että

saatuja tarjouksia.⁸¹ Kyseisten mallien tulokset vahvistat edellä esitetyn hypoteesin, jonka mukaan potentiaalisten tarjousten sisällyttäminen malliin laskee arvioitua vaikutusta.

277. KKV:n regressiomallissa hyväksytyjen tarjousten lukumäärään perustuva vaikutus ei tee eroa tarjoajien välillä, vaan estimoitu vaikutus on yhden lisätarjoajan keskimääräinen vaikutus hintoihin. Koska yrityskaupan osapuolet ovat markkinoiden selvästi toiseksi ja kolmanneksi suurimmat yritykset, on pidettävä mahdollisena, että niiden osallistumisen vaikutus tarjoushintoihin on keskimääräistä suurempi. Tästä syystä on periaatteessa mahdollista, että regressiomalli aliarvioi jossain määrin yrityskaupan vaikutusta hintatasoon. Virasto on estimoinut edellä kuvatun mallin myös siten, että selittävänä muuttujana on käytetty kaikkien hyväksytyjen tarjousten sijasta vain markkinoiden suurimpien toimijoiden tarjouksia.⁸² Myös kyseisissä malliversioissa tarjoajien lukumäärän estimoitu vaikutus hintatasoon on taloudellisesti vähäinen ja tilastollisesti ei-merkittävä.

8.3.7 Johtopäätös

278. Teiden kunnossapidon markkinat ovat keskittyneet. YIT:n ja Lemminkäisen yhteenlaskettu markkinaosuus vuosina 2014–2017 voitetuista tarjouksista oli 37 prosenttia, Destian 52 prosenttia ja muiden yritysten yhteenlaskettu markkinaosuus 11 prosenttia. Alueurakoiden kilpailutuksiin on osallistunut samalla ajanjaksolla 17 yritystä, mutta suurin osa kyseisistä yrityksistä on osallistunut vain yksittäisiin kilpailutuksiin. Osapuolten lisäksi markkinoilla toimii kolmesta neljään yritystä, joiden voidaan katsoa tarjonnan suhteellisen aktiivisesti tarjouskilpailuihin.
279. Keskittymisestä huolimatta teiden kunnossapidon markkinoilla ei voida KKV:n regressiomallin tulosten perusteella todeta tilastollisesti merkittävää yhteyttä tarjoajien lukumäärän ja voittaneiden tarjousten hintatason välillä. Virasto on testannut mallin luotettavuutta suorittamalla useita herkkyysanalyysyjä. Vaihtoehtoiset mallinnusvalinnat eivät kuitenkaan muuta regressioanalyysin keskeisiä johtopäätöksiä. Viraston analyysin perusteella yrityskaupalla ei siten voida odottaa olevan merkittävää vaikutusta teiden kunnossapidon hankintakustannuksiin.
280. KKV:n arvion mukaan yrityskauppa ei johda tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen teiden kunnossapidon markkinoilla.

⁸¹ Saatujen tarjousten lukumäärä voi erota lopullisista tarjouksista, mikäli osa saaduista tarjouksista hylätään laadullisin perustein tai tarjous esimerkiksi vedetään pois kilpailutuksesta ennen kilpailutuksen ratkaisua.

⁸² Tarjoajien erottelu suuriin ja pieniin on periaatteessa ristiriidassa *first price sealed bid* -mallin kanssa, koska teorianmallin perusoletuksiin kuuluu, ettei tarjoajilla ole tietoa toisistaan ennen tarjouksen jättämistä. Kyseinen seikka ei kuitenkaan tarkoita KKV:n näkemyksen mukaan myöskään sitä, että tarjouskilpailuja tulisi luonnehtia *second price* -huutokaupoiksi, sillä tietoa muiden suurten osallistumisesta ei voida verrata yksityiskohtaiseen tietoon kilpailijoiden tarjousten tasosta (ks. myös kohta 251).

8.4 Talonrakentaminen

8.4.1 Johdanto

281. Tilastokeskuksen määritelmän mukaan talonrakentamiseen kuuluu kaiken tyyppisten rakennusten rakentaminen mukaan lukien uudis- ja korjausrakentaminen, tilapäisrakennelmien pystytys sekä tehdasvalmisteisten rakennusten, elementtirunkojen tai muiden rakennusosien pystyttäminen rakennuspaikalla. Yrityskaupan ilmoittajien mukaan talonrakentaminen voidaan jakaa asuntorakentamiseen ja muuhun talonrakentamiseen. Ilmoittajien mukaan muu talonrakentaminen pitää sisällään muun muassa teollisuusrakennusten, toimistojen, ostoskeskusten, koulujen, päiväkotien ja sairaaloiden rakentamisen. Asuinrakentamisella puolestaan tarkoitetaan asumiskäyttöön tarkoitettujen rakennusten rakennusluvanvaraista rakentamista, käytännössä kerrostalojen ja muiden monihuoneistotalojen sekä erillistalojen rakentamista.
282. Ilmoittajien mukaan asiakaskunta asuntorakentamisessa ja muussa talonrakentamisessa on erilainen ja myös tuotanto eroaa jossain määrin. Myös KKV katsoo, että yrityskaupan kilpailuvaikutuksia on perusteltua tarkastella erikseen asuinrakentamisessa ja muussa talonrakentamisessa. KKV:n selvitysten mukaan asuntotuotannon markkinat eroavat muun talonrakentamisen markkinasta erityisesti siitä siksi, että asuinrakentamisessa valtaosa kysynnästä ja tarjonnasta kohdistuu omaperusteiseen asuinrakentamiseen, joka ei perustu tarjouskilpailuihin. Tarjouskilpailujen osuus asuntotuotannossa on siten vähäisempi kuin muilla markkinoilla, mikä osaltaan on puoltanut erillistarkastelua.⁸³
283. Ilmoittajien mukaan muun talonrakentamisen markkina voidaan jakaa edelleen uudisrakentamiseen ja korjausrakentamiseen. Ilmoittajien mukaan nämä markkinat eroavat jossain määrin toisistaan ja Suomessa toimivilla rakennusyrityksillä on eri strategisia painopisteitä kummallakin markkinalla.
284. KKV ei ole rakenteellisessa tarkastelussaan tai kilpailun läheisyyden arvioinnissa erotellut muun talonrakentamisen markkinaa tarkempiin alasegmentteihin. Tätä on puoltanut erityisesti se, ettei virasto ole havainnut merkittäviä kilpailuongelmia markkinalla tarkastelutavasta riippumatta. KKV on arviossaan ottanut huomioon myös sen, että rajanveto uudisrakentamisen ja korjausrakentamisen välillä ei ole selväpiirteinen ja useisiin hankkeisiin sisältyy piirteitä molemmista.⁸⁴ Lisäksi suuri osa markkinoilla toimivista yrityksistä, mukaan lukien yrityskaupan osapuolten merkittävimmät kilpailijat, kuten SRV, Skanska, NCC, Hartela ja Lujatalo, toimivat molemmissa segmenteissä. Etenkin suurimmissa korjausrakentamisen hankkeissa tarjoajina

⁸³ Omaperusteisen uudisrakentamisen ja kilpailu-urakoinnin eroista ks. edellä luvut 6.2.2 ja 6.2.3.

⁸⁴ Tällaisia ovat esimerkiksi hankkeet, joissa korjataan vanhaa ja rakennetaan uusi laajennusosa (esim. KKV:n aineistoon sisältyvä Malmin sairaalan peruskorjaus ja laajennus).

ovat olleet pitkälti samat yritykset kuin uudisrakentamisen suurissa hankkeissa.⁸⁵ Korjausrakentamisen markkinoilla tietyt keskisuuret yritykset, kuten Consti ja Fira, ovat suurten rakennusyritysten lisäksi vahvoja toimijoita.

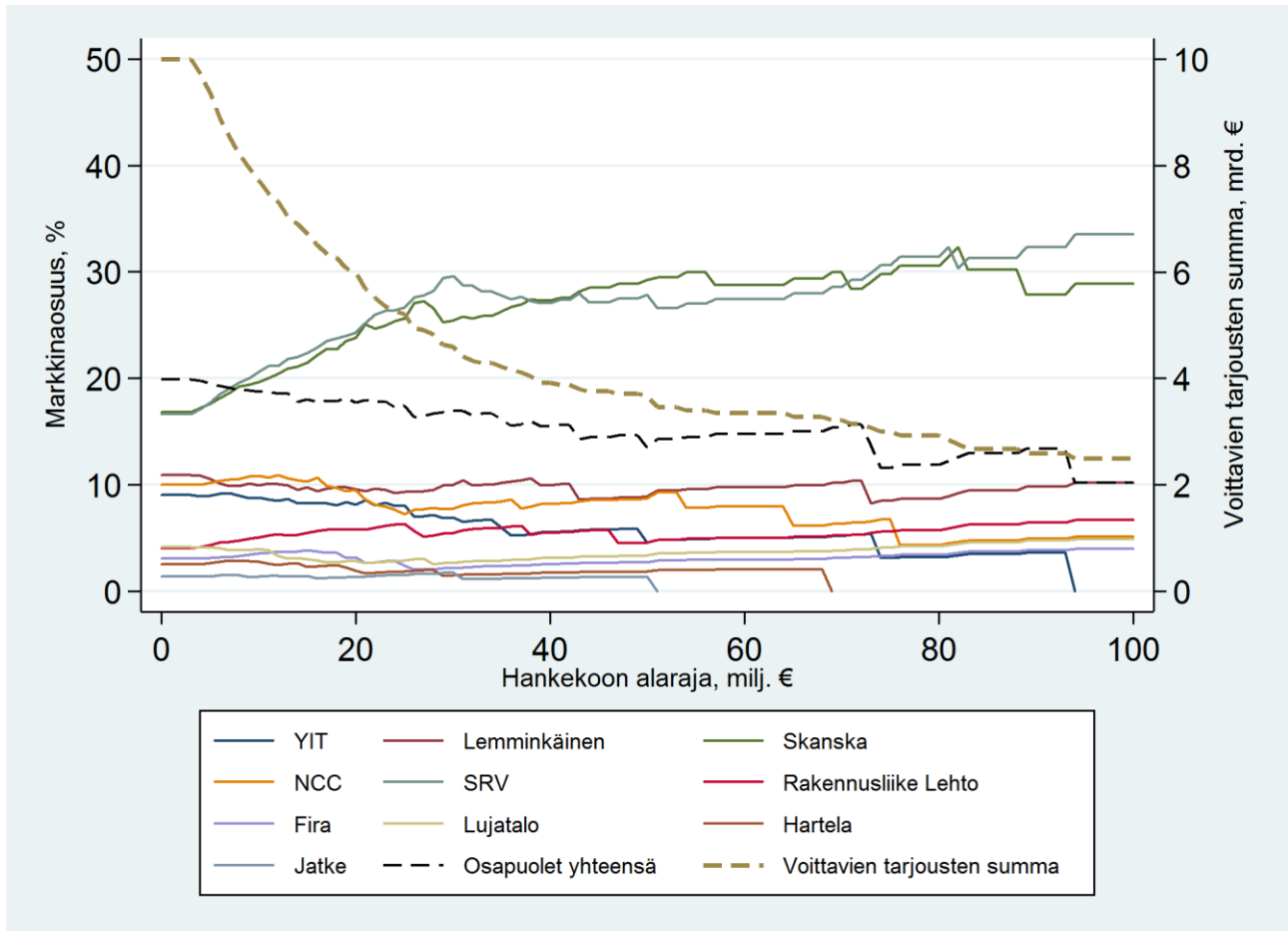
285. Jäljempänä luvussa 8.4.2 tarkastellaan muun talonrakentamisen markkinaa rakenteellisesti markkinaosuuksien ja keskittymisindeksien perusteella. Tämän jälkeen luvussa 8.4.3 tarkastellaan kilpailun läheisyyttä viraston toteutaman tarjousanalyysiin pohjalta. Asuntotuotannon arviointi esitetään erikseen luvussa 8.5.

8.4.2 Rakenteellinen tarkastelu

286. Virasto on tarkastellut talonrakentamisen markkinoilla toimivien yritysten markkinaosuuksia tavalla, joka vastaa luvussa 8.2.2.1 kuvailtua infrarakentamisen markkinan markkinaosuustarkastelua. Analyysia on havainnollistettu kaaviossa 14 kymmenen merkittävän talonrakentamisen markkinalla toimivan yrityksen osalta. Kaaviosta nähdään, että osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus (kuvattu katkoviivalla) on suurimmillaan, kun tarkasteltavaan aineistoon ei sovelleta mitään rajauksia hankkeiden arvon suhteen ja pienenee sitä mukaa, kun aineiston hankkeiden arvolle asetettua alarajaa kasvatetaan. Kaupan seurauksena syntyvän yhteenliittymän markkinaosuus ei nouse erityisen korkeaksi mitään hankekoon alarajaa soveltamalla. Markkinaosuuksien lisäksi kaavio sisältää käyrän, joka kuvaa hankekoon jakaumaa. Käyrän perusteella noin puolet projektitietokannan talonrakennushankkeista on kooltaan alle 25 miljoonan euron hankkeita.
287. Kaavion 14 perusteella voidaan todeta lisäksi, että suuremmissa talonrakennushankkeissa osapuolten kilpailijoiden SRV:n ja Skanskan markkinaosuudet ovat huomattavan korkeita, minkä voidaan odottaa tuottavan yhteenliittymälle kilpailupainetta kyseisen kokoluokan hankkeissa. Lisäksi vaikka toimijoiden lukumäärä alenee hankekoon kasvaessa, markkinoilla toimii osapuolten, SRV:n ja Skanskan lisäksi useita muita yrityksiä, jotka ovat pystyneet onnistuneesti tarjoamaan suuren kokoluokan hankkeisiin.

⁸⁵ KKV:n aineistossa ovat mukana mm. seuraavat suuret korjausrakentamisen hankkeet: Eduskuntarakennuksen peruskorjaus, Olympiastadionin perusparannus, Helsingin kaupunginteatterin peruskorjaus ja Teollisuuskatu 23:n muutostyöt.

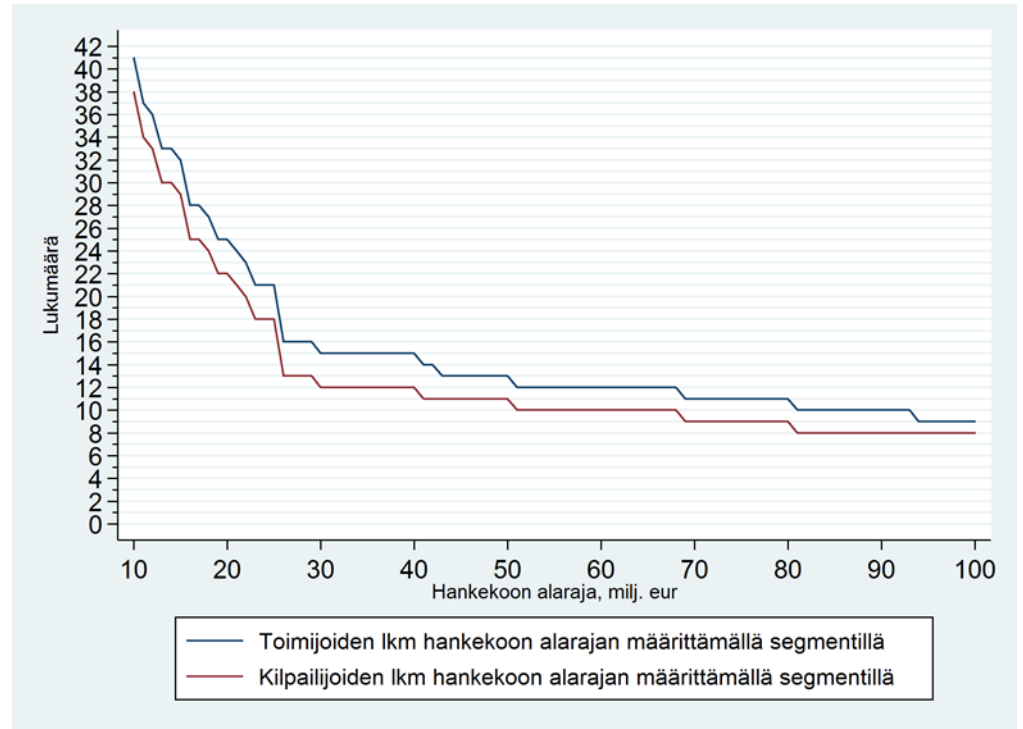
Kaavio 14: Keskeisten talonrakennusyhtiöiden markkinaosuudet vaihtoehtoisilla hankekoon alarajoilla



288. Talonrakentamisen markkinalla toimivien yritysten sekä osapuolten kilpailijoiksi⁸⁶ luettavien yritysten lukumäärää on tarkasteltu kasvattamalla tarkasteltavan aineiston hankkeiden koolle asetettua minimirajaa asteittain. Kaavioista 15 nähdään, että hankkeiden koon kasvaessa yli 25 miljoonan euron projektitietokannasta havaittavien kilpailijoiden lukumäärä vähenee erityisen jyrkästi, mikä puoltaa yli 25 miljoonan euron arvoisten hankkeiden tarkastelemista erikseen omana segmenttinään. Myös kilpailijoiden lukumäärän kuvaajan kulmakerroin muuttuu kyseisellä rajalla. Näin ollen virasto on katsonut, että markkinaosuustarkastelu talonrakentamisen markkinalla on perusteltua suorittaa siten, että 3–25 ja yli 25 miljoonan euron arvoiset hankkeet muodostavat kumpikin oman segmenttinsä. Kuten edellä on todettu, kumpikin kokokategoria vastaa noin puolta projektitietokannan talonrakennushankkeiden kokonaisarvosta.

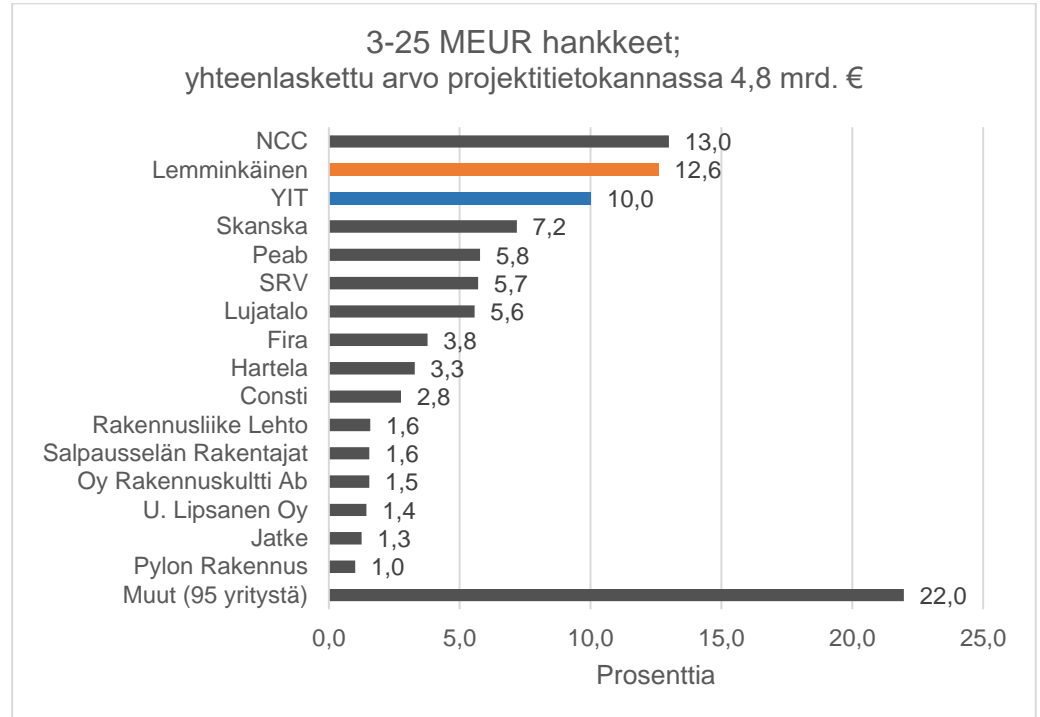
⁸⁶ Kilpailijoiden ja markkinatoimijoiden määrittelyssä tämän analyysin kontekstissa noudatetaan samoja periaatteita kuin infrarakentamisen markkinalla toteutetussa vastaavassa tarkastelussa. Ks. edellä alaviite 56.

Kaavio 15: Talonrakentamisen markkinalla toimivien sekä osapuolten kanssa kilpailevien yritysten lukumäärä vaihtoehdoisilla hankekoon alarajoilla

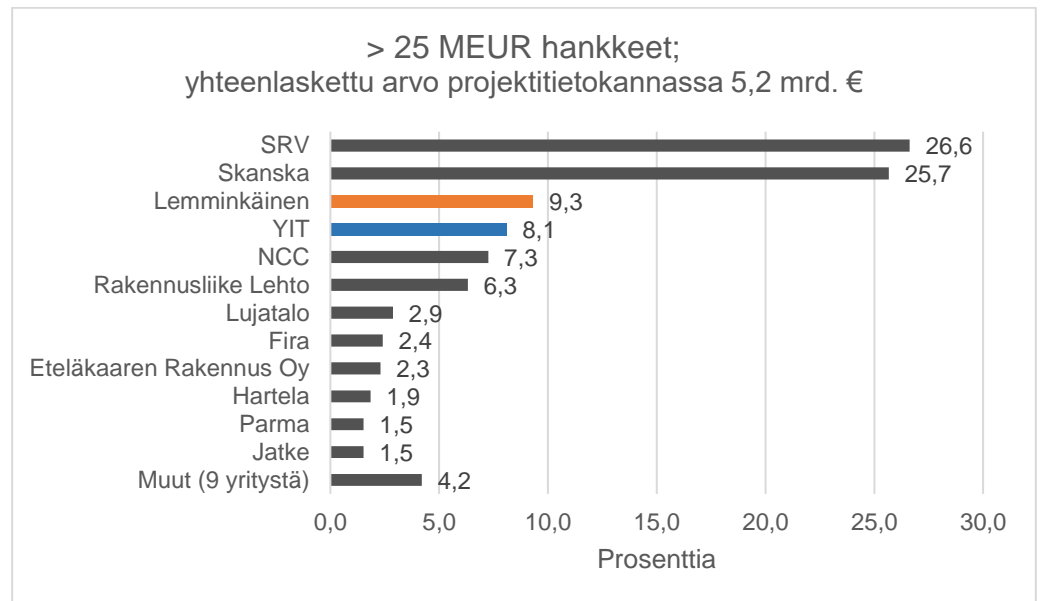


289. Viraston arviot projektitietokannan perusteella lasketuista markkinaosuuksista kummassakin talonrakentamisen segmentissä on raportoitu kaaviossa 16 (hankkeiden arvo 3–25 miljoonaa euroa) ja kaaviossa 17 (hankkeiden arvo yli 25 miljoonaa euroa).
290. Viraston arvion mukaan talonrakentamisen markkinalla YIT:n markkinaosuus 3–25 miljoonan euron arvoisten hankkeiden segmentissä on 10 % ja Lemminkäisen 13 %. Osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus tässä segmentissä on siten 23 %. Segmentti on varsin fragmentoitunut, yrityskaupan osapuolten lisäksi merkittäviä toimijoita ovat suurista yrityksistä muun muassa NCC (13 %), Skanska (7 %), Peab (6 %) ja (SRV (6 %). Segmentin kokonaisarvosta kuitenkin yli 20 % jakautuu yhteensä yli 90 yritykselle.
291. Yli 25 miljoonan euron arvoisten hankkeiden segmentissä virasto arvioi YIT:n markkinaosuudeksi 8 % ja Lemminkäisen markkinaosuudeksi 9 %, jolloin niiden yhteenlaskettu markkinaosuus tässä segmentissä on 17 %. Tässä segmentissä selvästi suurimmat toimijat ovat SRV (27 %) ja Skanska (26 %). Keskittymän ulkopuolelle jää myös lukuisia muita vahvoja toimijoita.

Kaavio 16: Markkinaosuudet 3–25 miljoonan euron arvoisten talonrakennushankkeiden segmentissä

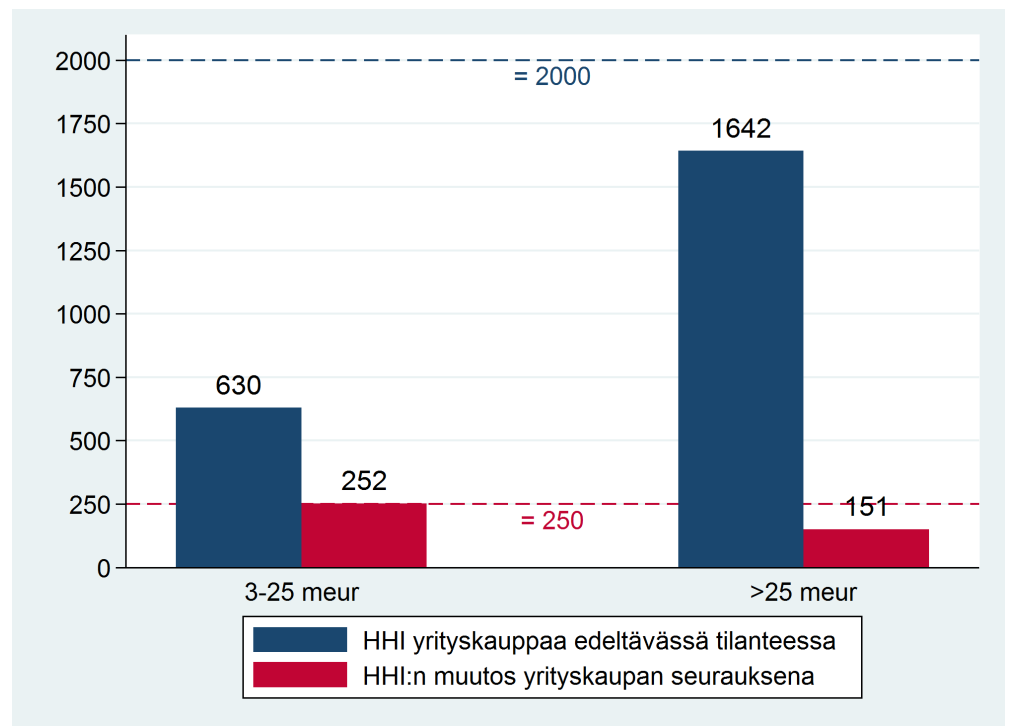


Kaavio 17: Markkinaosuudet yli 25 miljoonan euron arvoisten talonrakennushankkeiden segmentissä



292. Markkinaosuustarkastelun lisäksi KKV on laskenut HHI-indeksin talonrakentamisen markkinoille yrityskauppaa edeltävässä tilanteessa sekä laske-
nut yrityskaupan aiheuttaman muutoksen HHI-indeksissä. KKV:n arvion
mukaan HHI-indeksi ennen yrityskauppaa on 3–25 miljoonan euron hank-
keissa 630 ja yli 25 miljoonan euron arvoisissa hankkeissa 1642. HHI:n
muutos yrityskaupan myötä olisi 3–25 miljoonan euron arvoisten hankkei-
den segmentissä 252 ja yli 25 miljoonan euron arvoisten hankkeiden seg-
mentissä 151. Viraston laskelmien tuloksia on havainnollistettu kaaviossa
18.

*Kaavio 18: Herfindahl-Hirschman -indeksi (HHI) ja HHI:n muutos talonra-
kentamisen markkinalla*



8.4.3 Kilpailun läheisyys

293. KKV on tarkastellut osapuolten välistä kilpailun läheisyyttä sekä niiden toi-
siinsa kohdistamaa kilpailupainetta talonrakentamisen markkinoilla osallis-
tumisanalyysin, runner-up-analyysin sekä voittoanalyysin (win/loss-ana-
lysis) avulla. Menetelmiä on kuvattu yleisellä tasolla vaikutusarviointiluvun
johdannossa (luku 8.1.6) sekä infrarakentamisen tarjousanalyysiä koske-
vassa luvussa (luku 8.2.2.2).

Osallistumisanalyysi

294. Osallistumisanalyysissä on noudatettu samaa tapaa jakaa talonrakentami-
sen markkinat kahteen eri osaan (3–25 miljoonaa ja yli 25 miljoonaa euroa)

hankkeiden kokoluokan perusteella kuin rakenteellisessa tarkastelussa. Osallistumiseksi tarjouskilpailuun on laskettu osallistuminen sekä itsenäisenä yrityksenä että osana allianssia tai työyhteenliittymää.⁸⁷ Analyysi perustuu KKV:n tarjoustietokannan talonrakentamisen hankkeisiin. Taulukko 12 esittää osapuolten tarjousten jakautumisen eri kokoihin hankkeisiin.

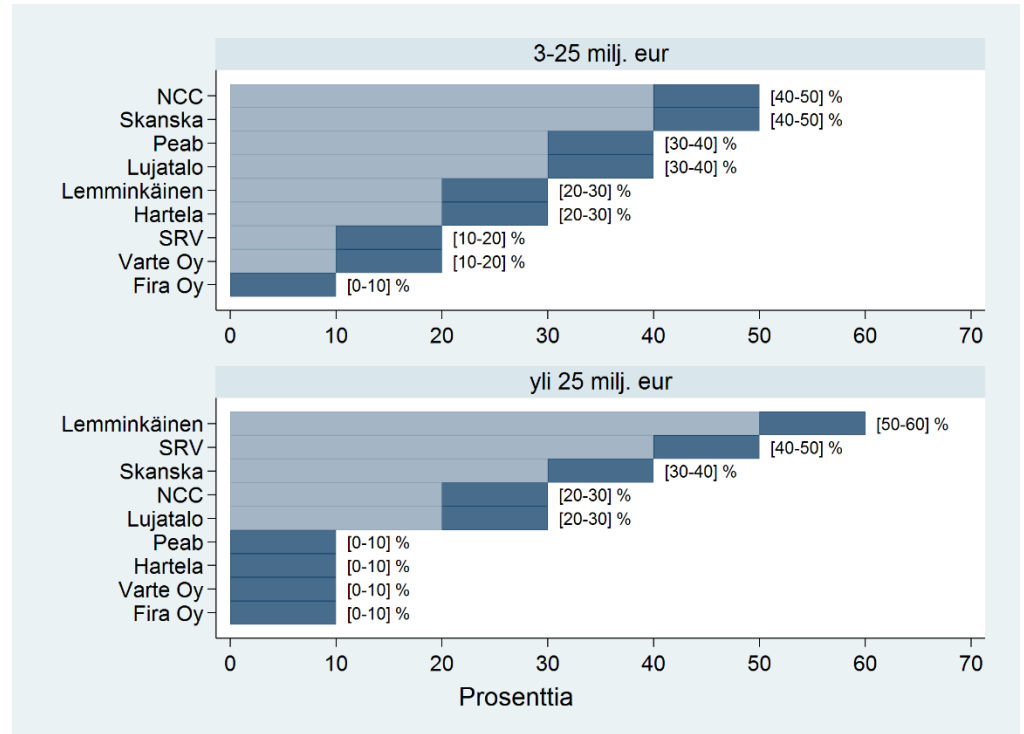
Taulukko 12: Osapuolten tarjousten jakautuminen talonrakentamisen tarjouskilpailuihin hankekoon mukaan 2012–2017 (lähde: KKV:n tarjoustietokanta)

	YIT:n tarjousten lkm	%	Lemminkäisen tarjousten lkm	%
3-25m	[80–85]	[70–80]	[55–60]	[70–80]
yli 25m	[20–25]	[20–30]	[20–25]	[20–30]
Yhteensä	[105–110]	100	[80–85]	100

295. Kaavio 19 kuvaa YIT:n ja sen pääkilpailijoiden osallistumista samoihin tarjouskilpailuihin. YIT on kohdannut Lemminkäisen 29 prosentissa 3–25 miljoonan euron tarjouskilpailuja, joihin se (YIT) tarjosi. Yli 25 miljoonan euron tarjouskilpailuissa YIT kohtasi Lemminkäisen 54 prosentissa tarjouskilpailuja. Kaaviossa 20 on raportoitu vastaavat luvut Lemminkäisen ja sen pääkilpailijoiden osalta.

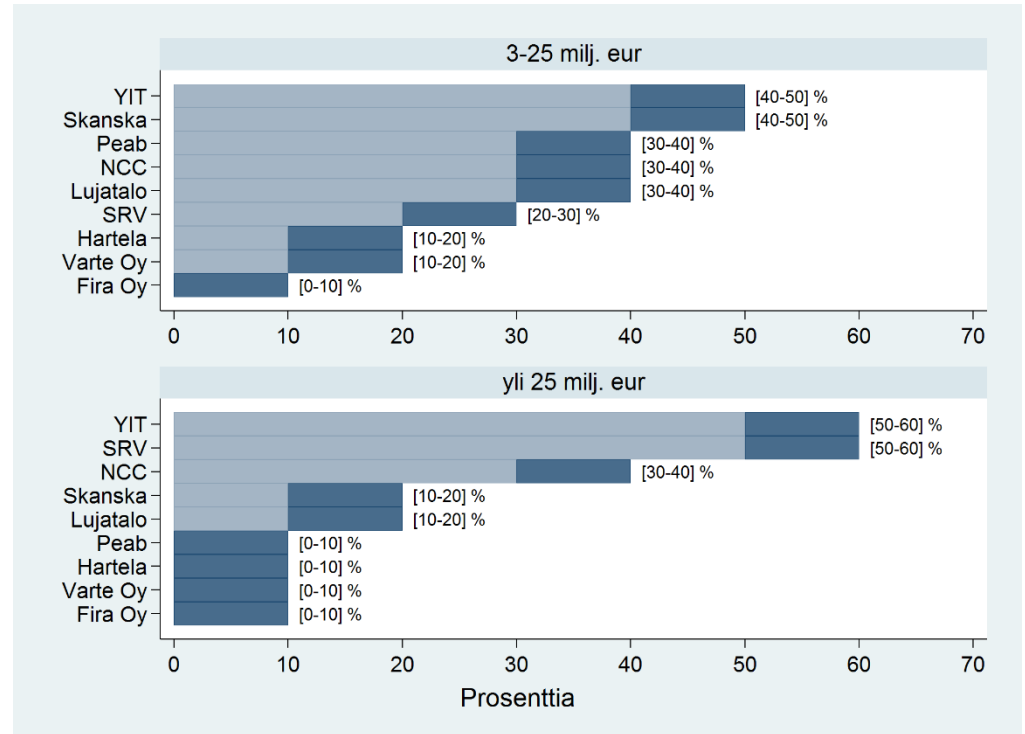
⁸⁷ Osapuolten kilpailijoiden osalta osallistumiseksi ei ole laskettu osallistumista samaan työyhteenliittymään tai allianssiin tarkastellun osapuolen kanssa.

*Kaavio 19: YIT:n ja sen pääkilpailijoiden osallistuminen samoihin talonrakentamisen tarjouskilpailuihin vuosina 2012–2017 (lähde: KKV:n tarjoustietokanta)**



* Tummennettu alue ja sen ohessa ilmoitettu vaihteluväli kuvaavat sitä osuutta kaikista niistä talonrakentamisen tarjouskilpailuista, joihin YIT on osallistunut ja joissa YIT kohtaa kyseisen kilpailijan. Viraston tarjoustietokannan mukainen laskennallinen osuus on jossain annetulla vaihteluvälillä.

*Kaavio 20: Lemminkäisen ja sen pääkilpailijoiden osallistuminen samoihin talonrakentamisen tarjouskilpailuihin vuosina 2012–2017 (lähde: KKV:n tarjoustietokanta)**



* Tummennettu alue ja sen ohessa annettu vaihteluväli kuvaavat sitä osuutta kaikista niistä talonrakentamisen tarjouskilpailuista, joihin Lemminkäinen on osallistunut ja joissa Lemminkäinen kohtaa kyseisen kilpailijan. Viraston tarjoustietokannan mukainen laskennallinen osuus on jossain annetulla vaihteluvälillä.

296. Osallistumisanalyysin perusteella osapuolet kohtaavat 3–25 miljoonan euron talonrakentamishankkeissa käytännössä yhtä usein 4–5 muuta kilpailijaa kuin toisensa. Hankkeissa, joiden arvo oli yli 25 miljoonaa euroa, osapuolet kohtaisivat toisensa useammin kuin muut kilpailijansa. Poikkeuksen tähän muodostaa SRV, joka on tarkastelun perusteella yhtä läheinen kilpailija Lemminkäiselle kuin YIT, ja merkittävä kilpailija myös YIT:lle. Myös NCC, Skanska ja Lujatalo osallistuvat aktiivisesti samoihin suuriin talonrakennushankkeiden kilpailutuksiin osapuolten kanssa.
297. Tarjouskilpailut, joihin molemmat osapuolet ovat osallistuneet, eivät eroa merkittävästi kooltaan tarjouskilpailuista, joihin vain toinen osapuolista osallistui. Kilpailutusten, joihin molemmat osallistuivat, keskimääräinen arvo pääurakoitsijalle oli [25–30] miljoonaa euroa. Kilpailutusten, joihin vain YIT osallistui, keskimääräinen arvo oli [20–25] miljoonaa euroa. Lemminkäiselle vastaava luku oli [30–35] miljoonaa euroa.

298. Yrityskaupan kilpailuvaikutukset saattavat olla haitallisempia, mikäli osapuolet ovat osallistuneet samanaikaisesti erityisesti sellaisiin tarjouskilpailuihin, joissa tarjoajien lukumäärä on alhainen jo ennen yrityskauppaa. Tarjoustietokannan perusteella (ks. taulukko 13) tarjoajien lukumäärä on ollut kuitenkin keskimäärin korkeampi tarjouskilpailuissa, joihin molemmat osapuolet ovat osallistuneet.

Taulukko 13: Osapuolten tarjoaminen samoihin tarjouskilpailuihin ja tarjoajien lukumäärän keskiarvo

	Koko	Muuttuja	Vain YIT	Vain Lemminkäinen	Molemmat
3-25m	Tarjouksia		[55–60]	[30–35]	[20–25]
	Tarjoajia		[4–5]	[4–5]	[5–6]
yli 25m	Tarjouksia		[10–15]	[10–15]	[10–15]
	Tarjoajia		[2–3]	[2–3]	[3–4]

299. Taulukko 14 kuvaa yksityiskohtaisemmin, miten tarjoajien kokonaislukumäärä ja osapuolten osallistuminen ovat korreloineet. Osapuolet ovat olleet tarjouskilpailun ainoat osallistujat [0–5] tarjouskilpailussa. [Lisäksi molemmat osapuolet ovat olleet [5–10] kertaa läsnä yhtä aikaa tarjouskilpailussa, jossa on ollut vain [0–5] osallistujaa.]

Taulukko 14: Tarjoajien lukumäärä talonrakentamisen tarjouskilpailuissa, joihin toinen tai molemmat osapuolista osallistui 2012–2017 (lähde: KKV:n tarjoustietokanta)

	Tarjoajia	YIT	Lemminkäinen	Molemmat	Yhteensä
1		[0–5]	[5–10]	-	[5–10]
2		[5–10]	[5–10]	[5–10]	[20–25]
3		[10–15]	[10–15]	[5–10]	[30–35]
4		[15–20]	[5–10]	[5–10]	[25–30]
5		[10–15]	[0–5]	[0–5]	[15–20]
6		[5–10]	[0–5]	[5–10]	[15–20]
7		[0–5]	[5–10]	[0–5]	[15–20]
8+		[5–10]	[0–5]	[0–5]	[10–15]
Yhteensä		[70–75]	[40–45]	[35–40]	[150–155]

Runner-up-analyysi

300. KKV on tarkastellut osana kilpailun läheisyyttä koskevaa analyysinsä, kuinka usein osapuolet ovat sijoittuneet saman tarjouskilpailun ensimmäiselle ja toiselle tai ensimmäiselle ja kolmannelle sijalle. Sekä tämän runner-

up-analyysin että seuraavassa alaluvussa esitetyn voittoanalyysin tulokset liittyvät osapuolten vuosina 2012–2017 voittamiin tarjouskilpailuihin. Taulukossa 15 on tilastoitu osapuolten voittamien tarjouskilpailujen lukumäärä eri kokokategorioissa.

Taulukko 15: Osapuolten voittamat talonrakentamisen tarjouskilpailut 2012–2017 (lähde: KKV:n tarjoustietokanta)

	<i>YIT:n voitot</i>	<i>Lemminkäisen voitot</i>	<i>Tarjoajien lkm osapuolten voittamissa kilpailutuksissa</i>
<i>3–25m</i>	[10–15]	[20–25]	[4–5]
<i>yli 25m</i>	[5–10]	[5–10]	[2–3]
<i>Yhteensä</i>	[15–20]	[30–40]	[4–5]

301. Kaaviossa 21 on esitetty, kuinka usein YIT:n pääkilpailijat ovat sijoittuneet toiseksi tai kolmanneksi YIT:n voittamissa 3–25 miljoonan euron talonrakentamishankkeissa, joita on aineistossa yhteensä [10–15] kappaletta.⁸⁸ Kaavio 22 sisältää vastaavat tiedot Lemminkäisen voittamista [20–25] tarjouskilpailusta. Kaaviot 23 ja 24 sisältävät toistavat analyysin osapuolten voittamille yli 25 miljoonan euron talonrakennushankkeille. Osapuolten kyseisessä kokoluokassa voittamien tarjouskilpailujen lukumäärät on esitetty edellä taulukossa 15.

Kaavio 21: Toiseksi ja kolmanneksi sijoittuneet yritykset YIT:n voittamissa 3–25 miljoonan euron talohankkeissa 2012–2017 (lähde: KKV:n tarjoustietokanta; päätöksen julkista versiota varten kaavio muutettu taulukoksi)

	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut toiseksi</i>	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut kolmanneksi</i>	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut toiseksi tai kolmanneksi</i>
<i>Lemminkäinen</i>	[2–3]	[1–2]	[3–5]
<i>SRV</i>	[2–3]	[1–2]	[3–5]
<i>NCC</i>	[0–1]	[2–3]	[2–4]
<i>Lujatalo</i>	[2–3]	[0–1]	[2–4]

⁸⁸ Kaavioihin 21 ja 22 on sisällytetty vain kilpailijat, jotka ovat sijoittuneet vähintään kahdesti joko toiselle tai kolmannelle sijalle tietyn osapuolen voittamassa tarjouskilpailussa.

Kaavio 22: Toiseksi ja kolmanneksi sijoittuneet yritykset Lemminkäisen voittamisissa 3–25 miljoonan euron talohankkeissa 2012–2017 (lähde: KKV:n tarjoustietokanta; päätöksen julkista versiota varten kaavio muutettu taulukoksi)

	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut toiseksi</i>	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut kolmanneksi</i>	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut toiseksi tai kolmanneksi</i>
Skanska	[2–3]	[5–6]	[7–9]
YIT	[6–7]	[0–1]	[6–8]
Lujatalo	[3–4]	[2–3]	[5–7]
NCC	[0–1]	[2–3]	[2–4]
SRV	[2–3]	[0–1]	[2–4]

Kaavio 23: Toiseksi ja kolmanneksi sijoittuneet yritykset YIT:n voittamisissa yli 25 miljoonan euron talohankkeissa 2012–2017 (lähde: KKV:n tarjoustietokanta; päätöksen julkista versiota varten kaavio muutettu taulukoksi)

	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut toiseksi</i>	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut kolmanneksi</i>	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut toiseksi tai kolmanneksi</i>
Skanska	[1–2]	[1–2]	[2–4]
Lujatalo	[2–3]	[0–1]	[2–4]
Lemminkäinen	[1–2]	[0–1]	[1–3]
NCC	[1–2]	[0–1]	[1–3]
Varte Oy	[0–1]	[1–2]	[1–3]
SRV	[0–1]	[1–2]	[1–3]

Kaavio 24: Toiseksi ja kolmanneksi sijoittuneet yritykset Lemminkäisen voittamisissa yli 25 miljoonan euron talohankkeissa 2012–2017 (lähde: KKV:n tarjoustietokanta; päätöksen julkista versiota varten kaavio muutettu taulukoksi)

	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut toiseksi</i>	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut kolmanneksi</i>	<i>Hankkeet, joissa sijoittunut toiseksi tai kolmanneksi</i>
YIT	[3–4]	[0–1]	[3–5]
SRV	[2–3]	[0–1]	[2–4]
Caverion	[0–1]	[0–1]	[1–2]
NCC	[0–1]	[0–1]	[1–2]
Lujatalo	[0–1]	[1–2]	[1–3]

302. Kaavion 21 perusteella YIT:n voittamien [5–10] 3–25 miljoonan euron kilpailutuksen toiset sijat ovat jakautuneet tasan kolmen kilpailijan (Lemminkäinen, SRV ja Lujatalo) kesken. [Kaavion 22 mukaan YIT on ollut [6–7] kertaa toinen Lemminkäisen voittamista [20–25] tarjouskilpailusta.] YIT on sijoittunut selvästi useammin toiselle sijalle Lemminkäisen voittamissa tarjouskilpailuissa kuin muut kilpailijat. Toisaalta YIT:n lisäksi seitsemän muuta yritystä on sijoittunut toiseksi ainakin kerran.
303. Kaavion 23 perusteella Lemminkäinen ei erotu YIT:n muita kilpailijoita suurempana kilpailupaineen lähteenä yli 25 miljoonan euron talohankkeissa. Sen sijaan YIT (kaavio 24) on sijoittunut useammin toiselle sijalle Lemminkäisen voittamissa [5–10] yli 25 miljoonan euron hankkeissa kuin muut kilpailijat.

Voittoanalyysi

304. KKV on myös pyrkinyt tarkastelemaan tarjoustietokannan avulla, miten yrityskaupan toisen osapuolen osallistuminen vaikuttaa toisen osapuolen todennäköisyyteen voittaa tarjouskilpailu. Analyysissä on verrattu yrityksen voittojen osuutta tarjouskilpailuissa, joihin tietty yritys on osallistunut, sellaisiin tarjouskilpailuihin, joissa kyseinen yritys ei ollut läsnä. Tarkastelun taustalla on oletus, jonka mukaan toisilleen läheiset kilpailijat laskevat toistensa voittotodennäköisyyttä tarjouskilpailuissa. Analyysi vastaa edellä infrarakentamisen yhteydessä esitettyä. Kuten infrarakentamista koskevan analyysin yhteydessä on keskusteltu, voittoanalyysin suorittaminen yksinkertaisena voittoprosenttien vertailuna kärsii todennäköisesti niin sanotusta havaitsemattomien muuttujien ongelmasta, joka saattaa vääristää arvioitua vaikutusta voittotodennäköisyyksiin.
305. Taulukko 16 esittää analyysin tulokset osapuolten viidelle suurimmalle kilpailijalle 3–25 miljoonan euron ja yli 25 miljoonan euron talonrakennushankkeissa.⁸⁹ Taulukon viimeisellä sarakkeella esitetty ero voittoprosenteissa kuvaa, kuinka yrityksen voittoprosentti sen kohdatessa tietyn kilpailijan eroaa sen voittotodennäköisyydestä muissa tarjouskilpailuissa. Esimerkiksi 3–25 miljoonan euron hankkeissa YIT voitti [0–10] prosenttiyksikköä vähemmän tarjouskilpailuista, joihin se osallistui yhtä aikaa Lemminkäisen kanssa, kuin kilpailutuksista, joihin Lemminkäinen ei osallistunut.
306. Keskiarvovertailun suorittaminen ainoastaan suurimmille kilpailijoille voi hylitä ainakin jossain määrin edellä kuvattua havaitsemattomien muuttujien ongelmaa, sillä suuret toimijat osallistuvat osallistumisanalyysin perusteella

⁸⁹ Suurimpina kilpailijoina on tässä käytetty kunkin osapuolen useimmiten kohtaamia kilpailijoita. Yli 50 miljoonan euron hankkeissa havaintojen lukumäärä on niin alhainen, ettei keskiarvoihin perustuvan analyysin tekeminen kyseiselle kokokategorialle ole järkevää.

usein keskenään samoihin tarjouskilpailuihin, joissa kyseiset havaitsemattomat tekijät ovat todennäköisesti samankaltaisia. Tästä huolimatta taulukon viimeisellä sarakkeella ilmoitettua muutosta voittotodennäköisyydessä ei voida pitää luotettavana arviona siitä, mikä tietyn kilpailijan osallistumisen vaikutus on tarkastellun osapuolen voittotodennäköisyyteen. Vaikka arvio vaikutuksen tasosta ei olisi luotettava, eri kilpailijoiden vaikutusten vertaaminen saattaa kärsiä edellä kuvatusta syystä vähemmän havaitsemattomien muuttujien ongelmasta. Tulosten perusteella osapuolilla ei ole muista kilpailijoista poikkeavaa vaikutusta toistensa voittotodennäköisyyksiin.

Taulukko 16: Voittoanalyysin tulokset talonrakentamisen markkinalla (lähde: KKV:n tarjoustietokanta)

a) YIT, 3–25 milj. euron hankkeet

	Kohtaamisia	Voitot kohdassa	Tarjouksia ilman kohtaamisia	Voitot ilman kohtaamisia	Ero voittoprosenteissa
NCC	[35–40]	[3–4]	[45–50]	[9–10]	-[10–20] %
Skanska	[30–35]	[3–4]	[45–50]	[9–10]	-[10–20] %
Lujatalo	[25–30]	[3–4]	[50–55]	[9–10]	-[0–10] %
Peab	[25–30]	[1–2]	[55–60]	[11–12]	-[10–20] %
Lemminkäinen	[20–25]	[3–4]	[55–60]	[9–10]	-[0–10] %
Hartela	[20–25]	[2–3]	[60–65]	[10–11]	-[0–10] %

b) YIT, yli 25 milj. euron hankkeet

	Kohtaamisia	Voitot kohdassa	Tarjouksia ilman kohtaamisia	Voitot ilman kohtaamisia	Ero voittoprosenteissa
Lemminkäinen	[10–15]	[3–4]	[10–15]	[3–4]	-[0–10] %
SRV	[10–15]	[1–2]	[10–15]	[5–6]	-[20–30] %
Skanska	[5–10]	[2–3]	[15–20]	[4–5]	[0–10] %
Lujatalo	[5–10]	[2–3]	[15–20]	[4–5]	[10–20] %
NCC	[0–5]	[2–3]	[15–20]	[4–5]	[30–40] %

c) Lemminkäinen, 3–25 milj. euron hankkeet

	Kohtaamisia	Voitot kohdassa	Tarjouksia ilman kohtaamisia	Voitot ilman kohtaamisia	Ero voittoprosenteissa
Skanska	[25–30]	[9–10]	[30–35]	[14–15]	-[10–20] %
YIT	[20–25]	[9–10]	[30–35]	[14–15]	-[0–10] %
Peab	[20–25]	[5–6]	[35–40]	[18–19]	-[20–30] %
NCC	[15–20]	[7–8]	[35–40]	[16–17]	-[0–10] %
Lujatalo	[15–20]	[8–9]	[35–40]	[15–16]	[0–10] %

d) Lemminkäinen, yli 25 milj. euron hankkeet

	Kohtaami- sia	Voitot kohda- tessa	Tarjouksia ilman kohtaamisia	Voitot ilman kohtaamisia	Ero voittopro- senteissa
YIT	[10–15]	[4–5]	[10–15]	[3–4]	[0–10] %
SRV	[10–15]	[2–3]	[10–15]	[5–6]	-[30–40] %
NCC	[5–10]	[1–2]	[10–15]	[6–7]	-[30–40] %
Lujatalo	[0–5]	[1–2]	[15–20]	[6–7]	-[0–10] %

8.4.4 Johtopäätös

307. Muun talonrakentamisen markkinalla virasto on toteuttanut rakenteellisen tarkastelun arvioimalla keskittymän ja sen kilpailijoiden markkinaosuuksia 3–25 ja yli 25 miljoonan euron arvoisissa hankkeissa. KKV on täydentänyt rakenteellista tarkastelua arvioimalla kilpailun läheisyyttä tarjousanalyysin avulla.
308. Yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus 3–25 miljoonan euron arvoisten hankkeiden segmentissä on noin 23 %. Segmentti on varsin fragmentoitunut ja keskittymän jälkeen markkinoille jää lukuisia vahvoja kilpailijoita. Segmentin kokonaisarvosta yli 20 % jakautuu yhteensä yli 90 pk-yritykselle.
309. Yli 25 miljoonan euron arvoisten hankkeiden segmentissä yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus on noin 17 %. Tässä segmentissä selvästi suurimmat toimijat ovat SRV (27 %) ja Skanska (26 %). Keskittymän ulkopuolelle jää myös lukuisia muita vahvoja toimijoita.
310. KKV on tutkinut yrityskaupan osapuolten välistä kilpailun läheisyyttä sekä niiden toisilleen aiheuttamaa kilpailupainetta hyödyntämällä keräämäänsä aineistoa talonrakennushankkeiden tarjouskilpailuista vuosilta 2012–2017. Sekä osallistumisanalyysin että runner-up-analyysin perusteella osapuolet ovat toisilleen läheisiä kilpailijoita sekä 3–25 miljoonan euron että yli 25 miljoonan euron talohankkeissa.
311. Runner-up-analyysin perusteella osapuolet sijoittuvat erityisesti yli 25 miljoonan euron hankkeissa useammin saman tarjouskilpailun ensimmäiselle ja toiselle tai ensimmäiselle ja kolmannelle sijalle kuin osapuolten markkinaosuuksien tai tarjousaktiivisuuden perusteella voitaisiin päätellä. Pienemmissä hankkeissa NCC ja suuremmissa hankkeissa Skanska tai SRV eivät ole osallistumisanalyysin tai runner-up-analyysin perusteella niin läheisiä kilpailijoita osapuolille, kuin niiden markkinaosuuksien perusteella olisi voitu olettaa.

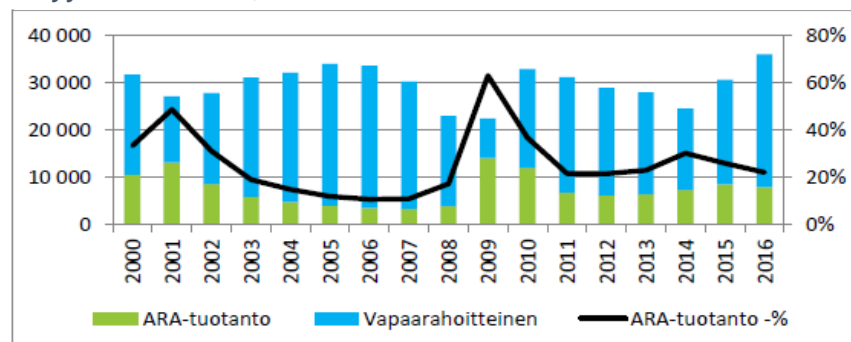
312. Vaikka osapuolet ovat tarjousanalyysin perusteella toisilleen läheisiä kilpailijoita, ne kohtaavat sekä 3–25 miljoonan euron että yli 25 miljoonan euron talonrakennushankkeissa myös muita läheisiä kilpailijoita, kuten NCC:n, Skanskan, SRV:n ja Lujatalon. Tarjouskilpailuissa, joihin molemmat osapuolet ovat osallistuneet, ei ole vähemmän tarjoajia kuin muissa tarjouskilpailuissa, eivätkä kyseiset tarjouskilpailut ole arvoltaan muita tarjouskilpailuja suurempia. Viraston analyysi ei myöskään viittaa siihen, että toisen osapuolen läsnäolo tarjouskilpailussa laskisi toisen osapuolen voittotodennäköisyyttä enemmän kuin muiden pääkilpailijoiden osallistuminen.
313. Edellä kuvatun rakenteellisen tarkastelun sekä tarjousanalyysin perusteella ja ottaen huomioon jäljempänä luvussa 8.6 käsitellyt yrityskaupan haitallisia kilpailuvaikutuksia tasapainottavat tekijät KKV arvioi, ettei yrityskauppa johda tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen muun talonrakentamisen markkinoilla.

8.5 Asuntotuotanto

8.5.1 Asuntotuotanto Suomessa

314. Vuosittainen asuntotuotannon määrä Suomessa on vuosina 2010–2016 vaihdellut noin 25000 ja 37000 asuntoaloituksen välillä. Vuodesta 2014 asti trendi on ollut kasvava. Aloitetuista asunnoista 6200–12000 on rakennettu Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) myöntämällä valtion arava- tai korkotukilainalla. Loput asuntotuotannosta on vapaarahoitteista asuntotuotantoa. Vapaarahoitteisen asuntotuotannon määrä on vuosina 2010–2016 vaihdellut 17700 ja 28800 asuntoaloituksen välillä. Suomen noin 3 miljoonasta asunnosta joka kolmas on rakennettu ARA-tuotantona. ARA-tuotannon osuus on 2010-luvulla vakiintunut noin 30%:iin.⁹⁰ Tuotantomääriä on kuvattu alla kaaviossa 25.

Kaavio 25: ARA-tuotannon ja vapaarahoitteisen asuntotuotannon volyymit vuosittain, 2000–2016



⁹⁰ ARA-asuntokanta. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen internetsivut: <http://www.ara.fi/fi-FI/ARAasuntokanta> ja ARA-tuotanto 2016 -raportti: <http://www.ara.fi/download/noname/%7B16F647AE-ECB8-4E46-A73E-002E71EBE365%7D/126058>.

315. Sekä vapaarahoitteinen että ARA-tuotanto voidaan eritellä i) omaperusteiseen ja ii) urakkatuotantona toteutettuun asuntotuotantoon. Omaperusteisessa asuntotuotannossa perustajaurakoitsijana eli grynderinä toimiva rakennusliike perustaa asunto- tai kiinteistöosaakeyhtiön ja rakentaa hankkimalleen tontilleen asuntoja myyden sen jälkeen asuntojen hallintaan oikeutavat osakkeet ulkopuolisille tahoille. Rakennusurakassa urakoitsija puolestaan rakentaa vastiketta vastaan rakennuttajan tilaaman rakennuksen.
316. Virasto on tarkastellut YIT:n ja Lemminkäisen sekä muiden markkinatoimijoiden osuuksia vapaarahoitteisesta asuntotuotannosta.⁹¹ ARA-tuotanto on jäänyt tarkastelun ulkopuolelle, sillä YIT ja Lemminkäinen ovat tehneet viime vuosina vähän ARA-hankkeita eivätkä ole aktiivisesti suunnanneet toimintaansa ARA-tuotantoon.⁹²

8.5.2 Aineisto

8.5.2.1 Rakennusteollisuus ry:n kysely

317. Rakennusteollisuus ry ("RT") on rakennusalan yritysten työmarkkina-asioiden, elinkeinopoliittisten ja teknisten kysymysten edunvalvoja, jonka noin 450 jäsenen joukko pitää sisällään Suomen suurimmat rakennusyhtiöt sekä valtakunnallisesti kattavan joukon pieniä ja keskisuuria talonrakennusurakoitsijoita. RT lähettää jäsenyrityksilleen kolme kertaa vuodessa kyselyn ("RT:n kysely"), jolla selvitetään jäsenten vapaarahoitteista asuntotuotantoa. Kyselyssä kysytään erikseen vapaarahoitteisen omaperusteisen sekä vapaarahoitteisen urakkatuotannon volyymejä kunkin vastanneen yrityksen osalta. RT:n kyselyn ulkopuolelle jäävät i) yleishyödyllisten yhteisöjen rakennuttama vapaarahoitteinen omistusasuntotuotanto ja ii) tuettu vuokra-asuntotuotanto sekä iii) ei-jäsenten asuntotuotanto.⁹³
318. KKV on selvityksessään analysoinut RT:n jäsenyritysten vastauksia vuosilta 2014–2017. Tiedot vuosien 2013–2016 asuntoaloituksista ja valmistuneiden asuntojen määristä on kerätty vuosien 2014–2017 helmikuussa julkaistuista raporteista.⁹⁴
319. Kyselyyn vastanneiden joukko on pieni (45–56 vastaajaa vuodesta riippuen), mutta suuren keskimääräisen koon johdosta RT:n kyselyyn vastanneiden tuotannon volyyymi käsittää keskimäärin noin 72,5 % kaikesta vapaarahoitteisesta asuntotuotannosta.

⁹¹ Jäljempänä omaperusteisella tuotannolla tarkoitetaan aina vapaarahoitteista omaperusteista tuotantoa ja urakoidulla tuotannolla tarkoitetaan vapaarahoitteista urakoitua tuotantoa ellei tekstistä muuta ilmene.

⁹² Esimerkiksi Rakennusliikkeet ja rakennuttajat ARA-tuotannossa -raportissa (2013) todetaan seuraavaa: "YIT [...] toteutti vielä 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun alussa merkittäviä määriä ARA-asuntoja, mutta on 2000-luvulla linjannut toimintaansa tältä osin uudelleen."

⁹³ Esimerkiksi Lehto Group on merkittävä asuntorakentaja, joka ei ole Rakennusteollisuus ry:n jäsenyritys.

⁹⁴ RT:n kysely toteutetaan kolme kertaa vuodessa ja tulokset julkaistaan helmikuussa, kesäkuussa ja lokakuussa. Yrityksiltä kysyttävät kysymykset vaihtelevat tietyiltä osin kyselyn ajankohdasta riippuen.

320. Yritysten osuuksia kyselyssä kartoitetusta tuotannosta ei voi tulkita suoraan markkinaosuuksina, mutta ne tarjoavat informaatiota suurimpien yritysten tuotannon volyymeistä suhteessa niiden kilpailijoihin.

8.5.2.2 Muu aineisto

321. Markkinaosuuksien estimoiminen asuntojen rakentamisessa edellyttää RT:n kyselyyn vastanneiden yritysten tuotannon volyymien suhteuttamista kaikkiin vapaarahoitteisesti tuotettuihin asuntoihin. Tämän mahdollistamiseksi virasto on yhdistänyt RT:n kyselyaineiston tietoja luvussa 8.5.3 kuvatulla tavalla Tilastokeskuksen ja ARA:n vuositason tietoihin asuntotuotannon volyymeistä.
322. Tilastokeskuksen Rakennus- ja asuntotuotantotilasto kuvaa rakennusluvanvaraisen rakennustoiminnan määrää ja tuotannon volyymia. Tilasto pitää sisällään kaiken asuntotuotannon eikä se erittele asuntotuotantoa rahoitusmuodon tai hankemuodon mukaan.
323. ARA raportoi vuosikatsauksissaan valtion arava- tai korkotukilainalla aloitettujen asuntojen määrän.⁹⁵ Tilasto ei erittele asuntotuotantoa hankemuodon mukaan.

8.5.3 Analyysi

324. KKV on rajannut analyysinsä koskemaan vain kerrostaloasuntotuotantoa. Kerrostalohankkeet ovat keskimäärin huomattavasti suurempia kuin rivi- ja pientalohankkeet, mistä johtuen tarjoajien joukko tämän talotyypin asuntotuotannossa on todennäköisesti suppeampi kuin muissa talotyypeissä. Näin ollen virasto katsoi, että osapuolten markkinavoima on potentiaalisesti suurimmillaan kerrostaloasuntojen tuotannossa. Analyysi on toistettu myös siten, että rajauksessa ovat mukana kerros- ja rivitaloaloitukset, mutta keskeiset tulokset ja niistä tehtävät johtopäätökset eivät muutu merkittävästi. Ainoastaan kerrostaloasuntotuotantoon keskittyvän analyysin tulokset on raportoitu jäljempänä.⁹⁶
325. Vapaarahoitteisen asuntotuotannon vuosittainen volyyymi (sis. sekä omaperusteisen että urakkamuotoisen asuntotuotannon) voidaan johtaa kaiken asuntotuotannon ja ARA-tuotannon erotuksena.

⁹⁵ ARA-tuotannon vuosikatsaukset. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen internetsivut: http://www.ara.fi/fi-FI/Tietopankki/Tilastot_ja_selvitykset/ARAtuotanto/Vuosikatsaus.

⁹⁶ Tilastokeskuksen tiedoista hyödynnettiin ainoastaan kerrostaloihin sijoittuneita asuntoaloituksia. Näistä vuositasen luvuista vähennettiin kerrostaloihin sijoittuneen ARA-tuetun asuntotuotannon osuus, joka puolestaan arviointiin osuutena kaikesta ARA-tuotannosta. (Vuosittaisista ARA-aloitusten määrästä on vähennetty pien- ja rivitaloihin sijoittuvat aloitukset ARA:n vuosikatsauksista saatujen osuuksien perusteella, jotka ovat keskimäärin 16 % kaikista aloituksista. Arvioidut asuinkerrostaloihin sijoittuvat ARA-aloitukset on raportoitu taulukossa 17.)

326. Taulukossa 17 on raportoitu asuntoaloitusten määrä vuositasolla kaiken asuinkerrostaloihin sijoittuvien asuntoaloitusten, ARA-tuotannon, vapaarahoitteisen tuotannon sekä RT:n kyselyyn vastanneiden vapaarahoitteisen tuotannon osalta.

Taulukko 17: Asuinkerrostaloihin sijoittuvien asuntoaloitusten kokonaisvolyymi, eri rahoitusmuotojen volyyymi sekä RT:n kyselyyn vastanneiden vapaarahoitteisen asuntotuotannon volyyymi vuositasolla

Vuosi	Kaikki asunto- tuotanto	ARA-tuettu asunto- tuotanto	Vapaarahoitteinen asuntotuotanto	RT:n kyselyyn vastan- neet (vapaarah.) ⁹⁷
2013	16494	5140	11354	8291
2014	15315	6103	9211	8509
2015	22236	7238	14997	9736
2016	26521	7080	19440	11633

327. KKV on selvittänyt kilpailuasetelmaa asuntotuotannon markkinalla kahden toisiaan täydentävän analyysin avulla. Virasto on ensinnäkin verrannut YIT:n ja Lemminkäisen asuntotuotannon volyymeja niiden suurimpien kilpailijoiden volyymeihin RT:n kyselyaineiston tietojen perusteella ja muodostanut näin arviot kaikkien suurimpien toimijoiden markkinaosuuksista.⁹⁸ Toiseksi KKV on arvioinut osapuolten yhteenlaskettua markkinaosuutta erikseen sekä vapaarahoitteisessa omaperusteisessa että vapaarahoitteisessa urakkamuotoisessa asuntotuotannossa.
328. Arvio kunkin RT:n kyselyyn vastanneen toimijan osuudesta RT:n kyselyyn vastanneiden kokonaistuotannosta kunakin vuonna, m_{it} , on muodostettu jakamalla toimijan estimoitu kerrostaloaloitusten määrä, $a_{it} \times (1 - p_i)$, estimoitulla kerrostaloasuntoaloitusten kokonaisvolyymilla, $tot_t \times (1 - p)$:

$$m_{it} = \frac{a_{it} \cdot (1 - p_i)}{tot_t \cdot (1 - p)}$$

jossa suure a_{it} on yrityksen i asuntoaloitusten volyyymi vuonna t , p_i yrityksen i keskimääräinen pien- ja rivitaloasuntojen osuus valmistuneista asunnoista, tot_t kaikkien kyselyyn vastanneiden yritysten asuntoaloitusten

⁹⁷ Vuosittaisista asuntoaloitusten määristä on vähennetty 7,08 %, mikä on RT:n kyselyyn vastanneiden pien- ja rivitalotuotannon osuuden vuosien 2013–2016 keskiarvo.

⁹⁸ Kuten aiemmin on todettu, yrityksiä, jotka eivät ole Rakennusteollisuus ry:n jäseniä, ei ole ollut mahdollista sisällyttää tarkasteluun.

summa vuonna t ja p yritysten keskimääräinen pien- ja rivitaloasuntojen osuus valmistuneista asunnoista.⁹⁹

329. Yllä esitetyn kaavan tuottamat suhdeluvut kertovat, mikä yrityksen tuotannon volyyymi on suhteessa RT:n kyselyyn vastanneiden yritysten kokonaisvolyyymiin. Koska kyselyyn vastanneiden yritysten asuntotuotanto edustaa keskimäärin n. 72,5 % kaikesta vapaarahoitteisesta asuntotuotannosta, yllä esitetyn kaavan tuottamia suhdelukuja tulee korjata alaspäin kertomalla niitä luvulla 0,725. Näin saadaan karkea arvio kunkin yrityksen markkinaosuudesta kunakin vuonna 2013–2016.¹⁰⁰ Tulokset on esitetty taulukossa 18.

Taulukko 18: Arvio suurimpien toimijoiden markkinaosuuksista vapaarahoitteisten asuntojen aloituksilla mitattuna (kerrostaloasunnot)¹⁰¹

Yritys	Vuosi			
	2013	2014	2015	2016
Bonava	-	-	-	[5-15] %
Hartela-konserni	[0-10] %	[0-10] %	[0-10] %	[0-10] %
Jatke Oy	[0-10] %	[0-10] %	[0-10] %	[0-10] %
Lemminkäinen Oyj	[5-15] %	[5-15] %	[5-15] %	[0-10] %
Lujatalo-konserni	[0-10] %	[0-10] %	[0-10] %	[0-10] %
NCC	[5-15] %	[5-15] %	[5-15] %	-
Peab Oy	[0-10] %	[0-10] %	[0-10] %	[0-10] %
Pohjola Rakennus -konserni	[0-10] %	[0-10] %	[0-10] %	[0-10] %
SRV Rakennus Oy	[0-10] %	[5-15] %	[5-15] %	[0-10] %
Skanska	[5-15] %	[5-15] %	[5-15] %	[5-15] %
YIT Rakennus Oy	[10-20] %	[10-20] %	[10-20] %	[10-20] %
YIT + Lemminkäinen	[25-35] %	[20-30] %	[20-30] %	[15-25] %
Kyselyyn vastanneiden lukumäärä	56	53	45	51

⁹⁹ Yritykset raportoivat pien- ja rivitalotuotannon osuuden ainoastaan kunakin vuonna *valmistuneiden* asuntojen osalta. Virasto määrittä *asuntoaloitusten pien- ja rivitalo-osuuden* kullekin yritykselle erikseen (p_i) sekä aggregaattitasolla (p). Parametrit p_i ja p määritettiin laskemalla kunakin vuonna valmistuneiden asuntojen volyyymillä painotettu valmistuneiden asuntojen pien- ja rivitalo-osuuksien keskiarvo vuosilta 2013–2016. Täten $p_i =$

$$\sum_t \left(\frac{\text{valmistuneet}_{it}}{\sum \text{valmistuneet}_{it}} * \frac{\text{valm. pientalot}_{it}}{\text{valmistuneet}_{it}} \right) = \sum_t \frac{\text{valm. pientalot}_{it}}{\text{valmistuneet}_{it}} \text{ ja } p = \sum_t \sum_i \frac{\text{valm. pientalot}_{it}}{\text{valmistuneet}_{it}}.$$

¹⁰⁰ Volyymin perusteella laskettujen lukujen tulkitseminen markkinaosuuksina edellyttää muun muassa oletusta siitä, että kaikki tuottajat tuottavat keskimääräisesti samanarvoisia asuntoja.

¹⁰¹ Lujatalo-, Pohjola Rakennus- ja Hartela-konsernien lukuihin on sisällytetty kaikkien konserniin kuuluvien yritysten raportoimat asuntoaloitukset kunakin vuonna. Bonava syntyi vuonna 2016, kun NCC Asuminen eriytettiin omaksi yhtiökseen.

330. Vapaaarahoitteisen asuntotuotannon jakamiseksi omaperusteiseen ja urakkakomponenttiin näiden kahden komponentin volyymien keskinäistä suhdetta arvioidaan RT:n kyselyyn vastausten perusteella. RT:n kyselyyn vastanneiden yritysten tuotanto tällä tavoin eriteltynä on esitetty taulukossa 19.

Taulukko 19: RT:n kyselyyn vastanneiden yritysten asuntotuotanto eriteltynä urakkatyypeittäin¹⁰²

Vuosi	Kokonaisvolyyymi	Omaperusteisen tuotannon volyyymi	Urakkamuotoisen tuotannon volyyymi	Omaperusteisen tuotannon osuus	Urakkamuotoisen tuotannon osuus
2013	8923	6455	2468	72,34 %	27,66 %
2014	9157	5642	3515	61,61 %	38,39 %
2015	10478	6935	3543	66,19 %	33,81 %
2016	12519	7956	4563	63,55 %	36,45 %
Keskiarvo	10269	6747	3522	65,92 %	34,08 %

331. Omaperusteisen ja urakkamuotoisen asuntotuotannon kokonaisvolyyymiä on arvioitu kahdella vaihtoehdoisella tavalla. Ensinnäkin kaikista vapaaarahoitteisesta tuotannosta on määritelty omaperusteista ja urakkamuotoista tuotantoa vastaavat osuudet jakamalla se osiin RT:n kyselyaineiston kunkin vuoden suhteen mukaan ("estimaatti 1").¹⁰³ Seuraavaksi jaottelu on tehty vuosien 2013–2016 keskiarvojen avulla ("estimaatti 2").¹⁰⁴
332. Keskeinen taustaoletus on, että muutkin asuntotuottajat (jotka ovat keskimäärin pienempiä yrityksiä kuin RT:n kyselyyn vastanneet) tuottavat omaperusteisia asuntoja ja urakoina toteutettuja samassa suhteessa kuin kyselyyn vastanneet. Mikäli esimerkiksi omaperusteisen tuotannon osuus kaikille yrityksille on todellisuudessa matalampi (korkeampi) ja urakkatuotannon osuus korkeampi kuin kyselyyn vastanneille, RT:n kyselyn suhteen käyttäminen yliarvioi (aliarvioi) omaperusteisen komponentin volyyymiä ja vastaavasti aliarvioi (yliarvioi) urakkamuotoisen komponentin volyymin.
333. YIT:n ja Lemminkäisen yhteenlaskettua markkinaosuutta kummassakin hanketyypissä on arvioitu jakamalla osapuolten yhteenlaskettu asuntotuotannon volyyymi kohdassa 331 kuvailluilla estimateilla kokonaistuotannon

¹⁰² Taulukossa 19 raportoidut luvut pitävät sisällään kaikki talotyyppit (pien-, rivi- ja kerrostalot). Pien- ja rivitalojen osuus kaikista raportoidusta tuotannosta on kuitenkin verrattain pieni ja yllä johdettuja suhdelukuja sovelletaan sellaisenaan kerrostaloasuntojen tuotannon analyysissä.

¹⁰³ Toisin sanoen vapaaarahoitteinen asuntotuotanto on jaettu komponentteihinsa taulukon 19 kahden oikeanpuolimman sarakkeen vuosikohtaisissa suhteissa. Esimerkiksi vuoden 2013 kaikista 11354 vapaaarahoitteisesti tuotetusta asunnosta 72,34 % olisi oletettu omaperusteiseksi ja 27,66 % urakkamuotoisesti tuotetuiksi.

¹⁰⁴ Esimerkiksi vuoden 2013 kaikista 11354 vapaaarahoitteisesti tuotetusta asunnosta 65,92 % olisi oletettu omaperusteiseksi ja 34,08 % urakkamuotoisesti tuotetuiksi.

volyyymista. Jokaiselle vuodelle 2013–2016 on näin muodostettu kaksi vaihtoehtoista markkinaosuusestimaattia. Laskemalla neljän vuoden keskiarvot molemmille markkinaosuusestimaattisarjoille saadaan kaksi vaihtoehtoista markkinaosuusestimaattia osapuolten yhteenlasketusta markkinaosuudesta, jotka on raportoitu molemmille urakkatyypeille taulukoiden 20 ja 21 alimmilla riveillä.

334. Viraston arvion mukaan YIT:n ja Lemminkäisen yhteenlaskettu osuus oma-perusteisen vapaarahoitteen asuntotuotannon markkinalla on noin [20–30] % ja kilpailu-urakkamuotoisen vapaarahoitteen asuntotuotannon markkinalla noin [20–30] %. Osapuolten yhteenlasketuksi markkinaosuudeksi koko vapaarahoitteen asuntotuotannon markkinalla virasto arvioi [20–30] %. Analyysissä, johon viraston arvio perustuu, on tutkittu vapaarahoitteista asuinkerrostaloihin sijoittuvaa asuntotuotantoa. Kun tarkastelua laajennetaan kattamaan asuinkerrostalojen lisäksi rivitaloihin sijoittuva asuntotuotanto, tulokset eivät muutu merkittävästi.
335. KKV:n arvion mukaan yrityskauppa ei johda tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen asuntotuotannon markkinoilla. YIT:n ja Lemminkäisen yhteenlasketut markkinaosuudet eivät ole erityisen korkeat ja markkinoilla on useita yrityksiä, jotka voivat tuottaa keskittymälle kilpailupainetta.

Taulukko 20: Omaperusteiset asuntoaloitukset kerrostaloissa ja estimaatit osapuolten yhteenlasketusta markkinaosuudesta kerrostaloasuntojen rakentamisessa

Vuosi	A: Vapaa- rahoittei- nen asunto- tuotanto ¹⁰⁵	B: YIT:n ja Lemminkäisen tuotannon yh- teis-volyymi (RT) ¹⁰⁶	Kaikki omaperusteinen tuo- tanto		YIT:n ja Lemminkäisen yhteenlas- kettu osuus asuntotuotannon volyy- min perusteella laskettuna	
			C: Estimaatti 1	D: Estimaatti 2	E: Yhteisösuus (estimaatti 1; =B/C)	F: Yhteisösuus (estimaatti 2; =B/D)
2013	11354	2500–3000	8213	5997	25–35 %	30–40 %
2014	9212	2000–2500	5676	5242	30–40 %	35–45 %
2015	14997	2000–2500	9926	6443	20–30 %	15–25 %
2016	19440	2500–3000	12355	7391	15–25 %	15–25 %
Keskiarvo					[20–30] %	[20–30] %

¹⁰⁵ Taulukoiden 20 ja 21 sarakkeessa A on raportoitu vapaarahoitteinen asuntotuotanto, joka sisältää sekä oma-perusteiset että urakkamuotoiset asuntoaloitukset asuinkerrostaloissa.

¹⁰⁶ YIT:n ja Lemminkäisen yhteenlasketut omaperusteiset aloitukset kerrostaloissa; johdettu vähentämällä osapuolien raportoimista omaperusteisista aloituksista molempien yritysten vuosien 2013–2016 keskimääräinen pientalojen osuus.

Taulukko 21: Urakkamuotoiset asuntoaloitukset kerrostaloissa ja estimaatit osapuolten yhteenlasketusta markkinaosuudesta kerrostaloasuntojen rakentamisessa

Vuosi	A: Vapaa- rahoittei- nen asunto- tuotanto	B: YIT:n ja Lemminkäisen tuotannon yh- teisvolyymi (RT) ¹⁰⁷	Kaikki urakkamuotoinen tuo- tanta		YIT:n ja Lemminkäisen yhteenlas- kettu osuus asuntotuotannon volyy- min perusteella laskettuna	
			C: Estimaatti 1	D: Estimaatti 2	E: Yhteisousus (estimaatti 1; =B/C)	F: Yhteisousus (estimaatti 2; =B/D)
2013	11354	500–1000	3140	3869	10–20 %	10–20 %
2014	9212	1000–1500	3536	3139	25–35 %	25–35 %
2015	14997	1000–1500	5071	5111	20–30 %	25–35 %
2016	19440	500–1000	7086	6625	10–20 %	10–20 %
Keskiarvo					[20–30] %	[20–30] %

8.6 Tasapainottavat tekijät

8.6.1 Johdanto

336. Yrityskaupan seurauksena keskittymälle syntyvä huomattavakaan markkinavoima ei välttämättä johda tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen, jos voidaan osoittaa tekijöitä, jotka tehokkaasti tasapainottavat keskittymän aiheuttamia kilpailunvastaisia vaikutuksia. KKV on arvioinut yrityskaupan tasapainottavina tekijöinä alalle tuloa ja potentiaalista kilpailua ja tilaajien ostajavoimaa.

8.6.2 Markkinoille tulo ja potentiaalinen kilpailu

8.6.2.1 Yleistä

337. Yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioinnissa otetaan huomioon olemassa olevan kilpailun lisäksi potentiaalisten kilpailijoiden aiheuttama kilpailupaine. Tällöin huomio kiinnitetään siihen, millaisia mahdollisuuksia muilla kuin markkinoilla jo toimivilla yrityksillä on kohtuullisen lyhyellä aikavälillä ryhtyä kilpailemaan keskittymän kanssa. Kun alalle tulo on riittävän helppoa, sulautuma ei todennäköisesti luo merkittävää kilpailunvastaista riskiä.

¹⁰⁷ YIT:n ja Lemminkäisen yhteenlasketut urakkamuotoiset aloitukset kerrostaloissa; johdettu vähentämällä osapuolien raportoimista urakkamuotoisista aloituksista molempien yritysten vuosien 2013–2016 keskimääräinen pientalojen osuus.

Dnro 660/14.00.10/2017
JULKINEN
26.1.2018

Jotta markkinoille tuloa voitaisiin pitää riittävänä sulautuman osapuoliin kohdistuvana kilpailupaineena, on osoitettava, että markkinoille tulo on todennäköistä, oikea-aikaista ja riittävän laajaa ehkäisemään tai kumoamaan keskittymän mahdolliset kilpailunvastaiset vaikutukset.¹⁰⁸

338. KKV:n ja komission käytännön mukaan alalle tulon on ensinnäkin oltava *todennäköistä*. Pelkkä alalle tulon potentiaalinen mahdollisuus ei ole riittävä poistamaan keskittymästä seuraavaa kilpailun vähenemistä.¹⁰⁹ Alalle tulon todennäköisyys edellyttää, että mahdollisilla alalle tulevilla yrityksillä on sekä kyky että kannustin tulla markkinoille keskittymän jälkeen. Arviossa kiinnitetään huomiota siihen, onko alalle tulo taloudellisesti kannattavaa ja siihen, minkälaisia mahdollisia riskejä siihen liittyy. Komission horisontaalisten suuntaviivojen mukaan, jotta markkinoille tuloa voidaan pitää riittävän todennäköisenä, sen on oltava riittävän kannattavaa ottaen huomioon vaikutukset hintatasoon, joita aiheutuu tuotannon lisääntymisestä markkinoilla.¹¹⁰
339. Toiseksi alalle tulon on oltava *oikea-aikaista*. Komission horisontaalisten sulautumien arviointia koskevissa suuntaviivoissa markkinoille tulo katsotaan oikea-aikaiseksi yleensä ainoastaan silloin, kun se tapahtuu kahden vuoden kuluessa.¹¹¹
340. Kolmas edellytys on, että alalle tulo on *riittävän laajaa ja tehokasta* ehkäisemään tai kumoamaan sulautuman mahdolliset kilpailunvastaiset vaikutukset. Alalle tulo vain markkinoiden kapealle osalle ei useinkaan ole riittävää kumoamaan keskittymän aikaansaamat kilpailunvastaiset vaikutukset.¹¹² Vastaavasti, jotta alalle tulo voisi tasapainottaa keskittymästä seuraavia kilpailunvastaisia vaikutuksia, alalle tulon on oltava riittävän kilpailukykyistä.
341. Arvioidessaan potentiaalista kilpailua KKV on tarkastellut ensin alalle tulon esteitä ja sen jälkeen erityiskysymyksinä pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuutta tarjota suurempiin hankkeisiin muodostamalla työyhteenliittymiä sekä pienten ja keskisuurten rakennusyhtiöiden liikevaihdon kehitystä osoituksena alalle tulon esteiden merkityksestä.

8.6.2.2 Alalle tulon esteet

342. Tarkasteltaessa rakentamisen markkinaa kokonaisuutena havaitaan, että pienten ja keskisuurten yritysten alalle tulo on suhteellisen helppoa. Tästä on osoituksena rakennusyrietysten huomattavan suuri määrä. Rakennuttaminen ei vaadi merkittäviä pääomasijoituksia, sillä rakennusmateriaalit hankitaan projektiokohtaisesti ja vaadittavat koneet on mahdollista vuokrata.

¹⁰⁸ Komission horisontaalisten sulautumien arviointia koskevat suuntaviivat, kohta 68.

¹⁰⁹ Ks. esim. asia T-342/07 *Ryanair v komissio*, 6.7.2010, kohdat 238–239.

¹¹⁰ Komission horisontaalisten sulautumien arviointia koskevat suuntaviivat, kohta 69.

¹¹¹ Komission horisontaalisten sulautumien arviointia koskevat suuntaviivat, kohta 74.

¹¹² Ks. esim. komission päätös asiassa M.2176 – *K+S/Solvay/JV*, kohdat 45–47.

Dnro 660/14.00.10/2017
JULKINEN
26.1.2018

Myös rakennusalalle ominainen alihankinnan runsas käyttö helpottaa alalle tuloa.

343. KKV:n selvitysten mukaan alalle tulon esteet saattavat kuitenkin erota toisistaan eri kokoluokan hankkeissa. KKV on tarkastellut alalle tulon esteitä erityisesti suurissa, yli 20 miljoonan euron infrahankkeissa ja yli 25 miljoonan euron talohankkeissa.¹¹³
344. KKV on markkinakuulemisten perusteella tarkastellut potentiaalisina alalle tulon esteinä tarjoajan valitsemaa urakkamuotoa ja tilaajien asettamia kelpoisuusvaatimuksia. Lisäksi KKV on tarkastellut erikseen ulkomaisten toimijoiden kohtaamia alalle tulon esteitä.

Tarjoajan valitsema urakkamuoto

345. KKV:n kuulemien markkinatoimijoiden mukaan urakkamuoto vaikuttaa merkittävästi potentiaalisten tarjoajien piiriin. Lausunnoissa tuotiin esiin, että vain isojen toimijoiden on tosiasiallisesti mahdollista tarjota allianssi-, projektinjohto- ja elinkaariurakoihin. Nämä urakkamuodot ovat tavanomaisia suurissa rakennushankkeissa. Eri urakkamuotoja on kuvattu tarkemmin edellä luvussa 6.3.
346. Edellä mainituissa urakkamuodoissa tarjouksen tekeminen ja tarjousvaihe ovat työläisiä, kalliita sekä resursseja ja aikaa vieviä perinteisiin urakkamuotoihin verrattuna. KKV:n kuulemien markkinatoimijoiden mukaan erityisesti allianssiurakka vaatii tarjoajilta merkittäviä resursseja sekä tarjous- että toteutusvaiheessa. Viraston kuulemien markkinatoimijoiden mukaan allianssiurakoita tarjoavat käytännössä vain 3–4 alan suurinta toimijaa. Lausunnoissa tuotiin myös esiin, että tilaajan ja tarjoajan väliseen yhteistyöhön ja luottamukseen perustuvissa allianssiurakoissa asiakasuskollisuus ja mainetekijät nostavat alalle tulon esteitä. Elinkaarihankkeissa merkittävä alalle tulon este on lausuntojen mukaan mahdollinen vaatimus rahoituksen järjestämisestä.
347. KKV on tarkastellut urakkatyyppejä erityisesti suurissa, yli 20 miljoonan euron infrahankkeissa ja yli 25 miljoonan euron talonrakennushankkeissa. Aineiston perusteella suuria infra- ja talonrakentamishankkeita toteutetaan useilla erilaisilla urakkatyypeillä eivätkä esimerkiksi allianssi- tai elinkaari-mallit¹¹⁴ ole näissä hankkeissa muita urakkamuotoja tyypillisempiä. Esimerkiksi viraston tarkastelemista yli 20 miljoonan euron arvoisista infrarakenta-

¹¹³ Alalle tulon esteisiin suurissa rakennushankkeissa on kiinnitetty huomiota muun muassa OECD:n rakentamista koskevassa raportissa vuodelta 2008 (OECD Policy Round Tables, Construction Industry) 2008, s. 21.

¹¹⁴ Elinkaarimallilla on toteutettu viraston tietojen mukaan infrarakentamisen puolella ainoastaan neljä Liikenneviraston suurta väylähanketta. Elinkaarimalli on kuitenkin lisännyt viimeisten vuosien aikana suosiotaan erityisesti koulu- ja päiväkotirakentamisessa kuntien pyrkiessä siirtämään rakennuttajalle riskiä ja vastuuta rakennuksen elinkaaren aikana mahdollisesti ilmenevistä ongelmista ja kunnossapitotarpeista.

Dnro 660/14.00.10/2017
JULKINEN
26.1.2018

misen hankkeiden lukumäärästä 81 prosenttia on toteutettu perinteisinä kokonaisurakoina, kun taas allianssi- ja elinkaarimallilla toteutettuja urakoita on yhteensä 8 prosenttia. KKV:n selvitysten perusteella ei voida tehdä johdtopäätöstä siitä, että suuret hankkeet toteutettaisiin tyypillisesti esimerkiksi allianssi- tai elinkaarimallilla tai projektinjohtourakoina, ja että tilaajan valitsema urakkamuoto tästä syystä rajaisi merkittävästi potentiaalisten tarjoajien piiriä suurissa hankkeissa.

Tilaajan asettamat kelpoisuusvaatimukset

348. Ilmoittajien mukaan tilaajan asettaman kelpoisuusvaatimukset kuten pätevyys-, referenssi- ja liikevaihtovaatimukset eivät merkittävästi rajaa potentiaalisten tarjoajien piiriä. Ilmoittajien mukaan korkeat liikevaihtovaatimukset ovat epätavallisia ja suuri joukko yrityksiä täyttää tarjouskilpailuissa asetetut pätevyysvaatimukset. Lisäksi mahdollisuus työyhteenniittymien muodostamiseen helpottaa kelpoisuusvaatimusten täyttymistä, sillä arvioinnissa otetaan huomioon kaikkien työyhteenniittymän osapuolten pätevyudet, referenssit ja liikevaihto.
349. Useat viraston kuulemisesta rakentamisen markkinoilla toimivista yrityksistä ovat sen sijaan todenneet tilaajatahon asettamien vaatimusten vaikuttavan potentiaalisten tarjoajien määrään. Erityisesti referensseihin ja henkilöstön pätevyteen liittyvien vaatimusten on todettu rajaavan tarjoajien piiriä. Markkinatoimijoiden lausuntojen mukaan referenssivaatimukset ovat keskeisessä asemassa erityisesti infrarakentamisessa. Erilaisten vaatimusten merkitys korostuu isoissa hankkeissa ja silloin, kun tilaajana on julkinen taho. Toisaalta eräät lausunnonantajat katsoivat, etteivät tilaajatahon asettamat vaatimukset merkittävästi vaikuta potentiaalisten tarjoajien määrään.
350. KKV:n selvitysten mukaan tilaajatahot kiinnittävät yhä enenevässä määrin huomiota rakentamisen laatuun, mikä näkyy rakentamisen markkinoilla tiukentuvina pätevyys- ja referenssivaatimuksina. Tilaajien näkemyksen mukaan vaatimukset ovat kiristyneet, eikä niistä ole mahdollista tinkiä esimerkiksi saatavien tarjousten määrän lisäämiseksi. Tilaajatahojen mukaan urakoitsijoilta edellytettyjen pätevyys- ja referenssivaatimusten tason laskeminen lisää tilaajan riskejä, eikä sellaiseen siksi kovin helposti ryhdytä.
351. Viraston selvitysten perusteella tilaajat pitävät RALA-pätevyyttä osaamisen ja laadun takeena. Tilaajien mukaan kaikilla keskeisillä toimijoilla on yleensä RALA-pätevyys, joten se ei ole tekijä, joka ratkaisisi tarjouskilpailun lopputuloksen. Kuitenkin silloin kun edellytetään tiettyjä erikoisrakentamisen, kuten siltarakentamisen, työlajipätevyyksiä, pätevyuden puuttuminen saattaa estää tarjouskilpailuun osallistumisen. Toisaalta pätevyys on mahdollista osoittaa yksinomaan referenssikohteiden avulla myös ilman muodollista RALA-pätevyyttä.

Dnro 660/14.00.10/2017
JULKINEN
26.1.2018

352. RALA-pätevyys ei usein riitä osoituksesi osaamisesta silloin, kun kyse on vaativasta urakasta. Tällöin tilaajatahot kiinnittävät erityistä huomiota referensseihin. Esimerkiksi Helsingin kaupunki on todennut, että haastavissa kohteissa kaupungille ei riitä referenssikohteiden nimeäminen, vaan kyseisten projektien onnistumisesta pyydetään referenssiprojektien tilaajien kommentit.
353. Viraston RALAlta saamien tietojen mukaan vuonna 2016 RALA-pätevyys oli noin 1500 yrityksellä.¹¹⁵ YIT Rakennus Oy:llä on 33 työlajipätevyyttä, joihin liittyy 140 referenssiä sekä 21 pääurakointipätevyyttä, joihin liittyy 92 referenssiä. Lemminkäinen Infra Oy:llä on 37 työlajipätevyyttä, joihin liittyy 229 referenssiä ja 17 pääurakointipätevyyttä, joihin liittyy 103 referenssiä. Lemminkäinen Talo Oy:llä on 4 työlajipätevyyttä, joihin liittyy 13 referenssiä ja 5 pääurakointipätevyyttä, joihin liittyy 17 referenssiä. Viraston selvitysten mukaan osapuolten työlajipätevyydet ovat pääosin päällekkäisiä. Useilla osapuolten kilpailijoilla on vastaavat pätevyudet.
354. Viraston selvitysten perusteella liikevaihtovaatimukset ovat melko yleisiä hankkeissa, joiden kokonaisarvo on vähintään 20 miljoonaa euroa. Liikevaihtoa tarkastellaan tyypillisesti yhden tai korkeintaan kolmen edeltävän tilikauden osalta. Liikevaihtovaatimuksen suuruus on yleensä suhteutettu urakan arvoon, ja yleensä se ylittää arvon hieman. Korkeimmillaan vaadittu liikevaihtoraja on viraston tarkastelemissa hankkeissa ollut kaksinkertainen urakan arvoon nähden, mikä on myös hankintalain asettama enimmäismäärä.
355. Viraston selvitysten perusteella henkilöstön osaamista koskevat vähimmäisvaatimukset eivät ole yhtä yleisiä kuin muut edellä mainitut vaatimukset. Henkilöstöä koskevista vaatimuksista tyypillisimpiä ovat johtohenkilöiden osaamista koskevat kriteerit sekä kyseisten henkilöiden referenssiprojekteja koskevat vaatimukset. Myös koulutusta tai kielitaitoa koskevat vaatimukset ovat mahdollisia, mutta eivät tavallisia.
356. Viraston arvion mukaan pätevyyttä koskevat vähimmäisvaatimukset jossain määrin rajaavat potentiaalisten tarjoajien määrää. Markkinoilla toimii kuitenkin useita yrityksiä, jotka pystyvät täyttämään kaikki keskeiset pätevyyttä koskevat vaatimukset. Viraston arvion mukaan tilaajatahon asettamat vähimmäisvaatimukset eivät merkittävästi muutu rakentamisen kokoluokan mukaan. Viraston arvion mukaan ei ole havaittavissa, että esimerkiksi isojen infraprojektien tilaajat asettaisivat poikkeuksellisia vähimmäisvaatimuksia.

¹¹⁵ Vuodesta 2012 RALA-pätevyyden saaneiden yritysten määrä on noussut noin 970 yrityksestä 1500 yritykseen. Vuonna 2016 hieman yli 1000 RALA-pätevyyden saaneen yrityksen liikevaihto oli alle 4 MEUR, 200 yrityksen liikevaihto 4–8 MEUR, noin 150 yrityksen liikevaihto 8–20 MEUR, noin 80 yrityksen liikevaihto 20–50 MEUR ja noin 50 yrityksen yli 50 MEUR.

Dnro 660/14.00.10/2017
JULKINEN
26.1.2018

357. Viraston selvitysten perusteella suurissa hankkeissa projektin kokonaislaajuus kuitenkin rajaa jo sellaisenaan potentiaalisten tarjoajien piiriä. Etenkin suurimpiin, yli 50 miljoonan euron hankkeisiin pystyvät pääsääntöisesti tarjoamaan vain suuret yritykset, joilla on riittävät taloudelliset voimavarat ja riskinkantokyky. Pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia osallistua omaa kokoluokkaansa suurempiin hankkeisiin edesauttaa kuitenkin mahdollisuus muodostaa työyhteenliittymiä. Mahdollisuutta työyhteenliittymien muodostamiseen on käsitelty jäljempänä luvussa 8.6.2.3.

Ulkomaisten toimijoiden alalle tuloa rajoittavat seikat

358. Yrityskaupan ilmoittajien mukaan markkinoilla ei ole sellaisia alalle tulon esteitä, jotka estäisivät tai rajoittaisivat ulkomaisten toimijoiden mahdollisuuksia lisätä toimintaansa Suomessa. Ilmoittajien mukaan erityisesti infra-rakentamisen markkinoilla toimivat yritykset kohtaavat kilpailua myös ulkomaisilta yrityksiltä ja ulkomaisia yrityksiä sisältäviltä konsortioilta. Viraston kuulemat markkinatoimijat ovat sen sijaan pitäneet ulkomaisten toimijoiden laajamittaisempaa markkinoille tuloa melko epätodennäköisenä. Tilaaajatahojen mukaan ulkomaiset toimijat eivät juurikaan tarjoa kotimaisiin tarjouskilpailuihin. Ulkomaiset toimijat ovat tarjonneet lähinnä osana työyhteenliittymää tai itsenäisesti sellaista erityisosaamista vaativiin hankkeisiin, joista ei kotimaista osaamista ole saatavilla.
359. KKV:n selvitysten mukaan erityisesti ulkomaisten yritysten halukkuuteen laajentaa toimintaa Suomeen vaikuttaa rakentamisen markkinoiden pieni koko. Tällä viitataan yhtäältä siihen, että riittävän suuria hankkeita toteutetaan melko vähän, ja toisaalta siihen, että hankkeiden keskimääräinen koko on pieni moniin muihin maihin verrattuna.
360. Ulkomaisten yritysten halukkuuteen laajentaa toimintaansa Suomeen vaikuttaa myös valtion ja kuntien rahoittaman rakentamisen lyhytjänteinen suunnittelu. Suomessa investoinnit ovat sidottuja hallituskauteen ja ne rahoitetaan budjettivaroin. Erityisesti väylienrakentamispolitiikkaa on pidetty vaikeasti ennustettavana ja lyhytjänteisenä. Väylänrakentamisen politiikka on muissa pohjoismaissa pitkäjänteisempää ja suunnitelmallisempaa kuin Suomessa. Esimerkiksi Ruotsissa laaditaan joka neljäs vuosi *Nationell transportplan* (NTP), joka ulottuu kolmen hallituskauden ajalle. NTP päivitetään kerran hallituskaudessa. Nyt voimassa oleva NTP koskee vuosia 2014–2025.¹¹⁶ Myös Norjassa on käytössä vastaavanlainen järjestelmä. Edellinen (NTP) annettiin Norjan eduskunnalle keväällä 2017.¹¹⁷ Myös valtion rahoittamien investointien määrä radan ja tiestön uudisrakentamiseen

¹¹⁶ Seuraavan, vuosia 2018–2029 koskevan NTP:n valmistelu on käynnissä Trafikverketin vetovastuulla. Trafikverketin ehdotus menee hallituksen käsittelyyn. Hallitus laatii asiasta lakiesityksen (infrastrukturposition), joka menee eduskunnan päätettäväksi.

¹¹⁷ Investointien lyhytjänteisyyttä on käsitelty selvitysmies Erkki Virtasen raportissa Valtion rahoittaman rakentamisen ongelmia, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2017.

Dnro 660/14.00.10/2017
JULKINEN
26.1.2018

- ja kunnossapitoon on Suomessa selvästi muita pohjoismaita pienempi.¹¹⁸ Suomen markkina poikkeaa edellä kuvattujen seikkojen johdosta huomattavasti esimerkiksi Ruotsista tai Tanskasta, joihin useat kansainväliset rakennusyhtiöt ovat laajentaneet toimintaansa.
361. Ulkomaisten yritysten markkinoille tuloon vaikuttavat myös kielivaatimukset. Pääsääntöisesti sopimukset, suunnitelmat ja muut vastaavat asiakirjat laaditaan suomeksi ja työmaakieli on suomi. Myös tarjouspyynnöt laaditaan suomeksi. Vain tietyissä suurimmissa hankkeissa, joihin toivotaan ulkomaisten toimijoiden osallistumista, asiakirjat saatetaan laatia myös englanniksi.
362. KKV on selvittänyt ulkomaisten yritysten¹¹⁹ osallistumista suomalaisiin tarjouskilpailuihin keräämänsä tarjoustietokannan perusteella. Ulkomaisia yrityksiä esiintyy aineistossa 13 kappaletta.¹²⁰ Selvitysten mukaan tarkastelujaksolla 2012–2017 ulkomaiset yritykset tekivät yhteensä 18 tarjousta yhteensä 16 tarjouskilpailussa, joista ulkomainen yritys voitti 4 kappaletta. Ulkomaiset yritykset ovat tarjonneet useammin infrarakentamisen hankkeissa (12 kpl) kuin talonrakentamisen puolella (6 kpl). Ulkomaisten yritysten osallistuminen tarjouskilpailuihin on siten varsin harvinaista ja jätettyjen tarjousten määrät ovat vähäisiä.
363. Tarkastelun perusteella ulkomaiset yritykset ovat usein erikoistuneet tietyn tyyppiseen rakentamiseen. KKV:n tarjoustietokannassa nämä erikoistumisalueet ovat esimerkiksi vesirakentamista ja tunnelilouhintaa. Tarkastelu osoittaa, että ulkomaiset yritykset ovat tarjonneet usein osana työyhteenliittymää tai muunlaista ryhmittymää. KKV:n tarjoustietokannassa ulkomaisten yritysten 18 tarjouksesta 8 ovat olleet osana tarjousryhmittymää. Niistä neljästä voitollisesta tarjouksesta, joissa ulkomainen yritys on ollut mukana, kolmessa yritys on ollut osa tarjousryhmittymää.
364. Tarjoustietokantaan perustuva tarkastelu vahvistaa johtopäätöksen siitä, että ulkomaisten yritysten kohtaamat alalle tulon esteet ovat suurissa infra- ja talonrakentamisen hankkeissa huomattavat. Selvitys myös osoittaa, että ulkomaisten yritysten markkinoille tulo tapahtuu lähinnä muodostamalla työyhteisliittymiä suomalaisten toimijoiden kanssa.

¹¹⁸ Vainio, Terttu – Nippala, Eero: Infrarakentaminen muutoksessa, 18.12.2013.

¹¹⁹ Ulkomaisilla yrityksillä tarkoitetaan tässä toimijoita, joilla ei vielä tarjoushetkellä ole ollut vakiintunutta toimintaa Suomessa. Näin olleen ulkomaisen konsernin tytäryhtiöt, kuten NCC Oy tai Skanska Oy eivät ole tässä tarkastelussa ulkomaisia toimijoita.

¹²⁰ Yritysten kotimaita ovat Viro, Ruotsi, Tanska, Alankomaat, Saksa, Ruotsi, Tsekki, Itävalta, Espanja sekä Yhdysvallat.

Dnro 660/14.00.10/2017
JULKINEN
26.1.2018

8.6.2.3 Kilpailijoiden mahdollisuus laajentaa toimintaansa muodostamalla työyhteensliittymiä

365. Työyhteensliittymä on rakennusalalla kahden tai useamman yrityksen perustama konsortio, jonka tarkoituksena on määrätyn rakennushankkeen toteuttaminen. Yrityksen toiminnan kannalta työyhteensliittymä on normaaliien organisaatioiden ulkopuolelle perustettu erillisprojekti, joka toteutetaan yhteisin resurssein. Työyhteensliittymät eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä. Määräysvalta työyhteensliittymässä on sen jäsenillä, jotka myös vastaavat työyhteensliittymän nimissä tehdyistä oikeustoimista. Työyhteensliittymässä ei harjoiteta elinkeinotoimintaa yhteiseen lukuun, vaan yhtymän jäsenet harjoittavat kukin omaa elinkeinotoimintaansa yhdistäen väliaikaisesti siihen kuuluvia toimintoja toistensa kanssa. Työyhteensliittymä voidaan tapauksesta riippuen perustaa esimerkiksi kahden keskenään kilpailevan pääurakoitsijan resurssien ja voimavarojen yhdistämiseksi, pääurakoitsijan ja aliorakoitsijan välille (esimerkiksi pääurakoitsija ja talotekniikan urakoitsija) tai pääurakoitsijan ja suunnittelukonsultin välille tai näiden yhdistelmänä.
366. Työyhteensliittymässä voi olla kaksi tai useampia osapuolia. Kuten edellä luvussa 7 on kuvattu, ilmoittajien mukaan infra- ja talonrakentamisen markkinoita ei ole perusteltua jakaa eri hankekokoihin. Yhtenä perusteluna tälle ilmoittajat mainitsevat pienempien toimijoiden mahdollisuuden urakoida suuriakin projekteja, mikäli ne muodostavat työyhteensliittymän muiden toimijoiden kanssa. Ilmoittajien mukaan työyhteensliittymän muodostaminen tulee käytännössä kyseeseen suurten julkisten infrahankkeiden kilpailutuksissa. Kuten edellä on kuvattu, KKV selvitykset osoittivat, että sekä talon- että infrarakentamisen markkinoita on perusteltua tarkastella jaoteltuna hankeeseen mukaan. Infrarakentamisen osalta KKV on tarkastellut erikseen 20–50 miljoonan euron kokoluokan hankkeita sekä yli 50 miljoonan euron hankkeita. Talonrakentamisen osalta KKV on tarkastellut erikseen yli ja alle 25 miljoonan euron suuruisia hankkeita. Virasto on myös ottanut huomioon mahdollisuuden työyhteensliittymien muodostamiseen arvioidessaan markkinoille tuloa ja potentiaalista kilpailua.

Markkinatoimijoiden näkemykset työyhteensliittymien muodostamisesta

367. Osana markkinakuulemista KKV selvitti yrityskaupan osapuolten kilpailijoilta työyhteensliittymien merkitystä sekä pienempien kilpailijoiden mahdollisuutta täyttää tarjoajan suurissa hankkeissa asettamat kelpoisuusvaatimukset muodostamalla työyhteensliittymiä kilpailijoiden kanssa. Työyhteensliittymien muodostamista pidettiin periaatteessa mahdollisena. Osa KKV:n kuulemista kilpailijoista suhtautui kriittisesti pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuteen osallistua tarjouskilpailuihin muodostamalla työyhteensliittymiä. Useissa vastauksissa tuotiin esiin se, etteivät pienet ja keskisuuret yritykset pysty täyttämään isoimmissa hankkeissa asetettavia referenssi- ja liikevaihtovaatimuksia edes keskinäisiä yhteensliittymiä muodostamalla. Merkitystä on lähinnä työyhteensliittymillä, jotka muodostetaan suuren yrityksen kanssa. Useissa vastauksissa tuotiin myös esiin työyhteensliittymien

Dnro 660/14.00.10/2017
JULKINEN
26.1.2018

heikompi kilpailukyky verrattuna yhden kokonaistarjouksen antavan yrityksen kilpailukykyyn.

Työyhteenniittymät tarjousaineistossa

368. KKV on myös tarkastellut kokoamansa tarjousaineiston pohjalta työyhteenniittymien merkitystä ja pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuutta tarjota suurempiin hankkeisiin osana työyhteenniittymää. Työyhteenniittymiä esiintyy KKV:n tarjoustietokannassa erityisesti infrarakentamisen puolella, ja infrarakentamisen sisällä erityisesti infran uudisrakentamisessa. Talonrakentamisen osalta työyhteenniittymiä esiintyy ainoastaan muissa kuin asuinrakentamisen hankkeissa.
369. Kuten edellä on kuvattu, talonrakentamisen segmenteissä KKV on tarkastellut markkinaosuuksia jakamalla hankkeet niiden arvon perusteella kahteen kategoriaan: 3–25 miljoonan euron arvoisiin ja yli 25 miljoonan euron arvoisiin hankkeisiin. Infrarakentamisen segmentissä hankkeet on jaettu kolmeen kategoriaan: 3–20 miljoonan euron, 20–50 miljoonan euron ja yli 50 miljoonan euron arvoisiin hankkeisiin. KKV:n selvityksen perusteella työyhteenniittymät yleistyvät hankekoon kasvaessa. Esimerkiksi talonrakentamisessa osana työyhteenniittymää tehtyjen tarjousten osuus kaikista tarjouksista kasvaa 3–25 miljoonan euron hankkeiden kategorian alle prosentista noin seitsemään prosenttiin, kun tarkastellaan yli 25 miljoonan euron hankkeita. Infran uudisrakentamisessa työyhteenniittymien tarjousten osuus kaikista tarjouksista kasvaa 3–20 miljoonan euron hankkeiden kategorian noin 4 prosentista noin 7 prosenttiin kun tarkastellaan yli 20 miljoonan euron hankkeita. Yli 50 miljoonan euron hankkeissa työyhteenniittymien tarjousten osuus kaikista tarjouksista nousee edelleen 17 prosenttiin
370. KKV on tarkastellut myös työyhteenniittymien voittotodennäköisyyksiä verrattuna itsenäisiin yrityksiin. KKV:n tarjoustietokannan perusteella työyhteenniittymien tekemät tarjoukset häviävät hieman useammin kuin otoksessa keskimäärin. Työyhteenniittymien voitto-osuus on noin 19 prosenttia otoksen keskiarvon ollessa 22 prosenttia. Havaintojen lukumäärä ei sen sijaan riitä tarkempaan segmenttikohtaiseen tarkasteluun. Tarjoustietokannasta kuitenkin havaitaan, että voittaneen tarjouksen tehneissä työyhteenniittymissä on usein suuri yritys mukana, etenkin hankekoon kasvaessa. Infrarakentamisen markkinalla voittaneen tarjouksen jättäneissä työyhteenniittymistä noin 75 prosentissa on mukana jokin pieni tai keskisuuri yritys. Hankekoon kasvu ei juuri näy pienten ja keskisuurten yritysten osallisuudessa työyhteenniittymään, vaan niitä on mukana myös 60 prosentissa työyhteenniittymissä, jotka ovat voittaneet yli 20 ja yli 50 miljoonan euron hankkeiden tarjouskilpailuja. Suurimmissa hankkeissa ainakin yksi työyhteenniittymän osapuolista on kuitenkin useammin ollut suuri yritys. Suurimmissa hankkeissa havaitaan myös suurten yritysten keskenään muodostamia työyhteenniittymiä.

371. Johtopäätöksenä työyhteenniittymien tarkastelusta voidaan todeta, että pienet ja keskisuuret yritykset kykenevät KKV:n tarjoustietokannan perusteella osallistumaan myös suurempien hankkeiden tarjouskilpailuihin, etenkin osana suurten yritysten muodostamaa työyhteenniittymää. Sellaiset hankkeet, joissa pk-yritykset olisivat muodostaneet työyhteenniittymän tarjotakseen yhdessä suurempaan hankkeeseen, eivät tarjoustietokannan perusteella ole kuitenkaan tavallisia. Tarjoustietokannan perusteella tehdyt havainnot tukevat markkinatoimijoiden kuulemisissa esiin tulleita näkemyksiä. Työyhteenniittymien muodostaminen on siten KKV:n arvion mukaan seikka, joka tarjoaa pienille ja keskisuurille yrityksille mahdollisuuden tarjota myös suurin hankkeisiin etenkin suurten yritysten kumppanina ja tuo sitä kautta potentiaalisen kilpailun painetta markkinoille.

8.6.2.4 Pienten ja keskisuurten rakennusyhtiöiden liikevaihdon kehitys

372. Arvioidessaan alalle tuloa ja alalle tulon esteitä KKV on kiinnittänyt työyhteenniittymien ohella erityistä huomiota toisena erityiskysymyksenä niin sanottujen pienten ja keskisuurten rakennusyhtiöiden liikevaihdon historialliseen kehitykseen. Alalle tulon ja toiminnan laajentamisen esteitä voidaan pitää todennäköisesti vähemmän merkittävänä, mikäli pienet ja keskisuuret yritykset ovat pystyneet kasvattamaan osuuttaan rakennusmarkkinoiden kokonaisliikevaihdesta.
373. KKV on tarkastellut tarjoustietokannan yrityksiä, joiden liikevaihto tarkastelujaksolla 2012–2016 on vähintään yhtenä vuonna ollut vähintään 50 miljoonaa euron ja 500 miljoonan euron välillä.¹²¹ Tarkastelua ei ole jaettu rakentamisen eri toimialoihin, vaan keskisuurten yritysten roolia ja kasvua on tarkasteltu käyttämällä koko tarjoustietokantaa.
374. Pieniksi yrityksiksi on luokiteltu yritykset, joiden suurin liikevaihto tarkastelujaksolla on ollut alle 50 miljoonaa euroa. Suuriksi yrityksiksi on puolestaan luokiteltu yritykset, joiden suurin liikevaihtohavainto tarkastelujaksolta on ollut yli 500 miljoonaa euroa. Yritykset, joiden liikevaihto ei ole ollut saatavilla, on rajattu tarkastelun ulkopuolelle. Lisäksi raiderakentamisen hankkeet ja työyhteenniittymät on lähtökohtaisesti rajattu pois tarkastelusta. KKV on kuitenkin suorittanut myös vaihtoehtoisia tarkasteluja aineistolla, joka on sisältänyt sekä raidehankkeet että työyhteenniittymät.
375. Taulukko 22 kuvaa keskisuurten yritysten osuutta kaikista itsenäisistä yrityksistä, sekä niiden tekemien tarjousten osuutta tarjousten kokonaismäärästä sekä voittotarjouksista. Keskisuuret yritykset tarjoavat aineistossa ahkerammin kuin niiden lukumäärän perusteella voisi päätellä. Niiden osuus itsenäisistä tarjoajista on tarkastelujaksolla keskimäärin 15 %, ja keskisuurten yritysten tekemien tarjousten osuus kaikista itsenäisistä tarjouksista on keskimäärin 25 %. Keskisuuri yritys on voittajana keskimäärin 24 % tarjouskilpailuista, joihin ne osallistuvat, joten ne voittavat keskimäärin

¹²¹ Viimeinen tarkasteluvuosi on 2016, sillä tilikaudelta 2017 on liikevaihtohavaintoja vain yksittäisiltä yrityksiltä.

Dnro 660/14.00.10/2017
 JULKINEN
 26.1.2018

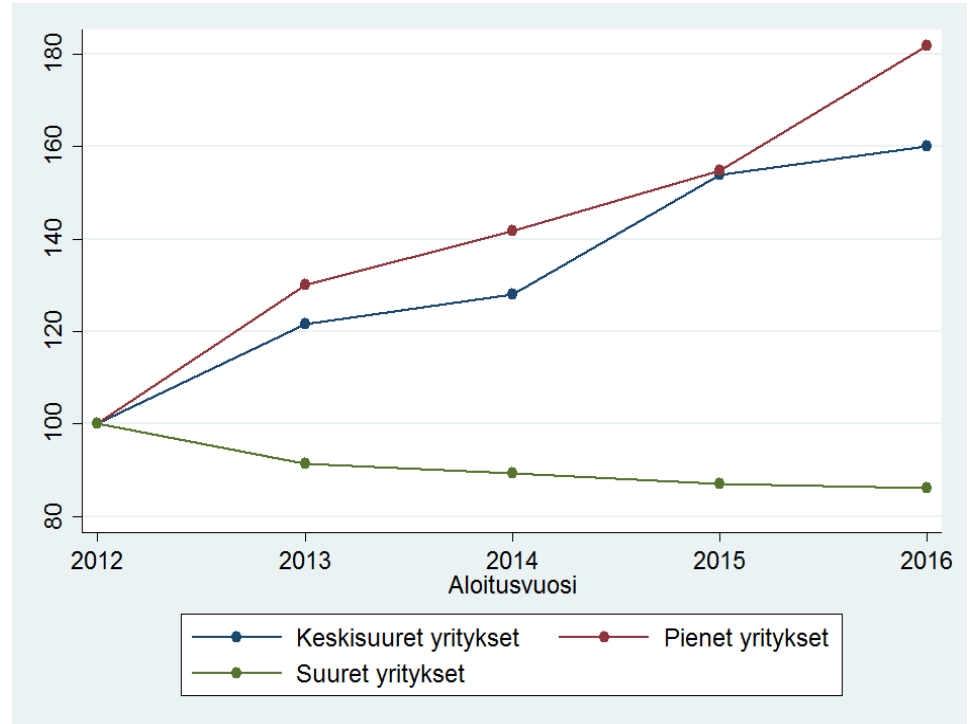
tekemiensä tarjousten suhteessa. Keskisuurten yritysten tarjousten ja voittojen osuus on myös kasvanut tarkastelujaksolla, vaikka yritysten suhteellinen osuus on pysynyt vakaana.

Taulukko 22: Keskisuuret yritykset tarjousaineistossa 2012–2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Keskiarvo
<i>Yritysten osuus</i>	14 %	14 %	14 %	14 %	15 %	16 %	15 %
<i>Tarjousten osuus</i>	19 %	22 %	26 %	25 %	29 %	27 %	25 %
<i>Voitto-osuus</i>	14 %	18 %	24 %	24 %	38 %	26 %	24 %

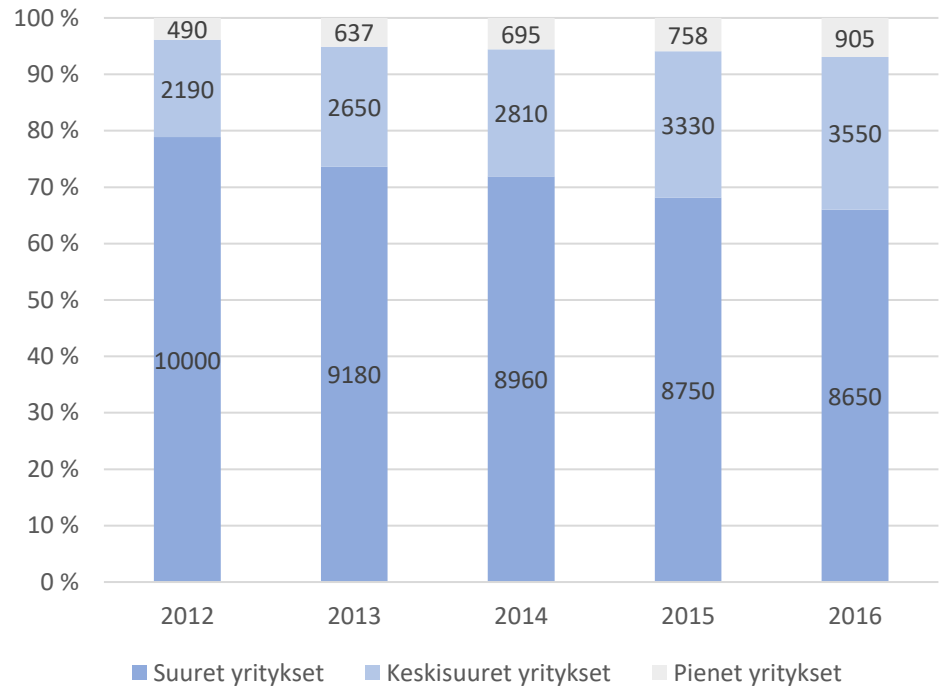
376. Keskisuuret yritykset ovat lisäksi tehneet 15 tarjousta osana työyhteenliittymää. Näistä tarjouksista kaikki on tehty infrarakentamisen hankkeisiin. Tarjouksista kolme on tehty 3–20 miljoonan euron hankkeisiin, viisi 20–50 miljoonan euron hankkeisiin ja neljä yli 50 miljoonan euron hankkeisiin. Keskisuuret yritykset ovat voittaneet kahdesti osana työyhteenliittymää.
377. Keskisuuret yritykset tarjoavat keskimäärin hieman harvemmin infrarakentamisen hankkeisiin kuin tarjousaineiston yritykset keskimäärin. Infrarakentamisen sisällä tarjoukset jätetään selvästi useammin muuhun infraan kuin kunnossapitoon.
378. KKV on tarkastellut liikevaihdon kehitystä yritysten kokoluokan mukaan. Kaaviosta 26 käy ilmi, että keskisuuret yritykset ja pienet yritykset ovat voimakkaasti kasvattaneet liikevaihtoaan tarkastelujaksolla.

Kaavio 26: Liikevaihdon kehitys yritysten eri kokoryhmille (2012=100) 2012–2016



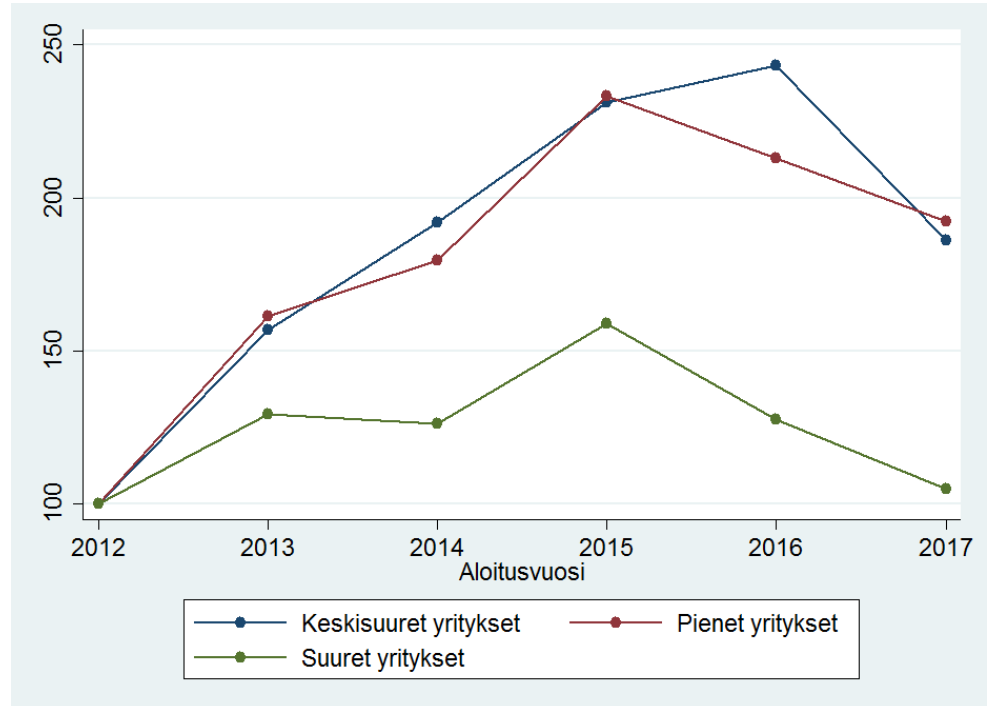
379. Samoin alla olevasta kaaviosta 27 huomataan, että tarkastelujaksolla keski-suuret ja pienet yritykset ovat kasvattaneet osuuttaan koko markkinaotoksen liikevaihdosta suurten yritysten kustannuksella.

Kaavio 27: Tarjoustietokannan kokonaisliikevaihdon jakautuminen eri kokoluokan yrityksille (liikevaihto miljoonissa euroissa)



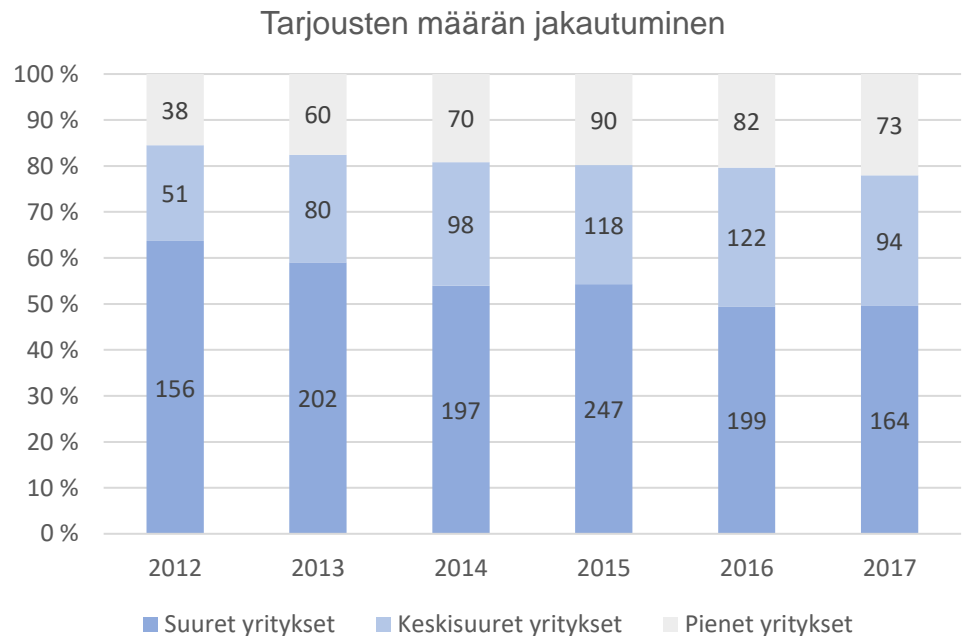
380. Vaihdettaessa kasvun indikaattori liikevaihdosta itsenäisten yritysten tekemien tarjousten määrään nähdään edelleen, että keski-suuret ja pienet yritykset ovat kasvaneet voimakkaasti tarkastelujaksolla. Kaavio 28 näyttää tarjousten määrän kehityksen kullekin kokoluokalle.

Kaavio 28: Tarjosten lukumäärän kehitys (2012=100) kokoluokittain 2012–2017



381. Koko tarjoustietokannan tarjosten jakautumista suurten, keskisuurten ja pienten yritysten välillä kuvaa kaavio 29. Myös suhteellisesta tarkastelusta käy ilmi, että pienet ja keskisuuret yritykset ovat kasvattaneet osuuksiaan tarkastelujaksolla.

Kaavio 29: Tarjousten jakautuminen eri kokoluokan yrityksille 2012–2017



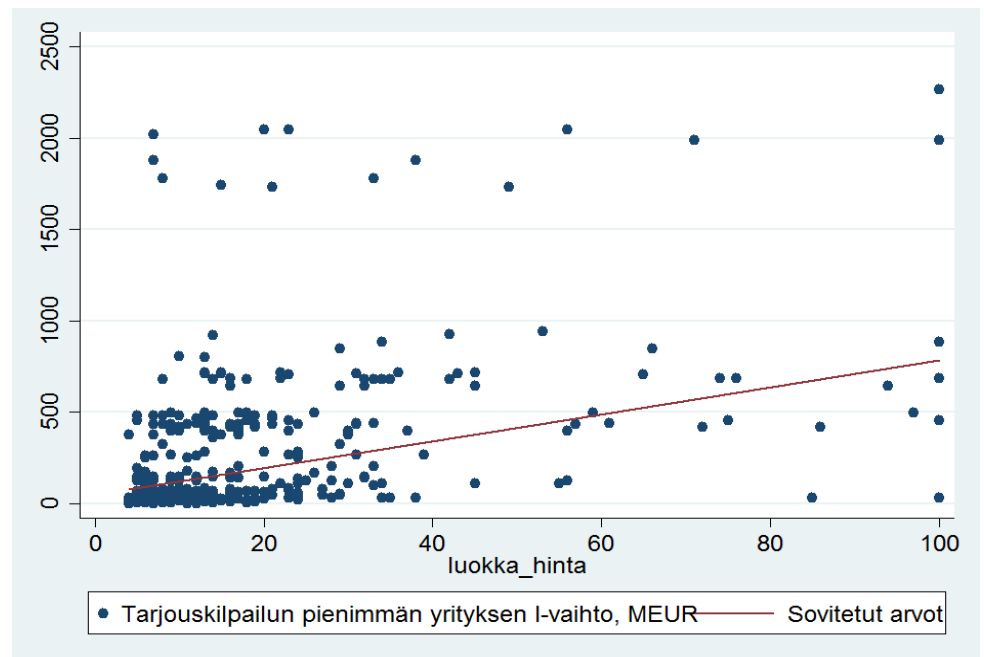
382. Eri kokoisten yritysten osuutta tarjouksista voidaan tarkastella myös erikseen eri kokoisten hankkeiden osalta. Vuosittaiset havaintomäärät kussakin hanke- ja yrityskokokategoriassa jäävät kuitenkin pieniksi. Kasvu on selkeintä infrarakentamisen markkinan 3–20 miljoonan euron ja talorakentamisen 3–25 miljoonan euron kategorioissa, mikä selittyy osin myös kyseisten kategorioiden runsaammilla havaintomäärillä. Suurissa hankkeissa kasvua on vaikeampi todentaa pienten havaintomäärien vuoksi, mutta keski-suuria yrityksiä esiintyy kuitenkin itsenäisinä tarjoajina suurissakin hankkeissa.
383. Keski-suurten yritysten joukosta nopeimmin ovat kasvaneet Andament Group (keskimääräinen liikevaihdon vuosittainen kasvuvauhti niiltä tarkastelujakson vuosilta, joilta liikevaihto havaitaan, 52 %), Pohjola Rakennus Group (40 %), Rakennusliike Lapti (38 %), Lehto (34 %) sekä Jatke (31 %). Näistä Andament on infrarakentamiseen erikoistunut toimija ja Pohjola Rakennus, Lapti, Lehto ja Jatke toimivat pääasiassa talonrakentamisen markkinoilla.¹²²
384. Pienten yritysten joukosta nopeimmin ovat kasvaneet Hausia Oy (keskimääräinen vuosittainen liikevaihdon kasvuvauhti 168 %), EKT Infra Oy (101 %) Ralf Ajalin Oy (69 %), Rakennusliike J. Malm Oy (49 %) sekä Ra-

¹²² Kyse on keskimääräisestä liikevaihdon vuosittaisesta konsernitason kasvuvauhdista niiltä tarkastelujakson vuosilta, joilta liikevaihto havaitaan.

kennus-Kaseva (46 %). Näistä EKT Infra sekä Ralf Ajalin toimivat infrarakentamisen markkinoilla ja Hausia, Rakennusliike J. Malm sekä Rakennus-Kaseva puolestaan talonrakentamisen markkinoilla.

385. Suurten yritysten joukosta tarkastelujaksolla on kasvanut ainoastaan SRV (keskimääräinen vuosittainen liikevaihdon kasvuvauhti 8 %), muiden suurten yritysten liikevaihto on tarkastelujaksolla keskimäärin pienentynyt.
386. Erikokoisten yritysten mahdollisuuksia läpäistä markkinoita voidaan arvioida myös tarkastelemalla hankkeen suuruuden ja tarjoajan liikevaihdon välistä yhteyttä. Kaaviosta 30 nähdään tarjouskilpailun liikevaihdoltaan pienimmän itsenäisen yrityksen ja tarjouskilpailun kohteena olevan hankkeen kokoluokan suhde. Hankkeen kokoluokka on määritetty tarjoushintojen keskiarvon perusteella. Kaaviosta nähdään, että pienimmän itsenäisen tarjoajan liikevaihto on keskimäärin sitä suurempi, mitä suuremmasta hankkeesta on kyse. Toisaalta kaaviosta nähdään myös, että pienet ja keskisuuret yritykset ovat tarjonneet suurempiinkin hankkeisiin.

Kaavio 30: Hankkeen koon ja tarjouskilpailun pienimmän osallistujan liikevaihdon välinen suhde



387. KKV:n aineistossa esiintyvien keskisuurten yritysten kasvu on ollut voimakasta. Tarkasteltaessa yritysten liikevaihdon kasvua tulee ottaa huomioon, että tarkastelujaksolla on vallinnut noususuhdanne. Eri kokoiset yritykset reagoivat eri tavalla suhdannevaihteluihin, minkä vuoksi keskisuurten yri-

Dnro 660/14.00.10/2017
JULKINEN
26.1.2018

tysten kasvuvauhtia ei voida lukea yksiselitteisesti esimerkiksi niiden sisäisten tehostamistoimien ansioksi.¹²³ Tästä huolimatta pienten ja keskisuurten yritysten kasvua suhteessa suuriin yrityksiin voidaan KKV:n näkemyksen mukaan pitää osaltaan viitteenä siitä, ettei rakennusalan markkinoilla ole sellaisia alalle tulon tai laajentumisen esteitä, jotka estäisivät pienempiä tai keskisuuria yrityksiä saavuttamasta kilpailullisesti merkittävää asemaa.

8.6.2.5 Johtopäätös

388. Johtopäätöksenä alalle tulon ja potentiaalisen kilpailun arvioinnista KKV totea, etteivät alalle tulon esteet rakentamisen markkinoilla ole pääsääntöisesti erityisen korkeat. Alalle tulon esteet eivät myöskään vaikuta poikkeavan toisistaan merkittävästi eri kokoluokan hankkeissa. KKV on kiinnittänyt kuitenkin huomiota siihen, että suurissa hankkeissa projektin kokonaismitakaava kuitenkin rajaa jo sellaisenaan potentiaalisten tarjoajien piiriä.
389. Pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia osallistua omaa kokoluokkaansa suurempiin hankkeisiin edesauttaa mahdollisuus muodostaa työyhteisliittymiä. Etenkin keskisuurten yritysten mahdollisuus tarjota suuriin hankkeisiin suurten yrityksen kumppanina sekä suuriksi luettavien yritysten mahdollisuus laajentaa toimintaansa suurimpiin hankkeisiin muodostamalla keskinäisiä työyhteisliittymiä tuo potentiaalisen kilpailun painetta markkinoille.
390. Myös pienten ja keskisuurten yritysten kasvu suhteessa suuriin yrityksiin tukee näkemystä siitä, ettei rakennusalan markkinoilla ole sellaisia alalle tulon tai laajentumisen esteitä, jotka estäisivät pienempiä tai keskisuuria yrityksiä saavuttamasta kilpailullisesti merkittävää asemaa.

8.6.2 Tasapainottava neuvotteluvoima

391. Asiakkaiden neuvotteluvoima voi tasapainottaa yrityskaupan haitallisia kilpailuvaikutuksia. Tämä edellyttää, että asiakkailla on niin vahva asema suhteessa keskittymään, että ne voivat rajoittaa keskittymän markkinavoiman käyttöä vaikuttamalla kauppasuhteissa käytettäviin ehtoihin. Asiakkaalla voi olla neuvotteluvoimaa esimerkiksi silloin, kun se pystyy uskottavasti uhkaamaan siirtymisellä vaihtoehtoihin toimituslähteisiin, mikäli keskittymä toteuttaa aikeensa korottaa hintoja tai heikentää muuten kauppasuhteissa käytettäviä ehtoja.
392. Ilmoittajien mukaan rakentamisen markkinoilla asiakkailla on merkittävää neuvotteluvoimaa erityisesti silloin, kun tilaaja on merkittävä julkinen taho. Ilmoittajien mukaan jo hankintalainsäädäntö takaa tilaajalle laajan vallan määrittellä hankinnan kohde, jakaa se haluamallaan tavalla ja vaatia, että

¹²³ Ks. esim. Fort, T. C., Haltiwanger, J., Jarmin, R. S., & Miranda, J. (2013). How firms respond to business cycles: The role of firm age and firm size. IMF Economic Review, 61(3), s. 520–559.

Dnro 660/14.00.10/2017
JULKINEN
26.1.2018

tarjoajat hyväksyvät tilaajan asettamat sopimusehdot hylkäämisen uhalla. Ilmoittajien mukaan julkisissa hankinnoissa on tyypillistä, että tarjouspyynnössä asetetaan joukko ehdottomia vaatimuksia, jotka tarjoajat tulee täyttää. Suurimmatkin yritykset joutuvat hyväksymään tilaajan asettamat vaatimukset, joten tarjoajan kannalta vaihtoehdot ovat käytännössä "ota tai jätä", mikä ilmoittajien mukaan korostaa ostajan neuvotteluvoimaa.

393. Ilmoittajien mukaan tilaaja voi itse vaikuttaa potentiaalisten tarjoajien määrään mukauttamalla tarjouspyynnössä sovellettavia vaatimuksia. Markkina- vuoropuhelun avulla tilaaja voi arvioida markkinatilanteen ja muokata tarjousprosessin ja -kilpailun markkinan kannalta optimaaliseksi. Ilmoittajien mukaan tilaajalla on myös tietyissä tilanteissa mahdollisuus keskeyttää tarjousprosessi, mikäli tilaaja havaitsee, että potentiaalisten tarjoajien joukko on riittämätön.
394. Komission horisontaalisten sulautumien arviointia koskevien suuntaviivojen mukaan tasapainottavan neuvotteluvoiman ei voida katsoa tasoittavan riittävästi sulautuman kielteisiä vaikutuksia, jos riittävä neuvotteluvoima on vain tietyllä erityisellä ryhmällä asiakkaita.¹²⁴ Rakentamisen markkinoille on tyypillistä, että asiakaskenttä on fragmentoitunut ja merkittävä osa asiakkaista kilpailuttaa suuria rakennuttamishankkeita harvoin, mahdollisesti vain kerran. KKV:n projektitietokantaan sisältyy 63 yli 20 miljoonan euron infrarakentamisen hanketta ja 101 yli 25 miljoonan euron talonrakentamisen hanketta. Tilaajien lukumäärä vastaavissa segmenteissä on 17 ja 63. KKV:n projektitietokannan perustella suuria hankkeita kilpailuttavat säännöllisesti lähinnä Liikennevirasto ja suurimmat kaupungit. Infrarakentamisessa tilaajakenttä on talonrakentamista keskittyneempi. Viraston arvion mukaan on yleisesti ottaen epätodennäköistä, että hajanaisilla markkinoilla toimivilla tilaajilla olisi markkina- asemansa perusteella merkittävää neuvotteluvoimaa suhteessa keskittymään.
395. KKV on kuitenkin arvioinut erikseen tiettyjen suurten tilaajien neuvotteluvoimaa suhteessa keskittymään. Tällaisia ovat esimerkiksi Liikennevirasto, suurimmat kaupungit ja niiden liikelaitokset. KKV on tarkastellut erikseen mahdollisuutta jakaa hankintoja sekä mahdollisuutta muokata tarjouspyynnössä sovellettavia vaatimuksia tarjoajien määrän varmistamiseksi tai kasvattamiseksi.
396. Arvioitaessa mahdollisuutta hankintojen jakamiseen on keskeistä kiinnittää huomiota siihen, minkälaisia kustannuksia hankinnan jakamisesta seuraa tilaajalle, mikä vaikutus jakamisella on tilaajan riskiin ja mikä vaikutus han-

¹²⁴ Komission suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista, kohta 67.

Dnro 660/14.00.10/2017
JULKINEN
26.1.2018

kinnan jakamisesta seuraavan suurtuotannon etujen menettämisellä on tarjoushintoihin.¹²⁵ Rakentamisen markkinoilla keskeistä on ottaa myös huomioon jakamisen vaikutukset töiden tekniseen yhteensovittamiseen, urakkarakojen hallintaan ja hankkeen aikatauluun. KKV:n selvitysten mukaan edellä kuvatut seikat rajoittavat merkittävästi kokoneenkin ja säännöllisesti suuria hankintoja tekevän tilaajan mahdollisuuksia jakaa hankintoja pienempiin kokonaisuuksiin. Julkisen toimijoiden kohdalla myös esimerkiksi budjettirämit, käytettävissä olevat henkilöstöresurssit sekä linjaukset tilaajatahon riskinantohalukkuudesta vaikuttavat merkittävästi hankinnoista vastaavan organisaation mahdollisuuksiin jakaa suuria kokonaisuuksia pienemmiksi.

397. KKV:n kuulemista tilaajista esimerkiksi Länsimetro Oy on todennut hankintastrategianaan olevan, että urakoita hankitaan jatkossa entistä suurempina kokonaisuuksina, jotta töiden tekninen yhteensovittaminen ja aikataulun hallinta olisi sujuvampaa. Länsimetron 2-vaiheessa urakat ovat arvoltaan jopa yli kaksinkertaisia ensimmäiseen vaiheeseen verrattuna.¹²⁶ Helsingin seudun ympäristöpalvelut (HSY) on puolestaan todennut, että isoja urakoita on periaatteessa mahdollista jakaa, mutta se aiheuttaa tilaajalle merkittävästi lisätyötä, mikä vaatii resursseja muun muassa eri urakoiden aikatauluttamisessa ja koordinoimisessa. Esimerkkinä HSY mainitsi suuren Blominmäen rakennushankkeen, jossa urakan jakamista oli harkittu, mutta työmaakokonaisuuden hallintaa pidettiin sen verran vaikeana, että se katsottiin paremmaksi antaa jonkin ison rakentajan vastuulle.¹²⁷
398. Liikenneviraston mukaan se harkitsee tienrakennushankkeissa jokaisen hankkeen kohdalla erikseen, minkälaisissa kokonaisuuksissa kilpailutus on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa. Kilpailutilanne on yksi arvioissa huomioon otettava seikka mutta ennen kaikkea ratkaisu perustuu kohteen teknisiin ominaispiirteisiin ja käytettävissä oleviin resursseihin. Esimerkiksi 100 miljoonan euron tiehankkeen jakaminen kymmeneen 10 miljoonan euron hankkeeseen vaatisi virastolta 10-kertaiset resurssit. Viimeaikaisista Liikenneviraston kilpailutuksista esimerkiksi yhteensä noin 300 miljoonan euron arvoinen Lahden Eteläinen Kehätien hanke on jaettu kolmeen osaan, jotka kilpailutetaan eri hankemuotoina.
399. Liikenneviraston mukaan tilanne on jossain määrin erilainen rataväylien puolella. Radanrakentamisen markkinat ovat perinteisesti olleet keskittyneemmät ja potentiaalisten tarjoajien määrä on tiehankkeita vähäisempi VR

¹²⁵ Taloustieteellisessä kirjallisuudessa on katsottu, ettei hankintojen jakaminen useinkaan ole tilaajalle todellinen vaihtoehto suuremmilla kokonaisuuksilla saavutettavien tehokkuushyötyjen sekä toisaalta jakamiseen sisältyvien riskien ja jakamisen aiheuttamien kustannusten takia. Ks esim. Sigma brief nr. 2 (2016) "Economic issues in public procurement" OECD Publishing; Sigma brief nr. 36 (2016) "Division of contracts into lots" OECD Publishing; Grim V., R. Pacini, G. Spagnolo, M. Zanza "Division in Lots and Competition in Procurement", in the Handbook of Procurement, Cambridge University Press, 2006.

¹²⁶ Länsimetro Oy:n lausunto, 29.9.2017.

¹²⁷ Muistio tapaamisesta HSY/KKV, 8.9.2017.

Dnro 660/14.00.10/2017
JULKINEN
26.1.2018

Trackin ja Destia Railin ollessa ylivoimaisesti suurimmat toimijat. Tarjoajien määrän vähäisyys on johtanut siihen, että Liikennevirasto kilpailuttaa rata-hankkeet pääasiassa pienemmissä kokonaisuuksissa riittävän tarjoajien määrän varmistamiseksi. Samoin toimitaan ratojen kunnossapidossa. Liikenneviraston mukaan tiehankkeiden pilkkominen vastaavalla tavalla pienemmiksi kokonaisuuksiksi voisi olla periaatteessa mahdollista mutta se edellyttäisi huomattavaa lisäresursointia ja hankintakulttuurin muutosta virastossa.¹²⁸ Tällainen ratkaisu ei ole yksinomaan viraston päätösvallassa.

400. KKV on selvittänyt myös tilaajan mahdollisuutta muokata tarjouspyynnössä sovellettavia vaatimuksia tarjoajien määrän varmistamiseksi tai kasvattamiseksi. Tältä osin KKV:n keräämä markkinapalaute on ollut varsin yksimielistä. Urakoitsijoilta edellytetyissä pätevyys- ja referenssivaatimuksissa on kyse riittävän korkean osaamisen ja siten rakentamisen laadun varmistamisesta. Erityisesti infrahankkeisiin kohdistuu myös huomattavia yhteiskunnallisia intressejä. Vaatimustason laskeminen lisäisi niin merkittävästi tilaajan riskejä, ettei sitä lähtökohtaisesti nähdä perusteltuna.
401. Arvioitaessa tilaajan mahdollisuuksia muokata hankintamenettelyä kilpailun lisäämiseksi esimerkiksi urakkakokoa pienentämällä tai vaatimuksia laske-
malla on myös kiinnitettävä huomiota markkinoiden pidemmän aikavälin kehitykseen. Kehityssuuntana eritoten julkisissa hankinnoissa on ollut tilaajatahon toiminnan tehostaminen, urakkakoon kasvattaminen, tilaajan roolin pieneneminen sekä vastuun ja riskin siirtäminen tilaajalta urakoitsijoille.¹²⁹
402. Johtopäätöksensä virasto katsoo, ettei tarjouskilpailujen muokkaamista tulevaisuudessa ilmoittajien esittämällä tavalla voida pitää siinä määrin todennäköisenä, että sillä itsessään olisi ratkaisevaa merkitystä yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioinnissa. Tietyt suuret tilaajatahot pystyvät kuitenkin hankinnan kokoluokkaa muokkaamalla vaikuttamaan kilpailutilanteeseen. KKV on tarkastelussaan kiinnittänyt erityisesti huomiota siihen, että yli 50 miljoonan euron infrarakentamisen hankkeissa eli segmentissä, jossa keskittymän markkinaosuudet nousevat huomattavan korkeaksi, tilaajatahot koostuvat lähes yksinomaan suurista julkisista toimijoista.¹³⁰ Viraston arvion mukaan kyseisillä toimijoilla on kykynsä ja resurssiensa puolesta parhaat mahdollisuudet hankintojen muokkaamiseen riittävän kilpailun varmistamiseksi. Valtaosa yli 50 miljoonan euron arvoisista infrarakentamisen hank-

¹²⁸ Muistio tapaamisesta Liikennevirasto/KKV, 19.12.2017.

¹²⁹ Myös YIT on fuusion sisäisessä valmisteluaineistossa todennut Suomen toimitila- ja infrarakentamisen projektien koon kasvaneen viime vuosina voimakkaasti. Lisäksi YIT:n mukaan urakkakohteet teetetään kasvavassa määrin uusilla urakkamalleilla, kuten yhteistoiminnallisilla PJU- ja allianssimalleilla, minkä lisäksi merkittävää potentiaalia on PPP- ja elinkaarihankkeissa. Näitä urakkamalleja käytetään pääasiassa suuremmissä kokonaisurakoissa. YIT:n selvitys KKV:lle 23.8.2017, Liiketoimintasuunnitelman luonnos 7.3.2017.

¹³⁰ Viraston projektitietokannassa yli 50 miljoonan euron infrarakentamisen hankkeissa tilaajia ovat olleet Liikennevirasto, Länsimetro, HSY, Tampereen kaupunki, Finavia, Turun Seudun Energia Oy (Fortum Oyj:n ja Turun seudun kaupunkien yhteisyritys) ja Oulun kaupungin omistama Oulun Pysäköinti Oy.

keista on Liikenneviraston väylähankkeita. Viraston arvion mukaan Liikennevirasto ja muut kokeneet julkiset tilaajatahot pystyvät jossain määrin jatkamaan todella suuria, satojen miljoonien hankkeita muutamiin pienempiin – joskin edelleen suuriin – kokonaisuuksiin tarjoajien riittävän määrän varmistamiseksi. KKV:n arvion mukaan yli 50 miljoonan euron infrahankkeiden segmentissä tilaajilla on siten neuvotteluvoimaa, joka pystyy jossain määrin tasapainottamaan yrityskaupasta seuraavaa kilpailun vähenemistä.

9 Johtopäätös

403. KKV on arvioinut YIT:n ja Lemminkäisen sulautumista horisontaalisena yrityskauppana, jossa yhdistyy kaksi rakennusmarkkinoiden toimijaa. Horisontaaliset yrityskaupat voivat merkittävästi vähentää kilpailua markkinoilla, sillä niiden seurauksena markkinoilla toimivien itsenäisten yritysten lukumäärä vähenee. Tällä voi olla vaikutusta kaupan osapuolten ja niiden kilpailijoiden kohtaamaan kilpailupaineeseen sekä kannustimiin kilpailla.
404. KKV on tarkastellut yrityskaupan kilpailuvaikutuksia erikseen infran uudisrakentamisessa, eräissä infran erikoistyölajeissa, teiden kunnossapidossa, muussa talonrakentamisessa kuin asuntorakentamisessa ja asuntotuotannossa.
405. Yrityskaupan kilpailuvaikutusten arviointi on koostunut yhtäältä rakenteellisesta tarkastelusta, johon kuuluu markkinaosuuksien ja keskittymisindeksien laskeminen, ja toisaalta tarjousanalyysistä, joka sisältää esimerkiksi kilpailun läheisyyden analyysin. Arvioinnin toteuttamiseksi virasto on kerännyt laajasti tietoa Suomessa vuosina 2012–2017 toteutetuista rakennushankkeista. Virasto on laatinut keräämästään aineistosta rakenteellista tarkastelua varten noin 1700 hanketta sisältävän projektitietokannan ja tarjousanalyysiä varten noin 500 hanketta ja 2 300 tarjoutta sisältävän tarjoustietokannan.

Infran uudisrakentaminen

406. Virasto on toteuttanut infran uudisrakentamisen rakenteellisen tarkastelun arvioimalla keskittymän ja sen kilpailijoiden markkinaosuuksia 3–20, 20–50 ja yli 50 miljoonan euron arvoisissa hankkeissa. KKV on täydentänyt rakenteellista tarkastelua arvioimalla kilpailun läheisyyttä tarjousanalyysin avulla.
407. Yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus 3–20 miljoonan euron kokoisten infrahankkeiden segmentissä on viraston projektitietokannan perusteella noin 22 prosenttia. Osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus 20–50 miljoonan euron arvoisten infrahankkeiden segmentissä on noin 29 prosenttia. Yrityskaupan osapuolten markkinaosuudet molemmissa segmenteissä jäävät siten maltillisiksi ja markkinoille jää yrityskaupan jälkeenkkin lukuisia merkittäviä toimijoita. Herkkyysanalyysit osoittavat, että 3–20 ja 20–50 miljoonan euron arvoisten hankkeiden kategorioiden osalta viraston markkinaosuuslaskelmat sietävät hyvin muutoksia laskentatavoissa. Markkinatoimijoiden markkinaosuudet eivät siis muutu, vaikka niiden laskemisessa

Dnro 660/14.00.10/2017
JULKINEN
26.1.2018

käytetään erilaisia rajoituksia. Viraston markkinaosuuslaskelmia voidaan tästä syystä pitää luotettavina.

408. KKV:n tarjousanalyysi osoittaa, etteivät yrityskaupan osapuolet ole 3–20 miljoonan euron ja 20–50 miljoonan euron kokoluokan hankkeissa sen lähimpiä kilpailijoita kuin niiden markkinaosuuksien perusteella voisi päätellä. Osapuolet osallistuvat usein samoihin tarjouskilpailuihin, mutta kyseiset tarjouskilpailut eivät ole erityisen keskittyneitä.
409. Rakenteellisen tarkastelun perusteella yli 50 miljoonan euron arvoisten infrahankkeiden segmentissä osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus nousee noin 58 prosenttiin. Kyseinen segmentti on keskittyneempi kuin 3–20 miljoonan euron ja 20–50 miljoonan euron kategoriat ja toimijoiden määrä vähäisempi. Markkinoille jää kuitenkin yrityskaupan jälkeen vahvoja toimijoita, kuten Destia, Skanska ja SRV. Tarjousanalyysi viittaa siihen, että yli 50 miljoonan euron rakennushankkeissa osapuolet erottuvat läheisimpinä kilpailijoina kuin alemmissa hankekokoluokissa.
410. Kilpailuvaikutusten tarkastelua kuitenkin vaikeuttaa merkittävästi yli 50 miljoonan euron segmenttiin kuuluvien hankkeiden vähäinen lukumäärä ja hankkeiden arvon kohdistamiseen liittyvät kysymykset. Viraston tekemät herkkyyksianalyysit osoittavat, että eri toimijoiden markkinaosuudet ovat varsin herkkiä markkinaosuuksien laskentatavalle. Hankkeiden vähäisestä lukumäärästä johtuen suurten kertatilausten merkitys markkinaosuuksiin on huomattava. Vastaavasti markkinaosuudet muuttuvat merkittävästi myös muuttaessa yksittäisen hankkeen arvon kohdentamistapaa. Myös kilpailun läheisyyden arvioiminen tilastollisin keinoin on vaikeaa hankkeiden alhaisen lukumäärän vuoksi. Edellä kuvatut seikat ovat omiaan vähentämään markkinaosuuksille ja kilpailun läheisyydelle annettavaa painoarvoa kilpailuvaikutusten arvioinnissa.
411. KKV on arviossaan ottanut huomioon myös tasapainottavat tekijät. Viraston näkemyksen mukaan alalle tulon esteet rakentamisen markkinoilla eivät lähtökohtaisesti ole erityisen korkeat eivätkä ne poikkeaa merkittävästi eri hankekokoluokkien välillä. Suurissa hankkeissa projektin kokonaislaajuus kuitenkin sellaisenaan rajaa potentiaalisten tarjoajien piiriä. Projektin kokoon liittyviä laajentumisen esteitä lieventää mahdollisuus työyhteisöliittymien muodostamiseen. Etenkin keskisuurten yritysten mahdollisuus tarjota suuriin hankkeisiin suurten yrityksen kumppanina tuo potentiaalisen kilpailun painetta myös yli 50 miljoonan euron infrarakentamisen hankkeisiin.
412. KKV:n arvion mukaan yli 50 miljoonan euron infrahankkeiden segmentissä tilaajilla on myös neuvotteluvoimaa, joka pystyy jossain määrin tasapainottamaan yrityskaupasta seuraavaa kilpailun vähenemistä. Neuvotteluvoima ilmenee tilaajien mahdollisuutena vaikuttaa hankinnan kokoon tarjoajien riittävän määrän varmistamiseksi.

Dnro 660/14.00.10/2017
JULKINEN
26.1.2018

413. Viraston arvion mukaan yrityskauppa ei edellä kuvatuin perustein johda tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen infran uudisrakentamisessa.
414. Virasto on erikseen selvittänyt yrityskaupan kilpailuvaikutuksia kahdessa infrarakentamisen erikoistyölajissa: stabiloinnissa ja kallio- ja kaivosrakentamisessa. Kyseisten erikoistyölajien erillistarkastelua on puoltanut erityisesti niiden edellyttämä erityiskalusto sekä osapuolten muita rakentamisen markkinoita korkeammat markkinaosuudet. Ottaen huomioon muun muassa toimijoiden lukumäärä, kaluston saatavuus ja erikoistyölajien rooli infrarakentamisessa yrityskauppa ei viraston arvion mukaan johda tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen infrarakentamisen erikoistyölajien osalta.

Teiden kunnossapito

415. KKV on tarkastellut yrityskaupan kilpailuvaikutuksia teiden kunnossapidon markkinoilla hyödyntämällä Liikenneviraston teiden kunnossapidon kilpailutukseen liittyvää aineistoa vuosilta 2010–2018. Virasto on tarkastellut aineiston avulla kunnossapidon markkinoiden keskittyneisyyttä sekä toteuttanut regressioanalyysin, jonka avulla voidaan arvioida yrityskaupan aiheuttaman tarjoajien lukumäärän vähenemisen vaikutusta teiden kunnossapidon hankintakustannuksiin.
416. Teiden kunnossapidon markkinat ovat keskittyneet. YIT:n ja Lemminkäisen yhteenlaskettu markkinaosuus vuosina 2014–17 voitetuista tarjouksista oli 37 prosenttia, Destian 52 prosenttia ja muiden yritysten yhteenlaskettu markkinaosuus 11 prosenttia. Osapuolten lisäksi markkinoilla toimii kolmesta neljään yritystä, joiden voidaan katsoa tarjonneen suhteelliseen aktiivisesti tarjouskilpailuihin.
417. Keskittymisestä huolimatta teiden kunnossapidon markkinoilla ei voida viraston regressiomallin tulosten perusteella todeta tilastollisesti merkitsevää yhteyttä tarjoajien lukumäärän ja voittaneiden tarjousten hintatason välillä. Analyysin tulokset viittaavat siihen, että teiden kunnossapidon kilpailutuksissa suhteellisen alhainen määrä tarjoajia riittää pitämään tarjoushinnat kilpailullisella tasolla. KKV:n arvion mukaan yrityskauppa ei siten johda tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen teiden kunnossapidon markkinoilla.

Talonrakentaminen

419. KKV on tarkastellut yrityskaupan kilpailuvaikutuksia erikseen asuinrakentamisessa ja muussa talonrakentamisessa. Muun talonrakentamisen markkinnalla virasto on toteuttanut rakenteellisen tarkastelun arvioimalla keskittymän ja sen kilpailijoiden markkinaosuuksia 3–25 ja yli 25 miljoonan euron arvoisissa hankkeissa. KKV on täydentänyt rakenteellista tarkastelua arvioimalla kilpailun läheisyyttä tarjousanalyysin avulla.
420. Yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus 3–25 miljoonan euron arvoisten hankkeiden segmentissä on noin 23 %. Segmentti on varsin fragmentoitunut ja keskittymän jälkeen markkinoille jää lukuisia vahvoja kilpailijoita. Segmentin kokonaisarvosta yli 20 % jakautuu yhteensä yli 90 pk-yritykselle.
421. Yli 25 miljoonan euron arvoisten hankkeiden segmentissä yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus on noin 17 %. Tässä segmentissä selvästi suurimmat toimijat ovat SRV (27 %) ja Skanska (26 %). Keskittymän ulkopuolelle jää myös lukuisia muita vahvoja toimijoita.
422. Tarjousanalyysi osoittaa, että yrityskaupan osapuolet ovat toisilleen läheisiä kilpailijoita sekä 3–25 miljoonan euron että yli 25 miljoonan euron talohankkeissa. Vaikka osapuolet ovat tarjousanalyysin perusteella toisilleen läheisiä kilpailijoita, ne kohtaavat sekä 3–25 miljoonan euron että yli 25 miljoonan euron talonrakennushankkeissa myös muita läheisiä kilpailijoita, kuten NCC:n, Skanskan, SRV:n ja Lujatalon. Tarjouskilpailuissa, joihin molemmat osapuolet ovat osallistuneet, ei ole vähemmän tarjoajia kuin muissa tarjouskilpailuissa, eivätkä kyseiset tarjouskilpailut ole arvoltaan muita tarjouskilpailuja suurempia. Viraston analyysi ei myöskään viittaa siihen, että toisen osapuolen läsnäolo tarjouskilpailussa laskisi toisen osapuolen voittotodennäköisyyttä enemmän kuin muiden pääkilpailijoiden osallistuminen.
423. KKV on kilpailuvaikutusten arvioinnissa ottanut huomioon myös tasapainottavat tekijät. Alalle tulon esteet rakentamisen markkinoilla eivät lähtökohtaisesti ole erityisen korkeat eivätkä ne poikkea merkittävästi eri hankekokoluokkien välillä. Suurissa hankkeissa projektin kokonaismittakaava kuitenkin sellaisenaan rajaa potentiaalisten tarjoajien piiriä. Projektin kokoon liittyviä laajentumisen esteitä lieventää kuitenkin mahdollisuus työyhteisöliittymien muodostamiseen. KKV:n arvion mukaan yrityskauppa ei siten johda tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen talonrakentamisen markkinoilla.

Asuntotuotanto

424. Virasto on tarkastellut yrityskaupan osapuolten sekä muiden markkinatoimijoiden osuuksia vapaarahoitteisesta asuntotuotannosta.
425. Viraston arvion mukaan yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu osuus omaperusteisen vapaarahoitteisen asuntotuotannon markkinnalla on noin [20–

Dnro 660/14.00.10/2017
JULKINEN
26.1.2018

30] % ja kilpailu-urakkamuotoisen vapaarahoitteen asuntotuotannon markkinalla noin [20–30] %. Osapuolten yhteenlasketuksi markkinaosuudeksi koko vapaarahoitteen asuntotuotannon markkinalla virasto arvioi [20–30] %.

426. Markkinaosuudet eivät ole erityisen korkeat ja markkinoille jää yrityskaupan jälkeenkkin useita yrityksiä, jotka tuottavat keskittymälle kilpailupainetta. KKV:n arvion mukaan yrityskauppa ei johda tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen asuntotuotannon markkinoilla.
427. Viraston arvion mukaan YIT:n ja Lemminkäisen sulautuminen ei kilpailulain 25 §:ssä tarkoitetulla tavalla olennaisesti estä tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla.

10 Sovelletut säännökset

428. Kilpailulaki (948/2011) 21, 22, 24 ja 26 §.

11 Muutoksenhaku

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

12 Lisätiedot

430. Lisätietoja päätöksestä antaa erikoistutkija Martina Castrén (etunimi.sukunimi@kkv.fi, 029 505 3325).

Ylijohtaja

Timo Mattila

Erikoistutkija

Martina Castrén