

## 1 Asia

VR-Yhtymä Oy:n menettely Suomen ja Venäjän välillä rautateitse toteutettavissa rahtikuljetuksissa

## 2 Osapuolet

Toimenpidepyynnön kohde:

VR-Yhtymä Oy, Helsinki

Toimenpidepyynnön tekijä:

Nurminen Logistics Oyj, Helsinki

## 3 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto poistaa asian käsittelystä

## 4 Asian vireilletulo ja KKV:n selvitystoimenpiteet

- 1 Asia on tullut vireille Nurminen Logistics Oyj:n (jäljempänä "Nurminen" tai "toimenpidepyynnön tekijä") 10.6.2015 Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (jäljempänä "KKV" tai "virasto") toimittamalla toimenpidepyynnöllä, joka koskee VR-Yhtymä Oy:n (jäljempänä "VR") menettelyä Suomen ja Venäjän välisessä rautatieliikenteessä.
- 2 Asian selvittämiseksi KKV on suorittanut VR:n toimitiloissa kilpailulain (948/2011) 35 §:n mukaisen tarkastuksen sekä vastaanottanut kirjallisia ja suullisia selvityksiä VR:ltä, Nurmiselta ja muilta markkinatoimijoilta.
- 3 KKV toimitti päätösluonnoksen tiedoksi VR:lle 12.2.2019 ja Nurmiselle 1.3.2019, ja varasi niille mahdollisuuden lausua luonnoksesta.

## 5 Toimenpidepyynnön tekijän esittämät väitteet ja KKV:n selvitysten kohdentuminen

- 4 Nurminen on toimittanut KKV:lle toimenpidepyynnön, jonka mukaan VR on syyllistynyt Suomen ja Venäjän välisessä rautatieliikenteessä useisiin menettelyihin, joissa on Nurmisen näkemyksen mukaan kyse kilpailulain 7 §:ssä ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä "SEUT") 102 artiklassa kielletystä määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Toimenpidepyynnössä esitetyt väitteet perustuvat Nurmisen näke-

mykseen siitä, että Suomen ja Venäjän välisessä rautatieliikenteessä on erotettavissa ylämarkkinat, joilla VR:llä on monopoli, sekä alamarkkinat, joilla VR ja sen osakkuusyhtiöt kilpailevat Nurmisen sekä muiden vastaavaa palvelua tarjoavien itsenäisten yritysten kanssa.

- 5 Nurminen esittää, että toimenpidepyynnössä yksilöidyt ylämarkkinat muodostuvat rautateiden vetopalveluista, kun taas alamarkkinat muodostuvat Suomen ja Venäjän väliselle rajalle asti rautateitse tehtävien rahtikuljetusten välityksestä ja niihin liittyvistä tuonti- ja vientipalveluista. Rahdinvälityksessä tavaroiden rahtikuljetus Suomen valtion alueella tapahtuu VR:n vetureiden vetämillä rautatievaunuilla. Rahdinvälitykseen liittyviä tuonti- ja vientipalveluita ovat huolintapalvelut sekä tullausasiakirjoista ja rahtiasiakirjoista huolehtiminen. Alamarkkinoilla tarjottaviin palveluihin liittyvät olennaisesti myös terminaalipalvelut. Nurmisen käsityksen mukaan tuonti- ja vientipalvelut sekä terminaalipalvelut ovat alamarkkinoiden eri segmenttejä ja siten rahdinvälityksestä erillisiä markkinoita. Nurmisen mukaan alamarkkinat ovat riippuvaisia VR:n ylämarkkinoilla tarjoamasta rautateiden vetopalvelusta.
- 6 Ensinnäkin Nurminen esittää, että VR:n hinnoittelu on kilpailulain vastaista. Nurmisen mukaan VR käyttää väärin määräävää markkina-asemaansa hintaruuvien avulla: Nurmisen mukaan VR veloittaa rautateiden vetopalveluista huomattavasti korkeampia hintoja Nurmiselta sekä muilta alamarkkinoilla toimivilta itsenäisiltä yrityksiltä kuin loppuasiakkailta tai VR:n osakkuusyrityiltä. Nurmisen mukaan kyseinen menettely vääristää tervettä kilpailua ja haittaa merkittävästi toimijoiden toimintaa alamarkkinoilla etenkin rahdinvälityksessä, mutta mahdollisesti myös rahdinvälitykseen liittyvissä vienti- ja tuontipalveluissa sekä muun muassa terminaalipalveluissa. Nurminen esittää, että yhtiön on mahdotonta pärjätä kilpailussa VR:n ja sen osakkuusyrityiden kanssa.
- 7 VR:n hinnoittelun osalta Nurminen esittää lisäksi, että hinnoittelu ei ole oikeassa suhteessa kuljetusvälimatkoihin ja että VR ohjaa vääristyneillä hinnoilla liikennettä omistamaansa, Kouvolassa sijaitsevaan terminaaliin. Nurmisen mukaan VR ei myöskään anna hinnastoja erikoiskuljetuksille, mikä haittaa normaalia kilpailua markkinoilla.
- 8 Toiseksi Nurminen esittää, että VR toimii viranomaisena raja-asemilla ja käyttää tätä hyväkseen liiketoiminnassaan. Nurmisen mukaan VR saa raja-asemilla tietoonsa kaikkia rautatierahteja koskevat viralliset asiakirjat ja näin myös alamarkkinoiden pääkilpailijoiden rahtisopimukset, jotka sisältävät kilpailijoiden luottamuksellisia liikesalaisuuksia. Nurminen esittää, että VR käyttää saamaansa luottamuksellista tietoa hyväksi kilpailuetuna markkinoidessaan palveluitaan muun muassa Nurmisen asiakkaille. Nurmisen mukaan VR on lisäksi siirtymässä uuteen toiminnanohjausjärjestelmään, joka mahdollistaa kilpailijoiden toimintaa ja asiakkuuksia koskevien tietojen keräämisen yhä enenevässä määrin.

- 9 Kolmanneksi Nurminen esittää, että VR:n sähköisen asiointin järjestelmä rajoittaa kilpailijoiden toimintamahdollisuuksia. Nurmisen mukaan VR on siirtynyt jo ainakin osittain käyttämään uutta sähköisen asiointin järjestelmää eli sähköisessä muodossa olevaa tuontiliikenteen ohjausjärjestelmää. Nurminen esittää, että VR on estänyt yhtiöltä pääsyn kyseiseen järjestelmään, joka on välttämätön Nurmisen toiminnalle rautatierahdinvälityksessä.
- 10 VR:n menettelyiden vaikutusten osalta Nurminen esittää, että menettelyt ovat johtaneet alamarkkinoiden toimijoiden kaupankäynnin vähentymiseen: esimerkiksi Nurminen on menettänyt kokonaisia asiakkuuksia ja yksittäisiä kauppia VR:lle, minkä lisäksi Nurminen on sulkeutunut tietyiltä reiteiltä. Nurminen esittää, että kaupankäynnin vähentyminen on estänyt toimijoita tekemästä tarpeellisia investointeja, minkä lisäksi niiden liiketoiminnan suunnittelu on hankalaa.
- 11 Nurminen on edellä todetusti toimenpidepyynnössään väittänyt, että VR olisi syyllistynyt useaan erilliseen kilpailua rajoittavaan menettelyyn. KKV:lla on velvollisuus asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen ja suunnata voimavaroja merkittävimpien kilpailunrajoitusten selvittämiseen. Ottaen huomioon toimenpidepyynnössä esitetty ja viraston toimenpidepyynnön johdosta tekemät esiselvitykset sekä virastolla oleva toimialatuntemus ja pohjatiedot rahtikuljetuksista, KKV on selvityksissään keskittynyt tarkastelemaan VR:n Suomen ja Venäjän välisten rahtikuljetusten hinnoittelua. Näitä väitteitä voidaan pitää merkityksellisinä kilpailuedellytysten kannalta ja VR:n hinnoittelun tutkiminen on siten ollut tarpeen terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaamiseksi. Muiden VR:n menettelyistä esitettyjen väitteiden osalta KKV ei pidä todennäköisenä, että niissä olisi kyse kilpailua merkittävästi rajoittavasta menettelystä, minkä vuoksi niillä voisi olla lähinnä hinnoittelua koskevaa väitettä tukevaa merkitystä. Ottaen huomioon VR:n hinnoittelua koskevien selvitysten lopputulos, KKV katsoo, että muilla Nurmisen esittämällä väitteillä ei ole merkitystä myöskään VR:n menettelyn kokonaisarviointin kannalta.

## **6 Suomen ja Venäjän välinen rahtiliikenne sekä VR:n hinnoittelu**

### **6.1 Suomen ja Venäjän välinen rahtiliikenne**

- 12 Suomen ja Venäjän välinen rautatieliikenne muodostuu vienti- ja tuontikuljetuksista sekä transitokuljetuksista. Viraston selvitysten mukaan tuonti- ja tuontitransitokuljetukset muodostavat selkeästi suurimman osan Suomen ja Venäjän välisestä rautateitse toteutettavista rahtikuljetuksista. Vienti- ja vientitransitoliikenteen osuus on merkittävästi vähäisempi ja kyseisten kuljetusten määrä on vähentynyt entisestään viimeisen kymmenen vuoden aikana.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Esimerkiksi Liikenneviraston julkaisemien Suomen rautatietilastojen perusteella Suomen ja Venäjän välisten raja-asemien kautta on vuonna 2017 kuljetettu noin 284 000 kuormattua vaunua, joista noin 16 000 on lähtenyt

- 13 Suomen ja Venäjän väliset rautatiekuljetukset jakautuvat Suomen puoleiseen kuljetusosuuteen ja Venäjän puoleiseen kuljetusosuuteen. VR:llä oli lainsäädäntöön perustunut yksinoikeus Suomen puolella toteutettavaan kuljetusosuuteen<sup>2</sup> 22.12.2016 saakka.<sup>3</sup> VR:n yksinoikeuden poistumisen jälkeen myös Fennia Rail Oy on alkanut tuottaa yhdysliikennekuljetuspalvelua. Suomen ja Venäjän välisten rautatiekuljetusten Venäjän puoleisen kuljetusosuuden tuottaa Venäjän federaation omistama Venäjän rautatiet eli RŽD.
- 14 Varsinaisen rautatiekuljetuksen lisäksi Suomen ja Venäjän väliset rahtikuljetukset edellyttävät muun muassa kuormausta ja purkua, kuljetuksessa käytettävää vaunukalustoa<sup>4</sup>, tullausta sekä mahdollisesti terminaalipalveluita. Kyseisiä logistiikkapalveluita tuottavat useat logistiikka-alan elinkeinonharjoittajat.
- 15 VR:n, VR:n osakkuusyhtiöiden ja Nurmisen lisäksi Suomen ja Venäjän välisten rahtikuljetusten edellyttämiä rautatiekuljetuksia sekä muita logistiikkapalveluita myyvät useat elinkeinonharjoittajat. Osa palveluntarjoajista tuottaa myymänsä palvelut kokonaan tai osittain itse, kun taas osa myy asiakkaille muilta elinkeinonharjoittajilta alihankkimiaan palveluita.
- 16 KKV:n saamien tietojen mukaan osa Suomen ja Venäjän välistä kuljetusta tarvitsevista loppuasiakkaista<sup>5</sup> ostaa kuljetusketjun edellyttämät logistiikkapalvelut yhtenä palvelukokonaisuutena yhdeltä palveluntarjoajalta, kun taas osa loppuasiakkaista ostaa palvelut hajautetummin. Loppuasiakkaiden tarvitsemat logistiikkapalvelut ovat riippuvaisia muun muassa kuljetettavasta tuotteesta, sovitusta toimituslausekkeesta sekä kuljetuksen lähtö- ja määräpaikasta.

---

Suomesta. Suomen itäinen, rautateitse toteutettava vientiliikenne on laskenut merkittävästi, sillä vuonna 2008 Suomesta on lähtenyt noin 40 000 kuormattua vaunua.

<sup>2</sup> Jäljempänä tässä päätöksessä käsitteellä *yhdysliikennekuljetus* tarkoitetaan sellaisia Suomen puolella tapahtuvia rautatiekuljetuksia, jotka liittyvät Suomen ja Venäjän väliseen rahtiliikenteeseen ja joiden lähtö- tai määräpaikka on Suomen ja Venäjän välisellä rajalla sijaitseva raja-asema.

<sup>3</sup> Muutetun rautatielain (304/2011) 20 §:n 2 momentin mukaan ”*Suomen ja Venäjän välisessä rautatieyhdysliikenteessä valtion rataverkon käyttämiseen on oikeutettu Valtionrautateiden muuttamisesta osakeyhtiöksi annetun lain (20/1995) 1 §:ssä tarkoitettu rautatieliikennettä harjoittava osakeyhtiö.*” Kyseistä momenttia on muutettu 8.12.2015 voimaantulleella säädöksellä (1394/2015), jonka mukaan ”*Suomen ja Venäjän väliseen suoraan kansainväliseen rautatieliikenteeseen sovelletaan sitä koskevaa sopimusta.*” Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä tehty sopimus on tullut voimaan 22.12.2016.

<sup>4</sup> Venäjän alueella tapahtuvat rautatiekuljetukset tulee pääasiallisesti toteuttaa Venäjälle ja muihin IVY-maihin rekisteröidyllä vaunukalustolla, minkä vuoksi myös Suomen puolella tapahtuva yhdysliikennekuljetus toteutetaan kyseisellä vaunukalustolla.

<sup>5</sup> Suomen ja Venäjän välisten kuljetusten edellyttämiä logistiikkapalveluita ostavista loppuasiakkaista merkittäviä ovat muun muassa metsä- ja kemianteollisuuden yritykset.

## 6.2 VR:n hinnoittelu Suomen ja Venäjän välisissä rautatiekuljetuksissa

- 17 VR:n asiakkaina on loppuasiakkaita sekä logistiikkapalveluita loppuasiakkailla myyviä elinkeinonharjoittajia. VR:n myymät yhdysliikennekuljetukset käsittävät tyypillisesti varsinaisen linjaoperaation lisäksi asiakasvaihdon lähtö- ja määräpäässä, junamuodostuksen lähtöpäässä, kuljetuksen suunnittelun sekä mahdollisen uudelleenjärjestelyn järjestelyratapihalla. VR myy yhdysliikennekuljetuksen lisäksi muun muassa (i) vaunujen hankintapalvelua, (ii) vaarallisten aineiden kuljetuspalvelua, (iii) varastointi-, kuormaus- ja purkupalvelua, (iv) huolintapalvelua sekä (v) erikoiskuljetuspalvelua. Lisäksi VR tarjoaa asiakkailleen alihankkimaansa Venäjän puoleista rautatiekuljetusosuutta ja siihen liittyviä logistiikkapalveluita.
- 18 VR:n toimittaman selvityksen mukaan VR:n rautatiekuljetusten hinnoittelu perustuu kokonaiskuljetusten eri kustannustekijöitä koskeviin arvioihin. Tällaisia tekijöitä ovat muun muassa kuljetuseräkokoo, junan täyttöaste, kuljetusreitti, käytetty vetovoima, tyhjäkuljetusten osuus sekä vaihtotyömalli ja vaihtotöiden määrä. Kustannukset ovat monin osin kiinteitä, mikä yhdessä muuttuvien tekijöiden kanssa aiheuttaa sen, että kullekin kuljetukselle aiheuttamisperiaatteen mukaan kohdistuvat kustannukset vaihtelevat. VR pyrkii arvioimaan hinnan siten, että kuljetukset ovat kustannusvastaavia.
- 19 VR soveltaa yhdysliikennekuljetuksien hinnoittelussa niin sanottua idän hinnastoa, joka on Venäjän rajan ylittävään liikenteeseen tarkoitettu hinnasto alle seitsemän vaunun vaunuryhmille ja joka käsittää kysytyimmät yhdysliikenteen kuljetusvälit. Idän hinnasto on voimassa venäläisille yksityisille katetuille ja yleisavovaunuille sekä erikoisvaunuille soveltuvin osin. Idän hinnastossa kuljetuspalvelusta perittävä hinta on vaunukohtainen ja perustuu kuljetettavien vaunujen lukumäärään ollen sitä alhaisempi, mitä suurempi kuljetettavien vaunujen lukumäärä on.<sup>6</sup>
- 20 VR soveltaa yhdysliikennekuljetuksissa idän hinnastosta poikkeavaa hinnoittelumallia muun muassa raakapuun tuontikuljetuksiin. VR perustelee erilaista hinnoittelua sillä, että tuontipuuvoilymit ovat osa raakapuun kuljetusjärjestelmää ja niitä koskevat kuljetukset ovat säännöllisiä, ennalta sovituja ja määriltään isoja. Raakapuun kuljetusjärjestelmässä kaikki kuljetusketjuun kuuluvat vaiheet on optimoitu ja kuljetuksien osalta on luotu tehokas toimintamalli, mistä aiheutuu kustannustehokkuutta. VR:n mukaan idän hinnaston käsittämien kuljetusten kustannusrakenne eroaa olennaisesti

<sup>6</sup> VR on määritellyt idän hinnastossa kuljetuspalvelun hinnan erikseen 1-2, 3-4 ja 5-6 vaunusta muodostuvalle vaunuryhmälle. Esimerkiksi vuonna 2015 [REDACTED] -kuljetusvälillä idän hinnaston mukainen hinta on ollut 1-2 vaunusta muodostuvan ryhmän osalta [REDACTED] euroa per vaunu, 3-4 vaunusta muodostuvan ryhmän osalta [REDACTED] euroa per vaunu ja 5-6 vaunusta muodostuvan ryhmän osalta [REDACTED] euroa per vaunu. Toimittamansa selvityksen mukaan VR hinnoittelee pääsääntöisesti 7-11 vaunuryhmän vaunukohtaisen hinnan noin [REDACTED] prosenttia ja 11-16 vaunuryhmän vaunukohtaisen hinnan noin [REDACTED] prosenttia 5-6 vaunuryhmän vaunukohtaisesta hinnasta edullisemmaksi.

raakapuun tuontikuljetusten kustannusrakenteesta, minkä lisäksi tarjousten hinta on annettava ilman tarvittavia tietoja kuljetuskokonaisuudesta.

- 21 KKV:n selvitysten perusteella VR on ajoittain poikennut idän hinnaston mukaisista hinnoista myös tapauksissa, joissa VR:n myymä tai tarjoama yhdysliikennekuljetuspalvelu on vastannut idän hinnaston käsittämää palvelua. VR on yksittäisissä tapauksissa hinnoitellut loppuasiakkaalle myymänsä tai tarjoamansa yhdysliikennekuljetuspalvelun idän hinnastoa alhaisemmalla hinnalla, jolloin kyseisille loppuasiakkaille asetettu hinta on ollut alhaisempi kuin muille asiakkaille vastaavan yhdysliikennekuljetuspalvelun osalta asetettu hinta.
- 22 Ensinnäkin VR on myynyt [REDACTED] yhdysliikennekuljetuspalvelua hinnalla, joka on poikennut idän hinnastosta. VR on alkanut noudattaa [REDACTED] myymänsä yhdysliikennekuljetuspalvelun hinnoittelussa idän hinnastoa vuodesta 2016 alkaen.
- 23 VR on myynyt [REDACTED] yhdysliikennekuljetuspalvelua yhtiön [REDACTED] tuotteiden vientikuljetuksiin. VR:n [REDACTED] asettama vaunukohtainen hinta ei idän hinnastosta poiketen ole ollut riippuvainen kuljetettavan vaunuryhmän suuruudesta, vaan vaunukohtainen hinta on ollut kiinteä. KKV:n selvitysten perusteella [REDACTED] hinta on ollut vuosina 2013-2015 pääsääntöisesti idän hinnaston mukaista hintaa alhaisempi, mikäli kuljetus on muodostunut 1-4 vaunun ryhmästä. Mikäli [REDACTED] kuljetus on muodostunut viiden tai useamman vaunun ryhmästä, on yhtiölle asetettu hinta vastannut paremmin idän hinnastossa vastaavan kokoiselle vaunuryhmälle asetettua hintaa.<sup>7</sup>
- 24 Toiseksi VR on [REDACTED] tekemässään tarjouksessa<sup>8</sup> hinnoitellut yhdysliikennekuljetuspalvelun tavalla, joka on poikennut idän hinnastosta. [REDACTED] ei hyväksynyt VR:n tarjousta, vaan kilpailutuksen on voittanut toinen palveluntarjoaja.
- 25 Kyseisessä tarjouksessa VR on ottanut yhdysliikennekuljetuspalvelun hinnoittelussa huomioon [REDACTED] vaunuryhmäkoon ( [REDACTED] vaunua/pv) lisäksi vastaavalla kuljetusvälillä toteutuneen muiden asiakkaiden volyyymeista muodostuneen vaunuryhmäkoon ( [REDACTED] vaunua/pv) ja asettanut hinnan näistä muodostuvan kokonaisvolyymin ( [REDACTED] vaunua/pv) perusteella. Kyseisen menettelyn seurauksena [REDACTED] asetettu hinta on ollut

<sup>7</sup> Esimerkiksi vuonna 2015 [REDACTED] -kuljetusvälillä VR:n [REDACTED] asettama hinta on ollut [REDACTED] euroa per vaunu. Kyseisenä vuonna idän hinnaston mukainen hinta vastaavalla kuljetusvälillä on ollut 1-2 vaunusta muodostuvan ryhmän osalta [REDACTED] euroa per vaunu, 3-4 vaunusta muodostuvan ryhmän osalta [REDACTED] euroa per vaunu ja 5-6 vaunusta muodostuvan ryhmän osalta [REDACTED] euroa per vaunu.

<sup>8</sup> Tarjous on liittynyt [REDACTED] kilpailutukseen, joka on koskenut Venäjän ja IVY-maiden vientikuljetuksiin liittyviä rautatiekuljetuksia sekä terminaalipalveluita. Kilpailutus on koskenut sopimuskautta 1.4.2015-31.3.2017. Kilpailutuksessa on voinut tarjota joko rautatiekuljetus- ja terminaalipalvelua yhdessä tai ainoastaan toista kyseisistä palveluista. Rautatiekuljetusosuuden osalta kilpailutus on käsittänyt sekä Suomen että Venäjän puoleisen kuljetusosuuden. VR:n tarjous on sisältänyt sekä rautatiekuljetus- että terminaalipalvelun.



alhaisempi, kuin mitä se olisi ollut, mikäli hinta olisi perustunut ainoastaan [REDACTED] kuljetettaviin volyymeihin.<sup>9</sup>

- 26 VR:n virastolle toimittaman selvityksen mukaan [REDACTED] toimituksessa tarjouksessa käytetty hinnoittelu on ollut kertaluontoinen hinnoittelumalli. Selvityksen mukaan VR ei tule tulevaisuudessa soveltamaan kyseisenkaltaista hinnoittelumallia Venäjälle suuntautuvassa kokonaisrahtipalvelussa ja noudattaa idän hinnastoa kotimaan osuuden osalta Venäjälle suuntautuvassa vientiliikenteessä.

## 7 Oikeudellinen arvio

### 7.1 Asian käsittely Kilpailu- ja kuluttajavirastossa

- 27 Kilpailulain 31 §:n mukaan KKV selvittää kilpailunrajoituksia ja niiden vaikutuksia. KKV ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajoituksen tai sen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi, jos se katsoo elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän rajoittavan kilpailua 5 tai 7 §:ssä taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa tarkoitettulla tavalla ja toimenpiteisiin ryhtyminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.

### 7.2 Relevantit markkinat

- 28 Markkinoiden määrittely on väline, jonka avulla tunnistetaan ja määritellään yritysten välisen kilpailun rajat ja jonka päätavoitteena on selvittää järjestelmällisesti asianosaisten yritysten kilpailukäyttäytymistä rajoittavat tekijät. Relevantit tuotemarkkinat määritellään siten, että niihin kuuluvat kaikki tuotteet, joita kuluttaja pitää keskenään vaihdettavissa tai korvattavissa olevina niiden ominaisuuksien, hintojen ja käyttötarkoituksen vuoksi. Relevantit maantieteelliset markkinat muodostuvat alueesta, jolla asianomaiset yritykset ovat sitoutuneet tarjoamaan kyseisiä tavaroita ja palveluja, jolla kilpailuedellytykset ovat riittävän yhtenäiset ja joka voidaan erottaa vierekkäisistä maantieteellisistä alueista erityisesti kilpailuedellytysten huomattavan erilaisuuden perusteella. Relevantit markkinat määritellään yhdistämällä tuotemarkkinat ja maantieteelliset markkinat.<sup>10</sup>
- 29 **Tuotemarkkinoiden** osalta oikeuskäytännössä on erotettu toisistaan vetopalvelut, rahdin kuljettamispalvelut sekä huolinta- ja sopimuslogistiikkapalvelut. Komissio on määritellyt vetopalveluksi veturin ja veturinkuljettajan

<sup>9</sup> VR on asettanut [REDACTED] tekemässään tarjouksessa yhdysliikennekuljetuspalvelun hinnaksi [REDACTED] euroa per vaunu. Mikäli VR olisi asettanut hinnan ainoastaan [REDACTED] kuljetusvolyymien perusteella, olisi yhdysliikennekuljetuspalvelun hinta ollut kyseisenä ajankohtana voimassa olleen idän hinnaston perusteella [REDACTED] euroa per vaunu.

<sup>10</sup> Komission tiedonanto merkityksellisten markkinoiden määritelmästä yhteisön kilpailuoikeuden kannalta (97/C372/03).

asettamisen käytettäväksi, minkä lisäksi vetopalvelu sisältää tarvittavat huolto- ja korjauspalvelut sekä mahdolliset muut varajärjestelmät.<sup>11</sup>

- 30 Komission mukaan rahdin kuljettamispalvelu käsittää hyödykkeiden fyysisen kuljettamisen kalustolla, jonka kuljettaja omistaa, on vuokrannut tai jota se muutoin käyttää laillisesti. Komission mukaan on mahdollista erottaa rahdin rautatiekuljetuspalvelut omaksi markkinakseen. Komissio on edelleen katsonut, että rahdin rautatiekuljetuspalvelut saattaa olla tarpeellista jakaa (i) kuljetettavan tuotteen perusteella taikka jakaa (ii) kansalliseen ja kansainväliseen kuljetuspalveluun tai (iii) kokojuna ja yksittäisten vaunujen kuljetuspalveluun. Komissio on katsonut, että rahdinkuljetuspalvelu on huolintapalvelun tuotantopanos.<sup>12</sup>
- 31 Komissio on määritellyt huolinnan hyödykkeiden kuljetuksen järjestämiseksi asiakkaiden puolesta ja asiakkaiden tarpeita vastaavalla tavalla. Kuljetuksen lisäksi palvelu saattaa sisältää muun muassa tulliselvityksen ja varastoinnin. Komissio on jakanut huolinnan edelleen (i) kotimaiseen ja kansainväliseen huolintaan sekä (ii) ilma-, maa- ja merirahtia koskevaan huolintaan.<sup>13</sup>
- 32 Komissio on määritellyt sopimuslogistiikan tuotantoketjun osaksi, joka suunnittelee, toteuttaa ja hallinnoi asiakkaan tarpeiden mukaisesti tavaroiden, palveluiden ja tiedon kulkua ja säilytystä lähtöpaikasta määräpaikkaan. Komissio on katsonut, että kuljetus-, huolinta- ja varastointipalvelusta poiketen sopimuslogistiikan keskeisenä piirteenä on hyödykkeiden hallinta asiakkaan lukuun.<sup>14</sup> Komissio on kuitenkin katsonut, että sopimuslogistiikka ja huolintaa on hankala erottaa toisistaan.<sup>15</sup>
- 33 **Maantieteellisten markkinoiden** osalta komissio on katsonut, että kotimaiset ja kansainväliset rautatiekuljetuspalvelut on mahdollista määritellä kansallisiksi.<sup>16</sup> Huolinnan ja sopimuslogistiikan osalta komissio on katsonut, että maantieteelliset markkinat saattavat olla kansallisia markkinoita laajemmat.<sup>17</sup>
- 34 Asian lopputulos huomioon ottaen KKV ei pidä tarpeellisena ottaa täsmällisesti kantaa relevantteihin markkinoihin.

<sup>11</sup> Asia COMP/37.685 GVG/FS, kohdat 51-58; asia COMP/M.6150 Veolia Transport / Trenitalia / JV, kohdat 41-42. Ks. myös Euroopan unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa T-229/94 Deutsche Bahn AG v. komissio, kohdat 53-55, jossa tuomioistuin on erottanut omaksi osamarkkinakseen rautatiepalveluiden kokonaisuuden, joka sisältää erityisesti veturien käytettäväksi antamisen, niiden voiman tarjoamisen ja rautatieverkoston käyttöoikeuden.

<sup>12</sup> Asia COMP/M.5096 RCA / MAV Cargo, kohdat 24-42 ja niissä viitatu komission päätökset sekä asia COMP/M.5855 DB/Arriva, kohdat 141-152 ja niissä viitatu komission päätökset.

<sup>13</sup> Asia COMP/M.4786 Deutsche Bahn / Transfesa, kohta 9-11 ja niissä viitatu komission päätökset.

<sup>14</sup> Asia COMP/M.4786 Deutsche Bahn / Transfesa, kohta 12-14 ja niissä viitatu komission päätökset.

<sup>15</sup> Asia COMP/M.1895 Ocean Group / Excel (NFC), kohta 7 ja siinä viitatu komission päätökset.

<sup>16</sup> Asia COMP/M.5096 RCA / MAV Cargo, kohdat 43-47 ja niissä viitatu komission päätökset.

<sup>17</sup> Asia COMP/M.4786 Deutsche Bahn / Transfesa, kohdat 40-46 ja niissä viitatu komission päätökset.



### 7.3 Määräävä markkina-asema

- 35 Kilpailulain 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan määräävä markkina-asema katsotaan olevan yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla taikka elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä, jolla on koko maassa tai tietyllä alueella yksinoikeus tai muu sellainen määräävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla.
- 36 Määräävä markkina-asema on oikeuskäytännössä määritelty yrityksellä olevana taloudellisena vahvuutena, jonka ansiosta yritys pystyy estämään tehokkaan kilpailun säilymisen merkityksellisillä markkinoilla, koska se voi käyttäytyä merkittävässä määrin kilpailijoistaan, asiakkaistaan ja viime kädessä kuluttajista riippumattomasti.<sup>18</sup> Määräävän aseman arvioinnissa otetaan huomioon markkinoiden kilpailurakenne sekä erityisesti määräävässä asemassa olevan yrityksen ja sen kilpailijoiden markkina-asema, olemassa olevien kilpailijoiden toiminnan laajentuminen, potentiaalisten kilpailijoiden markkinoille tulo ja asiakkaiden tasapainottava neuvotteluvoima.<sup>19</sup>
- 37 VR:llä on ollut lainsäädäntöön perustunut yksinoikeus rautateiden rahtikuljetuksissa kotimaan osalta 1.1.2007 sekä Suomen ja Venäjän välisessä rautatieyhdyshyödyntämisessä 22.12.2016 saakka. KKV:n tietojen mukaan ainoastaan Fennia Rail Oy on aloittanut kilpailevan toiminnan rautatiekuljetuksissa kilpailun vapautumisen jälkeen.
- 38 Asian lopputulos huomioon ottaen KKV ei pidä tarpeellisena ottaa lopullisesti kantaa VR:n markkina-asemaan. VR:n menettelyä on asiassa jäljempänä kuitenkin arvioitu määräävän markkina-aseman väärinkäytön näkökulmasta.

### 7.4 Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö

#### 7.4.1 Arvioinnin perusteet

- 39 Kilpailulain 7 §:n mukaan yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kiellettyä. Väärinkäyttöä voi olla erityisesti:
- 1) kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen;

<sup>18</sup> Asia 27/76 United Brands Company ja United Brands Continentaal BV v. komissio, kohta 65 ja asia 85/76 Hoffmann-La Roche & Co. AG v. komissio, kohta 38.

<sup>19</sup> Komission tiedonanto – Ohjeita komission ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista sovellettaessa EY:n perustamissopimuksen 82 artiklaa yritysten määräävän aseman väärinkäyttöön perustuvaan markkinoiden sulkemiseen (2009/C 45/02), kohta 12.

- 2) tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi;
- 3) erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppanien samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla; tai
- 4) sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.
- 40 Kilpailulain 7 § perustuu SEUT 102 artiklaan<sup>20</sup> ja sitä on tulkittava yhdenmukaisesti kyseisen artiklan ja sitä koskevan unionin soveltamiskäytännön mukaisesti.<sup>21</sup>
- 41 Kilpailulain 7 §:n ja SEUT 102 artiklan väärinkäyttömuotojen esimerkkiluetteloa ei ole pidettävä tyhjentävänä. Määräävän markkina-aseman väärinkäytön arvioinnissa keskeistä on, mitä vaikutuksia toimivalle kilpailulle määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen menettelyllä on ollut.
- 42 Määräävä markkina-asema tuo yritykselle erityisvastuun, jonka mukaan määräävässä asemassa olevan yrityksen tulee varmistua siitä, ettei sen toiminta haittaa toimivaa ja vääristymätöntä kilpailua yhteismarkkinoilla. Erityisvastuun soveltamisalaa on tarkasteltava kunkin tapauksen heikentyntä kilpailutilannetta ilmentävien erityisten olosuhteiden valossa.<sup>22</sup> Erityisvastuusta seuraa, että SEUT 102 artiklan soveltamisalaan kuuluu kaikki sellainen määräävässä asemassa olevan yrityksen toiminta, joka voi estää markkinoilla vielä voimassa olevan kilpailuasteen säilymisen ja kehittymisen sen vuoksi, että kyseinen yritys käyttää muita keinoja, kuin niitä joita taloudellisten toimijoiden suoritteisiin perustuvassa normaalissa kilpailussa käytetään.<sup>23</sup>
- 43 Määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä pidetään menettelyä, jossa tällaisessa asemassa oleva, vertikaalisesti integroitunut elinkeinonharjoittaja veloittaa tuotantoketjun alkupään markkinoilla tuotteesta hinnan, joka

<sup>20</sup> SEUT 102 artiklan mukaan sisämarkkinoille soveltumaton ja kiellettyä on yhden tai useamman yrityksen määräävän aseman väärinkäyttö sisämarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla, jos se on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tällaista väärinkäyttöä voi olla erityisesti (i) kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen, (ii) tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi, (iii) erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla tai (iv) sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

<sup>21</sup> HE 11/2004 vp, s. 35.

<sup>22</sup> Asia 322/81 NV Nederlandsche Banden-Industrie Michelin v. komissio, kohta 57 ja asia C-209/10 Post Danmark A/S v. Konkurrenserådet, kohta 23 sekä siinä viitattu oikeuskäytäntö.

<sup>23</sup> Asia C-209/10 Post Danmark A/S v. Konkurrenserådet, kohta 24 sekä siinä viitattu oikeuskäytäntö ja asia C-23/14 Post Danmark A/S v. Konkurrenserådet, kohta 26 sekä siinä viitattu oikeuskäytäntö.

verrattuna sen tuotantoketjun loppupään markkinoilla veloittamaan hintaan ei anna edes yhtä tehokkaalle kilpailijalle mahdollisuutta käydä kauppaa kannattavasti ja kestäväällä pohjalla tuotantoketjun loppupään markkinoilla.<sup>24</sup> Jotta kyseistä menettelyä voidaan pitää väärinkäyttönä, sillä on oltava kilpailua rajoittava vaikutus markkinoihin, mutta kyseisen vaikutuksen ei välttämättä tarvitse olla konkreettinen, vaan on riittävää osoittaa sellainen mahdollinen kilpailua rajoittava vaikutus, joka on omiaan syrjäyttämään markkinoilta määrävässä markkina-asemassa olevan yrityksen kanssa vähintäänkin yhtä tehokkaat kilpailijat.<sup>25</sup>

- 44 Kilpailulain 7 §:n 1 momentin 3 kohdan ja SEUT 102 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä voi olla erityisesti erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppanien samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla. Erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppanien samankaltaisiin suorituksiin ei sellaisenaan ole määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä, vaan menettelyn tulee johtaa joko kilpailijoiden markkinoilta sulkeutumiseen tai kauppakumppaneiden kilpailusuhteen vääristymiseen.<sup>26</sup>
- 45 Määrävän markkina-aseman väärinkäytön valvonnan ensisijaisena tavoitteena on suojella tehokasta kilpailuprosessia, ei määrävässä asemassa olevan yrityksen kilpailijoita. Tämän vuoksi kilpailun vastaisen markkinoiden sulkemisen estämiseksi määrävässä asemassa olevan yrityksen menettelytapaan on tarpeen puuttua lähtökohtaisesti vain silloin, kun menettelytapa on haitannut tai voi haitata sellaisten kilpailijoiden toimintaedellytyksiä ja kilpailumahdollisuuksia, joiden katsotaan olevan yhtä tehokkaita kuin määrävässä asemassa oleva yritys.<sup>27</sup>

#### 7.4.2 VR:n menettelyn arviointi

- 46 Nurminen esittää, että VR käyttää väärin määrävää markkina-asemaansa hintaruuvien avulla. Nurmisen mukaan VR veloittaa rautateiden vetopalveluista huomattavasti korkeampia hintoja Nurmiselta sekä muilta alamarkkinoilla toimivilta itsenäisiltä yrityksiltä kuin loppuasiakkailta tai VR:n osakkuusyhtiöiltä.

<sup>24</sup> Komission tiedonanto – Ohjeita komission ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista sovellettaessa EY:n perustamissopimuksen 82 artiklaa yritysten määrävän aseman väärinkäyttöön perustuvaan markkinoiden sulkemiseen (2009/C 45/02), kohta 80.

<sup>25</sup> Asia C-52/09 Konkurrenseverket v. TeliaSonera Sverige AB, kohta 64.

<sup>26</sup> Asia C-209/10 Post Danmark A/S v. Konkurrencerådet, kohta 30 ja asia C-95/04 P British Airways plc v. komissio, kohdat 143-145.

<sup>27</sup> Asia 62/86 AKZO Chemie BV v. komissio, kohta 72, asia T-271/03 Deutsche Telekom AG v. komissio, kohta 194 ja asia C-209/10 Post Danmark A/S v. Konkurrencerådet, kohta 21.

- 47 KKV:n käsityksen mukaan VR:n asiakkailleen myymä yhdysliikennekuljetus on samansisältöinen riippumatta siitä, onko asiakas loppuasiakas vai logistiikkapalveluita loppuasiakkaille myyvä elinkeinonharjoittaja.
- 48 VR noudattaa yhdysliikennekuljetusten hinnoittelussa idän hinnastoa, josta se poikkeaa muun muassa raakapuun tuontikuljetusten osalta näiden erilaisen kustannusrakenteen vuoksi. KKV:n selvitysten perusteella VR noudattaa pääasiallisesti idän hinnaston mukaisia hintoja sellaisten yhdysliikennekuljetusten hinnoittelussa, joissa myyty tai tarjottu palvelu vastaa idän hinnaston kattamaa palvelua. Viraston selvitysten perusteella VR on poikennut idän hinnaston mukaisista hinnoista [REDACTED] sekä [REDACTED] osalta. KKV ei ole selvityksissään löytänyt näyttöä, joka osoittaisi, että VR myisi idän hinnaston kattamaa yhdysliikennekuljetuspalvelua muille loppuasiakkaille tai osakkuusyhtiöilleen muita asiakkaita merkityksellisesti alhaisemmalla hinnalla.
- 49 VR on myynyt [REDACTED] yhdysliikennekuljetuspalvelua hinnalla, joka on poikennut idän hinnastosta. KKV:n arvion mukaan on mahdollista, että VR:n menettely on johtanut siihen, että [REDACTED] on ostanut VR:ltä sellaisia yhdysliikennekuljetuksia, jotka se ilman VR:n menettelyä olisi ostanut muilta logistiikkapalveluita myyviltä elinkeinonharjoittajilta, jotka myyvät VR:ltä alihankkimaansa yhdysliikennekuljetuspalvelua. KKV:n selvitysten perusteella VR:n menettely ei kuitenkaan ole johtanut siihen, että [REDACTED] olisi siirtynyt hankkimaan muita vientikuljetuksissa tarvitsemiaan logistiikkapalveluita VR:ltä. VR on alkanut noudattaa idän hinnastoa [REDACTED] yhdysliikennekuljetuspalvelun hinnoittelussa vuodesta 2016 alkaen.
- 50 VR on [REDACTED] tekemässään tarjouksessa hinnoitellut yhdysliikennekuljetuspalvelun tavalla, joka on poikennut idän hinnastosta. VR:n virastolle toimittaman selvityksen sekä muiden KKV:n tekemien selvitysten perusteella VR ei ole soveltanut kyseistä hinnoittelumallia aikaisemmin, joten kyse on ollut kertaluontoisesta menettelystä. VR on ilmoittanut KKV:lle, että yhtiö ei tule tulevaisuudessa soveltamaan kyseisenkaltaista hinnoittelumallia Venäjälle suuntautuvassa kokonaisrahtipalvelussa ja noudattaa idän hinnastoa kotimaan vedon osalta Venäjälle suuntautuvassa vientiliikenteessä. Lisäksi KKV ottaa huomioon, että [REDACTED] ei hyväksynyt VR:n tarjousta, vaan kilpailutuksen on voittanut toinen palveluntarjoaja.
- 51 KKV katsoo edellä todetun perusteella, että VR:n menettely ei kokonaisuutena arvioiden ole ollut omiaan syrjäyttämään kilpailevia elinkeinonharjoittajia markkinoilta. VR:n menettelyn ei myöskään voida katsoa johtaneen kauppakumppaneiden kilpailusuhteen vääristymiseen.

## 8 Johtopäätökset

- 52 KKV:n selvityksissä ei ole saatu riittävää näyttöä siitä, että VR:n menettely johtaisi kilpailun rajoittumiseen. Ottaen lisäksi huomioon, että VR on selvi-

tysten aikana muuttanut hinnoittelua koskevia menettelyitään, KKV katsoo, että asiassa ei ole tarpeen ryhtyä jatkotoimenpiteisiin.

- 53 Edellä esitetyillä perusteilla KKV poistaa asian käsittelystä.
- 54 KKV voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi, mikäli se saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä asiassa käsitellyn menettelyn olevan kilpailulain vastaista.

## **9 Sovelletut säännökset**

Kilpailulaki (948/2011) 4 §, 7 § ja 31 §.

## **10 Muutoksenhaku**

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n perusteella siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

## **11 Lisätiedot**

Lisätietoja päätöksestä antaa tutkimuspäällikkö Samuli Muotka (samuli.muotka@kkv.fi).

Johtaja Valtteri Virtanen

Tutkimuspäällikkö Samuli Muotka