



KILPAILUVIRASTO
KONKURRENSVERKET

ESITYS
Dnro 645/68/02

1 (14)

14.4.2005

Markkinaoikeus
PL 118
00131 Helsinki

MARKKINAOIKEUDELLE

Esitys kilpailunrajoituslain (480/1992) 5 §:n vastaisen menettelyn toteamisesta ja kilpailunrikkomusmaksun määrittämisestä eräille Enontekiön taksiautoilijoille

14.4.2005

Asia

Esitys kilpailunrikkomusmaksun määräämisestä eräille taksiautoilijoille kilpailunrajoituslain (480/1992) 5 §:n 1 momentin vastaisesta tarjouskartellista Enontekiön kunnassa.

Asianosaiset

Itäkylien autoilijat:

Erkki Keskitalo

Eila Keskitalo

Anri Marjomaa

Hilkka Joki

Karesuvannon autoilijat:

Juhani Kotavuopio

Leila Lindgren

Esitys markkinaoikeudelle

Kilpailuvirasto esittää, että markkinaoikeus määräisi asianosaisille autoilijoille kilpailunrajoituslain 7 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun.

Kilpailuvirasto katsoo, että Karesuvannon ja Itäkylien taksiautoilijat Juhani Kotavuopio, Leila Lindgren, Erkki Keskitalo, Eila Keskitalo, Anri Marjomaa ja Hilkka Joki ovat rikkoneet kilpailunrajoituslain 5 §:n 1 momenttia jättäessään Enontekiön kunnan järjestämään tarjouskilpailuun tässä esityksessä kuvatut yhteistarjoukset keväällä ja kesällä 2000. Kilpailuvirasto katsoo, että autoilijoiden menettely ei ole täyttänyt kilpailunrajoituslain 5 §:n 2 momentin edellytyksiä.

Kilpailuvirasto esittää seuraamusmaksun suuruudeksi Itäkylien autoilijoille Erkki Keskitalolle, Eila Keskitalolle, Anri Marjomalle ja Hilkka Joelle kullekin 1000 euroa.

Kilpailuvirasto esittää seuraamusmaksun suuruudeksi Karesuvannon autoilijoille Juhani Kotavuopiolle ja Leila Lindgrenille 1500 euroa.

Yhteistarjousmenettelyyn myös osallistuneet taksiautoilijat Veikko Kotavuopio ja Kauko Autto ovat kuolleet prosessin vireillä ollessa, joten asian käsittely heidän osaltaan raukeaa.

Asian vireilletulo

Enontekiön kunta pyysi 20.6.2000 päivätyllä kirjeellä Lapin lääninhallitusta selvittämään, ovatko Enontekiön kunnassa toimivat Itäkylien ja Karesuvannon taksiautoilijat syyllistyneet kilpailunrajoituslain 5 §:n 1 momentin vastaiseen menettelyyn antaessaan yhteistarjouksia kunnan järjestämään koululaiskuljetusten tarjouskilpailuun keväällä 2000.

14.4.2005

Lapin lääninhallitus on kuullut asianosaisia ja tehnyt asiassa selvityksen¹. Selvitys on saapunut Kilpailuvirastoon jatkotoimenpiteitä varten 18.7.2002.

Kilpailuvirasto päätyi lääninhallituksen ja omien selvitystensä perusteella alustavasti lopputulokseen, jonka mukaan asianosaiset ovat rikkoneet lain 5 §:ssä säädettyä tarjouskartellikieltoa. Kilpailuvirasto lähetti 14.2.2003 asianosaisille hallintolain (434/03) 34 §:n tarkoituksessa luonnoksen esityksestä markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämiseksi. Autoilijat toimittivat vastineensa Kilpailuvirastoon 14.3.2003 mennessä.

Enontekiön kunta toimitti Kilpailuvirastoon lisäselvityksen 14.3.2003. Kilpailuvirasto on lisäksi saanut lisätietoja puhelimitse Enontekiön kunnalta 10.1. ja 28.2.2005.

Asiaselostus

Taustatietoja markkinoista

Itäkyllä taksiautoilijoina toimivat Erkki Keskitalo (1 + 8 hengen taksi / 12 oppilasta), Eila Keskitalo (1 + 7 hengen taksi), Anri Marjomaa (1 + 7 hengen taksi) ja Hilikka Joki (1 + 8 hengen taksi / 12 oppilasta).

Juhani Kotavuopiolla ja Leila Lindgrenillä on Karesuvannossa taksiautot, joilla voi kuljettaa 7 oppilasta kerralla.

Enontekiön kunta on harvaanasuttu ja taksiautoilijoita on vähän. Taksit hoitavat myös sairaskyytejä. Asianosaiset taksiautoilijat mukaan lukien Liikennöinti Onni Palo Oy, jolla on käytössä yksi taksilupa 9 oppilaan autolle sekä edesmenneet autoilijat Kauko Autto ja Veikko Kotavuopio ovat tarjouskilpailun aikaan muodostaneet kaikki Itäkylien ja Karesuvannon taksiautoilijat.

Enontekiön kunnan järjestämä tarjouskilpailu

Enontekiön kunta pyysi 14.4.2000 päivätyllä autoilijoille ja liikennöitsijöille osoitetulla kirjeellä tarjouksia kunnan koululaiskuljetuksista eri reiteille ajalle 14.8.2000 - 2.6.2001.² Tarjoukset pyydettiin reittikohtaisina ja tarjouksista tuli ilmetä reittikohtainen hinta ja selvitys ajokalustosta. Tarjouspyynnössä oli erillinen maininta, ettei kunta hyväksy kilpailunrajoituslain 5 §:n 1 momentissa kiellettyjä tarjouskartelleja ja että valintapäätös perustuu kokonaistaloudellisesti edullisimpaan tarjoukseen.

Kunta pyysi Itäkylien ja Karesuvannon alueelta tarjouksen viidestä jäljempänä mainituista reitistä.

¹ Liite 1. Lapin lääninhallituksen selvitys 15.7.2002.

² Liite 2. Tarjouspyyntö 14.4.2000.

14.4.2005

Itäkylien autoilijoiden menettely

Itäkylien taksiautoilijat Erkki Keskitalo, Eila Keskitalo, Kauko Autto, Anri Marjomaa ja Hilikka Joki vastasivat alkuperäiseen tarjouspyyntöön yhdellä yhteisellä tarjouksella kahdesta reitistä³;

- 1 Peltovuoman koulu - Nunnanen iltaisin ma-pe n. 16 km 8 oppilaalle
- 2 Raattama - Peltovuoma - Raattama aamu ja ilta ma-pe n. 62 km 2 oppilaalle

Autoilijat tarjosivat molempia reittejä "reittitaksan mukaan". Reittitaksalla tarkoitetaan liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa⁴ säädettyä ylimpää sallittua reittitaksaa.

Kunta ei hyväksynyt Itäkylien autoilijoiden yhteistarjouksia, koska piti näitä kilpailunrajoituslain vastaisina. Kunta pyysi reiteille uudet tarjoukset autoilijoille ja liikennöitsijöille osoitetuilla 16.5.2000 päivätyillä kirjeillä⁵.

Toisella kerralla kunta sai kaksi kilpailevaa tarjousta. Anri Marjomaa ja Eila Keskitalo tekivät toisella tarjouskierroksella molemmista reiteistä tarjouksen⁶ "reittitaksa - 2 % ". Kauko Autto ja Erkki Keskitalo sitoutuivat yhteisissä tarjouksissaan⁷ ajamaan reitin "reittitaksa - 5 % ".

Kunta pyysi täsmentämään tarjousta⁸ 7.6.2000 sekä reitille Peltovuoman koulu - Nunnanen että Raattama - Peltovuoma - Raattama, koska tarjouksessa ei näkynyt reittitaksaa markkoina.

Reitille Peltovuoman koulu - Raattama Anri Marjomaa ja Eila Keskitalo tekivät tarjouksen⁹, jossa he sitoutuivat ajamaan reitin 185 markalla / ajokerta ja reitille Raattama - Peltovuoma - Raattama he antoivat yhteisen tarjouksen

125 mk / ajokerta / 3 oppilasta,
135 mk / ajokerta / 6 oppilasta ja
145 mk / ajokerta / 9 oppilasta.

Kauko Autto ja Erkki Keskitalo tarjosivat¹⁰ reittiä Peltovuoman koulu - Nunnanen 183 markalla / ajokerta ja reittiä Raattama - Peltovuoma - Raattama

³ Liite 3. Itäkylien autoilijoiden tarjoukset 5.5.2000.

⁴ Liite 4. Liikenne- ja viestintäministeriön asetus taksien reittitaksasta, 587/2000.

⁵ Liite 5. Tarjouspyyntö 16.5.2000.

⁶ Liite 6. Anri Marjomaa ja Eila Keskitalon tarjoukset 29.5.2000.

⁷ Liite 7. Kauko Auton ja Erkki Keskitalon tarjoukset 27.5.2000.

⁸ Liite 8. Tarjouksen täsmentäminen 7.6.2000.

⁹ Liite 9. Anri Marjomaa ja Eila Keskitalon tarjoukset 13.6.2000.

¹⁰ Liite 10. Kauko Auton ja Erkki Keskitalon tarjoukset 10.6.2000.

14.4.2005

121 mk / ajokerta / 3 oppilasta,
131 mk / ajokerta / 6 oppilasta ja
141 mk / ajokerta / 8 oppilasta.

Kunta hyväksyi Kauko Auton ja Erkki Keskitalon tarjoukset molemmille reiteille.¹¹

Karesuvannon taksiautoilijoiden menettely

Karesuvannon taksiautoilijat Juhani Kotavuopio, Veikko Kotavuopio ja Leila Lindgren tekivät yhteisen tarjouksen¹² kolmesta eri reitistä;

- 1 Markkina - Karesuvanto jatkoyhteys Karesuvanto - Hetta linjalle 10 km 2 oppilaalle (klo 8.15) 140 mk/ajokerta
- 2 Markkina - Karesuvannon koulu - Markkina, 10 km (klo 7.00 ja iltapäivä) 2 oppilaalle 140 mk/ajokerta.
- 3 Kuttanen - Karesuvannon koulu - Kuttanen 20 km 6 oppilaalle (tarjouspyynnössä 13 oppilaalle) 180 mk/ajokerta

Kunta ei hyväksynyt myöskään Karesuvannon autoilijoiden yhteistarjouksia, koska piti myös näitä kilpailunrajoituslain vastaisina, vaan pyysi reiteille uusia tarjouksia 16.5.2000 päivätyillä kirjeillä¹³.

Juhani Kotavuopio, Leila Lindgren ja Veikko Kotavuopio tekivät myös toisella tarjouspyyntökierroksella kaikista kolmesta reitistä samansisältöisen yhteisen tarjouksen¹⁴ kuin kunnan aikaisemmin hylkäämä.

Uuden tarjouskierroksen jälkeenkään Enontekiön koulutuslautakunta ei hyväksynyt Karesuvannon taksiautoilijoiden tekemää tarjousta.¹⁵ Kuljetus järjestettiin tilaamalla koululle kunkin koulupäivän päättyessä taksi, joka ajoi reitin liikenne- ja viestintäministeriön vahvistamalla enimmäisreititaksalla.

Enontekiön kunnan selvitykset

Suunnitellessaan tarjouskilpailua koululaiskyytien järjestämiseksi Enontekiön kunta piti lähtökohtanaan taksien kilpailuttamisessa sitä, että kunnan käyttöön saataisiin riittävä määrä kohtuuhintaisia takseja hoitamaan kuljetuspalvelu. Kunta on nimenomaisesti toivonut ja vaatinut, että oikeaa taksien välistä kilpailua syntyisi ja sen perusteella voitaisiin valita kokonaistaloudellisesti edullisimmat yrittäjät toteuttamaan kuljetukset. Kilpailuun toivottiin tarjouksia yksittäisi-

¹¹ Liite 11. Kunnan koulutuslautakunnan pöytäkirja 19.6.2000.

¹² Liite 12. Karesuvannon autoilijoiden tarjous 3.5.2000.

¹³ Ks. liite 3, tarjouspyyntö 16.5.2000.

¹⁴ Liite 13. Karesuvannon autoilijoiden 2. tarjous 30.5.2000.

¹⁵ Ks. liite 6, kunnan koulutuslautakunnan pöytäkirja 19.6.2000.

14.4.2005

siltä takseilta. Tämä käy ilmi tarjouspyynnöstä, jossa on todettu kunnan hylkävään kilpailunrajoituslain vastaiset yhteistarjoukset.¹⁶

Enontekiön kunnan koulutuslautakunta pyysi kyseisille reiteille kahdet eri tarjoukset, mutta toivottua kilpailua ei syntynyt uusien tarjouspyyntöjenkään jälkeen. Annetut tarjoukset olivat yhteistarjouksia, joissa kaikki kylän taksiautoilijat olivat mukana. Enontekiön kunnan mukaan annetut tarjoukset myös ylittivät reilusti liikenne- ja viestintäministeriön antamat reittitaksapäätökset. Esimerkiksi Karesuvannon reiteillä kuljetusten järjestäminen muodostui Enontekiön kunnan mukaan tarjouksen hyväksymisen sijaan edullisemmaksi liikenne- ja viestintäministeriön vahvistamilla reittitaksilla.

Taksiautoilijoiden selvitykset

Itäkylien autoilijat

Itäkylien taksiautoilijoista Erkki Keskitalo, Eila Keskitalo ja Hilikka Joki ovat perustelleet tehtyjä yhteistarjouksia sillä, että tarjouspyynnössä tarjottavat ajot ovat olleet niin vähäisiä, ettei yksittäisen autoilijan ollut taloudellisesti kannattavaa sitoutua kuljetuksiin yksin.¹⁷

Itäkylien autoilijoiden mukaan koululaiskuljetuksiin sitoutuminen edellyttää pitkien välimatkojen vuoksi useamman auton, vaikka ajettavia reittejä olisi vain yksi. Esimerkiksi sairaskuljetuksen ajoittuminen päällekkäin koululaiskuljetuksen kanssa edellyttää, että käytettävissä on kerralla useampia keskenään yhteistyössä työskenteleviä taksiautoja.

Itäkyllä taksiautoilijana toimiva Anri Marjomaa on omassa selvityksessään¹⁸ todennut, ettei hänellä olisi ollut taloudellisia resursseja sitoutua kouluajoihin yksin. Kouluajoihin sitoutuminen olisi tarkoittanut tulojen vähentymistä muista, erityisesti sairaskuljetuksista, jotka ovat kannattavan taksitoiminnan elinehto.

Lisäksi Itäkylien autoilijat kiistävät Enontekiön kunnan väitteen, että liikenne- ja viestintäministeriön voimassa olevat reittitaksat olisi ylitetty. Itäkylien autoilijat tarjosivat reittejä voimassa olevan reittitaksan mukaan.

Karesuvannon autoilijat

Karesuvannon taksiautoilijat ovat katsoneet, että yhteistarjoukset perustuvat oppilasmääriin ja kahdesta eri suunnasta ajettaviin linjoihin, jotka edellyttävät kolmen auton samanaikaisen käytön. Karesuvannon taksiautoilijoiden mukaan kuljetusten järjestäminen Karesuvannon kylällä edellyttää välttämättä taksiautoilijoiden yhteistoimintaa. Yksi autoilija ei voi sitoutua yksin suorittamaan tietyn reitin koululaisajaja, koska päällekkäisten kuljetusten ilmaantuminen johtai-

¹⁶ Liite 14. Enontekiön kunnan selvityspyyntö sekä ks. liitteet 1 ja 3.

¹⁷ Liite 15. Itäkylien autoilijoiden vastineet 15.8.2001 ja 5.3.2003.

¹⁸ Liite 16. Anri Marjomaa selvitys 12.3.2003.

14.4.2005

si siihen, ettei sovittuja koululaisajaja voisi ajaa. Näin ollen yhteistarjous on ollut perusteltu.¹⁹

Lisäksi Karesuvannon autoilijat kiistävät Enontekiön kunnan väitteen, että liikenne- ja viestintäministeriön voimassa olevat reittitaksat olisi ylitetty. Se-kaannusta oli aiheuttanut laskentatapa. Koulutoimenjohtajan mielestä vain koulun ja oppilaan välinen matka otetaan huomioon määriteltäessä reittitaksaa. Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksen mukaan reitin alku- ja päätepisteenä pidetään kuitenkin kuljetusta hoitavan autoilijan asemapaikkaa. Karesuvannon autoilijat tarjosivat reittejä liikenne- ja viestintäministeriön asetuksen mukaisesti.

Lapin lääninhallituksen aiempi tarjouskilpailu

Lapin lääninhallitus pyysi joukkoliikenteen ja taksiluvan harjoittajilta 15.11.1999 tarjouksia mm. Enontekiön kunnassa kohteesta Nunnanen – Peltovuoma – Hetta ajalle 1.1.2000 – 31.12.2002. Lapin lääninhallitus hylkäsi Itäkylien autoilijoiden (Kauko Autto, Hilikka Joki, Erkki Keskitalo, Sanja Uusikartano²⁰ ja Eila Keskitalo) yhteistarjouksen kilpailunrajoituslain vastaisena. Itäkylien autoilijat olivat perustelleet yhteistarjoustaan sillä, että ajo on niin vähäinen, ettei yksittäinen autoilija voi sitoutua siihen yksinään ja samaan aikaan on myös kouluajaja.²¹

Nykytila

Kilpailuviraston Enontekiön kunnalta saamien tietojen mukaan kunta on saanut vuoden 2000 jälkeen pidettyihin tarjouskilpailuihin tarjouksia useilta autoilijoilta, eikä yhteistarjouksia ole enää annettu. Ajojen järjestämisessä ei ole ollut ongelmia, vaikka autoilijat ovat tehneet tarjoukset itsenäisesti. Ajojen hoidossa on käytetty sijaisia.

Oikeudellinen arviointi

Arvioinnin lähtökohtana oleva kilpailulainsäädäntö ja oikeuskäytäntö

Asiassa on kyse Enontekiön kunnan alueella toimivien taksiautoilijoiden vuonna 2000 jättämistä yhteistarjouksista Enontekiön kunnan järjestämässä koulukuljetusten tarjouskilpailussa. Tämän vuoksi autoilijoiden menettelyä on tarkasteltu kilpailunrajoituslain näkökulmasta sellaisena kuin laki on ollut voimassa 30.4.2004 saakka.

Kilpailunrajoituslain 5 §:n mukaan elinkeinotoiminnassa ei saa soveltaa sopimusta tai yhteisymmärryksessä toisen kanssa muuta järjestelyä, jonka mukaan tavaran myymistä, ostamista tai palveluksen suorittamista koskevassa tarjouskilpailussa:

¹⁹ Liite 17. Karesuvannon autoilijoiden vastine 12.8.2001 ja Juhani Kotavuopion ja Leila Lingrenin vastine 25.2.2003.

²⁰ Sanja Uusitalon taksilupa on siirretty Anri Marjomaan nimiin 9.6.1999.

²¹ Liite 18. Asiakirjat koskien Lapin lääninhallituksen tarjouskilpailua.

14.4.2005

- 1 jonkun on luovuttava tarjouksen tekemisestä;
- 2 jonkun on annettava korkeampi tai alempi tarjous kuin toisen; tai
- 3 tarjoushinta, ennakko tai luottoehto muutoin perustuu tarjoajien yhteistointintaan sellaisessa tarjouskilpailussa.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske sopimusta tai muuta järjestelyä, jonka mukaan tarjouksen antajat ovat liittyneet yhteen tehdäkseen yhteisen tarjouksen yhteisestä suorituksesta.

Tarjouskartellikieltoa on hallituksen esityksessä (HE 162/1991) perusteltu siten, että tarjouskartellikiellolla pyritään suojaamaan ensinnäkin tarjouksen pyytäjän luottamusta siihen, että tarjous edustaa sen antajan kilpailumahdollisuuksia ja toisaalta kysyntä- ja tarjontaolosuhteisiin perustuvan hintamekanismin toimivuutta tarjouskilpailussa.

Kilpailuneuvosto on Kemijärven Taksikeskus Oy:tä koskevassa päätöksessään 5.5.1998²² todennut, että sinänsä ei ole estettä sille, että taksiautoilijat antavat kokonaistarjouksen sellaisesta ajosuoritteesta tai palvelukokonaisuudesta, jonka hoitamiseen yksittäisen taksiautoilijan kapasiteetti ei riitä tai joka ei ole siten järkevästi hoidettavissa. Kokonaistarjous voidaan antaa, kun sellaista pyydetään. Toisin on sen sijaan arvioitava tilannetta silloin, kun tarjouksia on pyydetty yksittäisistä reiteistä ja tilaajan tarkoituksena on ollut aikaansaada kilpailua yksittäisten taksiautoilijoiden välille.²³

Markkinaoikeus on päätöksessään 27.12.2002 (dnro 66/690/2001, Kuopion taksiautoilijat ry) katsonut, että 5 §:n 2 momentin säännös voi tulla sovellettavaksi vain, mikäli tarjouksen antajat sitoutuvat sellaiseen yhteiseen suoritukseen, jota ei ole mahdollista toteuttaa yksin minkään mukana olevan elinkeinonharjoittajan toimin. Lisäksi kaikkien tarjouksen antajien on osallistuttava yhteisen suorituksen toteuttamiseen.

Korkein hallinto-oikeus on todennut päätöksessään 23.4.2001 (dnro 1914/1/99, julkista hankintaa koskeva valitus/Askaisten Auto Oy), että yhdenkin niin sanotun resurssikynnyksen ylittävän elinkeinonharjoittajan mukanaolo tekee yhteenliittymästä kielletyn, koska näin tarjousyhteenliittymä rajoittaa potentiaalisten tarjoajien lukumäärää.²⁴

Kilpailuneuvosto on päätöksessään 26.2.1999 (dnro 60/359/98, julkista hankintaa koskeva hakemus/Pekolan Liikenne Oy) todennut, että lisäkapasiteettina toimivien taksiautoilijoiden mukana olo yhteistarjouksessa ei tarjouspyynnön kalustovaatimus huomioon ottaen ole siinä määrin tarpeellinen, että yhteistarjousta voitaisiin pitää sallittuna. Kilpailuneuvosto katsoi, että yhteenliittymässä oli mukana selvästi enemmän liikenteenharjoittajia kuin mitä yhteinen työsuoritus edellyttäisi.

²² Kilpailuneuvoston päätös 5.5.1998 d:o 28/359/97.

²³ Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 10.8.1999 (taltio 1954, d:o 1704/1/98 ja 1713/1/98) pysyttänyt kilpailuneuvoston päätöksen.

²⁴ Resurssikynnyksellä tarkoitetaan tässä sitä välttämätöntä autoilijoiden määrää, jota tarvitaan ajojen suoritukseen.

14.4.2005

Yhteistarjousten arviointi kilpailulainsäädännön kannalta

Enontekiön taksiautoilijat harjoittavat ammattimaisesti taksiautoilua, joka on henkilöliikenneläissa (Luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annettu laki 343/91) säännelty luvanvarainen elinkeino. Enontekiön taksiautoilijat ovat kilpailunrajoituslain 3 §:ssä tarkoitettuja elinkeinonharjoittajia, jotka ammattimaisesti pitävät kaupan, ostavat, myyvät tai muutoin vastiketta vastaan hankkivat tai luovuttavat tavaroita tai palveluita.

Karesuvannon kolme taksiautoilijaa tekivät yhteisen tarjouksen kolmesta eri reitistä. Itäkylien kaikki viisi taksiautoilijaa tekivät yhteisen tarjouksen kahdesta reitistä. Enontekiön kunnan hylättyä yhteistarjouksen Kauko Autto ja Erkki Keskitalo tekivät uuden yhteisen tarjouksen ja Anri Marjomaa ja Eila Keskitalo tekivät yhdessä kilpailevan tarjouksen.

Kilpailuvirasto katsoo, että Itäkylien ja Karesuvannon taksiautoilijoiden antamat tarjoukset ovat olleet kilpailunrajoituslain 5 §:n 1 momentin 3 kohdan vastaisia yhteistarjouksia. Asian kannalta merkityksellistä on, tuleeko kilpailunrajoituslain 5 §:n 2 momentin säännös yhteistarjouksista sovellettavaksi. Kilpailunrajoituslain 5 §:n 2 momentin perusteella sallittuja olisivat sopimukset tai muut järjestelyt, joiden mukaan tarjouksen antajat ovat liittyneet yhteen tehdäkseen yhteisen tarjouksen yhteisestä suorituksesta.

Kaikki tarjouspyynnön kohteena olevat reitit olivat erillisiä siten, että kunta pyysi tarjouksia kustakin reitistä erikseen. Enontekiön kunta on tarjouskilpailua suunnitellessaan pitänyt lähtökohtanaan sitä, että yksittäinen taksiautoilija pystyy hoitamaan yhden reitin.

Enontekiön taksiautoilijat ovat kuitenkin yhdistäneet kunkin kunnan tarjouspyynnön kohteena olleiden eri reittien ajosuoritukset yhteisiksi suorituksiksi. Kilpailuvirasto katsoo, että yhteiselle suoritukselle ei ole olemassa perusteltua syytä. Useamman kuin yhden autoilijan yhteistarjous olisi voinut olla perusteltu ainoastaan reitillä Kuttanen - Karesuvannon koulu, sillä tarjouspyyntö koski 13 oppilaan kuljettamista. Tällöin kahden taksiautoilijan yhteistarjous olisi ollut perusteltu, koska yhdenkään Karesuvannon autoilijan kapasiteetti ei ollut riittävä 13 oppilaan kuljettamiseksi. Kuitenkin tällä reitillä Karesuvannon taksiautoilijat antoivat yhteisen tarjouksen, joka koski vain 6 eikä 13 oppilaan kuljettamista. Kuuden oppilaan kuljetus olisi sen sijaan ollut toteutettavissa yhdellä autolla.

Enontekiön taksiautoilijat ovat selvityksissään esittäneet, että olosuhteet taksi-kuljetusten markkinoilla Enontekiössä ovat mm. pitkistä välimatkoista sekä taksiautojen vähäisestä lukumäärästä johtuen sellaiset, ettei yksittäinen autoilija pystyisi suoriutumaan yhden reitin kuljetuksesta. Lisäksi kuljetusten kokonaisvaltainen toimivuus välttämättä edellyttää taksiautoilijoilta yhteistoimintaa. Kaikkien taksiautoilijoiden sitoutuminen koululaiskuljetuksiin jättää autoilijoille enemmän joustovaraa tilanteissa, joissa yksi tai useampi autoilija ajaa ajallisesti päällekkäisiä kuljetuksia.

14.4.2005

Kilpailuvirasto pitää sinänsä uskottavana, että Itäkylien ja Karesuvannon alueiden taksikuljetusten järjestäminen voi ajallisesti päällekkäisten kuljetusten tilanteissa edellyttää joustavuutta, mikä olisi voitu hoitaa esimerkiksi sijaisuuksin. Kilpailuvirasto katsoo kuitenkin, että välttämätön yhteistyön muoto ei ole ollut yhteistarjoustien antaminen kunnan tarjouspyyntöihin. Tätä osoittaa osaltaan myös se, että autoilijat eivät enää vuoden 2000 jälkeen ole jättäneet yhteisiä tarjouksia. Tarjouskilpailuissa taksiautoilijoiden olisi siten tullut toimia itsenäisesti suhteessa tarjouspyynnön tekijään.

Kilpailuvirasto katsoo, että autoilijoiden menettely ei täytä kilpailunrajoituslain 5 §:n 2 momentin edellytyksiä. Yhteinen suoritus ei ole ollut tarjottujen kuljetusten hoitamiseksi välttämätöntä eikä yhteiselle tarjoukselle ole siten ollut perustetta. Kaikkien Itäkylien taksiautoilijoiden yhteistä suoritusta ensimmäisellä kierroksella ei voida pitää välttämättömänä jo siitä syystä, että toisella tarjouskierroksella taksiautoilijat ovat kilpailleet kuljetuksista kahdella kahden autoilijan yhteistarjouksella. Toisellakin tarjouskierroksella Anri Marjomaan ja Eila Keskitalon sekä Kauko Auton ja Erkki Keskitalon yhteiset tarjoukset ovat silti ylittäneet niin sanotun resurssikynnyksen.

Enontekiön kunnalta saadut selvitykset osoittavat, että kunnassa toimivat autoilijat nykyisin hoitavat tarjouskilpailun reittejä itsenäisesti. Käytännössä sijaisen käyttö on toiminut, jos tarjouksen tehneellä autoilijalla on este. Näin ollen myöskään Karesuvannon autoilijoiden yhteistä suoritusta ei ole pidettävä välttämättömänä, vaikka he ovat myös toisella tarjouskierroksella antaneet ainoastaan yhteisen tarjouksen.

Sen seurauksena, että taksiautoilijat jättivät tarjouskilpailuun yhteistarjouksia, Enontekiön kunnan mahdollisuudet saavuttaa tarjouskilpailulle asetetut tavoitteet ja suunnitellut hyödyt heikkenivät ratkaisevasti. Tarjouksia yksittäisille reiteille saatiin vain yhteistarjouksina toivottujen useiden yksittäisten autoilijoiden antamien tarjoustien sijasta.

Seuraamusmaksu

Kilpailuvirasto katsoo tässä esityksessä todetuilla perusteilla, että Itäkylien ja Karesuvannon taksiautoilijat ovat rikkoneet kilpailunrajoituslain 5 § 1 momenttia sopiessaan yhteisestä tarjouskilpailuun annettavasta hinnasta edellä kuvulla tavalla. Kilpailunrajoituslain 5 §:n 2 momentissa mainitut edellytykset yhteisen tarjouksen tekemiselle yhteisestä suorituksesta eivät täyty.

Kilpailunrajoituslain²⁵ 7 §:n 1 momentin mukaan elinkeinonharjoittajalle tai näiden yhteenliittymälle, joka rikkoo kilpailunrajoituslain kieltoäännöksiä, määrätään seuraamusmaksu (kilpailunrikkomusmaksu), jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin pidetä perusteettomana.

²⁵ Sellaisena kuin se on voimassa 1.5.2004 lukien.

14.4.2005

Seuraamusmaksua määrätessä on otettava huomioon kilpailunrajoituksen laatu ja laajuus sekä sen kesto aika. Rikkomuksen tekohetkellä voimassa olleen seuraamusmaksusäännöksen mukaan maksun suuruus on viidestä tuhannesta markasta neljään miljoonaan markkaan. Jos kilpailunrajoitus ja olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua, mainittu määrä saadaan ylittää. Maksu saa kuitenkin olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän edellisen vuoden liikevaihdosta.

Lain esitöissä²⁶ on katsottu, että vähäisenä voitaisiin pitää esimerkiksi alueellisesti tai ajallisesti rajoittunutta toimintaa tai toimintaa, jonka taloudelliset vaikutukset ovat vähäisiä. Ensimmäisellä kerralla kiellon rikkomisesta voitaisiin määrätä alhaisempi maksu ja korottaa maksua seuraavalla kerralla, mikäli yritys edelleen jatkaa kiellon rikkomista.

Markkinaoikeus on päätöksessään 17.9.2002 (dnro 102/690/2001, Skanska Pohjanmaa Oy) katsonut, että kilpailunrajoituslain säännöstä seuraamusmaksuesityksen tekemättä jättämisestä on tulkittava suppeasti. Menettelystä, joka on ollut kilpailunrajoituslain 5 §:n vastaista, on pääsääntöisesti tehtävä seuraamusmaksuesitys markkinaoikeudelle. Markkinaoikeuden mukaan harkinnassa on otettava huomioon mm. tarjousyhteistyössä mukana olleiden elinkeinonharjoittajien koko, tarjouskartellin luonne sekä kilpailunrajoituksen vaikutukset yleiselle ja yksityiselle edulle.

Kilpailuvirasto katsoo, että tässä asiassa taksiautoilijoille tulee määrätä seuraamusmaksu. Taksiautoilijoiden tarjousyhteistoiminta on aikaansaanut sen, että Enontekiön kunnan mahdollisuudet saavuttaa tarjouskilpailun kautta suunnittelemaan säästöjä heikkenivät ratkaisevasti. Menettelyn kilpailuoikeudellista vakavuutta lisää se, että kyse on sellaisista kuljetuksista, jotka kunta on lain nojalla velvollinen järjestämään, eikä siten voi vetäytyä kuljetuspalvelujen hankinnasta, vaikka se joutuisi maksamaan niistä kilpailtua tasoa korkeamman hinnan. Taksien vähäisen lukumäärän vuoksi kilpailun aikaansaaminen on jo lähtökohtaisesti Enontekiön kunnassa vaikeaa.

Taksiautoilijoilla ei ole voinut myöskään olla epäselvyyttä siitä, että kunta on tarjouksia pyytämällä halunnut aikaansaada kilpailua. Kilpailuvirasto, Markkinaoikeus ja Korkein hallinto-oikeus ovat tehneet taksikuljetuksia koskevia päätöksiä jo ennen Enontekiön kunnan tarjouspyyntöä. Kilpailuvirasto ottaa lisäksi Itäkylien autoilijoiden osalta huomioon, että he ovat jo Lapin lääninhallituksen järjestämässä tarjouskilpailussa tulleet tietoisiksi siitä, että tämä piti yhteistarjouksia lainvastaisina. Näin ollen Enontekiön taksiautoilijoiden olisi pitänyt olla tietoisia, että yhteistarjoukset ovat poikkeussääntöä lukuun ottamatta kiellettyjä. Toisaalta asiassa on ilmennyt, ettei taksiautoilijoiden yhteinen suoritus ole ollut välttämätöntä.

Kilpailuvirasto katsoo, että Enontekiön taksiautoilijoiden menettelyä ei ole pidettävä myöskään vaikutuksiltaan vähäisenä, ottaen huomioon erityisesti sen,

²⁶ HE 162/1991 s.12.

14.4.2005

että kiellettyyn menettelyyn ovat osallistuneet yhtä lukuun ottamatta kaikki Itäkylien ja Karesuvannon autoilijat ja että kunnalla on vain vähäiset mahdollisuudet välttää kilpailunrajoitus.

Kilpailuviraston näkemyksen mukaan kilpailunrajoituslain vastaista tarjouskartellia ei tulisi yleisestävyyden näkökulmasta muutoin kuin hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa pitää vaikutuksiltaan vähäisinä. Tällaisia olosuhteita ei ole nyt käsillä.

Arvioitaessa seuraamusmaksun tarpeellisuutta Kilpailuvirasto ottaa yleisemmin huomioon yhteistarjousmenettelyn mahdollisen leviämisen taksiautoilijoiden väliseksi yleiseksi toimintatavaksi kunnan järjestämissä tarjouskilpailuissa. Yhteistarjousmenettelyn hyväksyminen muilla kuin laissa tarkasti rajatuilla perusteilla johtaisi kilpailun huomattavaan vähenemiseen tai jopa poistumiseen taksikuljetuksista järjestettävissä tarjouskilpailuissa.

Kilpailuvirasto katsoo, että Karesuvannon autoilijoille tulee määrätä Itäkylien autoilijoita korkeampi seuraamusmaksu. Siitä huolimatta, että kunta on hylännyt Karesuvannon autoilijoiden tarjouksen ensimmäisellä tarjouskierroksella pitäen sitä lain vastaisena, autoilijat ovat antaneet täsmälleen samansisältöisen tarjouksen myös toisella tarjouskierroksella. Kunta on ollut pakotettu hankkimaan tarvitsemansa kuljetukset liikenne- ja viestintäministeriön vahvistamilla reittitaksoilla. Kunta on siten Karesuvannon autoilijoiden menettelyn vuoksi kokonaan menettänyt kilpailutuksesta saavutettavat hyödyt.

Kilpailuvirasto huomioi lieventävänä seikkana sen, että asianosaiset eivät ole uusineet menettelyään vuoden 2000 jälkeen. Seuraamusmaksun suuruutta arvioitaessa Kilpailuvirasto on myös ottanut huomioon autoilijoiden liikennöinti-toimestaan saamansa myyntituotot. Myyntituotot on tässä rinnastettu lain 7 §:ssä tarkoitettuun liikevaihtoon.

Seuraamusmaksun määrä ei ylitä yhdenkään autoilijan osalta 10 prosenttia edellisen vuoden liikevaihdosta.

14.4.2005

Sovelletut säännökset

Laki kilpailunrajoituksista (480/92) 5 § ja 8 §

Laki kilpailunrajoituksista (480/92), ml. muutossäädös 318/2004, 7 §

Tämän esityksen rikkomuksiin sovelletaan kilpailunrajoituslakia sellaisena, kuin se oli ennen 1.5.2004 voimaan tullutta muutossäädöstä (318/2004). Seuraamusmaksuesitys tehdään 1.5.2004 voimaan tulleen muutossäädöksen 7 §:n nojalla. Seuraamusmaksun suuruutta esitettäessä Kilpailuvirasto on soveltanut rikkomuksen ajankohtana voimassa ollutta kilpailunrajoituslain 8 §:ää.

Ylijohtaja Juhani Jokinen

Erikoistutkija Soile Tahvanainen

a) Jakelu

Hilkka Joki
Eila Keskitalo
Erkki Keskitalo
Juhani Kotavuopio
Leila Lindgren
Anri Marjomaa

b)

Tiedoksi

Enontekiön kunta
Kauppa- ja teollisuusministeriö
Liikenne- ja viestintäministeriö
Lääninhallitukset

14.4.2005

Liitteet

(Liitteet 1 -14 ja 18 ovat julkisia. Liitteet 15 – 17 ovat salassa pidettäviä. Julkiset versiot ovat liitteenä. Liite 19 on salainen kokonaisuudessaan.)

1. Lapin lääninhallituksen selvitys 15.7.2002, 7 s.
2. Tarjouspyyntö 14.4.2000, 5 s.
3. Itäkylien autoilijoiden tarjoukset 5.5.2000, 2 s.
4. Liikenneministeriön asetus taksien reittitaksasta, 587/2000, 3 s.
5. Tarjouspyyntö 16.5.2000, 2 s.
6. Anri Marjomaan ja Eila Keskitalon tarjoukset 29.5.2000, 2 s.
7. Kauko Auton ja Erkki Keskitalon tarjoukset 27.5.2000, 2 s.
8. Tarjouksen täsmentäminen 7.6.2000, 1 s.
9. Anri Marjomaan ja Eila Keskitalon tarjoukset 13.6.2000, 2 s.
10. Kauko Auton ja Erkki Keskitalon tarjoukset 10.6.2000, 2 s.
11. Kunnan koulutuslautakunnan pöytäkirja 19.6.2000, 6 s.
12. Karesuvannon autoilijoiden tarjous 3.5.2000, 1 s.
13. Karesuvannon autoilijoiden 2. tarjous 30.5.2000, 1 s.
14. Enontekiön kunnan selvityspyyntö, 26 s.
15. Itäkylien autoilijoiden vastineet 15.8.2001 ja 5.3.2003, 16 s.
16. Anri Marjomaan selvitys 12.3.2003, 6 s.
17. Karesuvannon autoilijoiden vastine 12.8.2001 ja Juhani Kotavuopion ja Leila Lindgrenin vastine 25.2.2003, 8 s.
18. Asiakirjat koskien Lapin lääninhallituksen tarjouskilpailua, 7 s.
19. Itäkylien ja Karesuvannon autoilijoiden tilinpäätöstiedot viimeisimmältä tilikaudelta, jolta tilinpäätös on valmistunut, 10 s. (SALASSA PIDETTÄVIÄ).