

1 Asia

VR-Yhtymä Oyj:n väitetty kilpailulain vastainen määrävän markkina-ase-
man väärinkäyttö Suomen ja Venäjän välillä rautateitse toteutettavissa rahti-
kuljetuksissa

2 Osapuolet

Toimenpidepyynnön kohde:

VR-Yhtymä Oyj, Helsinki ("VR")

Toimenpidepyynnön tekijä:

Fertilog Trans Oy, Kotka ("Fertilog")

3 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta.

4 Asian vireilletulo ja viraston esiselvitys

1. Fertilog teki Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ("KKV" tai "virasto") toimenpide-
pyynnön 23.11.2022. Toimenpidepyynnössä väitetään, että VR olisi syyllis-
tynyt kilpailulain (948/2011) 7 §:n ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn
sopimuksen ("SEUT") 102 artiklan vastaiseen menettelyyn, kun se on yksi-
puolisesti päättänyt VR:n ja Fertilogin välisen toimitus- ja logistiikkasopi-
muksen. Toimenpidepyynnössä pyydetään virastoa puuttumaan väitet-
tyyn VR:n kilpailunrajoitukseen ja velvoittamaan VR jatkamaan idän ta-
varaliikennettä sakon uhalla. Lisäksi toimenpidepyynnössä pyydettiin vi-
rastoa antamaan kilpailulain 45 §:n mukainen väliaikainen määräys väi-
tetyn kilpailunrajoituksen lopettamiseksi, mutta myöhemmin asian käsitte-
lyn aikana Fertilog luopui väliaikaista määräystä koskevasta pyynnös-
tään.
2. Virasto pyysi 2.12.2022 VR:n kommentteja Fertilogin esittämiin väitteisiin.
VR vastasi viraston pyyntöön 13.1.2023.
3. Virasto järjesti 23.2.2023 Fertilogin kanssa tapaamisen, jossa Fertilog antoi
lisäselvitystä asiassa ja virasto kertoi asian käsittelystä sekä viraston teke-
mästä alustavasta arviosta, jonka mukaan asia jätetään tutkimatta.
4. Virasto toimitti 7.8.2023 päätösluonnoksen tiedoksi osapuolille. Tiedoksian-
non yhteydessä virasto varasi Fertilogille mahdollisuuden lausua luonnok-
sesta.

5 Asiaselostus

5.1 Markkinakuvaus ja -osapuolet

5. Suomen ja Venäjän väliset rautatiekuljetukset jakautuvat Suomen ja Venäjän puoleisiin kuljetusosuuksiin. Suomessa rautateitse toteutettava rahtiliikenne on avattu kilpailulle vuonna 2016. Venäjän puoleisen kuljetusosuuden tuottaa Venäjän valtion omistama Venäjän rautatiet ("RZD"). Lisäksi Suomen ja Venäjän välisellä rajalla toteutetaan tiettyjä rajapalveluita, joiden tuottaminen edellyttää sopimusta ja yhteistyötä Venäjän puolella liikennöinnistä vastaavan RZD:n kanssa.
6. Liikenne- ja viestintävirasto Traficomien tilastojen mukaan vuonna 2021 Venäjältä tuotiin rautateitse Suomeen tuotteita noin 15,1 miljoonaa tonnia, josta 6,7 miljoonaa tonnia oli tuontia ja 8,4 miljoonaa tonnia transitoliikennettä¹. Suomesta viettiin Venäjälle vuonna 2021 tuotteita noin 0,3 miljoonaa tonnia.²
7. Venäjä aloitti 24.2.2022 laajamittaisen hyökkäyksen Ukrainassa. Hyökkäyssodan seurauksena Venäjän kauppaan on kohdistettu pakotteita, minkä lisäksi useat yhtiöt ovat oma-aloitteisesti vetäytyneet Venäjältä. Traficomien tietojen mukaan rautatieliikenne ei kuulu suoraan EU:n Venäjälle asetettujen pakotteiden piiriin, mutta monet kaluston omistajat, osa kuljetettavista tuotteista sekä RZD ovat pakotteiden piirissä. VR lopetti Venäjän tavaraliikenteen joulukuussa 2022, mutta Suomen ja Venäjän välinen kansainvälinen rautatieliikenne jatkuu kuitenkin muiden operaattoreiden toimesta sellaisten hyödykkeiden osalta, joihin pakotteet eivät kohdistu.³
8. VR on valtion omistama rautatieliikenteen operaattori. VR:n konsernin liikevaihto oli vuonna 2022 noin 1,1 miljardia euroa, josta noin 42 miljoonaa euroa eli 3,8 prosenttia kertyi Venäjään liittyvistä toiminnoista. VR tarjosi vuoden 2022 loppuun asti Venäjän ja Suomen välillä rautateitse toteutettavan rahtiliikenteen palveluita. Näihin palveluihin kuuluivat muun muassa rahdin kuljetuspalvelut, rajapalvelut sekä huolinta-, tullaus- ja terminaali- ja palvelut.⁴
9. Muita Suomessa toimivia rautatieliikenteen operaattoreita ovat North Rail Oy ("North Rail") sekä Fenniarail Oy ("Fenniarail"). North Rail on Nurminen Logistics Oyj:n ja suomalaisten sijoittajien yhteisyrittys, jonka entinen toimintanimi oli Operail Finland Oy.⁵ Julkisesti saatavilla olevien tietojen mukaan

¹ Transitoliikenne tarkoittaa käytännössä tuontitransitoa, joka muodostuu pääasiallisesti Venäjältä tuotavan tavarankuljettamisesta suomalaisiin satamiin, josta se kuljetetaan edelleen kolmansiin maihin.

² Traficomien 8.6.2022 julkaisema ja 30.6.2023 päivittämä tilasto "Maailmanpoliittisen tilanteen vaikutuksia liikennejärjestelmään", osoitteessa: <<https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/maailmanpoliittisen-tilanteen-vaikutuksia-liikennejarjestelmaan>>, viitattu 7.8.2023. Traficom arvioi transitoliikenteen vähentyneen merkittävästi Venäjän hyökkäyssodan seurauksena. Jäljelle jäänyt transitoliikenne on Traficomien tietojen mukaan lähinnä lannoitteita, joita kuljetetaan Vainikkalan raja-aseman kautta. Traficom arvioi transitoliikenteen palautumisen hyvin epävarmaksi.

³ Traficomien 8.6.2022 julkaisema ja 30.6.2023 päivittämä tilasto "Maailmanpoliittisen tilanteen vaikutuksia liikennejärjestelmään", osoitteessa: <<https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/maailmanpoliittisen-tilanteen-vaikutuksia-liikennejarjestelmaan>>, viitattu 7.8.2023.

⁴ VR:n toimintakertomus ja tilinpäätös 2022, osoitteessa: <<https://2022.vrgroupraportti.fi/fi/>>, viitattu 7.8.2023. Huom. Venäjään liittyvät toiminnot sisältävät sekä henkilö- että rahtiliikenteen. Vuonna 2021 VR:n kokonaisliikevaihto oli noin 838 miljoonaa euroa ja Venäjään liittyvistä toiminnoista syntyi liikevaihtoa 91 miljoonaa euroa. Ks. myös VR:n vastaus 13.1.2023, s. 6.

⁵ Nurminen Logistics Oyj pörssitiedote 14.2.2023, osoitteessa: <<https://nurminenlogistics.com/fi/sijoittajauutiset/nurminen-logistics-on-saattanut-paatokseen-13-1-2023-julkistamansa-kaupan-ostaa-suomalaisten-sijoittajien-kanssa-operail-finland-oy-n-koko>>

North Railin liikevaihto vuonna 2022 oli noin 4,2 miljoonaa euroa. Asian käsittelyn aikana North Rail on ryhtynyt tarjoamaan Venäjän ja Suomen välillä rautateitse toteutettavia rahtipalveluita sekä näihin liittyviä rajapalveluita. North Raililla on idän tavaraliikenteeseen tarvittavat sopimukset RZD kanssa.⁶

10. Fenniarail on suomalainen yksityisomisteinen rautatieliikenteen operaattori, jonka liikevaihto vuonna 2022 oli noin 6,3 miljoonaa euroa. Viraston käsityksen mukaan Fenniarail on tarjonnut yhdysliikennekuljetuksia Suomen ja Venäjän välisten raja-asemien kautta asiakkaiden tuotantolaitoksiin ja transitokuljetuksia eri satamiin, mutta Fenniarail on toistaiseksi lopettanut näiden palveluiden tarjoamisen.⁷
11. Fertilog tarjoaa kuljetus- ja huolintapalveluita muille sen kanssa samaan konserniin kuuluville yrityksille. Fertilog ja sen konserniyhtiöt tarjoavat Venäjällä sijaitsevien asiakkaiden lannoitteiden ja kemikaalien rautatiekuljetuksia Suomen rajalta Vainikkalasta Kotkaan, rautatievaunujen purun Kotkassa, tavaroiden varastoinnin sekä lastauksen merialuksiin.⁸ Fertilogin kanssa samaan konserniin kuuluvilla yhtiöillä on Kotkan Mussalon satamassa varastoja, joissa Venäjältä tuotuja hyödykkeitä varastoidaan.⁹ Fertilog ei ole rautatiealan operaattori eikä sillä ole omaa rautatiekuljetuskalustoa, minkä vuoksi Fertilog hankkii rahdinkuljetuspalveluita konsernin ulkopuolisilta palveluntarjoajilta kuten North Raililta tai aiemmin VR:ltä.

5.2 Osapuolten välinen sopimus ja sen päättäminen

12. VR ja Fertilog tekivät 8.9.2021 toimitus- ja logistiikkasopimuksen, jonka nojalla VR kuljetti vetureillaan lannoitteita ja metanolia Vainikkalan raja-asemalta Kotkan Mussalon satamaan ja palautti tyhjät vaunut takaisin Vainikkalaan. Lisäksi osapuolet sopivat tietyistä huolintatehtävistä.¹⁰
13. VR:n hallitus teki 6.4.2022 päätöksen idän tavaraliikenteen pysäyttämistä ja hallitusta alasajosta.¹¹ VR:n mukaan idän tavaraliikenteen alasajopäätöstä seurasivat osapuolten väliset neuvottelut. VR tiedotti 31.8.2022 muutosneuvotteluiden päättymisestä ja muun muassa siitä, että sen toimipisteet Vainikkalassa, Niiralassa, Imatrankoskella ja Vartiuksessa suljetaan ja että osa idänliikenteeseen liittyvistä tehtävistä lakkaa kokonaan. VR irtisanoi Fertilogin kanssa tehdyn sopimuksen päättymään

osakekannan/>, viitattu 7.8.2023. Patentti- ja rekisterihallituksen tietojen mukaan Operail Finland Oy:n toiminimeksi on 27.2.2023 muutettu North Rail Oy. Ks. Operail Finland Oy:n toiminnasta "Kilpailun vaikutukset henkilöliikenteessä ja tavarajunaliikenteessä", KKV:n tutkimusraportteja 6/2022, osoitteessa: <<https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/tutkimusraportit/>>, viitattu 7.8.2023.

⁶ VR:n vastaus 13.1.2023, s. 7; viraston ja Fertilogin välinen tapaaminen 23.2.2023.

⁷ Ks. Fenniarailin toiminnasta "Kilpailun vaikutukset henkilöliikenteessä ja tavarajunaliikenteessä", KKV:n tutkimusraportteja 6/2022, osoitteessa: <<https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/tutkimusraportit/>>, viitattu 7.8.2023. Ks. Fenniarailin nykyinen palveluntarjonta osoitteessa: <<https://www.fenniarail.fi/palvelut-fenniarail-vastaa-vihrean-ja-kustannustehokkaan-logistiikan-kysyntaan/>>, viitattu 7.8.2023.

⁸ Fertilogin toimenpidepyyntö 23.11.2022, s. 3.

⁹ Fertilogin toimenpidepyyntö 23.11.2022, liite 4: asiantuntijalausunto, s. 2.

¹⁰ Fertilogin toimenpidepyyntö 23.11.2022, s. 3; VR:n vastaus 13.1.2023, s. 3.

¹¹ VR:n vastaus 13.1.2023, s. 1.

31.12.2022. VR vetosi sopimuksen irtisanomisessa ylivoimaiseen esteeseen. VR lopetti vaunujen vastaanoton Venäjältä jo 4.12.2022.¹²

14. Fertilog riitautti sopimuksen irtisanomisen ja teki 28.9.2022 Helsingin kärjäoikeudelle turvaamistoimihakemuksen.¹³ Viraston käsityksen mukaan osapuolet ovat erimielisiä VR:n irtisanomisoikeudesta ylivoimaisen esteen ja osapuolten välisen sopimuksen ehtojen perusteella. Turvaamistoimihakemuksen yhteydessä Fertilog on esittänyt väitteitä VR:n määräävästä markkina-asemasta ja sen väärinkäytöstä.¹⁴ Kärjäoikeus hylkäsi Fertilogin turvaamistoimihakemuksen.¹⁵ Fertilog valitti kärjäoikeuden päätöksestä Helsingin hovioikeuteen, mutta hovioikeus ei myöntänyt asiassa jatkokäsittelylupaa.¹⁶ Fertilogin mukaan osapuolten välisestä sopimuksesta johtuvat riidat ratkaistaan lopullisesti välimiesmenettelyssä.¹⁷

5.3 Fertilogin ja North Railin välinen yhteistyö

15. Fertilog on tehnyt North Railin kanssa sopimuksen Suomen ja Venäjän välillä rautateitse toteutettavasta rahdinkuljetuksesta ja rajapalveluista. North Rail on ainoa Suomessa toimiva rautatieoperaattori, jolla on voimassa oleva sopimus RZD:n kanssa. Fertilogin mukaan North Rail tarjoaa palveluitaan Fertilogin lisäksi myös muille yhtiöille, jotka tarvitsevat rautateitse toteutettavia rahdinkuljetuspalveluita Suomen ja Venäjän välillä.¹⁸

6 Fertilogin toimenpidepyyntö ja VR:n vastaus toimenpidepyynnössä esitettyihin väitteisiin

6.1 Toimenpidepyynnössä esitetyt väitteet

16. Fertilogin toimenpidepyynnössä väitetään, että VR olisi käyttänyt väärin määräävää markkina-asemaansa kilpailulain 7 §:n ja SEUT 102 artiklan vastaisesti, kun se on yksipuolisesti päättänyt VR:n asiakkaalle kriittisen pitkäaikaisen toimitus- ja logistiikkasopimuksen.
17. Toimenpidepyynnön mukaan VR:n markkina-aseman arvioinnissa relevantteina markkinoina on yhtäältä pidettävä kaikkia rautateitse tapahtuvia tavarakuljetuksia Suomen alueella.¹⁹ Toisaalta Fertilogin toimenpidepyynnössä mainitaan myös Venäjältä Suomeen suuntautuneen rautatie liikenteen markkinat ja rajanylityspalveluiden markkinat.²⁰
18. Fertilogin toimenpidepyynnössä väitetään, että VR:n menettely täyttäisi kilpailulain 7 §:n 2 kohdassa kielletyn tuotannon ja tarjonnan rajoittamisen tunnusmerkistön. Toimenpidepyynnön mukaan VR:n menettelyä on

¹² VR:n vastaus 13.1.2023, s. 3–4; Fertilogin toimenpidepyyntö 23.11.2023, s. 3.

¹³ Fertilogin toimenpidepyyntö 23.11.2022, s. 3–4.

¹⁴ Fertilogin toimenpidepyyntö 23.11.2022, s. 3–4 ja liite 4: asiantuntijalausunto, s. 1; VR:n vastaus 13.1.2023, liite 1, s. 4.

¹⁵ Fertilogin toimenpidepyyntö 23.11.2022, liite 5: Helsingin kärjäoikeuden päätös 16.11.2022.

¹⁶ VR:n vastaus 13.1.2023, liite Helsingin hovioikeuden päätös 28.12.2022.

¹⁷ Fertilogin toimenpidepyyntö 23.11.2022, liite 5: päätös turvaamistoimiasianssa, s. 9.

¹⁸ Viraston ja Fertilogin välinen tapaaminen 23.2.2023; VR:n vastaus 13.1.2023, s. 7.

¹⁹ Fertilogin toimenpidepyyntö 23.11.2022, liite 4: asiantuntijalausunto, s. 17.

²⁰ Fertilogin toimenpidepyyntö 23.11.2022, liite 4: asiantuntijalausunto, s. 20–21. Asiantuntijalausunnossa maantieteelliset markkinat kuitenkin rajataan koskemaan Suomea, koska Suomessa on muista Euroopan maista poikkeava raideleveys.

pidettävä määrävän markkina-aseman väärinkäyttönä, ellei VR pysty osoittamaan, että sen menettelylle on asiallinen ja hyväksyttävä syy.²¹

19. Toimenpidepyynnön mukaan kilpailuoikeudellisessa arvioissa on kiinnitettävä huomio asiakkaan käytössä oleviin vaihtoehtoihin. Toimenpidepyynnössä väitetään, että todelliset vaihtoehdot VR:n tarjoamille palveluille olisivat vähissä, koska VR:llä on monopolia lähentelevä asema rautateiden tavarakuljetuksissa Suomessa ja myös Venäjän yhdysliikenteessä. Toimenpidepyynnön mukaan kilpailuoikeudellinen arvio on erilainen, jos asiakkaalla olisi todellisia vaihtoehtoja.²²
20. Fertilogin toimenpidepyynnön mukaan asian arvioinnissa pitää lisäksi huomioida toimitusten lopettamisen merkitys asiakkaiden toiminnalle, sillä VR:n menettelyn vuoksi Fertilog voi ajautua ulos markkinoilta ja joutua lopettamaan toimintansa. Toimenpidepyynnössä väitetään, että kilpailuoikeudelliseen arvioon ei ratkaisevasti vaikuttaisi se, että VR on lopettanut Venäjän rautatieliikenteen kokonaisuudessaan.²³
21. Fertilogin toimenpidepyynnön mukaan RZD ei ole yhtiönä EU:n pakotteiden kohteena siten, että tämä estäisi operoinnin yhteistyössä EU:n jäsenvaltioiden rautatieyhtiöiden kanssa. Fertilogin mukaan myöskään sen operoimat tuotteet tai rautatiekuljetukset eivät ole pakotteiden kohteena.²⁴

6.2 VR:n vastaus toimenpidepyynnössä esitettyihin väitteisiin

22. VR:n mukaan idän tavaraliikenteen alasajo on johtunut VR:stä riippumattomista seikoista ja eettismoraalisista vastuullisuussyistä, jotka tosiasiasa estivät VR:n idän tavaraliikenteen jatkamisen. Viraston käsityksen mukaan VR:stä riippumattomilla seikoilla ja eettismoraalisilla vastuusyillä VR viittaa Venäjän käynnistämään hyökkäyssotaan, RZD:n keskeiseen rooliin sodassa ja sen tiiviisiin yhteyksiin Venäjän valtion ylimpään johtoon sekä länsimaiden asettamiin pakotteisiin.^{25,26} VR katsoo, että valitsemissa olosuhteissa sillä ei ole edellytyksiä tehdä yhteistyötä tai olla sopimussuhteessa RZD:n kanssa. Edellä mainittujen syiden vuoksi VR:n ei ole ollut mahdollista jatkaa palveluiden tarjoamista myöskään Fertilogille.²⁷
23. VR on kiistänyt Fertilogin esittämät väitteet VR:n määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä. VR:n mukaan toimenpidepyynnössä on epäselvästi määritetty, millä markkinalla sillä on väitetty määrävä markkina-asema. VR väittää, että relevantit maantieteelliset markkinat olisivat

²¹ Fertilogin toimenpidepyyntö 23.11.2022, liite 4: asiantuntijalausunto, s. 30.

²² Fertilogin toimenpidepyyntö 23.11.2022, liite 4: asiantuntijalausunto, s. 30–34.

²³ Fertilogin toimenpidepyyntö 23.11.2022, liite 4: asiantuntijalausunto, s. 30–34.

²⁴ Fertilogin toimenpidepyyntö 23.11.2022, s. 2 ja liite 4: asiantuntijalausunto, s. 31–32.

²⁵ VR:n mukaan RZD ja sen tietyt johtohenkilöt ovat olleet kevästä 2022 alkaen EU:n henkilö- ja sektoripakotteiden sekä Britannian pakotteiden kohteena.

²⁶ VR:n vastaus 13.1.2023, s. 1–3 ja s. 12.

²⁷ VR:n vastaus 13.1.2023, s. 3.

laajemmat kuin mitä toimenpidepyynnössä on väitetty. VR ei ole tarkemmin ottanut kantaa relevantteihin hyödykemarkkinoihin.²⁸

24. VR on myös kiistänyt, että sen menettelyssä olisi kyse määrävän markkina-aseman väärinkäyttämiseksi katsottavasta toimitusten lopettamisesta. VR:n mukaan kyse ei ole toimitusten lopettamisesta tietyille asiakkaille, vaan tietyn toiminnan lopettamisesta kokonaan. VR väittää, että myös määrävässä markkina-asemassa olevalla yhtiöllä olisi oikeus valita, mitä liiketoimintoja se harjoittaa.
25. VR on päättänyt Fertilogin sopimuksen, koska VR on lopettanut idän tavaraliikenteen kokonaisuudessaan VR:stä riippumattomien syiden ja eetfismoraalisten syiden vuoksi. VR:n mukaan Helsingin käräjäoikeus on turvaamistoimihakemuksen hylkävällä ratkaisullaan vahvistanut, että sopimuksen jatkamiselle on ollut ylivoimainen este.²⁹ VR:n mukaan Fertilog oli ainoa VR:n asiakkaista, joka riitautti VR:n idän tavaraliikenteen alasajon yhteydessä tehdyn irtisanomisen.³⁰
26. VR:n mukaan sen menettely ei täytä oikeuskäytännössä muodostunutta määrävän markkina-aseman väärinkäytön tunnusmerkistöä, jonka mukaan kyse voi olla väärinkäytöstä, jos vertikaalisesti integroitunut yritys pyrkii suosimaan omaa liiketoimintaansa alamarkkinalla tai vahingoittamaan siellä toimivaa kilpailijaansa. VR katsoo, että määrävän markkina-aseman väärinkäyttöön on yleensä liiketaloudellinen syy kuten yrityksen oman liiketoiminnan edistäminen tai kilpailijan liiketoiminnan vahingoittaminen. VR:n mukaan se ei ole tavoitellut hyötyä itselleen, eikä idän tavaraliikenteen lopettaminen edistä yhtiön liiketoimintaa, vaan päinvastoin kyseisen liiketoiminnan lopettamisen vuoksi VR menettää liikevaihtoa ja tuloja.³¹
27. VR on myös tuonut esiin, että Fertilogin käytettävissä olisi vaihtoehtoisia reittejä ja palveluntarjoajia, joista VR:n tietojen mukaan Fertilog on valinnut tehdä yhteistyötä North Railin kanssa.³²
28. VR on korostanut, ettei se ole pyrkinyt millään tavalla heikentämään kilpailua, vahvistamaan omaa markkina-asemaansa tai hyötymään asiakkaidensa kustannuksella. VR:n näkemyksen mukaan se on joutunut tekemään itsestään riippumattomien syiden vuoksi päätöksen, joka VR:n arvion mukaan on ollut vallitsevissa olosuhteissa välttämätön ja oikeasuhtainen.³³
29. Lisäksi VR on väittänyt, että myös määrävässä markkina-asemassa olevalla yhtiöllä olisi oikeus kieltäytyä tarjoamasta palveluita, jos kieltäytymiseen on objektiivisesti hyväksyttävä syy. VR katsoo Venäjän hyökkäyssodan ja RZD:n keskeisen roolin sodassa olevan sellainen ulkoinen VR:stä

²⁸ VR:n vastaus 13.1.2023, s. 6.

²⁹ VR:n vastaus 13.1.2023, s. 9–10.

³⁰ VR:n vastaus 13.1.2023, s. 4.

³¹ VR:n vastaus 13.1.2023, s. 9–11.

³² VR:n vastaus 13.1.2023, s. 9–11.

³³ VR:n vastaus 13.1.2023, s. 11.

riippumaton syy, jonka vuoksi VR:n menettely olisi objektiivisesti tarkastellen välttämätöntä, oikeasuhtaista ja siten kilpailuoikeudellisesti sallittua.³⁴

7 Oikeudellinen arviointi

7.1 Viraston tehtävien asettaminen tärkeysjärjestyksen ja asian tutkimatta jättäminen

30. Kilpailulain 1 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on terveen ja toimivan kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Kilpailulakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan lain 1 §:stä muun muassa: "[I]ain tarkoitus ei sen sijaan ole tarjota oikeussuojakeinoja yksittäisten sopimusriitojen ratkaisuun tai suojata elinkeinonharjoittajaa kilpailijan tai kauppakumppanin kohtuuttomilta tai mielivaltaisilta menettelytavoilta, ellei kysymys samalla ole menettelystä, jonka tutkiminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla. Elinkeinoharjoittamisen vapauden suojaaminen kuuluu ensisijaisesti muun lainsäädännön kautta toteutettavaksi, ja vain välillisesti kilpailulain alaan, jos menettelyllä on suora kytkeä kilpailun toimivuuteen yleensä".³⁵
31. Kilpailulain 31 §:ssä säädetään viraston velvollisuudesta ryhtyä toimenpiteisiin, jos se katsoo elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän rajoittavan kilpailua 5 tai 7 §:ssä taikka SEUT 101 tai 102 artiklassa tarkoitettulla tavalla ja toimenpiteisiin ryhtyminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.
32. Kilpailulain 32 §:n 1 momentin mukaan virasto asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen ja pykälän 2 momentissa säädetään perusteista, joiden nojalla virasto voi jättää asian tutkimatta. Kyseessä on menettelysäännös, jonka tavoitteena on varmistaa, että virasto käyttää toimivaltaansa niin, että lain 1 §:ssä ilmaistu tavoite toteutuu mahdollisimman hyvin. Lain esitöiden mukaan päätös tutkimatta jättämisestä ei sisällä arviota epäillyn kilpailunrajoituksen lainmukaisuudesta.³⁶
33. Kilpailulain esitöiden mukaan virastolla tulee olla mahdollisuus keskittyä ja suunnata voimavaroja kilpailun toimivuuden, kansantalouden ja yleisen edun kannalta merkittävien kilpailunrajoitusten sekä kaikkein vakavimpien kilpailunrajoitusten tutkintaan ja niihin puuttumiseen.³⁷ Kilpailulain tavoitteiden kannalta merkitykselliset asiat pitäisi voida tunnistaa jo käsitteilyn alkuvaiheessa. Ei olisi tarkoituksenmukaista, että virasto ensin selvittäisi yksityiskohtaisesti menettelyn luonteen ja markkinavaikutukset voidakseen sitten jättää asian tutkimatta, koska tällöin vähämerkityksellistenkin asioiden selvittämiseen jouduttaisiin kohdentamaan merkittävässä määrin resursseja.³⁸

³⁴ VR:n vastaus 13.1.2023, s. 11–12.

³⁵ HE 88/2010 vp, s. 54.

³⁶ HE 88/2010 vp, s. 42–43 ja 85.

³⁷ HE 88/2010 vp, s. 42–43 ja 75.

³⁸ HE 88/2010 vp, s. 33; HE 40/2013 vp, s. 29.

34. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan virasto voi jättää asian tutkimatta, jos ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on 5 tai 7 §:ssä tai SEUT 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus. Säännöstä koskevien kilpailulain esitöiden mukaan asia jätetään tutkimatta 2 momentin 1 kohdan mukaan, jos voidaan kohtuudella olettaa, että menettely ei kuulu kilpailulain tai SEUT:n kilpailusääntöjen soveltamisalaan. Tämä voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun kyse on ensisijaisesti osapuolten välisestä riita-asiasta.³⁹
35. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 1 kohdassa viitataan kilpailulain 7 §:ään ja SEUT 102 artiklaan, joissa kielletään määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Määräävän markkina-aseman väärinkäytön valvonnan ensisijaisena tarkoituksena ei ole suojata kilpailijoita, vaan suojata tehokasta kilpailua. Määräävässä markkina-asemassa olevilla yhtiöillä on erityinen vastuu huolehtia siitä, ettei niiden menettelytavoilla haitata aitoa vääriskäytöntä kilpailua.⁴⁰
36. Kiellettyinä pidetään muun muassa menettelyä, jossa määräävässä markkina-asemassa oleva yhtiö estää tehokasta kilpailua sulkemalla kilpailijoita markkinoilta. Euroopan komissio määrittelee kilpailunvastaisen markkinoiden sulkemisen tilanteeksi, jossa määräävässä asemassa olevan yrityksen menettelytavalla on haitallinen vaikutus toimivaan kilpailurakenteeseen ja se mahdollistaa näin sen, että määräävässä asemassa oleva yritys voi vaikuttaa kielteisesti, omaksi edukseen ja kuluttajien vahingoksi, eri kilpailutekijöihin, kuten tuotteiden tai palvelujen hintoihin, tuotantoon, innovaatioihin, valikoimaan tai laatuun.⁴¹
37. Elinkeinoharjoittajilla on lähtökohtaisesti oikeus valita kauppakumppaninsa sekä käyttää omaisuuttaan vapaasti.⁴² Toimituksista kieltäytymistä tai niiden lopettamista voidaan kuitenkin tietyissä tilanteissa pitää kilpailijoita poissulkevana menettelytapana. Euroopan komission mukaan toimituksista kieltäytyminen tai toimitusten lopettaminen voi johtaa kilpailuongelmiin, jos määräävässä markkina-asemassa oleva yritys kilpailee tuotantoketjun loppupään markkinoilla ostajan kanssa, jolle se kieltäytyy toimittamasta hyödykkeitä.⁴³
38. Euroopan komission antaman ohjeistuksen mukaan toimituksista kieltäytyminen kuuluu määräävän markkina-aseman väärinkäytön valvonnan ensisijaisiin täytäntöönpanotavoitteisiin, jos menettely täyttää tietyn

³⁹ HE 88/2010 vp, s. 75.

⁴⁰ Ks. mm. asia 322/81, *Michelin I*, kohta 57; asia T-228/97, *Irish Sugar plc v. komissio*, kohta 112; asia T-201/04, *Microsoft v. komissio*, kohta 229; asia C-202/07 P, *France Telekom*, kohta 105; asia C-209/10, *Post Danmark I*, kohta 23. Komission tiedonanto: ohjeita komission ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista sovellettaessa EY:n perustamissopimuksen 82 artiklaan yritysten määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön perustuvaan markkinoiden sulkemiseen, EUVL 24.2.2009 C45/7 (jäljempänä "komission ohje ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista"), kohdat 5–6.

⁴¹ Komission ohje ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista, kohta 19. Ks. muutokset komission tiedonantoon: ohjeita komission ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista sovellettaessa EY:n perustamissopimuksen 82 artiklaa yritysten määräävän aseman väärinkäyttöön perustuvaan markkinoiden sulkemiseen; liite komission tiedoksiantoon, kohta 1, EUVL 31.3.2023 C 116/1.

⁴² Yhdistetyt asiat C-241/91 P ja C-242/91 P, *Magill*, kohta 50; asia C-418/01, *IMS Health v. NDC Health*, kohta 35; asia T-201/04, *Microsoft v. komissio*, kohdat 319, 330–332 ja 336. Komission ohje ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista, kohta 75.

⁴³ Komission ohje ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista, kohta 76.

tunnusmerkistön. Ensinnäkin edellytetään, että toimituksista kieltäytyminen liittyy tuotteeseen tai palveluun, joka on objektiivisesti välttämätön, jotta yritys voisi kilpailla tehokkaasti tuotantoketjun loppupään markkinoilla. Toiseksi edellytetään, että toimituksista kieltäytyminen todennäköisesti johtaa tehokkaan kilpailun loppumiseen tuotantoketjun loppupään markkinoilla. Lopuksi edellytetään, että kieltäytyminen aiheuttaa todennäköisesti haittaa kuluttajille.⁴⁴

39. Lisäksi arviossa on huomioitava, että määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä epäillyllä yhtiöllä on oikeus esittää perusteita, joiden nojalla sen toiminta on objektiivisesti arvioiden hyväksyttävissä. Yhtiön esittämiä perusteita arvioidaan yhtiön ulkopuolisten tekijöiden näkökulmasta ja arviossa harkitaan menettelyn kohtuullisuutta.⁴⁵

7.2 Asian tutkimatta jättämisen arviointi

40. Viraston asiassa tekemän esiselvityksen mukaan voidaan pitää todennäköisenä, että toimenpidepyynnössä esitetystä menettelyssä ei ole kilpailulain 32 §:n 2 momentin 1 kohdan tarkoittamalla tavalla kyse kilpailulain 5 tai 7 §:ssä tai SEUT 101 tai 102 artiklassa tarkoitettusta kielletystä kilpailunrajoituksesta.
41. Elinkeinonharjoittajilla on lähtökohtaisesti oikeus valita sopimuskumppaninsa sekä määrittää harjoittamansa liiketoiminnan laajuus. Virasto katsoo, että Venäjän laajamittaisen hyökkäyksen käynnistyttyä VR on lakauttanut idän tavaraliikenteensä, koska sillä ei ole edellytyksiä olla sopimussuhteessa tai tehdä yhteistyötä Venäjän valtion täysin omistaman RZD:n kanssa, jolla on VR:n tietojen mukaan keskeinen rooli sodassa ja RZD ja sen johtohenkilöt ovat pakotteiden kohteena. VR:n ei ole ollut mahdollista tarjota osapuolten välisen sopimuksen mukaisia palveluita Fertilogille ilman yhteistyötä RZD:n kanssa.⁴⁶
42. Virasto katsoo ensinnäkin, että edellä luvuissa 5.2 ja 6 kuvatussa VR:n menettelyssä ei todennäköisesti ole kyse kilpailunvastaisesta markkinoita sulkevasta menettelytavasta. Menettelynsä seurauksena VR on menettänyt markkina-asemansa Suomen ja Venäjän välillä rautateitse toteutettavissa rahtikuljetuksissa. Näin ollen ei voida pitää todennäköisenä, että VR:n menettelyllä olisi kohdassa 36 kerrotulla tavalla haitallinen vaikutus toimivaan kilpailurakenteeseen, minkä seurauksena VR:llä olisi mahdollisuus vaikuttaa kielteisesti, omaksi edukseen ja kuluttajien vahingoksi, eri kilpailutekijöihin.
43. Virasto katsoo toiseksi, että edellä luvuissa 5.2 ja 6 kuvattu VR:n menettely ei todennäköisesti täytä kilpailulain 7 §:n ja SEUT 102 artiklan vastaisen toimituksesta kieltäytymisen tunnusmerkistöä. Viraston esiselvityksessä ei ole

⁴⁴ Komission ohje ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista, kohta 80. Huom. viitattu em. ohjeen muutettuun numerointiin. Ks. muutokset komission tiedonantoon: ohjeita komission ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista sovellettaessa EY:n perustamissopimuksen 82 artiklaa yritysten määrävän aseman väärinkäyttöön perustuvaan markkinoiden sulkemiseen; liite komission tiedonantoon, kohta 5 (c), EUVL 31.3.2023 C 116/1.

⁴⁵ Komission ohje ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista, kohdat 28–29. Ks. mm. komission päätös asiassa COMP/39.525 – *Telekomunikacja Polska*, kohta 874.

⁴⁶ Ks. päätöksen kohdat 7 ja 22.

käynyt ilmi, että VR kilpailisi Fertilogin kanssa tuotantoketjun loppupään markkinoilla.⁴⁷ Tekemänsä esiselvityksen perusteella virasto ei myöskään pidä todennäköisenä, että VR:n tarjoamat palvelut olisivat objektiivisesti välttämättömiä, jotta Fertilogin olisi mahdollista kilpailla tehokkaasti tuotantoketjun loppupään markkinoilla, tai että VR:n vetäytyminen idän tavaraliikenteestä johtaisi tehokkaan kilpailun loppumiseen kyseisillä markkinoilla. Edellä luvussa 5.3 kerrotulla tavalla North Rail on tehnyt Suomen ja Venäjän välisen rautatierahdiliikenteen edellyttämien palveluiden tuottamiseksi tarvittavat sopimukset RZD:n kanssa, ja tarjoaa palveluitaan Fertilogille sekä tietyille muille tuotantoketjun loppupään markkinoilla toimiville elinkeinonharjoittajille.⁴⁸

44. Virasto katsoo kolmanneksi, että VR on luvussa 6.2 kuvatulla tavalla esittänyt menettelylleen perusteita, joita voidaan todennäköisesti pitää objektiivisesti arvioiden hyväksyttävänä. VR on lakkauttanut idän tavaraliikenteensä Venäjän käynnistettyä laajamittaisen hyökkäyksen Ukrainaan.⁴⁹ Virasto katsoo, että vetäytymällä Suomen ja Venäjän välisestä tavaraliikenteestä VR on pyrkinyt päättämään yhteistyön Venäjän valtion omistaman ja sotaan osallistuvan RZD:n kanssa. VR:ltä saatujen tietojen mukaan VR ei voi tarjota osapuolten välisen sopimuksen mukaisia palveluita ilman sopimusta ja yhteistyötä RZD:n kanssa.⁵⁰ Virasto katsoo, että VR:n päätös lopettaa idän tavaraliikenne on perustunut VR:stä ulkopuolisille tekijöille ja vallitsevissa olosuhteissa olisi kohtuutonta edellyttää VR:n jatkavan yhteistyötä RZD:n kanssa. Näin ollen Fertilogin sopimuksen irtisanominen perustuu seikoille, joita voidaan todennäköisesti pitää objektiivisesti tarkasteltuna hyväksyttävänä.⁵¹
45. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 1 kohdan soveltuvuuden arvioinnissa virasto huomioi lisäksi, että edellä luvussa 5.2 kuvatulla tavalla toimenpidepyynnön asiassa on ensisijaisesti kyse osapuolten välisestä riita-asiasta, ei kilpailulainsäädännön vastaisesta menettelytavasta. Päätöksen kohdassa 14 kerrotulla tavalla viraston käsityksen mukaan osapuolet ovat erimielisiä VR:n irtisanomisoikeudesta osapuolten välisen sopimuksen ehtojen ja ylivoimaisen esteen perusteella. Asian käsittelyn aikana saatujen tietojen perusteella osapuolilla on myös toisistaan poikkeavat näkemykset pakotteiden soveltuvuudesta. Fertilog on riitauttanut sopimuksen irtisanomisen ja yleiset tuomioistuimet ovat jo käsitelleet osapuolten väliseen riita-asiiaan liittyvää turvaamistoimihakemusta. Väite VR:n määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä on vain osa Fertilogin turvaamistoimihakemuksen yhteydessä tekemistä väitteistä. Fertilogin mukaan osapuolten välisestä sopimuksesta johtuva riita-asia voidaan ratkaista välimiesoikeudessa.⁵²
46. Edellä mainituilla perusteilla virasto pitää todennäköisenä, että toimenpidepyynnössä esitetystä menettelyssä ei ole kyse kilpailulain 5 tai 7 §:ssä

⁴⁷ Ks. päätöksen kohta 37.

⁴⁸ Ks. päätöksen kohdat 37 ja 38.

⁴⁹ Ks. päätöksen kohdat 7 ja 22

⁵⁰ Ks. päätöksen kohta 22.

⁵¹ Ks. päätöksen kohta 39.

⁵² Ks. päätöksen kohdat 30 ja 34.

tai SEUT 101 tai 102 artiklassa tarkoitetusta kielletystä kilpailunrajoituksesta. Näin ollen virasto jättää asian tutkimatta.

8 Johtopäätökset

47. Edellä esitetyin perustein virasto jättää asian tutkimatta.
48. Viraston päätös tutkimatta jättämisestä ei sisällä arviota epäillyn kilpailunrajoituksen lainmukaisuudesta. Mikäli virasto saa uutta tietoa, jonka mukaan tutkimatta jättämisen edellytysten täyttymistä on syytä arvioida uudelleen, virasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen.

9 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki (948/2011) 1 ja 32 §.

10 Muutoksenhaku

KKV:n tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 49 a §:n mukaan siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

11 Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antavat tutkimuspäällikkö Samuli Muotka, puh. 029 505 3680, ja johtava asiantuntija Eero Hämäläinen, puh. 029 505 3303. Sähköpostit ovat muotoa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

johtaja

Juuli Broms

johtava asiantuntija

Eero Hämäläinen