

Kilpailulain noudattaminen Pohjanmaan annosjakelupalveluiden markkinoilla

Asian tausta

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (jäljempänä "KKV" tai "virasto") tietojen mukaan [apteekin nimi] on ollut mukana kahden tai useamman apteekin muodostamassa ryhmittymässä, joka on tehnyt yhteisen tarjouksen Pohjanmaan hyvinvointialueen koneellisen annosjakelupalvelun ensimmäisessä¹ tai toisessa² tarjouskilpailussa.

Tämän kirjeen tarkoituksena on muistuttaa kilpailuoikeuden soveltumisesta liiketoimintaan. Tässä kirjeessä KKV antaa teille tietoa kilpailulain (948/2011) sisällystä ja kehottaa teitä huolehtimaan, että noudatatte kilpailulakia.³

Kilpailulain sisältö

Kilpailulain 5 §:ssä kielletään elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset sekä yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena on merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai joiden seurauksena kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy. Kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset sopimukset tai menettelytavat, joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan kauppaehtoja tai joilla jaetaan markkinoita.

Käytännössä kilpailulain 5 §:n nojalla kiellettyjä ovat kaikki sellaiset kilpailevien elinkeinonharjoittajien väliset suorat tai epäsuorat yhteydet, joilla pyritään vaikuttamaan kilpailijan toimintaan markkinoilla tai joilla paljastetaan oma suunniteltu markkinakäyttäytyminen. Kiellettyä on muun muassa ottaa yhteyttä kilpailevaan elinkeinonharjoittajaan ja yrittää saavuttaa tarjouskäyttäytymistä koskeva yhteisymmärrys. Tällainen kielletty yhteydenotto voi koskea esimerkiksi sitä, mihin tarjouskilpailuun tai sen osaan kukin elinkeinonharjoittaja osallistuu. Samoin kiellettyä on tällaisen kilpailunvastaisen aloitteen hiljainen hyväksyntä.

Kilpailulain 5 §:n nojalla potentiaalisten tai tosiasiallisten kilpailijoiden yhteistyössä tekemät tarjoukset ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Elinkeinoharjoittajat ovat toistensa kilpailijoita, mikäli niiden on mahdollista tuottaa itsenäisesti tietyn kilpailutuksen kohteena oleva hyödyke ja näin ollen osallistua kyseiseen tarjouskilpailuun omalla tarjouksellaan. Osallistumalla tarjouskilpailuun yhteisellä tarjouksella, itsenäisten tarjousten sijaan, keskenään kilpailevat elinkeinonharjoittajat poistavat keskinäisen kilpailunsa sekä riskin tarjouskilpailun häviämisestä toisilleen. Lisäksi yhteistarjousten antaminen edellyttää yleensä tarjoushinnan vahvistamista ja markkinoiden jakamista. Tämän vuoksi kilpailijoiden välisissä yhteistarjouksissa on lähtökohtaisesti kyse tarkoitukseen perustuvasta

¹ HANK23/VL051 / Pohjanmaan hyvinvointialueen koneellinen lääkeannosjakelupalvelu koti- ja laitoshoidon, kuntoutuksen palveluasumisen ja psykososiaalisten palveluiden asiakkaille 1.3.2024-28.2.2027 ja 1.3.27 - 29.2.2028 jatkomahdollisuudella.

² HANK23/051VL / Koneellinen annosjakelupalvelu Pohjanmaan hyvinvointialueen asiakkaille 1.11.2024-31.10.2027, vuoden optiomahdollisuudella (1.11.2027 - 31.10.2028).

³ Valtioneuvoston asetus kilpailu- ja kuluttajavirastosta 728/2012 1 §:n 4 kohta.

10.6.2025

kilpailunrajoituksesta, jonka katsotaan haittaavan normaalia kilpailua jo luonteensa puolesta.⁴

Yhteistarjouksen tekeminen on sallittua, mikäli siihen osallistuvilla elinkeinonharjoittajilla ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia tehdä itsenäistä tarjousta. Tällöin kyse ei ole kilpailijoiden välisestä yhteistarjouksesta. Myös kilpailijoiden tekemä yhteistarjous voi poikkeuksellisesti olla sallittu, mikäli yhteistyöllä saavutetaan sellaisia tehokkuushyötyjä, jotka ylittävät kilpailun rajoittumisesta aiheutuvat haitat ja joista sekä tilaaja että loppukuluttajat hyötyvät. Tästä niin sanotusta tehokkuuspoikkeuksesta säädetään kilpailulain 6 §:ssä, jonka mukaan näyttötaakka tehokkuushyödyistä on niihin vetoavalla elinkeinonharjoittajalla.

Vakavissa kilpailunrajoituksissa virasto esittää yleensä, että markkinaoikeus määräisi menettelyyn osallistuneille elinkeinonharjoittajille seuraamusmaksun, jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin perusteettomana. Seuraamusmaksu voi olla enimmillään 10 prosenttia kunkin elinkeinonharjoittajan liikevaihdesta.

Menettely

KKV:n saamien tietojen mukaan Pohjanmaan hyvinvointialue julkaisi ensimmäisen koneellista annosjakelupalvelua koskevan tarjouspyyntönsä 27.12.2023, mutta kilpailutus jouduttiin keskeyttämään kustannusten huomattavan ylittymisen takia 14.2.2024. Uusi koneellista annosjakelupalvelua koskeva tarjouspyyntö julkaistiin 12.6.2024. Kyseisessä tarjouspyynnössä annosjakelupalvelun tuottamiselle asetettuja vaatimuksia helpotettiin muun muassa vähentämällä toimituspisteiden määrää ja poistamalla lääkejätteiden käsittelyä koskeva vaatimus. Pohjanmaan hyvinvointialue joutui tekemään päätöksen myös toisen kilpailutuksen keskeyttämisestä 24.9.2024, koska hankinta olisi muodostunut hyvinvointialueelle liian kalliiksi.

Viraston saamista tiedoista ilmenee muun muassa, että ensimmäisessä ja toisessa tarjouskilpailussa usealla hankinnan osa-alueella jätettiin yhteistarjous, vaikka ainakin osalla kyseessä olevista osa-alueista annosjakelupalvelun oli aikaisemmin tuottanut itsenäisesti yksi apteekki. Lisäksi tietyillä osa-alueilla ensimmäisessä kilpailutuksessa itsenäisen tarjouksen tehnyt apteekki osallistui toisessa kilpailutuksessa vastaavasta osa-alueesta tehtyyn yhteistarjoukseen, vaikka palvelun tuottamiselle asetettuja vaatimuksia oli toisessa kilpailutuksessa helpotettu. Lisäksi tiedoista ilmenee, että toisessa kilpailutuksessa lähes kaikilla osa-alueilla jätettiin ainoastaan yksi tarjous.

Saamiensa tietojen perusteella KKV pitää todennäköisenä, että osa tarjouksen tehneistä apteekeista on ollut toistensa kilpailijoita edellä mainituissa koneellisen annosjakelupalvelun kilpailutuksissa. Edellä mainittujen seikkojen perusteella on mahdollista, että ainakin osa kyseessä oleviin tarjouskilpailuihin tehdyistä yhteistarjouksista on kilpailulain 5 §:n vastaisia. Lisäksi on mahdollista, että

⁴ Ks. markkinaoikeuden päätös asiassa MAO:530/2023. Päätöksestä on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joten se ei ole lainvoimainen.

10.6.2025

yhteistarjousten lisäksi apteekkien tarjouskäyttäytymiseen on liittynyt muitakin kilpailulain 5 §:n kannalta ongelmallisia piirteitä.

KKV suosittaa toimintanne itsearviointia. Jokaisen elinkeinonharjoittajan on päätettävä itsenäisesti toiminnastaan markkinoilla. Yhteydenotot, joilla pyritään vaikuttamaan kilpailijan käyttäytymiseen, ovat kiellettyjä. Samoin oman suunnitellun markkinakäyttäytymisen ilmaiseminen kilpailijoille on kiellettyä. Mikäli elinkeinonharjoittajalla on kyky osallistua tarjouskilpailuun itsenäisesti, yhteistarjoukseen osallistuminen ei lähtökohtaisesti ole sallittua.

Jatkotoimenpiteet

KKV:n kirjeen tarkoituksena on kiinnittää huomionne kilpailuoikeuden soveltamiseen liiketoiminnassa. Kirje ei sisällä viraston arviota tai kantaa menettelyn lainmukaisuudesta. KKV kuitenkin katsoo alustavasti, että edellä kuvattua tarjouskäyttäytymistä voidaan pitää kilpailulain 5 §:n kannalta ongelmallisena.

KKV kehottaa teitä tekemään kilpailuoikeudellisen itsearvioinnin apteekkinne liiketoimintakäytännöistä ja varmistamaan, että apteekkinne noudattaa kilpailulakia.

Virasto poistaa asian käsittelystä. Mikäli virasto saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä, että teidän tai muiden asiaan kytkeytyvien elinkeinonharjoittajien liiketoiminnassa käyttämien menettelyjen tarkoituksena tai seurauksena kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy, virasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi.

KKV pyytää teitä toimittamaan osoitteeseen kilpailuvalvonta@kkv.fi viimeistään **17.6.2025** kuittauksen siitä, että olette vastaanottanut tämän kirjeen.

Lisätietoja

Kilpailulain sisällöstä lisätietoja saa KKV:n verkkosivuilta⁵. Yhteistarjousten hyväksyttävyyttä on käsitelty myös esimerkiksi KKV:n blogikirjoituksessa⁶.

Lisätietoja tämän kirjeen sisällöstä antavat erityisasiantuntija Teemu Karttunen (puh. 029 505 3315) sekä tutkimuspäällikkö Samuli Muotka (puh. 029 505 3680). Sähköpostiosoitteet ovat muotoa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Valtteri Virtanen
Johtaja

Teemu Karttunen
Erityisasiantuntija

⁵ <https://www.kkv.fi/kilpailuasiat/>

⁶ <https://ajankohtaistakilpailusta.fi/2019/10/14/yhteistarjoukset-julkisissa-hankinnoissa-ja-muissa-tarjouskilpailuissa/>