

Krogerus

MÄÄRÄÄVÄN MARKKINA-ASEMAN VÄÄRINKÄYTTÖVALVONNAN KAUKOLÄMPÖ- LIIKETOIMINNAN KEHITTÄMISELLE ASETTAMAT REUNAEDOT

Asianajotoimisto Krogerus Oy
Unioninkatu 22
00130 Helsinki

Puh. 029 000 6200
Fax 029 000 6201
krogerus.com

Kotipaikka: Helsinki
Y-tunnus: 0919666-0

Krogerus

1	JOHDANTO	4
1.1	Selvityksen lähtökohdat.....	4
1.2	Selvityksen luonne ja toimialan tyypilliset kilpailuoikeudelliset kysymykset	4
2	YHTEENVETO	5
3	ENGLISH SUMMARY	6
4	LÄMMITYSMARKKINOIDEN NYKYTILA JA ARVIOITUJA KEHITYSSUUNTIA	8
4.1	Kaukolämpötoimialasta.....	8
4.2	Kaukolämpötoimijoiden menettelyjen arvioimisen kannalta merkitykselliset markkinat ...	8
4.3	Määräävän markkina-aseman arviointikehikko	9
4.4	Kaukolämpötoimijoiden markkinavoima ja -asema	9
4.5	Lämmitysmarkkinoiden tulevaisuuden kehityssuuntia	10
5	MÄÄRÄÄVÄN MARKKINA-ASEMAN VÄÄRINKÄYTÖN VALVONTA	12
5.1	Määräävän markkina-aseman väärinkäytön kieltö.....	12
5.2	Markkinavoiman hyväksikäyttö.....	13
5.3	Kilpailunvastainen markkinoiden sulkeminen.....	13
5.4	Tyypillisiä väärinkäyttömuotoja.....	14
5.4.1	Väärinkäyttöä koskeva sääntely	14
5.4.2	Kohtuuttoman korkea hinnoittelu	15
5.4.3	Hintasyrjintä.....	15
5.4.4	Uskollisuus- ja tavoitealennukset.....	16
5.4.5	Sidonta ja niputtaminen	16
5.4.6	Saalistushinnoittelu	16
5.4.7	Liikesuhteesta pidättäytyminen ilman asiallista syytä	17
5.5	Oikeutusperusteet.....	17
5.6	Kaukolämpötoimijan liiketoiminnan kehittämisen kannalta keskeisiä väärinkäyttökysymyksiä	18
5.6.1	Väärinkäyttökiellon soveltaminen kaukolämpötoimijoihin.....	18
5.6.2	Keskeisiä väärinkäyttömuotoja liiketoiminnan kehittämisen kannalta	19
6	KAUKOLÄMMÖN NYKYINEN TYYPILLINEN HINNOITTELMALLI	22
7	LÄMMITYSMUODON VALINTAVAIHEEN MAHDOLLISUUDET JA SIIHEN LIITTYVIEN MENETTELYJEN KILPAILUOIKEUDELLISIA REUNA-EHTOJA	23
7.1	Arvioinnin lähtökohdat	23
7.2	Liittymismaksun hinnalla kilpaileminen.....	23
7.3	Jaksottaminen ja sopimusjärjestelyt.....	24
7.4	Liittymiskustannusten sisällyttäminen asiakkaan muihin maksuihin	25
7.5	Suurten yritysasiakkaiden liittymismaksut.....	25
7.6	Liittymismaksun hinnoittelu uusilla asuinalueilla	26
8	KAUKOLÄMPÖTOIMIJAN MAHDOLLISUUDET KEHITTÄÄ HINNOITTELUJA JA KEHITTÄMISEN KILPAILUOIKEUDELLISIA REUNA-EHTOJA	27
8.1	Lähtökohdat	27
8.2	Älykkään kaukolämpöverkon tuomat mahdollisuudet	27
8.3	Hinnoittelun eriyttäminen asiakkaan kulutuksen perusteella	28
8.3.1	Eriyttäminen käyttömäärän perusteella	28
8.3.2	Eriyttäminen ajankohdan perusteella.....	29
8.4	Kaukolämmön käyttö vain huippukulutuksen aikana	30

8.5	Asiakastyypien rajaaminen eri hinnoittelumallien asiakkaiksi	30
8.6	Jäähdytys huomioiminen hinnoittelussa	31
8.7	Hinnoittelu eri kaukolämpöverkkojen alueilla	31
8.8	Hintojen eriyttäminen uusien ja vanhojen asiakkaiden välillä	32
8.9	Kilpailuun vastaaminen vanhan asiakkaan harkitessa lämmitysmuodon vaihtamista....	33
8.10	Hinnoittelu uusilla asuinalueilla.....	34
8.11	Hinnoittelu erityistapauksissa: poikkeukselliset asiakkaat ja erityiskohteet.....	35
9	MAHDOLLISUUDET UUSIEN TUOTTEIDEN JA PALVELUJEN KEHITTÄMISEEN JA TARJOAMISEEN SEKÄ NÄIDEN KILPAILUOIKEUDELLISIA REUNA-EHTOJA	37
9.1	Kaukolämpötoimijoiden laajeneva tuote- ja palveluvalikoima	37
9.2	Mahdollisuudet kehittää uusia tuotteita ja palveluja	37
9.3	Uusien tuotteiden ja palvelujen tarjoamisen kilpailuoikeudelliset reunaehdot	38
9.4	Kaukolämmön perustuotteen laajentaminen	39
9.5	Uusien tuotteiden ja palvelujen pilotointi ja kaupallistaminen	40
9.6	Kaukojäähdytys uutena palveluna	40
10	KAUKOLÄMPÖVERKON KÄYTTÖOIKEUDEN TARJOAMISEEN PERUSTUVAN LIIKETOIMINNAN KEHITTÄMISEN MAHDOLLISUUKSIA JA REUNA-EHTOJA.....	42
10.1	Verkon käyttöoikeuden myöntämiseen perustuvia kaukolämpötoimijan liiketoimintamahdollisuuksia	42
10.2	Kolmansien tahojen tuotannon liittäminen verkkoon.....	42
10.3	Kaukolämmön siirtopalvelun tarjoamisen reunaehdot	43
11	KILPAILUNEUTRALITEETTISÄÄNTELY KAUKOLÄMPÖLIIKETOIMINNAN KEHITTÄMISEN KANNALTA.....	45
11.1	Kilpailuneutraliteettisäätelyn muutokset Suomessa	45
11.2	Maankäyttö- ja rakennuslain 57 a §:n mukainen liittymisvelvollisuus	45
11.3	Kilpailuneutraliteettisäätelyn muutoksen vaikutuksia	46

1 JOHDANTO

1.1 Selvityksen lähtökohdat

Selvitys on laadittu Energiateollisuus ry:n toimeksiannosta. Selvityksen lähtökohtana on selvittää se, mitä määräävän markkina-aseman väärinkäytön valvonta tarkoittaa kaukolämpötoimijoiden liiketoiminnan kehittämisen kannalta ja kuvata väärinkäyttökiellon liiketoiminnan kehittämiseksi asettamat keskeiset reunaehdot. Selvityksessä käydään läpi kaukolämpötoimijoiden mahdollisuuksia liiketoiminnan kehittämiseen määräävästä markkina-asemasta huolimatta. Selvityksessä ei käsitellä kaukolämpötoimijoiden käytössä olevia menettelytapoja, vaan keskitytään liiketoiminnan kehittämiseen kilpailusääntöjen näkökulmasta. Lisäksi erillisenä kokonaisuutena käsitellään lyhyesti 1.9.2013 voimaan astuneita kilpailuneutraaliteettisäännöksiä.

Selvityksen laatimista on ohjannut Energiateollisuus ry:n ohjausryhmä.

1.2 Selvityksen luonne ja toimialan tyypilliset kilpailuoikeudelliset kysymykset

Kilpailuoikeudellinen määräävän markkina-aseman väärinkäytön kieltä ei ole este liiketoiminnan kehittämiseksi, mutta se saattaa asettaa tälle tiettyjä rajoituksia ja reunaehtoja. Tavoitteena on tunnistaa tämän kiellon käytännön vaikutukset ja rajoitukset kaukolämpötoimijoiden liiketoiminnan ja uusien toimintamallien kehittämiseen. Tavoitteena on, että kaukolämpötoimijat kykenevät suunnitellessaan uusia tuote- ja palvelukonseptejaan asianmukaisesti huomioimaan määräävään markkina-asemaan liittyvät velvoitteet ja näiden vaikutukset käytännön toimintaan. Selvityksessä havainnollistetaan kilpailusääntöjen soveltumista käytännön tilanteisiin esimerkeillä, mutta liiketoimintaa on mahdollisuus kehittää myös muilla kuin tässä selvityksessä todetuilla tavoilla

Kaikkia selvityksessä esitettyjä seikkoja ei kuitenkaan välttämättä voida sellaisenaan soveltaa kuhunkin yksittäiseen kaukolämpötoimijan kussakin yksittäistapauksessa johdettua esimerkiksi eroista kilpailutilanteesta tai muissa olosuhteissa. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellon soveltamiseen liittyy aina korostettu tapauskohtainen arviointi. Menettelyn tosiasialliset taloudelliset vaikutukset tulee arvioida aina erikseen kussakin yksittäistapauksessa.

Selvityksessä käsitellyt tilanteita, esimerkkejä ja suuntaviivoja voidaan kuitenkin hyödyntää liiketoiminnan kehittämisessä tapauskohtaisen arvioinnin tukena sekä mahdollisuuksien ja reunaehtojen tunnistamisessa. Kaukolämpötoimijoiden tulee arvioida tapauskohtaisesti menettelytapojensa vaikutuksia kilpailuun ja erityisesti vaikutuksia niillä alueilla, joihin menettely tulisi kohdistumaan.

Tässä selvityksessä liiketoiminnan kehittämistä käsitellään ainoastaan kilpailulainsäädännön ja erityisesti määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellon näkökulmasta. Liiketoiminnan kehittämisessä tulee huomioidavaksi myös muuta lainsäädäntöä.

YHTEENVETO

Selvityksen lähtökohtana on ollut selvittää määräävän markkina-aseman väärinkäytön valvonnan merkitys kaukolämpötoimijoiden liiketoiminnan kehittämisen kannalta ja kuvata väärinkäyttökiellon liiketoiminnan kehittämiseksi asettamat keskeiset reunaehdot.

Useat selvitykset viittaavat kiristyvään kilpailuun lämmitystoimialalla nyt ja tulevaisuudessa, mistä huolimatta määräävä markkina-asema ja sen väärinkäyttökielto tulevat huomioitavaksi monessa tapauksessa. Tämä asema ei kuitenkaan estä liiketoiminnan kehittämistä. Kaukolämpötoimijoilla on hyvät mahdollisuudet kehittää liiketoimintaansa mahdollisesta määräävästä markkina-asemasta ja sen väärinkäyttökiellosta huolimatta. Kaukolämpötoimijat voivat kehittää ja tarjota esimerkiksi uudenlaisia palveluita tai palvelukokonaisuuksia asiakkaille, kehittää hinnoittelukäytäntöjään sekä muilla vastaavilla tavoilla kehittää liiketoimintaansa. Liiketoiminnan kehittäminen on todennäköisesti asiakkaiden kannalta hyödyllistä ja lisää heidän valintamahdollisuuksiaan lämmitysratkaisuissa.

Määräävä markkina-asema ja sen väärinkäyttökielto asettavat kuitenkin tietyt reunaehdot liiketoiminnan kehittämiseksi. Liiketoiminnan kehittämisen tulisi perustua suoritekilpailun keinoihin, jotka perustuvat esimerkiksi tarjottavien tuotteiden tai palveluiden laadulliseen paremmuuteen. Määräävän markkina-aseman toimijoiden tulee välttää keinoitekoisia toimintamalleja, joiden seurauksena kilpailevien lämmitysmuotojen toiminta markkinoilla estyy tai vaikeutuu. Vastaavasti liiketoiminnan kehittämisessä tulee välttää sellaisia toimintamalleja, jotka johtavat asiakkaiden hyväksikäyttöön esimerkiksi kohtuuttomien tai asiakkaita syrjivien menettelytapojen muodossa.

Määräävän markkina-aseman väärinkäytön arviointi on korostuneen tapauskohtaista ja arvioinnissa tulee aina erikseen huomioitavaksi kunkin tilanteen ominaispiirteet, kilpailevien lämmitysmuotojen markkina-asema, eri lämmitysmuotojen välisen kilpailun kehittyminen tulevaisuudessa sekä erityisesti tietyn menettelytavan tosiasialliset vaikutukset kilpailuun ja siten kuluttajien etuun. Lisäksi kuhunkin toimintamalliin voi sisältyä yksityiskohtia, jotka ovat määräävän markkina-aseman kannalta ongelmallisia, vaikka liiketoiminnan kehittäminen muuten olisi mahdollista. Kaukolämpötoimijan liiketoiminnan kehittäminen edellyttääkin aina tapauskohtaista harkintaa ja arviointia. Liiketoiminnan kehittämisen arvioinnissa voidaan hyödyntää tässä selvityksessä esitettyjä suuntaviivoja.

Kilpailuviranomaisen tapauskäytännössä on korostettu lämmitysmuodon valintavaiheen kilpailun toimivuuden merkitystä. Kaukolämmön liittymismaksun periminen erillisenä maksuna on kilpailusääntöjen näkökulmasta yksinkertaisin, mutta ei ainoa vaihtoehto liittymisen hinnoitteluun. Liittymismaksu voidaan myös muun muassa jaksottaa pidemmälle ajanjaksolle ja toteuttaa erilaisia liittymiseen liittyviä kampanjoita sekä huomioida esimerkiksi suurten asiakkaiden erityispiirteet tapauskohtaisen arvioinnin pohjalta.

Vastaavasti hinnoittelun kehittäminen ja monipuolistaminen on mahdollista ja kaukolämpötoimijat voivat tarjota vaihtoehtoisia hinnoittelumalleja asiakkailleen. Näissä voidaan huomioida muun muassa asiakkaiden erityispiirteet, poikkeuksellisen suuret asiakkaat tai muunlaiset erityiskohteet aina tapauskohtaisen arvioinnin pohjalta. Kaukolämpötoimija voi myös kehittää uusia palveluita, tuotteita sekä palvelu- tai tuotekokonaisuuksia. Nämä lisäävät asiakkaiden valintamahdollisuuksia lämmitysratkaisuissa. Uusien tuotteiden

den teknisessä pilotoinnissa ei yleensä ole määräävän markkina-aseman kannalta ongelmallisia piirteitä.

Uusien palveluiden ja tuotteiden sekä uusien hinnoittelumallien tarjoaminen on yleensä kilpailusääntöjen näkökulmasta ongelmattomampaa, jos asiakkaiden valinnanvapaus mahdollistetaan tai säilytetään ja palveluita on mahdollista ostaa myös erillisinä tuotteina eikä ainoastaan osana isoa kokonaisuutta. Uusien palveluiden ja tuotteiden tarjoamisessa ja uusista hinnoittelumalleista tulee kuitenkin aina tehdä tapauskohtainen arviointi.

3

ENGLISH SUMMARY

The starting point for this report has been to identify the significance of the prohibition of abuse of a dominant position for the development of the district heating operators business. The report discusses limitations and conditions set by a dominant position for the development of district heating business.

Several reports indicate that competition in the heating industry has intensified and shall continue to intensify in the future. Despite this, the rules regarding dominant position and abusive conduct should be taken into account in several situations. A dominant position does not however prevent business development and the district heating operators have good opportunities to develop their business despite such a position and that abusive conduct of a dominant company is prohibited. The district heating operators may develop and provide, for example, new or upgraded services and service concepts for customers as well as develop their pricing policies and otherwise develop their business that are likely to be beneficial for the customers and increases their choice of heating solutions.

However, the prohibition of abuse of dominant position sets certain limitations and conditions for the development. Developing business should be based on competing on the merits which in turn is based on, for example, better quality of services or products offered. Dominant district heating companies should avoid artificial business practices that prevent or hamper competition between heating providers. Similarly, business practices which lead to exploitation of customers, for example, in the form of unfair and discriminatory procedures, should be avoided.

The assessment of abuse of dominance is particularly case-specific. The circumstances and facts of each situation, the market position of competing heating forms, the development of the market in the future and, especially, the actual economic impacts on competition of a certain practice and thus to the interests of the customers must always be separately considered. Moreover, each practice may contain details which may be problematic although developing business would otherwise be possible. The development of a district heating operator's business always requires case-specific consideration and assessment. However, the guidelines presented in this report may be utilised in these assessments.

The competition authority has emphasized workable competition in the selection stage of a heating form. From the competition rules' perspective, a separate fee to connect to district heating network is the simplest way to collect such fees, but not the only option. Connecting fees may also, inter alia, be allocated for a longer time period. Different campaigns in connection fees and pricing as well as the special features of large cus-

Krogerus

tomers among others may also be taken into account on the basis of case-specific assessment.

Similarly, developing and diversifying of pricing is possible and the district heating operators may also provide alternative pricing models for their customers. The special characteristics of customers, significant large customers or other special projects can also be taken into account based on case-specific assessments.

A district heating operator can also develop new services, products and service or product concepts which increase customers' choice of heating solutions. In general, there are no problematic characteristics in technical piloting of new services or products from the point of view of abuse of dominance.

Offering new or upgraded services, products and pricing models is generally less problematic if customers retain freedom of choice and it is possible for them to buy the services or products also separately and not only as a part of a bundle. A case-specific assessment should always be carried out when introducing new or upgraded services, products and pricing models.

4 LÄMMITYSMARKKINOIDEN NYKYTILA JA ARVIOITUJA KEHITYSSUUNTIA

4.1 Kaukolämpötoimialasta

Kaukolämpöä tarjoavia yhteisöjä on Suomessa useita kymmeniä. Kaukolämmitystä on lähes kaikissa kaupungeissa ja taajamissa ja noin 2,7 miljoonaa suomalaista asuu kaukolämpötaloissa. Lähes 95 % asuinkerrostaloista sekä valtaosa julkisista ja liikerakennuksista on kaukolämmitettyjä. Omakotitaloista kaukolämmitettyjä on runsas 7 %.

Kaukolämmön energiatehokkuus ja ympäristöystävällisyys perustuvat muuten hukkaan menevän lämpöenergian hyödyntämiseen, joka syntyy sähkötuotannon yhteydessä (sähkön ja lämmön yhteistuotanto eli CHP-tuotanto), teollisuus- yms. prosessien jäteämpönä jne. Energiateollisuus ry:n vuoden 2013 toimialatilastojen mukaan kaukolämmön verollisen myynnin arvo oli noin 2,33 miljardia euroa ja energian myynti noin 31,6 TWh. Kaukolämmön kokonaistuotannosta 34,5 TWh tuotettiin yhteistuotantona 74 % ja erillistuotantona 26 %.¹

4.2 Kaukolämpötoimijoiden menettelyjen arvioimisen kannalta merkitykselliset markkinat

Kaukolämmityksen osuus lämmitysmarkkinoista on kokonaisuutena tarkastellen noin 46 %. Suurimmissa kaupungeissa kaukolämmön markkinaosuus on yli 90 %.² Kaukolämpötoimijoiden markkina-asemaa on tarkasteltu lukuisissa Kilpailuviraston (1.1.2013 alkaen Kilpailu- ja kuluttajavirasto, "KKV") ratkaisuisissa³ ja kahdessa Kilpailuneuvoston (nykyinen markkinaoikeus) päätöksessä 2000-luvun taitteessa. Kilpailuneuvosto on päätöksissään katsonut kaukolämpötoimijoiden olleen määräävässä markkina-asemassa *kaukolämpövaihtoehdon valinneiden asiakkaiden keskuudessa*.⁴

Tapauskäytännön perusteella kaukolämpötoimijoiden asema suhteessa uusiin asiakkaisiin ja uusiin rakennettaviin asuinalueisiin on epäselvempää kuin kaukolämmön jo valinneiden asiakkaiden keskuudessa. KKV on todennut kaukolämmön kohtaavan lämmitystapaa valittaessa kilpailua maalämmön sekä sähkö- että öljylämmityksen taholta, minkä aiheuttaman kilpailupaineen myös KKV on katsonut vaikuttavan ainakin jossain määrin kaukolämmön hinnoitteluun.⁵ Kaukolämpötoimijoiden markkinavoiman arviointiin voi vaikuttaa tarkastelun ajallinen ulottuvuus eli se, onko menettelyssä kyse potentiaalsiin uusiin asiakkaisiin vai kaukolämpöverkkoon liittyneisiin asiakkaisiin liittyvästä menettelystä.

Huomioiden tosiasiallisessa vallitseva kilpailutilanne kaukolämmön ja vaihtoehtoisten lämmitysmuotojen välillä kaukolämpöliiketoimintaa harjoittavien elinkeinonharjoittajien menet-

¹ <http://energia.fi/koti-ja-lammitys/kaukolammitys> ja Energiateollisuus ry: Energiavuosi 2013: Kaukolämpö. 21.1.2014.

² *Ibid.*

³ Esim. Kilpailuviraston päätökset Dnro 928/14.00.00/2011, 4.6.2012; Dnro 431/14.00.00/2009, Kilpailuviraston tiedote 2/2012, Kilpailuviraston päätökset dnro 937/61/2004, 18.5.2009; Dnro 1032/61/2004, 18.5.2009, Dnro 64/61/2006, 14.8.2006; Dno 801/61/99, 26.1.2000; Dno 615/61/96, 30.9.1998; dno 418/61/96, 15.4.1998; dno 233/61/95, 16.10.1997; Dnro 734/61/1994, 25.3.1997; Dnro 219/61/1995, 18.9.1995; Dnro 199/61/1994, 10.3.1995.

⁴ Kilpailuneuvoston päätökset dnro 151/690/1999, 18.6.2001, s. 60 ja dnro 173/690/2000, 18.6.2001, s. 45-46.

⁵ KKV:n tiedote 2 / 16.1.2012 ja Kilpailuviraston selvityksiä 1/2011: Kilpailukatsaus 2: Viisas sääntely - toimivat markkinat, s. 186.

telyn arvioinnin kannalta merkityksellisinä markkinoina voisi olla mahdollista tarkastella *lämmitysmarkkinoita* kokonaisuutena. Näiden markkinoiden maantieteellistä laajuutta on tapauskäytännössä tarkasteltu alueellisena tai paikallisena. Tapauskäytännössä markkinamäärittelyyn suhteessa uusiin asiakkaisiin ei kuitenkaan ole otettu lopullista kantaa eikä sitä ole siten vahvistettu.⁶

4.3 Määräävän markkina-aseman arviointikehikko

Määräävä markkina-asema katsotaan olevan yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla taikka elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä, jolla koko maassa tai tietyllä alueella on 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.⁷ Markkinoiden määrittely on väline, jonka avulla tunnistetaan ja määritellään kaukolämpötoimijoiden kohtaaman kilpailun rajat ja jolla luodaan puitteet, joiden rajoissa kilpailusääntöjä voidaan soveltaa ja kaukolämpötoimijoiden menettelytapoja sekä niiden vaikutuksia arvioida.⁸

Elinkeinonharjoittajalla katsotaan olevan huomattavaa markkinavoimaa eli määräävä markkina-asema silloin, kun se voi toimia markkinoilla riippumattomana kilpailijoistaan, asiakkaistaan ja tavarantoimittajistaan. Määräävän markkina-aseman arvioinnissa sovelletaan useita arviointiperusteita, joista markkinaosuus on nykyisin vain suuntaa-antava. Perussääntönä voidaan pitää sitä, että 40–50 % ylittävä markkinaosuus viittaa usein määräävään markkina-asemaan, mutta toimija voi olla määräävässä markkina-asemassa alle 40 %:n markkinaosuudella.⁹ Määräävän markkina-aseman arvioinnissa otetaan markkinaosuuden lisäksi huomioon monia muita tekijöitä, kuten vallitseva kilpailutilanne eli muiden toimijoiden asema, potentiaalinen kilpailu ja alalle tulon esteet sekä muut markkinavoimaa mahdollisesti tasapainottavat tekijät kuten ostajavoima.

4.4 Kaukolämpötoimijoiden markkinavoima ja -asema

Kilpailuviranomaisten kaukolämpöalaa koskevassa tapauskäytännössä kaukolämpötoimijoiden menettelyä on useissa tapauksissa tarkasteltu määräävän markkina-aseman näkökulmasta. Kaukolämpöliiketoiminnalla on todettu olevan luonnolliseen monopoliin verrattavia piirteitä. Päätöksissä on aiemmin usein katsottu, että kaukolämpöverkkoon liittyneet kiinteistöt eivät voi lämmön vastaanottamista ja käyttöä varten tekemiensä investointien vuoksi kohtuullisin kustannuksin muuttaa lämmitysratkaisuaan.¹⁰

⁶ Kilpailuviraston päätöksissä dnro 937/61/2004, 18.5.2009 ja Dnro 928/14.00.00/2011, 4.6.2012 tutkinnan kohteiden menettelyjä arvioitiin lämmitysmarkkinoilla kokonaisuutena.

⁷ Ks. mm. kilpailulain (948/2011) 4 §:n 2 momentti, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 102 artikla sekä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa 85/76, *Hoffmann-La Roche & Co AG v. komissio*.

⁸ Komission tiedonanto merkityksellisten markkinoiden määritelmästä yhteisön kilpailuoikeuden kannalta. EYVL C 372, 9.12.1997 s. 5.

⁹ Oikeuskäytännössä on aiemmin katsottu 50 %:n ylittävän markkinaosuuden luovan oletettaman määräävästä asemasta, ks. asia C-62/86, *AKZO Chemie BV v. komissio*, kohta 60. Ks. Faull, Jonathan - Nikpay, Ali (toim.): *The EU Law of Competition*. Third edition, Oxford University Press, 2014, s. 363-364.

¹⁰ Esim. Kilpailuviraston päätös Dnro 928/14.00.00/2011, 4.6.2012.

Oikeuskäytännössä on määräävän markkina-aseman väärinkäyttötapauksissa kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että määräävän markkina-aseman olemassaolo tulee tutkittavaksi kussakin asiassa erikseen. Määräävän markkina-aseman olemassaolo on taloudelliseen tietoon perustuva tosiasiakysymys, jonka selvittäminen edellyttää asianomaisten markkinoiden rakenteen ja toiminnan analysointia. Tämän analyysin tulee perustua kulloisenkin tarkastelun kohteena olevan ajankohdan olosuhteisiin. Määräävän markkina-aseman olemassaoloa ei voida tulevaisuuteen nähden sitovasti ratkaista tietyssä tapauksessa.¹¹

Kaukolämpötoimialalla alueellisen tai paikallisen kaukolämpötoimijan vahva markkina-asema, sekä verkkoon liittyneiden asiakkaiden osalta että alueen lämmitysmarkkinoita kokonaisuutena tarkastellen, on kilpailuviranomaisten taholta usein otettu kilpailuoikeudellisen arvioinnin lähtökohdaksi. Tämä otetaan erityisesti huomioon, jos olosuhteet eivät ole olennaisesti muuttuneet aiemmasta tarkastelusta.

4.5 Lämmitysmarkkinoiden tulevaisuuden kehityssuuntia

Kaukolämmön kohtaamaa kilpailupainetta muiden lämmitysmuotojen taholta nyt ja lähitulevaisuudessa sekä kaukolämpötoimijoiden kilpailukykyä on tarkasteltu erityisesti vuonna 2011 työ- ja elinkeinoministeriölle ja Energiategollisuudelle laaditussa selvityksessä. Tämän selvityksen keskeisimpiä johtopäätöksiä on kilpailutilanteen kiristyminen lämmitysmarkkinoilla tulevaisuudessa. Kaukolämpö kohtaa kilpailua erityisesti maalämmön, ilma-vesilämpöpumppujen, pellettilämmityksen ja erilaisten hybridiratkaisujen sekä suoran sähkölämmityksen ja öljy- ja kaasulämmityksen taholta. Erityisesti maalämpö arvioidaan selvityksissä kilpailukykyiseksi vaihtoehdoksi sekä uusille asiakkaille että kaukolämmön vanhoille asiakkaille maalämmön tarvitsemien investointien takaisinmaksuajojen laskiessa joillain korkeamman hintatason kaukolämpöalueilla jo alle 15 vuoden.¹²

Kaukolämpö saattaa menettää myös nykyisiä asiakkaitaan muille lämmitysmuodoille. Toisaalta selvityksissä on arvioitu kaukolämmölle voivan siirtyä uusia asiakkaita uudiskohteiden ohella öljy- ja kaasulämmitteisistä kohteista.¹³ Eri lämmitysmuotojen välisellä kilpailulla ei tarkoiteta pelkkää lämmitysmuodon vaihtamista kokonaan, vaan esimerkiksi maalämpöpumpun hankkimista pääasialliseksi lämmönlähteeksi ja kaukolämmön käyttöä vain täydentävänä ratkaisuna (hybridiratkaisu).¹⁴ Kilpailua käydään nykytilassa niin pienkohteiden, kokonaisten uusien asuinalueiden kuin suurten erilliskohteiden osalta.

¹¹ Markkinaoikeuden päätös MAO:127/II/02 ja esimerkiksi Unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisu T-125/97, *Coca-Cola v. komissio*, kohta 82.

¹² Pöry Management Consulting Oy: Kaukolämmön asema Suomen energiajärjestelmässä tulevaisuudessa, Työ- ja elinkeinoministeriö ja Energiategollisuus ry, loppuraportti 26. elokuuta 2011. s. 36, 54–55.

¹³ Pöry Management Consulting Oy: Kaukolämmön asema Suomen energiajärjestelmässä tulevaisuudessa. Loppuraportti 26. elokuuta 2011. s. 36, 54–55.

¹⁴ ÅF Consulting Oy: Kaukolämmön hinnoittelun nykytila ja tulevaisuuden mahdollisuudet. Loppuraportti, joulukuu 2012. s. 23-25.

Esimerkki

Merkittävänä esimerkkinä voidaan esittää IKEA-tavaratalot, joista nykyisin Tampereella ja Raisiossa käytössä on maalämpö.¹⁵ Julkisten tietojen mukaan IKEA harkitsee siirtymistä maalämpöön myös Espoossa ja Vantaalla ennen vuotta 2020.¹⁶

Muita kaukolämpöalan keskeisiä arvioituja muutoksia ovat kaukolämpöenergian myynnin kasvun odotettu vähentyminen vuoteen 2030 mennessä energiatehokkuuden kasvamisen ja ilmaston lämpenemisen myötä. Muutokset edellyttävät kaukolämpötoimijalta kykyä ja tahtoa vastata muuttuvaan markkinatilanteeseen sekä kehittyä uusille lämmitysmarkkinoiden osa-alueille. Kiristynyt markkinaehtoinen kilpailu kaukolämmön, erilaisten lämpöpumppuratkaisujen, useamman lämmönlähteen yhdistävien hybridiratkaisujen ja mahdollisesti myös sähkölämmityksen välillä sekä kiinteistökohtaisten ratkaisujen nopea teknologinen kehitys leimaavat uutta toimintaympäristöä. Selvityksissä kehoitetaan kaukolämpötoimijoita aktiivisesti etsimään keinoja kilpailukykyä parantamiseksi tuotantorakenteen kehittämisen, uusien tuotteiden ja hinnoittelun avulla. Myös muiden seikkojen kuin kannattavuustekijöiden (luotettavuus, ympäristökäsitteet, imago) merkityksen arvioidaan kasvavan lämmitystapavalinnoissa ja siten myös kilpailutekijänä.¹⁷ Kaukolämpötoimiala toteuttaa uutta kaukolämpöalan strategiaa tuleviin toimintaympäristön muutoksiin vastaamiseksi.¹⁸

¹⁵ Ikean tiedote 23.1.2013: *"IKEA tähtää energiaomavaraisuuteen"*,
http://www.ikea.com/fi/fi/about_ikea/newsitem/FY13_raisio_maalampo

¹⁶ <http://www.rakennuslehti.fi/uutiset/energiatehokkuus/30491.html>

¹⁷ Pöry Management Consulting Oy: Kaukolämmön asema Suomen energiajärjestelmässä tulevaisuudessa, Työ- ja elinkeinoministeriö ja Energiateollisuus ry, Loppuraportti 26. elokuuta 2011. s. 36, 54–55.

¹⁸ Energiateollisuus ry: Kaukolämpöalan strategia, 2013.

5 MÄÄRÄÄVÄN MARKKINA-ASEMAN VÄÄRINKÄYTÖN VALVONTA

5.1 Määräävän markkina-aseman väärinkäytön kieltö

Määräävä markkina-asema itsessään ei ole kilpailusäännöissä kielletty. Määräävässä markkina-asemassa oleva toimija voi kilpailla markkinoilla ja kehittää omaa liiketoimintaansa. Määräävässä markkina-asemassa oleva toimija ei kuitenkaan saa syyllistyä asemansa väärinkäyttöön. Tämä kieltö asettaa tiettyjä rajoitteita määräävän markkina-aseman toimijalle.

Määräävässä markkina-asemassa katsotaan yleensä sallituksi suoritekilpailun keinot, jotka perustuvat yhtiön tarjoaman hyödykkeen paremmuuteen verrattuna kilpaileviin vaihtoehtoihin. Määräävän markkina-aseman toimijoiden keskeiset kilpailukeinot liittyvätkin yleensä suoritekilpailuun, joita ovat esimerkiksi tuotteiden laatu ja palveluiden monipuolisuus.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan määräävässä markkina-asemassa olevalla yrityksellä on erityinen velvollisuus olla toiminnallaan rajoittamatta toimivaa ja vääristymätöntä kilpailua markkinoilla. Määräävässä markkina-asemassa olevan toimijan tulee käyttää markkinavoimaansa kohtuullisesti.¹⁹ Määräävässä markkina-asemassa olevat toimijat eivät välttämättä pysty käyttämään kaikkia samoja toimintatapoja, joita esimerkiksi kilpailijat ilman vastaavaa markkina-asemaa käyttävät samoilla markkinoilla.

Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö ilmenee yleensä joko 1) kohtuuttomien tai syrjivien ehtojen asettamisena asiakkaille tai muille sopimusosapuoleille (eli näiden tahojen hyväksikäyttönä) 2) kilpailijoiden sulkemisena markkinoiden ulkopuolelle tai näiden toiminnan vaikeuttamisena kilpailulle ja siten kuluttajille haitallisina vaikutuksina (kilpailunvastainen markkinoiden sulkeminen eli poissuljentavaikutukset ja tätä kautta haitalliset vaikutukset kuluttajille).

Nykyisin väärinkäyttöarvioinnissa korostetaan asianomaisten yritysten toiminnan todennäköisiä vaikutuksia kilpailuprosessiin kokonaisuutena sekä kuluttajien asemaan. Väärinkäyttönä pidetään erityisesti sellaista käyttäytymistä, joka kuluttajien tai muiden asiakkaiden vahingoksi estää markkinoilla vielä olemassa olevan kilpailuasteen säilymisen tai tämän kilpailun kehittymisen, koska määräävässä asemassa oleva elinkeinonharjoittaja käyttää muita kuin normaalissa kilpailussa käytettäviä keinoja.²⁰ Menettelytapojen todellisiin taloudellisten vaikutusten arviointiin perustuva tarkastelutapa on vahvistettu myös tuoreessa kotimaisessa oikeuskäytännössä.²¹

Nykyinen oikeuskäytäntö ja viranomaisten käytäntö korostavat siten menettelytavan taloudellisiin vaikutuksiin perustuvaa tapauskohtaista arviointia. Lisäksi väärinkäytön arvioinnissa voidaan kiinnittää huomioita toimenpiteen tai menettelyn keinotekoisuuteen ja siihen, mitkä ovat toimenpiteen taustalla vaikuttavat motiivit ja tarkoitukset.

¹⁹ Asia C-209/10, *Post Danmark A/S vastaan Konkurrenserådet*, kohdat 23–24.

²⁰ Asia C-209/10 P, *Post Danmark*, kohta 24.

²¹ Markkinaoikeuden päätös dnro 458/12/KR ja 36/13/KR, *Kilpailu- ja kuluttajavirasto > Valio Oy*, 26.6.2014 (ei lainvoimainen).

5.2 Markkinavoiman hyväksikäyttö

Menettelytavat, jotka perustuvat suoraan asiakkaiden hyväksikäyttöön, voidaan katsoa määräävän markkina-aseman väärinkäytöksi. Kilpailuviranomaiset puuttuvat tällaiseen menettelytapaan erityisesti silloin, kun kuluttajansuojaa ja sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ei muuten voida varmistaa riittävästi.²² Puhtaaksi markkinavoiman hyväksikäytöksi katsottavia menettelytapoja saattavat olla kohtuuttoman korkean hinnoittelun ohella esimerkiksi tietyt hintasyrjinnäksi katsottavat menettelytavat.

Markkinavoiman hyväksikäyttöön liittyvistä monitahoisista taloustieteellisistä kysymyksistä huolimatta asiakkaiden tai muiden sopimuskumppaneiden hyväksikäytöllä väärinkäyttömuotona voi olla käytännössä korostunut merkitys kaukolämpötoimialalla.²³ Hyväksikäytön arvioinnissa voi tulla huomioitavaksi myös määräävän markkina-aseman toimijan markkinavoiman aste. Hyväksikäytön negatiiviset vaikutukset ovat sitä todennäköisempiä mitä vahvemmassa markkina-asemassa kyseessä oleva toimija on.

5.3 Kilpailunvastainen markkinoiden sulkeminen

Viranomaiset puuttuvat nykyisin ensisijaisesti niihin menettelytapoihin, joilla määräävässä asemassa olevat yritykset estävät tehokasta kilpailua sulkemalla kilpailijansa markkinoilta kilpailunvastaisesti. Tällaisilla menettelytavoilla katsotaan olevan haitallinen vaikutus asiakkaisiin, koska suljettuaan kilpailijansa markkinoilta määräävässä asemassa oleva yritys voi kannattavasti korottaa hintoja asiakkaiden vahingoksi. Kilpailunvastainen markkinoiden sulkeminen on käsillä silloin, kun todellisten tai mahdollisten kilpailijoiden tehokas markkinoille pääsy tai laajentuminen markkinoilla vaikeutuu tai estyy määräävässä asemassa olevan yrityksen menettelytavan johdosta.²⁴ Tässä arvioinnissa korostuu menettelyn tosiasialliset vaikutukset markkinoilla ja taloustieteellinen arviointi.

Arvioinnissa huomioidaan muun muassa todellisista ja potentiaalisista kilpailijoista sekä asiakkaiden neuvotteluvoimasta aiheutuva kilpailupaine, määräävässä asemassa olevan yrityksen tai yritysten toiminnan tarkka luonne ja kyseessä olevan menettelyn mah-

²² Komission tiedonanto — Ohjeita komission ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista sovellettaessa EY:n perustamissopimuksen 82 artiklaa yritysten määräävän aseman väärinkäyttöön perustuvaan markkinoiden sulkemiseen (2009/C 45/02). Kohta 7.

²³ Kirjallisuudessa esitettyjen näkemysten mukaan kohtuutonta hinnoittelua (ja muuta markkinavoiman hyväksikäyttöä) tulisi tutkia ja siihen mahdollisesti puuttua ensisijaisesti vain sellaisilla toimialoilla, joilla esimerkiksi on merkittäviä ja pysyviä alalle tulon esteitä ja joilla mahdollisuudet kilpailun kehittymiseen sekä asiakkaiden mahdollisuudet vaihtaa vaihtoehtoiseen toimittajaan ovat hyvin rajalliset, määräävässä markkina-asemassa olevalla toimijalla on erittäin vahva tai jopa monopolia lähestyvä markkina-asema, mahdollisuudet markkinamekanismin kautta tapahtuvaan tilanteen korjautumiseen ovat epätodennäköiset ja joilla menettelyjä ei valvo sektorikohtainen erityissäätelyviranomainen. Ks. esim. Motta, Massimo - de Streel, Alexandre: *Excessive Pricing in Competition Law: Never Say Never?* ja Lyons, Bruce: *The Paradox of the Exclusion of of Exploitative Abuse* (teoksessa *The Pros and Cons of High Prices*, Konkurrenssverket, 2007); asiaa koskevasta yleiskirjallisuudesta esim. O'Donoghue, Robert - Padilla, Jorge: *The Law and Economics of Article 102 TFEU*. Hart Publishing 2013, s. 766-776, Leivo, Kirsi - Leivo, Timo - Huimala, Hannele - Huimala, Mikko: *EU:n ja Suomen kilpailuoikeus*. Talentum, Helsinki 2012, s. 756-757.

²⁴ Komission tiedonanto — Ohjeita komission ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista sovellettaessa EY:n perustamissopimuksen 82 artiklaa yritysten määräävän aseman väärinkäyttöön perustuvaan markkinoiden sulkemiseen (2009/C 45/02). Kohta 18.

dollinen objektiivinen välttämättömyys ja siitä saatavat tehokkuusedut.²⁵ Kaukolämpöliiketoiminnassa tämä lähestymistapa merkitsee esimerkiksi sen arviointia tapauskohtaisesti, sulkeeko tietty menettely markkinoilta kilpailevia lämmitysmuotoja kuluttajien tai muiden asiakkaiden haitaksi. Tällöin väärinkäyttökieltoa sovelletaan erityisesti menettelyihin, joilla määräävässä markkina-asetmassa oleva kaukolämpötoimija sulki markkinoilta kilpailijoita muilla keinoin kuin kilpailemalla tuotteidensa tai palveluidensa ansiolla.²⁶

Arvioinnissa on huomioitava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kaikki markkinoilta syrjäyttäminen ei välttämättä rajoita kilpailua, vaan hintojen, valikoiman, laadun tai innovaatioiden suhteen kuluttajille tai muille asiakkaille vähemmän taloudellisia hyötyjä tarjoavat elinkeinonharjoittajat saattavat sulkeutua pois markkinoilta ilman, että kyseessä on väärinkäyttöksi katsottava menettelytapa. Toisaalta määräävässä markkina-asetmassa olevalla elinkeinonharjoittajalla on kuitenkin erityinen velvollisuus olla toiminnallaan rajoittamatta toimivaa ja vääristymätöntä kilpailua.²⁷

Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä arvioidessaan markkinoita sulkevan lähestymistavan perusteella on osoitettava, että menettelyllä on joko tosiasiallisia tai ainakin mahdollisia kilpailulle haitallisia vaikutuksia. Tietyissä väärinkäyttötyypeissä kuitenkin elinkeinonharjoittajan mahdolliselle tarkoitukselle rajoittaa kilpailua voidaan antaa merkitystä.²⁸

5.4 Tyypillisiä väärinkäyttömuotoja

5.4.1 Väärinkäyttöä koskeva sääntely

Määräävän markkina-aseman kiellettyä väärinkäyttöä voi kilpailulain 7 §:n mukaan olla erityisesti (lista ei ole tyhjentävä, vaan väärinkäyttö voi käsittää muitakin menettelytapoja ja väärinkäytön arviointi on aina tapauskohtaista):

- kohtuuttoman korkeiden tai alhaisten hintojen asettaminen taikka kohtuuttomien sopimusehtojen käyttäminen;
- syrjivät menettelytavat;
- tietynlaisten kilpailua rajoittavien alennus- tai hyvityskäytäntöjen soveltaminen, esimerkiksi uskollisuus- ja tavoitealennukset;

²⁵ Komission ohjeistus ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista sovellettaessa EY:n perustamissopimuksen 82 artiklaa yritysten määräävän aseman väärinkäyttöön perustuvaan markkinoiden sulkemiseen (2009/C 45/02), esim. kohdat 12, 20 ja 28–31.

²⁶ Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ratkaisukäytännössään todennut kilpailun vastaisen markkinoiden sulkemisen eli pois-suljennan kattavan sellaiset määräävässä asemassa olevan yrityksen menettelytavat, joilla pyritään estämään uuden kilpailijan tulo markkinoille, olemassa olevan kilpailijan kasvu tai poistamaan kilpailija kokonaan markkinoilta. Kilpailuviraston määräys lopettaa kilpailunrajoitus ja esitys markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämiseksi, dnro 478/14/2010, 20.12.2012, kohta 211.

²⁷ Asia C-209/10, *Post Danmark A/S vastaan Konkurrenserådet*, 27.3.2012, kohdat 23–24.

²⁸ Tällainen väärinkäyttötyyppi on esimerkiksi saalistushinnoittelu, jossa eri sovellettavien kustannustasojen kattamista ja niiden merkitystä arviotaessa voidaan antaa merkitystä sille, mikäli elinkeinonharjoittajan sisäisistä suunnittelusiakirjoista on todettavissa sen tarkoitus hinnoittelullaan sulkea kilpailijat markkinoilta.

- tuotteiden tai palveluiden sitominen toisiinsa kilpailua rajoittavasti; ja
- liikesuhteesta pidättäytyminen ilman asiallista syytä.

Oikeuskäytännössä on vahvistettu useita erilaisia menettelytapoja, jotka tyypillisesti voidaan katsoa väärinkäytöksi. Tällaisia ovat muun muassa asiakkaisiin kohdistuva hintasyrjintä, saalistushinnoittelu ja tietynlaiset kilpailua rajoittavat alennuskäytännöt. Tyypillisiä väärinkäyttömuotoja käsitellään tässä selvityksessä pääasiallisesti niiden muotoon perustuen.

5.4.2 Kohtuuttoman korkea hinnoittelu

Kohtuuttoman korkeata hinnoittelua tai myytävän tuotteen arvon ja pyydetyn hinnan voimakasta epäsuhtaa pidetään määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä. Käytännössä on kuitenkin vaikea arvioida tuotteen "kohtuullista" hintaa. Kilpailusääntöjen soveltuminen kohtuuttomaan hinnoitteluun rajoittuu poikkeuksellisiin tapauksiin, joissa hinnoittelussa olisi havaittavissa selkeitä ylilyöntejä.²⁹

5.4.3 Hintasyrjintä

Hintasyrjinnällä tarkoitetaan samanlaisten kauppakumppaneiden kohtelemista toisistaan poikkeavalla tavalla ilman kustannusperusteista tai muuta kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävää syytä.³⁰ Muut syyt voivat liittyä esimerkiksi tuotteiden ominaisuuksiin tai toiminnallisuuteen sekä kaupallisiin olosuhteisiin tai asiayhteyteen.³¹ Syrjintä saattaa olla käsilä silloin, jos samasta palvelusta tai tuotteesta peritään keskenään samanlaisilta asiakailta eri hintaa tai vaihtoehtoisesti jos erilaisilta asiakailta peritään samaa hintaa kyseisestä palvelusta tai tuotteesta. Yleensä hintasyrjintään puuttuminen edellyttää myös sitä, että sillä tulisi olla markkinoita kilpailun vastaisesti sulkevia vaikutuksia, mutta hintasyrjintää voidaan arvioida myös pelkästään asiakkaiden hyväksikäytön näkökulmasta.

Yleensä väärinkäytöksi katsottu hintasyrjintä on koskenut *elinkeinonharjoittaja-asemassa* olevia asiakkaita syrjiviä menettelyjä, joka puolestaan on vaikeuttanut näiden asiakkaiden mahdollisuuksia kilpailla markkinoilla. Myös pelkkään loppuasiakkaita ja erityisesti kuluttaja-asiakkaita syrjivään hinnoitteluun on mahdollista puuttua, mutta arviointitapaan ja hintasyrjinnän kiellon soveltamiseen saattaa vaikuttaa se, onko syrjinnän kohteena elinkeinonharjoittaja-asemassa oleva asiakas vai kuluttaja-asiakas.

Hinnoittelua eriyttäessä on suoritusten eroavaisuuden ohella olennaista tarkastella sitä, mitä tarkoitetaan käsitteillä erilainen ja samanlainen asiakas. Jakaminen erilaisten asiakkaiden kategorioihin perustuu pääasiallisesti eri asiakkaista toimittajalle aiheutuviin kustannuksiin sekä eri markkinoilla vallitseviin taloudellisiin ja kilpailullisiin olosuhteisiin³², jotka näkyvät esimerkiksi erilaisina kustannuksina.

²⁹ KKV:n tiedote 2 / 16.1.2012. Ks. esim. KKV:n päätös dnro 533/14.00.00/2010, 8.4.2013, kohdat 109–111.

³⁰ C-27/76, *United Brands v. komissio*, kohta 228, asia T-301/04, *Clearstream*.

³¹ Padilla - O'Donoghue teoksessaan *Law and Economics of Article 102 TFEU*, sivut 790-795.

³² Asia C-27/76, *United Brands v. komissio*.

5.4.4 Uskollisuus- ja tavoitealennukset

Uskollisuus- ja tavoitealennusten sekä sitovien alennusten (esim. alennusten myöntäminen kokonaisostojen perusteella) on toistuvasti katsottu olevan määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Eri alennuskäytäntöjen arviointitapa perustuu nykyisin ensisijaisesti niiden mahdollisiin markkinoita kilpailevilta toimijoilta sulkeviin vaikutuksiin.

Uskollisuusalennukset rohkaisevat asiakkaita ostamaan vain tai suurimmaksi osaksi määräävässä markkina-asemassa olevalta toimittajalta. Uskollisuusalennus annetaan ostojen keskittämisen perusteella ja alennus riippuu yleensä siitä, tekeekö asiakas kaikki tai suurimman osan hankinnoistaan määräävässä markkina-asemassa olevalta yhtiöltä. Tavoitealennukset sidotaan yleensä asiakaskohtaiseen osto- tai myyntitavoitteeseen, joka tyypillisesti perustuu esimerkiksi edellisen vuoden ostoihin.

5.4.5 Sidonta ja niputtaminen

Sidonnalla ja niputtamisella tarkoitetaan sopimuksen tekemisen ehdollistamista sellaisiin vaatimuksiin, joilla ei ole luonnollista yhteyttä sopimuksen kohteeseen. Sidonnan ja niputtamisen arviointitapa perustuu nykyisin ensisijaisesti niiden mahdollisiin markkinoita kilpailevilta lämmöntuottajilta sulkeviin vaikutuksiin.

Sidonnasta on kyse, kun toimittaja esimerkiksi myy määräävän markkina-aseman (sitovan) tuotteen tai palvelun ainoastaan, jos asiakas ostaa myös toisen tuotteen tai palvelun (sidottu tuote tai palvelu), jonka osalta yhtiöllä ei ole määräävää markkina-asemaa. Niputtamisessa tuotteet tai palvelut (esimerkiksi kaukolämpö) voivat olla joko saatavissa ainoastaan yhdessä tai siten, että yksittäin myytävien tuotteiden tai palvelujen yhteenlaskettu hinta on korkeampi kuin niputettuina myytyjen tuotteiden tai palvelujen yhteishinta (pakettialennus). Sidonta ja niputus voidaan toteuttaa varsinaisen sopimusehdon ohella myös sellaisella hinnoittelulla, jolla on tätä vastaava vaikutus, tai teknistä yhteensopivuutta rajoittamalla.

Sidonta ja niputus voivat olla ongelmallisia, mikäli sidotut tai kytketyt tuotteet ovat selvästi erillisiä tuotteita ja asiakas normaaleissa olosuhteissa ostaisi tuotteet erikseen ja tällä menettelyllä olisi muita toimijoita markkinoilta sulkevia vaikutuksia. Yleensä tässä huomioidaan se, onko markkinoilla toimijoita, jotka tarjoavat kyseisiä palveluita tai palveluita erillisinä muista tuotteista ja palveluista.

5.4.6 Saalistushinnoittelu

Saalistushinnoittelulla tarkoitetaan menettelyä, jossa kilpailevia elinkeinonharjoittajia pyritään sulkemaan pois markkinoilta hinnoittelemalla tuotteita alle tuotantokustannusten. Saalistushinnoittelun arvioinnissa käytettävien kustannusten arviointi voi olla monimutkaista. Lähtökohtana oikeuskäytännön mukaan on, että keskimääräiset vältettävissä olevat kustannukset alittava hinnoittelu tarkoittaa väärinkäyttöä, koska jokainen myyntitapahtuma tuottaa tappiota eikä menettelyllä tällöin voisi olla muita tarkoituksia kuin syrjäyttää kilpailijat markkinoilta. Tämän tason ylittävä, mutta *keskimääräiset kokonais-*

kustannukset alittava hinnoittelu (sisältäen sekä kiinteät että muuttuvat kustannukset) edellyttää muuta näyttöä poissulkevasta strategiasta.³³

Ristiinsubventointi voidaan lukea usein osaksi saalistushinnoittelua. Tässä menettelyssä elinkeinonharjoittaja kattaa yhdellä markkinalla tapahtuvan liiketoiminnan kustannuksia toisella markkinalla tapahtuvan liiketoiminnan avulla. Näin ollen se subventoi ne markkinat, joilla sillä ei ole määräävää asemaa, voitoilla niiltä markkinoilta, joilla sillä on määräävä asema. Menettely voi tapahtua esimerkiksi kattamalla kilpaillun markkinan kiinteitä kustannuksia niillä tuloilla, joita elinkeinonharjoittaja on saavuttanut markkinoilta, joilla se on määräävässä markkina-asemassa.³⁴ Määräävässä markkina-asemassa olevalle yhtiölle ristisubventointi ei ole sallittua, mikäli menettelyn avulla kilpailunvastaisesti suljetaan markkinoita.

5.4.7 Liikesuhteesta pidättäytyminen ilman asiallista syytä

Määräävässä asemassa olevalla elinkeinonharjoittajalla on rajoitettu sopimuksentekovelvollisuus ja se ei saa kieltäytyä sopimuksesta ilman asiallista syytä. Asiallisia syitä voivat olla esimerkiksi asiakkaan maksukyvyttömyys tai kapasiteettiongelma. Liikesuhteesta pidättäytyminen voi ilmetä paitsi suorana kieltäytymisenä, myös hinnoitteluna tai sopimusehtoina, joiden osalta tiedetään, ettei vastapuoli voi niihin suostua. Arvioinnissa on myös eroa riippuen siitä, onko kyseessä asiakkaaksi haluava taho, toimitusten katkaiseminen suhteessa vanhaan asiakkaaseen tai niiden epääminen kilpailevalta taholta. Puuttumiskynnys liikesuhteesta pidättäytymiseen on korkealla, mutta tällä väärinkäyttömuodolla on korostuneempi merkitys infrastruktuurin käyttöön perustuvilla toimialoilla.

5.5 Oikeutusperusteet

Vaikka tietty menettely voitaisiin katsoa määräävän markkina-aseman väärinkäytöksi, sen käyttö voidaan perustella ja oikeuttaa kilpailuun vastaamisella, tehokkuusperusteluilta tai menettelyn objektiivisella välttämättömyydellä. Näyttötaakka näiden puolustusten täyttymisedellytysten käsillä olosta on määräävässä asemassa olevalla elinkeinonharjoittajalla.³⁵ Käytännössä näiden edellytysten käsillä olo on arvioitava huolellisesti etukäteen.

Kilpailuun vastaamisen oikeus on vahvistettu vakiintuneessa oikeuskäytännössä. Määräävässä markkina-asemassa olevalla yrityksellä on kohtuullisessa määrin mahdollisuus toteuttaa sen liiketoiminnallisten intressien suojaamiseksi aiheelliseksi katsomiaan toimenpiteitä silloin, kun sen intressit ovat uhattuna.³⁶ Tällaisen menettelyn nimenomaisena tarkoituksena ei voi olla määräävän aseman vahvistaminen ja sen väärinkäyttö.³⁷

Tarve kilpailuun vastaamiseen saattaa syntyä esimerkiksi tilanteessa, jossa kilpailija tekee pitkäaikaiselle asiakkaalle tarjouksen. Määräävässä asemassa olevalla toimijalla tu-

³³ C-62/86, *AKZO Chemie BV v. komissio*, kohdat 71–72.

³⁴ Ks. esim. Kilpailuviraston päätös Dno 785/61/96, 16.6.1997.

³⁵ Asia C-209/10 P, *Post Danmark vastaan Konkurrençerådet*, kohdat 40–41 ja siellä viitattu Euroopan unionin tuomioistuimen aiempi oikeuskäytäntö.

³⁶ Esim. asia C-202/07 P, *France Télécom*, kohta 46.

³⁷ Asia C-202/07 P, *France Télécom SA vastaan Euroopan yhteisöjen komissio*, 2.4.2009, kohta 46.

lee olla oikeus vastata tällaiseen tarjoukseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa, kuin on välttämätöntä sen intressien suojaamiseksi, ts. olemassa olevien asiakassuhteiden ylläpitämiseksi. Määräävässä asemassa oleva toimija ei voi kuitenkaan kaikissa tilanteissa vastata kilpailuun ja vastaamisessa on kyse väärinkäytöstä, jos kyse ei ole vain omien etujen suojaamisesta vaan hintoihin mukautumisen tarkoitus on määräävän aseman vahvistaminen ja väärinkäyttö.³⁸ Kilpailuun vastaamisen tulisi aina olla puolustava toimenpide, eikä tarkoitettu määräävän markkina-aseman vahvistamiseksi. Kilpailuun vastaamisen soveltamisedellytykset tulee aina arvioida tapauskohtaisesti.

Tehokkuusperustelujen täytyessä määräävässä markkina-asemassa oleva yritys voi oikeuttaa määräävän aseman väärinkäytöksi katsottavan menettelynsä sellaisissa tapauksissa, joissa menettelystä seuraa kuluttajia hyödyttävää taloudellista tehokkuutta, jonka painoarvo on merkittävämpi kuin menettelyn haitallisten vaikutusten. Kilpailuviranomaisten ja Euroopan unionin tuomioistuimen vahvistamien arviointiperiaatteiden mukaan tehokkuuspuolustuksen neljän arviointikriteerin tulee täytyä samanaikaisesti, jotta siihen voidaan tehokkaasti vedota.³⁹ Tehokkuusperusteluihin vetoavalla kaukolämpötoimijalla on näyttöä näiden neljän edellytyksen täytymisestä.

Menettelyn objektiivisen välttämättömyyden perusteella väärinkäyttökiellon vastainen menettely voi tietyissä tapauksissa olla oikeutettua. Objektiivisesti välttämätön peruste voi liittyä esimerkiksi terveyssyihin, turvallisuuteen tai muihin vastaaviin tuotteen luonteesta johtuviin syihin. Perusteen objektiivisuus ja oikeasuhtaisuus tulee määrittellä yrityksen ulkopuolisten tekijöiden perusteella; yritys ei voi perustaa määrittelyä vain omiin näkökohtiinsa. Käytännössä objektiivinen välttämättömyys todennäköisesti täyttyy vain harvoissa yksittäistapauksissa.

5.6 Kaukolämpötoimijan liiketoiminnan kehittämisen kannalta keskeisiä väärinkäyttökysymyksiä

5.6.1 Väärinkäyttökiellon soveltaminen kaukolämpötoimijoihin

Kaukolämpötoimijan ollessa määräävässä markkina-asemassa sen tietyt menettelytavat tai toimintamallit saatetaan katsoa väärinkäytöksi joko poissuljentavaikutusten tai asiakkaiden ja muiden sopimuskumppaneiden hyväksikäytön perusteella. Toimialaa koskevien selvitysten perusteella kilpailu lämmitysmarkkinoilla vaihtoehtoisten lämmitysmuotojen välillä on lisääntynyt ja tulee kiristymään tulevaisuudessa. Tämä koskee erityisesti uusia asuinalueita.⁴⁰ Viranomaisten aikaisemmassa päätöskäytännössä on korostettu

³⁸ Asia T-340/03, *France Telecom*, kohta 187, asia C-202/07 P, *France Telecom SA v. komissio*, kohdat 41–49.

³⁹ Ks. asia C-209/10 P, *Post Danmark A/S vastaan Konkurrenserådet*, kohta 42:

- 1) tehokkuusedut neutralisoivat kilpailulle ja kuluttajien eduille kyseisillä markkinoilla todennäköisesti aiheutuvat haitalliset vaikutukset;
- 2) tehokkuusedut on saavutettu tai voidaan saavuttaa kyseisen toiminnan avulla;
- 3) toiminta on välttämätöntä tehokkuusetujen saavuttamiseksi; ja
- 4) toiminnalla ei poisteta toimivaa kilpailua hävittämällä kaikki tosiasiallisen tai potentiaalisen kilpailun olemassa olevat lähteet tai suurin osa niistä.

⁴⁰ Pöry Management Consulting Oy: Kaukolämmön asema Suomen energijärjestelmässä tulevaisuudessa. Työ- ja elinkeinoministeriö ja Energiategollisuus ry. Loppuraportti 26.8.2011, s. 35–36, 53–55.

liittymisvaiheen kilpailun merkitystä myös jo verkkoon liittyneiden asiakkaiden kannalta. Kilpailu verkkoon liittyneiden asiakkaiden osalta on todennäköisesti rajallisempaa, vaikka kaukolämpöverkosta irtautumisia kilpailevan lämmitysmuodon asiakkaaksi onkin tapahtunut.

Erityisesti verkkoon liittyneiden asiakkaiden osalta hyväksikäytön arviointi voi korostua ja tietyllä menettelytavalla tai toimintamallilla voi olla pelkästään kaukolämpötoimijan olemassa oleviin asiakkaisiin kohdistuvia vaikutuksia. Lämmitysmuotojen välinen kilpailu lämmitysmarkkinoilla on kuitenkin lisääntynyt ja mahdollisilla poissuljentavaikutuksilla on yhä korostuneempi merkitys arvioitaessa kaukolämpötoimijan menettelytapoja ja toimintamalleja. Lisäksi menettelytavoilla ja toimintamalleilla voi olla sekä hyväksikäyttöön liittyviä piirteitä että poissuljentavaikutuksia, vaikka menettely kohdistuisikin varsinaisesti vain joko uusiin tai vanhoihin asiakkaisiin.

Kaukolämpötoimijoiden kohdalla erityistä huomiota onkin kiinnitettävä esimerkiksi asiakkaiden syrjintään tai asiakkaiden hyväksikäyttöön kohtuuttomien ehtojen muodossa. Määräävän markkina-aseman kaukolämpötoimijan on siten lähtökohtaisesti huomioitava toiminnassaan tasapuolisuus ja syrjimättömyys sekä toimittava siten, ettei se muuten rajoita tai estä kilpailua markkinoilla.

5.6.2 Keskeisiä väärinkäyttömuotoja liiketoiminnan kehittämisen kannalta

Kaukolämpötoimijan hinnoittelun kehittämisessä huomioitavaksi tulevat ensinnäkin hintasyrjintään liittyvät väärinkäyttökysymykset, samoin kuin kohtuuttoman korkeaan hinnoitteluun ja alihinnoitteluun liittyvät kysymykset.

Hintasyrjintää on käsitelty tarkemmin edellä kohdassa 5.4.3 ja hintojen mahdollisessa eriyttämisessä kaukolämpötoimijoiden tulee kiinnittää huomioita siihen, milloin asiakkaat voidaan katsoa samanlaisiksi tai erilaisiksi.

Asiakkaiden jako eri asiakasryhmiin voi perustua useaan eri seikkaan toimialasta ja sille tyypillisestä kustannusrakenteesta riippuen.⁴¹

Esimerkki

Kaukolämpötoimijoiden yleisesti käyttämä jako asiakasryhmiin lämmitettävän kohteen tyyppin ja rakennustilavuuden (omakoti-, rivi-, pienkerros-, kerrostalot jne.) mukaan on eräs tapa toteuttaa hinnoittelun eriyttäminen.

Asiakkaita voi olla perusteltua jakaa eri asiakasryhmiin näiden omistamien tai hallitsemien rakennustyyppien perusteella ja periä eri ryhmiltä erisuuruisia liittymis- ja perusmaksuja. Tällöin tulee kuitenkin pystyä osoittamaan esimerkiksi kustannuksiin perustuvat erot näiden asiakkaiden välillä.

⁴¹ Vertailun vuoksi myös korostuneen monopolistisessa sähköverkkotoiminnassa erikokoisten ja -tyyppisten asiakkaiden välillä jakelumaksut voivat myös vaihdella, mutta saman ryhmän sisällä tulee olla sama hinnoittelu. Verkkopalvelujen ehdot voivat vaihdella erikokoisten tai -tyyppisten käyttäjien välillä ja luokittelu voi perustua esimerkiksi sulakkeen koon. Ks. sähkömarkkinalaki (588/2013) 18 ja 24 § ja HE 20/2013 vp. s. 77–78, 82.

Krogerus

Eri asiakasryhmiltä perittävien maksujen ja niiden välisten hintaerojen tulee olla perusteltavissa, yleensä eri asiakasryhmien palvelemisesta aiheutuville erilaisilla kustannuksilla.⁴² Muut perusteet hintojen eriyttämiselle voivat liittyä muun muassa tarjottavien tuotteiden ominaisuuksiin ja toiminnallisuuteen sekä kunkin tapauksen kaupallisiin ominaispiirteisiin. Tuotteiden ominaisuuksien osalta voidaan kiinnittää huomioita esimerkiksi siihen, ovatko tuotteet asiakkaiden kannalta keskenään korvaavia ja vaihdettavissa olevia.

Hintasyrjinnän kieltö ei kuitenkaan tarkoita kustannusvastaavuuden aukotonta selvittämistä kunkin tuotteen, palvelun, asiakkaan tai asiakasryhmän osalta. Kilpailuviranomaisten tehtäviin ei kuulu tietyn hinnoittelujärjestelmän salliminen tai vahvistaminen yrityksen noudatettavaksi, vaan nimenomaan hintasyrjinnän kieltäminen. Kustannusvastaavuuteen on kiinnitetty huomiota, jos erityyppisten asiakkaiden perusmaksujen välinen hintaero on ollut huomattavasti suurempi kuin liittymismaksussa oleva vastaava hintaero.⁴³

Tapauskäytännössä on kuitenkin katsottu määräävässä markkina-asemassa olevan elinkeinonharjoittajan voivan käyttää myös keskimääräisiin kustannuksiin perustuvaa hinnoittelua, jossa jotkin asiakaskohtaiset kustannuserot jäävät huomioimatta. Tällainen hinnoittelu on hyväksyttävää, jos tarkkojen asiakaskohtaisten kustannuserojen laskenta vaatisi kyseiseltä elinkeinonharjoittajalta enemmän lisäresursseja kuin olisi säästettävissä asiakaskohtaisten hintojen tarkemman määrittelyn kautta.⁴⁴ *Yksittäistapauksellista diskriminointia* ei asiakasryhmäjakoa käytettäessä kuitenkaan voida välttää. Tapauskäytännön perusteella käyttäjiä ei kuitenkaan saisi diskriminoida *kiinteistön käyttötarkoituksen* perusteella (esimerkiksi vapaa-ajan asunto vai vakituiseen asumiseen tarkoitettu).⁴⁵

Kaukolämmön toimittamisen eriytetty hinnoittelu voi perustua joko asiakkaan kulutuksesta tai sijainnista johtuviin toimittajalle syntyviin kustannuseroihin. Kustannuserojen syy taas voi vaikuttaa siihen, miten toimija voi eriyttää hinnoitteluaan. Tuottomarginaalien eriyttäminen voi olla ongelmallista hinnoittelun eriyttämisen perustuesssa kustannuseroihin. Marginaalierot voivat kuitenkin olla muilla syillä, kuten asiakkaiden aiheuttamilla riskeillä, perusteltavissa.

Vastaavat hinnoitteluun liittyvät kysymykset voivat tulla huomioitavaksi myös palveluita tai palveluvalikoimaa kehitettäessä. Palveluiden kehittämisessä ja erityisesti niiden tuotteistamisessa sitomista ja niputtamista koskevat näkökulmat voivat nousta keskeiseen asemaan kilpailusääntöjen näkökulmasta. Tämä näkökulma voi liittyä suoraan esimerkiksi palveluiden yhdistämiseen esimerkiksi erilaisiksi palvelupaketeiksi, uusien tuotteiden hinnoitteluun tai palvelupakettien hinnoitteluun. Tätä näkökulmaa käsitellään erikseen kappaleessa 9.

⁴² Kilpailuviraston päätökset dno 346/61/93 ja 575/61/94, 23.8.1996, dno 737/61/99, 30.12.1999 ja dno 737/61/99, 30.12.1999.

⁴³ Kilpailuviraston päätös dno 346/61/93 ja 575/61/94, 23.8.1996.

⁴⁴ Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston ratkaisut asioissa dnro 233/61/95, 16.10.1997 ja dnro 307/61/2000, 20.9.2000.

⁴⁵ Kilpailuviraston päätös dno 737/61/99, 30.12.1999.

Krogerus

Yhteenveto

Kaukolämpötoimija voi eriyttää hinnoitteluaan määräävästä markkina-asemasta huolimatta. Hintojen eriyttämiselle tulee olla kuitenkin perusteltavissa oleva, yleensä erilaisista kustannuksista johtuva, syy. Vastaavasti erilaisista palveluista ja tuotteista voidaan periä keskenään erilaista hintaa asiakkailta.

Kustannuseroja voi aiheutua esimerkiksi asiakkaan kulutuksesta ja sijainnista sekä tarjottavien tuotteiden eroista. Jaottelu asiakaskategorioihin talon tyyppin ja tilavuuden perusteella voi olla yksi peruste eriyttää hinnoittelua.

KAUKOLÄMMÖN NYKYINEN TYYPILLINEN HINNOITTELMALLI

Kaukolämmön hinta muodostuu nykyisin tyypillisesti seuraavista eri maksuista⁴⁶:

1. Liittymismaksu

Liittymismaksu määräytyy usein asiakkaan sopimustehon mukaan. Liittymisen yhteydessä saatetaan periä normaalin johtopituuden ylittävältä osalta erillinen johtomaksu. Liittymismaksu on lähtökohtaisesti luonteeltaan kertaluonteinen erä.

2. Perus-/tehomaksu

Tehomaksu tai perusmaksu määräytyy asiakkaan tarvitseman tehon mukaan ja on verrannollinen tyypillisesti sopimustehoon (kW) tai sopimusvesivirtaan (m³/h).⁴⁷ Tehomaksulla katetaan kaukolämpötoimijan kiinteitä kustannuksia.

3. Energiamaksu

Energiamaksu määräytyy asiakkaan käyttämän lämpöenergian perusteella (€/MWh). Energiamaksulla katetaan lämmön tuottamisesta aiheutuvat muuttuvat kustannukset. Energiamaksu määräytyy lämmön hankintarakenteen mukaan ja siihen vaikuttavat muun ohella verot sekä päästökaupan kustannukset..

4. Mahdollinen kiertovesimaksu

Kaukolämpötoimijat saattavat periä asiakkailta lisäksi kiertovesimaksua (€/m³), joka perustuu laitteiston läpi virtaavan veden määrään.

Tyypillinen hinnoittelumalli ei rajaa kaukolämpötoimijan hinnoittelumahdollisuuksia ja toimijoilla on nykyiselläänkin käytössä erilaisia hinnoittelumalleja.

⁴⁶ ÅF Consulting Oy: Kaukolämmön hinnoittelun nykytila ja tulevaisuuden mahdollisuudet. Loppuraportti, joulukuu 2012. s. 8-11.

⁴⁷ Energiateollisuus ry: Kaukolämmön hinta pähkinänkuoressa, 25.4.2012. s. 2. Saatavilla http://energia.fi/sites/default/files/et_kaukol_hinta_esite_160911.pdf Sopimusteho ja -vesivirta ovat teknisiä arvoja, joista sopimusteho tarkoittaa asiakkaan käyttöön varattua suurinta lämmityksen, ilmanvaihdon ja lämpimän käyttövedon edellyttämää lämpötehoa. Sopimusteho mitoitetaan asiakkaan maksimikulutuksen mukaan, sillä kaukolämpötoimijan tulee kyetä varmistamaan mitoitettun tehon mukainen toimitus kaikkina mahdollisina aikoina. Sopimusvesivirta lasketaan teho- tarpeesta huomioiden asiakaslaitteistossa tapahtuva kaukolämpöveden jäähdyttymä eli tulo- ja paluulämpötilojen erotus.

7 LÄMMITYSMUODON VALINTAVAIHEEN MAHDOLLISUUDET JA SIIHEN LIITTYVIEN MENETTELYJEN KILPAILUOIKEUDELLISIA REUNA-EHTOJA

7.1 Arvioinnin lähtökohdat

Kaukolämmitykseen liittyessä asiakas yleensä maksaa liittymismaksun, jonka suuruuden voi esimerkiksi vaikuttaa kiinteistön etäisyys lämpölaitoksesta ja kiinteistön koko. Liittymismaksu kattaa muun muassa verkoston rakentamiseen liittyviä kustannuksia. Kaukolämmön liittymismaksuihin ei Suomessa kohdistu erillistä sääntelyä.⁴⁸ Viranomaisen tapauskäytännöstä on johdettavissa, että määräävässä asemassa oleva elinkeinonharjoittaja voi jakaa asiakkaansa kestävästi perusteltavissa olevin perustein, yleensä kustannuseroista johtuvista syistä, eri asiakasryhmiin ja periä eri asiakasryhmiltä myös erisuuruisia liittymismaksuja.⁴⁹

Esimerkki

Tarkasteltujen esimerkkitoimijoiden internet-sivustoilla kaukolämpöverkon liittymishinnastot ovat helposti ja avoimesti saatavilla, mikä osaltaan mahdollistaa sen, että asiakkaan on helppo arvioida eri lämmitysmuotojen kustannuksia. Toimijoiden sivuilla myös usein kerrotaan siitä, mistä kaukolämmön liittymismaksu muodostuu ja mitkä tekijät siihen vaikuttavat. Näitä tekijöitä ovat esimerkiksi LVI-suunnitelmien tarkastaminen, liittymän suunnittelu, sopimusvesivirta, liittymän rakentaminen, tonttijohdon pituus, etäluettava mittauslaitteisto ja sen asentaminen sekä asiakkaan lämmönjakolaitteiden asennusten ja käytön laadunvarmistus. Vanhoilla alueilla osa korttelijohtokustannuksista voi tulla liittymismaksuun.

Kaukolämmön liittymisjohtojen rakentamiskustannukset ovat noin 100 – 300 €/metri.⁵⁰ Energiateollisuuden pientalo-, rivitalo / pieni kerrostalo ja suuri kerrostalo –ryhmittelyyn perustuvien tilastojen mukaan liittymismaksut saattavat vaihdella muutaman tuhannen ja useamman kymmenen tuhannen euron välillä.⁵¹

7.2 Liittymismaksun hinnalla kilpaileminen

Liittymismaksujen osalta verkkotoimialoilla on tyypillisesti tarkasteltu liittymismaksun suuruuden kohtuullisuutta ja sen mahdollista syrjivyyttä. Kaukolämmön liittymismaksun hinnoittelu on asiakkaalle tyypillisesti merkittävä menoerä. Kaukolämpötoimijalla voi olla tarvetta hinnoitella liittymät edullisesti tai jaksottaa liittymismaksu pitkällekin ajalle. Tästä johtuen on arvioitava myös tilannetta, jossa kaukolämpötoimija jättäisi liittymismaksun kokonaan perimättä tai tarjoaisi liittymistä verkkoon huomattavan edulliseen hintaan.

⁴⁸ Vrt. esim. vesihuoltolain (119/2001) 19 §:n yleisluonteiset säännökset liittymismaksusta. Lainkohdan mukaan liittymismaksun suuruudessa voidaan ottaa huomioon esim. kiinteistön käyttötarkoitus.

⁴⁹ Esim. dno 737/61/99, 30.12.1999. KKV on aiemmin arvioinut vastaavin perustein liittymismaksuja sähköverkkotoimialalla ennen sähkömarkkinalain voimaantuloa ja liittymismaksuihin kohdistuvaa nykymuotoista erillistä valvontaa.

⁵⁰ Energy-An Consulting: Kaukolämmön hinnoittelumallit. Elokuu 2009. s. 13.

⁵¹ Energiateollisuus ry: Kaukolämmön hintatilastot 1.1.2014. Saatavilla http://energia.fi/sites/default/files/hinta_010114_0.pdf

Liittymismaksuihinkin liittyen KKV on korostanut lämmitysmuodon valintavaiheen kilpailun merkitystä,⁵² jossa lämmitysmuodon valintaan liittyvät investointikustannukset ovat luonnollisesti keskeisessä roolissa. Vaikka asiakkaan voidaan olettaa arvioivan lämmitysmuotoa valittaessa pitkän aikavälin kokonaiskustannuksia, voidaan lämmitysmuodon valintavaiheen investointikustannuksilla katsoa olevan merkitystä lämmitystavan valinnassa.⁵³

Tapauskäytännössä on annettu merkitystä sille, että asiakkaat saavat riittävästi tietoa yhtiön perimien eri maksujen määräytymisperusteista⁵⁴ ja korostettu muutoinkin läpinäkyvyyden merkitystä, minkä johdosta hinnoittelua koskevan tiedon määrällä ja laadulla voi olla arvioinnissa merkitystä. Kilpailuviranomaiset ovat käyttäneet läpinäkyvyyttä syrjimättömyyden arvioinnissa sovellettavana aputekijänä ja läpinäkyvydellä on tarkoitettu sitä, että asiakkaalla on saatavilla sellaiset tiedot eri hintatekijöistä lämmityksen hinnan seuraamiseksi ja edullisimman vaihtoehdon valitsemiseksi. Läpinäkyvyyden on todettu kaukolämpöalalla olevan yleisesti ongelmattomalla tasolla.⁵⁵

Yhteenveto

Erillisen liittymismaksun periminen on yksinkertaisin hinnoittelumalli kilpailusääntöjen ja erityisesti läpinäkyvyyden kannalta. Liittymismaksun periminen edesauttaa myös kustannusvastaavuuden osoittamista ja sitä, että liittymisestä aiheutuvat kustannukset tulevat katetuiksi hinnoittelussa.

7.3 Jaksottaminen ja sopimusjärjestelyt

Eräs vaihtoehto liittymismaksulle on sen jaksottaminen tai rahoittaminen sopimusjärjestelyin. Aiemmissa kaukolämmön selvityksissä on käsitelty liittymismaksun perinnän jaksottamista seuraaville 3-10 vuodelle asiakkaan valinnan mukaan. Laskentakorko riippuisi perintäajan pituudesta.⁵⁶

Asiakkaan hankinta ja liittymismaksun jaksottaminen ovat nähtävissä investointina, joka tuottaa myöhemmin tulovirtaa.⁵⁷ Jos liittymismaksujen jaksottamiselle ei muuten ole esteitä, määrävän markkina-aseman sääntöjen näkökulmasta tulisi kiinnittää huomiota siihen, että jaksottamisesta huolimatta hinnoittelun kustannusperusteisuus pystytään osoittamaan ja ettei erittäin alhaiseltakaan vaikuttavalla liittymismaksulla tehdä tappiota.

⁵² Kilpailuviraston tiedote 2 / 16.1.2012, Kilpailuvirasto: Kilpailuviraston selvityksiä 1/2011, Kilpailukatsaus 2: Viisas sääntely – toimivat markkinat. s. 186–187.

⁵³ Nykyään on saatavilla esimerkiksi internetissä toimiva, Motiva Oy:n ylläpitämä pientalojen eri lämmitysmuotojen kustannusten vertailupalvelu (<http://lammitysvertailu.eneuvonta.fi/>).

⁵⁴ Kilpailuviraston päätös dnro 346/61/93 ja 575/61/94, 23.8.1996.

⁵⁵ Gaia Consulting Oy: Kaukolämpötoiminnan viranomaisvalvonnan kehittäminen. s. 16–17.

⁵⁶ Energy-An Consulting: Kaukolämmön hinnoittelumallit. Elokuu 2009. s. 35.

⁵⁷ Liittymismaksun palautuskelpoisuudella tai sen puutteella saattaa kuitenkin kirjanpitolautakunnan sähkö- ja kaukolämpöverkon liittymismaksuja koskevan ratkaisukäytännön mukaan olla merkitystä siihen, miten liittymismaksua tulee kirjanpidossa kohdella (Kirjanpitolautakunnan lausunto 1650/2001 / 23.04.2001). Kirjanpitolautakunta on sähköverkon liittymismaksuja koskevassa tuoreemmassa käytännössään todennut, että liittymismaksujen välitöntä tulouttamista puoltaa suoritteiden oikeudellinen luonne kertaluonteisena eränä, jonka suorittamalla liittyjä saa ainoastaan oikeuden liittyä jakeluverkkoon, ks. kirjanpitolautakunnan lausunto 1875 / 30.8.2011.

Käytännössä kaukolämpötoimijan olisi mahdollista esimerkiksi hinnastossaan ilmoittaa eri mahdollisuudet liittymismaksun jaksottamiselle.

Kilpailuoikeudellisen tarkastelun kannalta jaksottamisajan pituudella on merkitystä, mutta jaksottamisen kestolle ei ole asetettavissa yhtä yksiselitteistä aikarajaa. Euroopan komission ratkaisukäytännössä on tutkittu pitkäkestoisia toimitussopimuksia maakaasualalla. Tutkinnan kuluessa elinkeinonharjoittajat ovat tarjonneet komissiolle sitoumuksia, joissa on muun ohella sitouduttu siihen, että teollisille käyttäjille on tarjottu määräaikaisia, enintään viiden pituisia toimitussopimuksia ja jälleenmyyjille määräaikaisia, enintään kahden vuoden pituisia.⁵⁸ Ainakaan suhteellisen lyhytkestoinen liittymismaksun jaksottaminen ei normaalissa tilanteessa ole ongelmallinen, koska asiakas on muutenkin ainakin jossain määrin sidoksissa valitsemaansa lämmitysmuotoon. Jaksottaminen tulee kuitenkin arvioida tapauskohtaisesti.

Yhteenveto

Liittymismaksun jaksottaminen kohtuulliselle ajanjaksolle mahdollisesti myös samanpituisten ensimmäisen sopimuskauden osana kustannusperusteisesti ei yleensä ole määrävän markkina-aseman kannalta ongelmallista.

Mahdollisia negatiivisia kilpailuvaikutuksia voidaan vähentää sillä, että jaksotettu liittymismaksu on lisävaihtoehto kerralla maksettavalle liittymismaksulle sekä kiinnittämällä huomiota asiakkaan mahdollisuuksiin irtautua tekemästään sopimuksesta jaksottamisesta huolimatta.

7.4

Liittymiskustannusten sisällyttäminen asiakkaan muihin maksuihin

Esimerkki

Ruotsissa *Göteborg Energi* soveltaa hinnoittelukäytäntöä, jossa asiakas voi valita kaukolämpöliittymään sitoutuvan pääoman määrän. Yhtiö perii voimassa olevan hinnaston mukaisesti liittymismaksun jaksotettuna siten, että asiakas saa valita, maksaako liittymismaksun heti kokonaan vai osittain ja myöhemmin energian hinnassa.⁵⁹

Jos asiakkaalla on valittavanaan vapaasti useita vaihtoehtoja, eikä asiakasta pakoteta valitsemaan mitään näistä vaihtoehdoista, ei tällainen menettelytapa yleensä ole kilpailusääntöjen kannalta ongelmallinen. Lähtökohtaisesti laajempi palveluvalikoima on asiakkaan kannalta laadullinen etu ja se lisää asiakkaiden valintamahdollisuuksia. Liittymiskustannusten sisällyttäminen muihin asiakkailta perittäviin maksuihin on arvioitava tapauskohtaisesti.

7.5

Suurten yritysasiakkaiden liittymismaksut

KKV:n tapauskäytäntöä

Poikkeavan suuren asiakkaan liittäminen, joka hyödytti myös muita verkon asiakkaita

⁵⁸ Komission päätös COMP/B-1/37966, *Distrigaz*, 11.10.2007.

⁵⁹ http://www.goteborgenergi.se/Privat/Produkter_och_priser/Fjarrvarme/Priser

KKV:n tapauskäytännössä on arvioitu tapausta, jossa pienen kaukolämpöverkon asiakkaaksi liitettiin suuri kaukolämmön teollinen käyttäjä, joka käytti kaukolämpöä tuotantoprosessiin. Tapauksessa kaukolämpötoimija hinnoitteli tämän asiakkaan liittymismaksun muista asiakkaista poikkeavasti. Asian arvioinnissa keskeiseksi muodostui se, että tuotantoprosessin lämmöntarve nosti alueen lämpölaitoksen kesäaikaista minimikuormaa ja antoi riittävän peruskuorman puupohjaiselle energiantuotannolle. Tällöin kalliit polttoaineet kuten raskasöljy voitiin korvata edullisemmilla polttoaineilla (hake ja muut biopolttoaineet), jolloin teollisen käyttäjän liittämällä verkkoon oli myös nykyisten asiakkaiden maksuja alentava vaikutus.

KKV totesi tapauksessa, että kaukolämpötoimijan *asiakkaaltaan ja asiakasryhmiltään* perimien kaukolämpömaksujen niihin sisältyvine tuottotavoitteineen tulee olla mahdollisimman kustannusvastaavia eli seurata asiakkaiden palvelemisesta aiheutuvia kustannuksia ja että kaukolämpötoimijan saamat tuotot *kokonaisuudessaan tai jonkin asiakasryhmän kohdalla* eivät olennaisesti ylitä välttämättömiä suoritteiden kustannuksia. Asian käsittelyn kuluessa kaukolämpötoimija jakoi asiakkaansa kahteen erilliseen asiakasryhmään, joista toiseen ryhmään kuului kyseinen tuotantolaitos. Hinnastossa tämän toisen ryhmän liittymismaksut määritettiin tapauskohtaisesti ja todettiin, että liittymän rakentamiskustannuksista hyvitetään kiinteistön lämpölaitokselle tuottama hyöty kahden vuoden ajalta, kuitenkin enintään liittymismaksun suuruisena. KKV ei katsonut tapauksessa olevan kyse syrjinnästä tai muusta väärinkäytöstä huomioiden hinnastoon tehdyn muutoksen.⁶⁰

Tapauksen perusteella suurilta lämmön teollisuusasiakkailta voidaan liittymismaksun osalta menetellä poikkeavasti, mikäli aidot ja kestävät perusteet menettelylle ovat käsillä.

Kilpailun kannalta ongelmallisena saatettaisiin pitää esimerkiksi menettelytapaa, jossa yhtiöllä olisi tarjolla vain yksi vaihtoehto, jossa asiakkaalta ei perittäisi lainkaan liittymismaksua ja liittymä maksatettaisiin tällä myöhemmin osana asiakkaan muita maksuja läpinäkymättömästi niin, että liittymismaksun osuutta kuukausittaisessa teho- tai energiamaksussa ei olisi havaittavissa. Tällaisessa menettelyssä on riski siitä, että viranomaisen katsoisi menettelyllä pyrittävän esimerkiksi sitomaan asiakkaita kaukolämmön asiakkaiksi. Hinnoittelumallit on suositeltavaa aina arvioida tapauskohtaisesti.

7.6 Liittymismaksun hinnoittelu uusilla asuinalueilla

Kaukolämpöverkon rakentamisen uusille alueille edellyttää yleensä, että kaukolämpötoimija pystyy houkuttelemaan merkittävän osa alueen potentiaalisista asiakaskohteista liittymään verkkoon. Uudisalueilla kaukolämpöverkon rakentaminen toteutetaan yleensä muun infrastruktuurin ohella alueen rakentamisvaiheessa. Liittymismaksu ja muut asiakkailta perittävät maksut uusilla alueille voivat poiketa kaukolämpötoimijan muista alueista. Erilaisten hintojen periminen on perusteltua, jos uusilla alueille muun muassa liittymis- tai kaukolämmön tuottamisen kustannukset poikkeavat kaukolämpötoimijan muista alueista.

⁶⁰ Kilpailuviraston päätös dno 801/60/99, 26.1.2000.

8 KAUKOLÄMPÖTOIMIJAN MAHDOLLISUUDET KEHITTÄÄ HINNOITTELUA JA KEHITTÄMISEN KILPAILUOIKEUDELLISIA REUNAehtoja

8.1 Lähtökohdat

Kaukolämpötoimijalla on mahdollisesta määräävästä markkina-asemasta huolimatta mahdollisuus kehittää käyttämäänsä hinnoittelua ja tarjota uusia tuotteita, joissa esimerkiksi hinnoittelun perusteet ja painotukset olisivat erilaisia. Mikäli hinnoittelua kehitetään, tulee siinä huomioida kuitenkin väärinkäyttökiellon asettamat reunaehdot. Hinnoittelun ja tuotteiden monipuolistuminen on yleensä asiakkaan kannalta laadullinen etu.

8.2 Älykkään kaukolämpöverkon tuomat mahdollisuudet

Kaukolämpötoimijan soveltamalle laskutukselle ja mittaukselle asetetaan tiettyjä reunaehdot energiatehokkuuslainsäädännössä⁶¹, jonka mukaan kaukolämpö ja kaukojäähdytys on laskutettava todettuun energiankulutukseen perustuen vähintään kolme kertaa vuodessa. Tästä voidaan kuitenkin poiketa, jos todettuun energiankulutukseen perustuvan mittauksen ja laskutuksen järjestäminen ei ole mahdollista tai se on kustannuksiltaan kohtuutonta. EU:n energiatehokkuusdirektiivin⁶² 9 artikla sääntelee kaukolämpöä ja -jäähdytystä koskevaa huoneistokohtaisesta mittauksesta tietyin rajoituksin. Työ- ja elinkeinoministeriö jatkoselvittää parhaillaan näiltä osin mahdollisia kaukolämpötoimijoihin vaikuttavia kansallisen lainsäädännön muutostarpeita.⁶³

Etäluettavat kaukolämmön mittauslaitteet sekä niin sanottu älykäs kaukolämpöverkko mahdollistavat yhä kasvavissa määrin erilaisten kaukolämmön kysyntäjoustotuotteiden tarjoamisen. Kaukolämpötoiminnassa älykkyyttä on mahdollista lisätä esimerkiksi tuotannon, energian varastoinnin ja kysyntävaihteluiden tasaamisen, tarkennetun mittaus toiminnan, kulutuksen ohjauksen ja käytön optimoinnin sekä erilaisten uusien kaukolämpötuotteiden ja hinnoittelumallien kautta. Älykäs kaukolämpöverkko mahdollistaa selvitysten mukaan lämpöenergian tuottamisen tulevaisuudessa yhä joustavammalla tuotantorakenteella, jossa hajautettu ja keskitetty tuotanto täydentävät toisiaan. Lämpöenergian kulutushuippuja voidaan tasoittaa esimerkiksi lämpövarastoinnin sekä kysyntäjoustojen avulla. Tarkan ja ajantasaisen mittaustiedon sekä kulutusennusteiden hyödyntämisen avulla voidaan järjestelmää optimoida jatkuvasti mm. kuormanohjauksen keinoin. Älykkään teknologian tarjoamia mahdollisuuksia voidaan tukea asiakkaille tarjottavilla hinnoittelumalleilla, jotka palkitsevat kulutushuippujen tasaamisesta⁶⁴ ja tällaisten mallien tarjoaminen on myös määräävän markkina-aseman näkökulmasta mahdollista erityisesti, jos näitä tarjotaan lisävaihtoehtoina asiakkaille ja hinnoittelu on kustannusperusteista.

⁶¹ Laki energiamarkkinoilla toimivien yritysten energiatehokkuuspalveluista (22.12.2009/1211).

⁶² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/27/EU energiatehokkuudesta, direktiivien 2009/125/EY ja 2010/30/EU muuttamisesta sekä direktiivien 2004/8/EY ja 2006/32/EY kumoamisesta, annettu 25.10.2012.

⁶³ TEM:n mukaan tehdyt selvitykset osoittavat, että huoneistokohtaisen mittauksen kustannukset ovat usein suuremmat kuin käyttäytymistä muuttamalla saatavat energiansäästöt. Tämä ei tukisi huoneistokohtaisen mittauksen velvoitteen käyttöönottoa. Ks. Energiatehokkuusdirektiivin toimeenpano: EED-työryhmän loppuraportti. työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 4/2014. s. 18–21.

⁶⁴ Gaia Consulting Oy: Älykäs kaukolämpöjärjestelmä ja sen mahdollisuudet. Loppuraportti 8.11.2011. s. 34–37.

Monet älykkään verkkoon käyttöön perustuvat mahdolliset uudet hinnoittelumallit edellyttävät uusien mittarien asentamista ja käyttöönottamista kohteessa. Lähtökohtaisesti kaukolämpötoimijalla ei ole velvollisuutta määrävän markkina-aseman perusteella aloittaa mittareiden tarjoamista. Jos mittareita ryhdytään tarjoamaan tietynlaisille asiakkaille, on kilpailusääntöjen näkökulmasta kiinnitettävä huomioita mittareiden tarjoamisen aika-tilaan ja vaiheisiin sekä näiden suunnitelmien kommunikointiin asiakkaille etukäteen. Mittareiden tarjontaa voidaan kuitenkin rajoittaa, perustuen esimerkiksi kaukolämpöverkon teknisiin rajoituksiin.

Yhteenveto

Kaukolämpötoimija voi kehittää määrävästä markkina-asemasta huolimatta esimerkiksi älykkääseen verkkoon perustuvia uusia tuotteita vähintään vaihtoehtoisina palveluina asiakkaille. Näiden kehittämisessä on suositeltavaa huomioida palveluiden hinnoittelun syrjimättömyys ja kustannusvastaavuus.

Kaukolämpötoimijalla ei ole lähtökohtaisesti velvollisuutta tarjota tällaisia palveluita kaikille asiakkaille, jos tämä on perusteltavissa teknisillä tekijöillä tai muilla vastaavilla asiakkaisiin liittyvillä syillä.

8.3 Hinnoittelun eriyttäminen asiakkaan kulutuksen perusteella

8.3.1 Eriyttäminen käyttömäärän perusteella

Kaukolämpötoimijan on mahdollista eriyttää hinnoitteluaan asiakkaidensa ostomääristä ja kulutuksesta aiheutuvien aitojen kustannussäästöjen vuoksi. Kaukolämpötoimijoilla usein käytössä oleva jako asiakasryhmiin talotyypeittäin ja rakennustilavuuden mukaan (omakoti-, rivi-, pienkerros- ja kerrostalo jne.) ei liene kilpailuolueudellisesti ongelmallinen. Kaukolämpötoimijan saavuttamien skaalaetujen ja niistä aiheutuvan asiakasryhmän saaman edun tulisi kuitenkin olla kustannusten eroavaisuuksia heijastavassa suhteessa toisiinsa.

Kaukolämpötoimijan tuotantokustannukset voivat laskea, jos sen asiakaspiiriin kuuluu suuria käyttäjiä, joiden ansiosta yhtiön minimikuorma pysyy tarpeeksi korkeana ympäri vuoden. Tarpeeksi suuri kesäaikainen kuormitus voi tuoda yhtiölle säästöjä esimerkiksi sen vuoksi, ettei sen tarvitse siirtyä polttoöljyn tai muun kalliimman energianlähteen käyttöön vähäisen kysynnän vuoksi. Tämä voi näkyä esimerkiksi kaukolämpötoimijan perusmaksujen ja energiamaksujen määräytymisessä isojen asiakkaiden kohdalla muista asiakkaista eroavasti ilman, että kyse olisi hintasyrjinnästä.⁶⁵ Perusmaksujen kohdalla skaalaetujen käytettävyys on riippuvainen siitä, mihin komponentteihin perusmaksu on sidottu. Toisaalta kaukolämpötoimijan on tällöin arvioitava sitä, syntyykö sille esimerkiksi kyseisten asiakkaiden suuremmasta huipputehontarpeesta ylimääräisiä kiinteitä kustannuksia. Mikäli näitä kuluja ei huomioida kyseisten isojen asiakkaiden perusmaksussa vaan ne ovat kaikkien asiakkaiden maksettavina, kyse voi olla hintasyrjinnästä.

⁶⁵ Ks. Kilpailuviraston päätös dno 801/60/99, 26.1.2000.

Esimerkki

Esimerkkinä voidaan mainita älykkäät lämmitysratkaisut, joissa asiakkaan kiinteistön lämpötila eli lämpöenergian käyttö laskee yöaikaan automaattisesti. Tämä näkyy asiakkaan energiamaksujen suuruudessa.

Keskivertoa vähemmän lämpöenergiaa käyttävien asiakkaiden kohdalla erilaiset hinnat tulee arvioida tarkasti, sillä hintaerojen tulee perustua kaukolämpötoimijalle aiheutuviin kustannuseroihin. Ei ole kuitenkaan todennäköistä, että yksittäisen ainakaan pienen asiakkaan vähentynyt lämpöenergian käyttö aiheuttaisi kaukolämpötoimijalle kokonaisuutena sellaisia kustannussäästöjä, että ne oikeuttaisivat perus- tai energiamaksun hinnoittelun eriyttämisen.

8.3.2

Eriyttäminen ajankohdan perusteella

Etäluentaan siirtyminen mahdollistaa erilaiset käyttöajankohtaan ja todellisen kulutuksen seurantaan perustuvat hinnoittelumallit. Etäluennan ja jopa tuntiperusteisen mittauksen ansiosta kaukolämpötoimijat voivat tarjota asiakkailleen entistä monipuolisempia, kustannusvastaavampia ja hinnoittelultaan avoimempia palveluita. Näin kaukolämpö voi myös lisätä kilpailukykyään suhteessa muihin vaihtoehtoihin.⁶⁶

Kaukolämpötoimijan on mahdollista mukauttaa hinnoitteluaan esimerkiksi kuukausitasolla vastaamaan senhetkistä tehontarvetta ja polttoainekustannuksia.

Esimerkki

Jos kaukolämpötoimijan tuottamasta lämmöstä suuri osa syntyy yhteistuotannossa, jota joudutaan täydentämään huipputehontuotannon aikana usein kalliimpia polttoaineita käyttävillä vara- tai huipputeholaitoksilla, lämmön tuotantokustannusten suuren vaihtelun ja lisälaitoksista syntyneiden kiinteiden kustannusten heijastuminen vastaavasti energia- ja perusmaksuihin saattaisi lisätä hinnoittelun avoimuutta ja kustannusvastaavuutta. Asiakkaille on myös helppo kommunikoida tällaiset muutokset hinnoittelussa.

Yhteenveto

Kaukolämpötoimija voi eriyttää hinnoitteluaan määräävästä markkina-asemasta huolimatta, jos eriyttämiselle on esimerkiksi kustannuksista johtuvat perusteet. Eriyttäminen voi perustua tapauskohtaisen arvioinnin perusteella muun muassa asiakkaan käyttöajankohtaan ja käyttömäärän tuomiin mittakaavaetuihin. Eriyttäminen on yleensä ongelmattomampaa, jos tämä lisää asiakkaiden valinnanmahdollisuuksia.

⁶⁶ Erilaisia hinnoittelumahdollisuuksia ja niiden soveltuvuutta eri kohteisiin on arvioitu esimerkiksi selvityksessä ÄF Consulting: Kaukolämmön hinnoittelun nykytila ja tulevaisuuden mahdollisuudet. 21.12.2012, s. 36.

8.4 Kaukolämmön käyttö vain huippukulutuksen aikana

Esimerkki

Hybridilämmitysasiakkaiden ominaispiirre on kahden tai useamman lämmitysratkaisun yhdistäminen, jolloin pääasiallinen lämmitystapa voi olla kaukolämpöä tai jokin muu lämmitysratkaisu. Asiakkaat käyttävät toista lämmitystapaa ainoastaan täyttämään osan lämmöntarpeestaan. Kyse voi olla esimerkiksi kaukolämmön käyttämisestä joko varaenergialähteenä tai sen käyttämisestä ainoastaan kulutuspiikkien aikana. Toisaalta hybridiasiakas voi käyttää kaukolämpöä edelleen pääasiallisena lämmönlähteenään ja täydentää muilla lämmitysmuodoilla vastaavalla tavalla kuin edellä on todettu.

Samalla tavalla kuin kaukolämpötoimijan hinnoittelun ja erityisesti hinnoittelun eriyttämisen tulisi hybridiasiakkaita koskevan hinnoittelun olla perusteltavissa muun muassa kustannuksiin perustuvilla syillä. Tällöin hinnoittelussa voi tulla huomioitavaksi esimerkiksi huippukulutuksen aikana toteutuvat tuotantokustannukset, jotka voivat olla tavanomaista käyttöaikaa suuremmat johtuen muun muassa käytettävästä polttoaineesta tai muusta vastaavasta syystä.

Hinnoittelun eriyttäminen tällaisille asiakkaille on siten perusteltua, jos muun muassa nämä asiakkaat aiheuttavat lisäkustannuksia kaukolämpötoimijalle. Erot tulisi huomioida myös siitä näkökulmasta, että muutoin joissain tilanteissa muut asiakkaat voisivat joutua maksamaan hybridiasiakkaista aiheutuvia lisäkustannuksia. Toisaalta, jos mainitun kaltaisia eroja hybridiasiakkaiden ja muiden asiakkaiden välillä ei ole, perittävien maksujen tulisi olla näiden asiakkaiden välillä samoja. Esimerkiksi hybridiasiakkaan liittymis- ja perusmaksujen tulisi kuitenkin olla vastaavat kuin muilla asiakkailla, jos näiden maksujen perusteena olevat kustannukset ovat yhteneväiset näiden asiakkaiden välillä.

Hybridilämmityksen yleistyessä kaukolämpötoimija voinee tehdä hybridiasiakkaidensa kanssa erillisiä sopimuksia, joissa huomioidaan näiden asiakkaiden erityispiirteet.⁶⁷ Tällöin on hyvä kiinnittää huomiota myös hinnoittelun läpinäkyvyyteen ja riittäviin tietoihin hinnoittelun perusteista. Tällaiset sopimukset ensisijaisesti lisäävät kaukolämpötoimijoiden hinnoittelun avoimuutta ja kustannusvastaavuutta, kunhan niitä käytetään hybridiasiakkaiden kesken johdonmukaisesti ja syrjimättömästi.

Yhteenveto

Kaukolämpötoimija voi eriyttää hinnoittelunsa suhteessa hybridiasiakkaisiin, kunhan eriyttämiselle löytyy kustannuksista tai muusta vastaavasta tekijästä peruste. Eriyttäminen edellyttää tapauskohtaista arviointia. Hybridiasiakkaiden hintojen eriyttäminen ei voi olla keinotekoisista eikä tarkoituksena voi olla kilpailevien lämmitysmuotojen toiminnan estäminen tai vaikeuttaminen tekemällä siirtymistä hybridiasiakkaaksi kannattamattomaksi.

8.5 Asiakastyypin rajaaminen eri hinnoittelumallien asiakkaiksi

Oma erityinen kysymyksensä on se, tuleeko kaikkien asiakkaiden saatavilla olla erilaisia hinnoittelumalleja vai voiko kaukolämpötoimija tarjota näitä valikoivasti. Kuten edellä on

⁶⁷ Energy-AN Consulting: Kaukolämmön hinnoittelumallit, elokuu 2009, s. 10–11, 14.

tuotu esille, asiakkaiden valintavaihtoehtojen lisääminen on asiakkaiden kannalta edullista. Valinnanvapaus on kuitenkin kilpailusääntöjen näkökulmasta perusteltua avata kaikille samanlaisille asiakkaille.

Jos tietyille asiakkaille ei tarjota laajempia hinnoittelumalleja ja -palveluita, tulisi tälle olla löydettävissä objektiiviset perusteet. Objektiivinen peruste saattaisi olla esimerkiksi se, että tietyt hinnoittelumallit olisi suunniteltu perustellusta syystä vain rakennustilavuudeltaan tai kulutukseltaan suurille asiakkaille, taikka että tarjoamiseen liittyy teknisiä rajoitteita.

8.6 Jäähtymän huomioiminen hinnoittelussa

Huollettu ja asianmukaisesti toimiva laitteisto on kaukolämpötoimijan ja koko kaukolämpöjärjestelmän etu. Kaukolämpötoimijat voivat kannustaa asiakkaitaan huoltamaan laitteitaan ajoissa sellaisella hinnoittelumallilla, joka on sitä edullisempi asiakkaalle, mitä viileämpää paluulämpötila on eli mitä tehokkaammin kaukolämpöveden energia saadaan hyödynnettyä. Eräillä kaukolämpötoimijoilla onkin käytössä todelliseen kulutukseen perustuva kiertovesimaksu, jossa perusmaksun osakomponenttina on kaukolämmön jatkuvan jäähtymän suuruus.

Asiakkaan hyvin toimivasta laitteistosta koituessa säästöä muissakin kuin energiakulutuksessa, kaukolämpötoimija voi tapauskohtaisen harkinnan perusteella kannustaa asiakkaitaan huoltamaan laitteistoaan myös muilla maksuilla esimerkiksi edullisemmilla perusmaksuilla. Tällöin tulisi kuitenkin huomioida muitakin tekijöitä kuten asiakkaiden erilainen sijainti suhteessa tuotantolaitokseen ja siitä johtuva ero jäähtymän suuruudessa. Asiakkaalla voi tällöin olla valittavana myös muita hinnoittelumalleja.

8.7 Hinnoittelu eri kaukolämpöverkkojen alueilla

Kilpailuviranomaisten tapauskäytännössä ei ole otettu kantaa siihen, mikä merkitys on sillä, tapahtuuko hinnoittelun eriyttäminen eri kaukolämpöverkkojen välillä vai yhden verkon sisällä. Käytännössä toimijat usein soveltavat paikkakuntaakohtaista hinnoittelua.

Esimerkki

Ulkomaisessa kaukolämpöalaa koskevassa tapauskäytännössä on todettu, että erilaiset hinnat eri alueiden asiakkaiden välillä voivat esimerkiksi perustua siihen, millä tiheydellä tietyllä alueella on lämmönjakokeskuksia. Alueilla, joilla liittymiä on paljon tai lämmitettävät kiinteistöt ovat suuria, kaukolämpöverkkoa voidaan hyödyntää huomattavasti tehokkaammin, jolloin lämmöntoimittajan kulut per asiakas ovat pienemmät.⁶⁸

⁶⁸ Saksan kilpailuviranomaisen Bundeskartellamtin kaukolämmön toimialaselvitys *Sektoruntersuchung Fernwärme*, elokuu 2012, kohta 213. Englanninkielinen tiivistelmä saatavilla <http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Sector%20Inquiries/Sector%20Inquiry%20District%20Heating%20-Final%20Report.html>

Esimerkki

Jos tietyllä alueella on paljon asiakkaita, joiden kysyntä pysyy suurena läpi vuoden, eriytetty hinnoittelu voi olla perusteltua johtuen esimerkiksi korkeammasta kesäaikaisesta minimikuormasta tai tehokkaammasta tuotantotavasta ja sen mahdollistamasta halvemmän polttoaineen käytöstä toimittajalle syntyvistä alhaisemmista kuluista.⁶⁹

Kaukolämpötoimijan, jolla on eri puolella Suomea kaukolämpöverkkoja, kulut eri verkkojen välillä voivat vaihdella myös yhteistuotantolaitoksissa ja lämpökeskuksissa käytettävien polttoaineiden mukaan. Myös maantieteellisillä seikoilla voidaan perustella asiakasryhmien eriyttämistä sekä eri kaukolämpöverkkojen että saman verkon sisällä. Tietyillä alueilla verkon asentaminen ja huolto saattaa aiheuttaa verkonhaltijalle suurempia kuluja johtuen esimerkiksi maa-aineksen ominaisuuksista, korkeuseroista ym. vastaavista tekijöistä.⁷⁰ Mikäli kaukolämpötoimija käyttää samaa hinnoittelumallia eri verkoissa tai verkkoalueilla, joista yhtiölle aiheutuvat kustannukset poikkeavat toisistaan, kustannusvastaavuuden periaatteen soveltaminen hämärtyy.⁷¹ Käytännössä useilla kaukolämpötoimijoilla on paikkakunta-kohtainen hinnasto kullekin kaukolämpöverkolle. Mikäli kustannukset eri verkoissa eivät toisaalta juurikaan eroa toisistaan, ei hinnoittelun eriyttämiselle verkkojen välillä liene tarvetta.

Yhteenveto

Kaukolämpötoimijan hinnoittelu sen eri kaukolämpöverkkojen alueilla voi olla erilaista johtuen verkkojen erilaisesta kustannusrakenteesta. Tämä on yleensä vallitseva tilanne, ja samanlainen hinnoittelu eri kustannukset omaavien verkkojen välillä voi olla ongelmallista.

8.8

Hintojen eriyttäminen uusien ja vanhojen asiakkaiden välillä

Hinnoittelun tai palvelutason eriyttämistä kaukolämpöverkkoon jo liittyneiden asiakkaiden, kaukolämpöverkkoalueella olevien potentiaalisten asiakkaiden tai uusilla rakenteilla olevilla asuinalueilla, jonne ei ole vielä rakennettu kaukolämpöverkkoa, sijaitsevien asiakkaiden välillä edellyttää tapauskohtaista arviointia ja harkintaa. Kaukolämmön hinnoittelua koskevien selvitysten päättämisen yhteydessä KKV katsoi olevan keskeistä, ettei vanhoilta asiakkailta peritä korkeampaa hintaa kuin uusilta asiakkailta.⁷² Tämä perustuu keskeisesti siihen, että liittymävaiheen kilpailupaine heijastuu myös olemassa oleviin asiakkaisiin kilpailutilanteen kautta.

Eri alueilla vallitsevat erot, muun muassa kustannuksissa voidaan yleensä huomioida hinnoittelussa, Uusille liittyjille tarjotut hinnat saattavat kuitenkin omata markkinoita sulkevia vaikutuksia kilpailun kannalta tärkeässä liittymisvaiheessa. Kilpailevat lämmitys-

⁶⁹ KKV:n ratkaisu dnro 801/61/99, 26.1.2000.

⁷⁰ Ks. Bundeskartellamt: *Sektoruntersuchung Fernwärme, elokuu 2012*, kohdat 212–222.

⁷¹ Vertailun vuoksi sähkömarkkinalain (588/2013) 55 § edellyttää, että toisistaan maantieteellisesti erillään sijaitsevilla vastuualueen osissa tulee soveltaa omia jakeluhintoja. Alueellisesti erilaiseen hinnoitteluun ei ole tarvetta sellaisissa tapauksissa, joissa ei ole merkittäviä kustannuseroja alueiden välillä (HE 20/2013 vp. s. 103). Energiavirasto voi verkonhaltijan hakemuksesta myöntää poikkeuksen alueellisesta hinnoittelusta.

⁷² Kilpailuviraston tiedote 2 / 16.1.2012.

muodot saattavat kuitenkin selvitysten mukaan aiheuttaa kaukolämpötoimijoille hinnoittelupainetta myös olemassa olevien asiakkaiden osalta, mikäli näille on realistinen vaihtoehto vaihtaa esimerkiksi maalämpöön tai täydentää lämmitysratkaisuaan jollain vaihtoehtoisella ratkaisulla (ks. kohta 4.5). Riippuen todellisesta, osoitettavissa olevasta kilpailupaineesta tietyllä alueella tämä tulisi huomioida arvioinnissa myös vanhojen asiakkaiden osalta .

Vaatusuus uusien ja vanhojen asiakkaiden hintojen lähtökohtaisesta samanlaisuudesta ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, ettei uusille asiakkaille saisi tehdä minkäänlaisia tarjouksia. Tällaiset tarjoukset voivat jopa lisätä kilpailua, mikäli asiakkaalla on myöhemmin mahdollisuus vaihtaa tai täydentää lämmitysmuotoaan. Kampanjoita voisi olla mahdollista käyttää esimerkiksi liittymismaksuissa (katso kuitenkin kappale 7). Tarjouskampanjat voivat muodostua ongelmallisiksi ainakin tilanteessa, jossa kampanjan hinnoittelu ei kata saalistustestin mukaisia kustannuksia.⁷³

Yhteenveto

Hinnoittelun eriyttäminen uusien ja vanhojen asiakkaiden välillä tulee arvioida aina tapauskohtaisesti. Viranomaiset ovat korostaneet liittymisvaiheen kilpailun siirtymistä myös niin sanottujen vanhojen asiakkaiden hyödyksi. Tämä ei kuitenkaan sulje pois mahdollisuutta esimerkiksi tarjouskampanjojen toteuttamiseen yksittäistapauksellisen harkinnan jälkeen.

8.9 Kilpailuun vastaaminen vanhan asiakkaan harkitessa lämmitysmuodon vaihtamista

Nykyisessä markkinatilanteessa kaukolämpö kohtaa kilpailua myös verkkoon jo liittyneiden vanhojen asiakkaiden osalta. Määrävän markkina-aseman kilpailuun vastaamiselle asettamat reunaehdot ovat kaukolämpötoimijalle erityisen keskeisiä suhteessa sen jo olemassa oleviin asiakkaisiin, jotka harkitsevat kaukolämmöstä luopumista. Kaukolämpötoimijan on rajoitetusti oikeus reagoida ja tietyin kriteerein esimerkiksi vastata kilpailijan tarjoukseen tilanteissa, joissa sen asiakkaille tehdään edullisempia tarjouksia. Käytettävissä olevat keinot ovat tällöin palvelun laadun ja sisällön parantamisen ohella myös hinnoittelukeinot. Kilpailuun vastaamisen tulee kuitenkin olla kohtuullinen ja puolustusellinen toimi, ja se on tarkoitettu sovellettavaksi vain poikkeuksellisesti.⁷⁴

Keskeisenä reunaehtona on huomioitava, että hintojen alentaminen tappiolliselle tasolle on vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsottu kielletyksi saalistushinnoitteluksi.⁷⁵ Kilpailuun vastaamisessa asiakaskohtaisin alennuksin tai hintaa alentamalla tulee ottaa huomioon myös hintasyrjintää koskevat periaatteet, mikäli kaukolämpötoimijalla on kilpaillun asiakkaan kanssa samanlaisia asiakkaita, joihin alennusta tai hinnan muuta alentamista

⁷³ Ks. vastaavasti Kilpailuviraston määräys lopettaa kilpailurajoitus ja esitys markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määrittämiseksi dnro 478/14/2010, kohta 421 ja siellä viitattu oikeuskäytäntö.

⁷⁴ Sallitusta kilpailuun vastaamisesta olisi kyse todennäköisimmin silloin, kun menettelytavan voidaan katsoa tähtäävän kaukolämpötoimijan lyhyen aikajakson tappioiden minimointiin, jotka seuraisivat asiakkaan vaihtamisesta kilpailevaan lämmöntuotantomuotoon. Ks. DG Competition discussion paper on the application of Article 82 of the Treaty to exclusionary abuses. Brussels, December 2005. Kohdat 81–84.

⁷⁵ Asia C-62/86, AKZO vs. komissio.

ei sovellettaisi. Huomioitava on myös se, että menettelyllä voi olla poissulkevia vaikutuksia.⁷⁶

Yhteenveto

Alennus tai hinnan alentaminen voi olla sallittu tapauskohtaisen arvioinnin perusteella kilpailuun vastaamiseksi. Vaihtoehtoisesti alennukselle tai hinnan alentamiselle voi olla osoitettavissa tehokkuusperusteluita esimerkiksi liittyen sen kilpailua lisääviin vaikutuksiin.

8.10

Hinnoittelu uusilla asuinalueilla

Kaukolämmön saatavuuden uudisrakennusalueella ratkaisevat liiketaloudelliset perusteet sekä mahdollisesti jäljempänä kohdassa 11 käsitelty maankäyttö- ja rakennuslain 57 a §:n mukaisen kaukolämpöverkkoon liittymisvelvollisuuden soveltaminen. Haasteita hinnoittelulle ja kannattavuudelle saattavat aiheuttaa erityisesti sellaiset uudet kasvavat asuinalueet, jotka ovat heikosti yhdistettävissä päärunkoverkkoon.⁷⁷ Uusien asuinalueiden osalta on keskeistä tunnistaa eroavat tilanteet niissä tapauksissa, joissa uudelle alueelle rakennetaan mahdollisesti kokonaan uusi verkko ja ne tilanteet, joissa olemassa olevaa verkkoa laajennetaan uudelle alueelle. Uusia asuinalueita rakennettaessa tehdään usein kattavaa kustannusanalyysiä eri lämmitysmuotojen kustannuksista niin kaukolämpötoimijoiden kuin rakennuttajien toimesta. Kaukolämmön ja muiden lämmitysmuotojen välistä kilpailutilannetta voidaan havainnollistaa esimerkeillä, joissa arviointiin uuden asuinalueen lämmitysvaihtoehtoja.

Esimerkkejä

Ensimmäisen esimerkkiselvityksen tulosten mukaan taloudellisin vaihtoehto alueella oli maalämpö yhdistettynä kaukolämpöön. Tässä ratkaisussa peruslämpö tuotettaisiin maalämmöllä, käyttöveden priimaus ja huippulämpö puolestaan kaukolämmöllä.

Toisessa selvityksessä puolestaan arvioitiin vanhan asuinalueen liittämistä kaukolämpöverkkoon sekä mahdollista kaukolämpöverkon rakentamista uudelle asuinalueelle. Selvityksessä todettiin, että vanhalle asuinalueelle kaukolämmön rakentaminen ei olisi kannattavaa ilman poikkeuksellisen suurta liittymisastetta kun taas uudelle kaava-alueelle kaukolämpöverkoston rakentaminen olisi kannattavaa, mikäli alueella vallitsisi lähes 100 %:n liittymisaste ja joukossa olisi suunnitellun mukaisesti muutamia suuria kuluttajia.

Esimerkit osoittavat kaukolämmön kohtaavan kilpailua niin uusilla kuin vanhoillakin asuinalueilla lämmitysmuodon valintavaiheessa. Tilanne muodostuu kaukolämpötoimijan kannalta haasteelliseksi, mikäli kaukolämpöön liittymisasteen olisi oltava lähes 100 %, jotta verkoston rakentaminen alueelle olisi yhtiön kannalta kannattava investointi. Kaukolämpöverkon rakentaminen alueelle muodostuu siten riskiksi ja mahdollisesti tap-

⁷⁶ C-209/10, *Post Danmark A/S vastaan Konkurrencerådet*, kohta 30. Myös tätä uudempien komission päätösten tarkastelutapa tukee tätä, ks. Faull, Jonathan - Nikpay, Ali (toim.): *The EU Law of Competition*. Third edition, Oxford University Press, 2014, s. 538.

⁷⁷ Pöyry: Kaukolämmön asema Suomen energiajärjestelmässä tulevaisuudessa. Loppuraportti 26. elokuuta 2011, s. 30, Gaia Consulting Oy: Kaukolämpötoiminnan viranomaisvalvonnan kehittäminen. s. 15.

piolliseksi investoinniksi, mikäli merkittävä osa alueen kiinteistöistä päättäisikin ryhtyä jonkin toisen lämmitysmuodon asiakkaaksi.

Uusilla, energiatehokkailla asuinalueilla kaukolämpö joutuu myös vastaamaan uusien rakennusten matalan energiankulutuksen tuomiin haasteisiin. Teknisten selvitysten perusteella sopiva yhdistelmä kustannustehokasta tuotantoa sekä kevennettyä jakelu- ja talotekniikkaa mahdollistaa kaukolämmön kilpailukyvyyn suhteessa maalämpöpumppuihin kuitenkin myös matalaenergiaoloissa.⁷⁸

Yhteenveto

Kaukolämpötoimijoilla on käytössä useita erilaisia kilpailukeinoja myös uusilla alueilla, mutta näiden käyttäminen edellyttää olosuhde-eroista johtuen aina tapauskohtaista arviointia. Uusilla alueilla kilpailutilanne ja muut olosuhteet voivat poiketa toisistaan huomattavasti. Erityisesti tulee kiinnittää huomioita siihen, etteivät valitut toimintamallit johda kilpailijoiden poissuljentaan markkinoilta ja että kilpailijoilla on edellytykset vastata valittuihin toimenpiteisiin.

8.11

Hinnoittelu erityistapauksissa: poikkeukselliset asiakkaat ja erityiskohteet

Tietyissä poikkeustapauksissa tyypillisesti suuri, yksittäinen asiakas saattaa muodostaa muista asiakkaista eroavan asiakastyypin, jolle sovellettava hinnasto voidaan, tai kustannusvastaavuuden kannalta mahdollisesti jopa tulee, suunnitella tapauskohtaisesti.

KKV:n tapauskäytäntöä

Poikkeuksellisen asiakkaan perusmaksu oli sallittua eriyttää omaksi luokakseen

KKV:n tapauskäytännön mukaan poikkeuksellisen suuren asiakkaan (lentoasema) maksamia tariffeja ei voitu suoraan verrata muiden laitosten tariffeihin. Asiassa tällainen poikkeava asiakas katsoi joutuneensa syrjinnän kohteeksi, kun alueella toimiva kaukolämpötoimija oli alentanut suurten asiakkaiden kaukolämmön perusmaksua oman ilmoituksensa mukaan todettuaan, etteivät kyseiset maksut olleet kilpailukykyisiä. Kyseisen asiakkaan perusmaksua ei kuitenkaan ollut muutettu, vaan sille oli luotu oma asiakasluokkansa. Tämä asiakas oli lentoaseman alueella sekä kaukolämpöenergiaa omassa verkossaan myyvä taho että toisen kaukolämpötoimijan asiakas.

KKV tutki asiassa sitä, pyrkikö kilpaileva kaukolämpötoimija saamaan lentoaseman verkon asiakkaita liittymään tällä hinnoittelulla omaan verkkoonsa. KKV antoi tapauksessa merkitystä sille, että ne teollisuustoimijat, joille liittymistä oli tarjottu, sijaitsivat lentoaseman verkon välittömässä läheisyydessä ja näiden liittäminen lentoaseman verkkoon olisi parantanut sen verkon toimintaa. Sen sijaan lentoaseman verkon asiakkaiden osalta KKV piti verkon vaihtamista asiassa epätodennäköisenä.

Tapauksessa lentoasemaa pidettiin poikkeuksellisen suurena asiakkaana, jonka tariffeja ei voitu verrata muiden tariffeihin. Tapauksessa korostettiin tarvetta arvioida kaukoläm-

⁷⁸ Gaia Consulting Oy: Kevennetty kaukolämpötekniikka. Kustannustehokkaan jakelu- ja asiakasteknologian kehittäminen matalan kulutustason olosuhteisiin. 30.9.2009. s. 3.

Krogerus

pötariffia kokonaisuutena, sisältäen sekä perus- että energiamaksun. Asiassa ei todettu väärinkäyttöä.⁷⁹

Tapauksessa arvioitiin hieman harvinaisempaa tilannetta eli keskenään kilpailevien kaukolämpötoimijoiden hinnoittelua ja erityisesti tietyntyyppisen hybridikohteen hinnoittelua (kyseinen asiakas tuotti itse pienen osan käyttämästään kaukolämpöenergiasta ja hankki loput toiselta alueella toimivalta toimijalta). Tapauksen perusteella kestävien kustannusperusteisten syiden ollessa käsillä kaukolämpövolyymitaan suuret poikkeukselliset asiakkaat voisi olla mahdollista eriyttää kokonaan omaksi asiakasryhmäkseen. Tällaisia asiakkaita saattavat olla esimerkiksi teollisuusasiakkaat, kauppakeskukset ja muut, selvästi muista asiakkaista poikkeavat kohteet.

Yhteenveto

Kaukolämpötoimija voi huomioida hinnoittelussaan poikkeuksellisen suuret asiakkaat ja erityiskohteet. Näiden erityispiirteet voivat kuitenkin vaihdella huomattavasti tapauksittain, minkä johdosta hinnoittelumallit tulee arvioida aina erikseen tapauskohtaisesti.

⁷⁹ Kilpailuviraston päätös dno 233/61/95, 16.10.1997.

9 MAHDOLLISUUDET UUSIEN TUOTTEIDEN JA PALVELUJEN KEHITTÄMISEEN JA TARJOAMISEEN SEKÄ NÄIDEN KILPAILUOIKEUDELLISIA REUNAehtoja

9.1 Kaukolämpötoimijoiden laajeneva tuote- ja palveluvalikoima

Kaukolämpötoimijat tarjoavat tyypillisesti lämmön ohella asiakkaille asennus- ja huolto-palveluita. Muita palveluja ovat esimerkiksi energiakatselmus-, kaukolämpölaitteiden katselmus, sopimushuolto- ja kulutusseuranta, saneeraus- ja käyttö- sekä valvontasopimuspalvelut. Erilaiset energian käytön hallintaan tai mittaustietoon sekä tilaustehon, sopimusvesivirran tai -tehon tarkastamiseen liittyvät palvelut saattavat myös lisääntyä tulevaisuudessa.

Tällä hetkellä kaukolämpötoimijat useimmiten tarjoavat minimitason kulutusraportointia, minkä lisäksi asiakkaat voivat ostaa täydentäviä palveluita vapailta markkinoilta. Kaukolämpötoimijat voivat ryhtyä tarjoamaan vastaavia palveluita joko erikseen tai sisällyttäen nämä osaksi perustuotetta.. Kokonaan uusista tuotteista esimerkiksi kohdassa 9.6 käsiteltävä kaukojäähdytys on yleisesti arvioitu merkittäväksi. Kaukolämpötoimijoilta voi olla saatavissa myös kokonaisvaltaista kaukolämmön käytön suunnittelupalvelua, joka kattaa esimerkiksi toteutuneen energiankäytön tutkimuksen, laitteiston kunnan ja toimivuuden tarkastamisen, raportoinnin sekä toimenpide-ehdotuksen kiinteistön pitkän aikavälin kunnossapitosuunnitelmaa varten.

Uusien palvelujen ohella myös kaukolämmön käyttökohteet saattavat laajentua uudentyyppisiin kohteisiin, kuten kattojen sulanapitoon kaukolämmöllä tai rakennetussa ympäristössä liuskojen ja ajoväylien, sisäpihojen ym. kohteiden sulanapitoon ja lämmitykseen.

Esimerkki

Ruotsissa kaukolämpötoimijat tarjoavat myös kokonaisratkaisuja, joissa myytävän kiinteistön lämmitys- ja ilmastointiratkaisu koostuu kaikista niistä ratkaisuista ja laitteisiin liittyvistä palveluista, joita tarvitaan kiinteistön lämmitys- ja ilmastointikokonaisuuden toteuttamiseen.⁸⁰

9.2 Mahdollisuudetkehittää uusia tuotteita ja palveluja

Määräävässä markkina-asemassa olevalle kaukolämpötoimijalle voi kehittää ja lanseerata uusia tuotteita ja palveluja, eikä määräävä markkina-asema lähtökohtaisesti estä tällaista toimintaa. Asiakkaiden kannalta toimijoiden laajeneva palveluvalikoima, palvelujen monipuolisuus ja niiden saatavuuden helppous ovat yleensä positiivisia seikkoja sekä laadullisten etujen että toimivan kilpailun kannalta.

Uusien tuotteiden ja palveluiden kehittämisessä tulee kuitenkin huomioitavaksi kilpailuoikeudellisia reunaehtoja, mutta nämä liittyvät pääsääntöisesti uusien palveluiden tuomiseen markkinoille, niiden hinnoitteluun sekä muihin tarjoamiseen liittyviin menettelytapoihin. Kilpailun kannalta ongelmalliset menettelytavat saattavat liittyä esimerkiksi sidontaan ja niputtamiseen, jos menettely johtaisi kaukolämpötoimijan kaukolämmön myyn-

⁸⁰ https://www.goteborgenergi.se/Foretag/Produkter_och_tjanster/Energitjanster/Energitjanstavl

nissä omaaman markkinavoiman siirtämiseen kilpaillun tuotteen tai palvelun markkinoille kilpailevia toimijoita näiltä markkinoilta sulkevin vaikutuksin.⁸¹

Vaikka tietty menettelytapa olisi kilpailusääntöjen näkökulmasta ongelmallinen, voidaan sillä kuitenkin saavuttaa kustannussäästöjä tai muita vastaavia tehokkuusetuja. Kaukolämpötoimijan tulee kuitenkin kyetä tarvittaessa osoittamaan tehokkuusetujen täyttyminen.

9.3 Uusien tuotteiden ja palvelujen tarjoamisen kilpailuoikeudelliset reunaehdot

Uusissa tuotteissa ja palveluissa kaukolämpötoimijan markkina-aseman arvioiminen saattaa olla palvelusta riippuen haasteellista. Mikäli tiettyä palvelua tuottaa monta maanlaajuisesti tai hyvin laajasti toimivaa palveluntuottajaa, kaukolämpötoimijan oma markkinavoima uuden palvelun markkinalla ei ole todennäköisesti merkittävä. Tällaisia palveluja saattaisivat olla esimerkiksi loppuasiakkaiden asennus- ja huoltopalvelut. Toisaalta kaukolämpötoimijan määrävän aseman velvoitteet saattaa joutua huomioimaan myös muilla markkinoilla, mikäli mahdolliset kilpailunvastaiset vaikutukset kohdistuisivat näille muille markkinoille. Mikäli uuden tuotteen tai palvelun markkina taas on luonteeltaan alueellinen tai paikallinen ja kilpailevia palveluntarjoajia ei joko ole tai nämä ovat pieniä toimijoita, kaukolämpötoimija saattaa joutua huomioimaan määrävän markkina-aseman velvoitteet myös uuden palvelun markkinalla.⁸²

Uusien tuotteiden ja palvelujen hinnoittelussa sekä tarjoamisessa tulee huomioitavaksi tiettyjä reunaehtoja. Ensinnäkin joudutaan kiinnittämään huomiota siihen, tarjotaanko näitä tuotteita yhdessä esimerkiksi kaukolämmön perustuotteen kanssa vai erillisinä tuotteita ja palveluina. Toiseksi merkitystä on sillä, lisäävätkö uudet tuotteet asiakkaiden valintamahdollisuuksia vai onko asiakkaiden käytännössä pakko siirtyä näiden uusien tuotteiden käyttäjiksi. Uusien palvelujen tarjonta kaukolämmön perustuotteesta erikseen ja se, ettei uusien tuote- ja palvelumallien käyttöönottoon liity pakottamista, ovat keskeisiä seikkoja kilpailusääntöjen näkökulmasta uusien tuotteiden ja palveluiden käyttöönottamisessa.

⁸¹ Komission tiedonanto — Ohjeita komission ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista sovellettaessa EY:n perustamissopimuksen 82 artiklaa yritysten määrävän aseman väärinkäyttöön perustuvaan markkinoiden sulkemiseen (2009/C 45/02). Kohdat 52–62.

⁸² Oikeuskäytännössä on lisäksi todettu määrävän aseman väärinkäytöksi katsottavan menettelyn kilpailunvastaisten vaikutusten voivan kohdistua kilpaillulle markkinalle, josta huolimatta väärinkäyttö voidaan todeta (asia C-62/86, *AKZO Chemie BV vastaan Euroopan yhteisöjen komissio*, kohdat 112–115.) Hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa väärinkäyttö on voitu todeta sellaisissakin tilanteissa, joissa sekä väärinkäytöksi katsottavan menettelytavan voitiin katsoa tapahtuvan että sen vaikutusten kohdistuvan kilpaillulle markkinalle. Tämä poikkeuksellinen tilanne edellyttää sitä, että tuotteet ovat vahvasti linkittyneet ja määrävässä asemassa olevan yrityksen monopolistinen markkinavoima toiselta markkinalta siirtyy myös tälle läheiselle markkinalle. Asia T-83/91, *Tetra Pak II*, kohdat 121–122.

Yhteenveto

Kaukolämpötoimija voi kehittää ja tarjota asiakkailleen uusi tuotteita ja palveluita määräävästä markkina-asetuksesta huolimatta. Tuotteiden ja palveluiden kehittämisen tapauskohtaisessa arvioinnissa on hyvä kiinnittää huomiota siihen, että asiakkaalla on vapaasti valittavanaan useita vaihtoehtoja ja saatavilla on myös pelkkä kaukolämmön perustuote ilman velvollisuuksia hankkia lisäpalveluita tai tuotteita.

Hinnoitteluissa yksinkertaisin vaihtoehto kilpailusääntöjen näkökulmasta on tarjota uusia tuotteita ja palveluja kaukolämmön perustuotetta täydentävästi sekä erikseen hinnoiteltuna. Asiakkaille on mahdollista tarjota perustuotetta ja uusia tuotteita ja palveluja myös pakettialennuksella tapauskohtaisen arvioinnin perusteella.

Esimerkki

Kilpailun palvelun tai tuotteen kielletty sitominen kaukolämpöön

Ruotsin kilpailuviranomaisen määräävän aseman väärinkäyttöä koskeva päätös *Linde Energi* on suoraviivainen esimerkki kilpailun tuotteen tai palvelun sitomisesta kaukolämpöön. Tapauksessa kyseinen energiayhtiö oli tarjonnut kaukolämpöä asiakkaille alennuksella sillä edellytyksellä, että asiakas hankki myös sähköenergiansa siltä. Kilpailuviranomainen katsoi menettelyn määräävän aseman väärinkäytöksi, ja asiassa määrättiin seuraamusmaksu.⁸³

9.4

Kaukolämmön perustuotteen laajentaminen

Uusien palvelujen tarjoamisen ohella on merkityksellistä tarkastella tilannetta, jossa varsinaista kaukolämmön perustuotetta laajennettaisiin lisäpalveluilla ja -tuotteilla kilpailuilta markkinoilta. Tällaisia palveluja saattavat olla esimerkiksi asennuspalvelut, asiakaslaitteiden tarkistus tai avaimet käteen -tyyppinen kokonaistoimitusratkaisu asiakkaalle.

Kaukolämpötoimijoiden on myös mahdollista tuotteistaa tarjoamiaan palveluja erilaisiksi kokonaisuuksiksi ja kokonaistalouksiksi ja tarjota näitä vaihtoehtoja perustuotteeseen perustuvalla toimintamallilla. Näitä on mahdollista tarjota tietyllä kokonaishinnalla asiakkaille. Suositeltavaa kilpailusääntöjen näkökulmasta on, että palvelut ovat kokonaishinnoittelun lisäksi joka tapauksessa saatavissa erikseen eikä kokonaishinnoittelulla pois suljeta kilpailua. Muiden palvelujen hintojen sisällyttäminen kaukolämmön hintaan voi heikentää kaukolämmön hinnoittelun läpinäkyvyyttä.

Yhteenveto

Läpinäkyvä ratkaisu on tarjota asiakkaille eri vaihtoehtoja lisäpalveluina ja erikseen hinnoiteltuna. Tällöin asiakas voi päättää vapaasti, mitä lisäpalveluja hän kaukolämpöönsä haluaa oheistaa. Erilliset hinnat myös helpottavat asiakkaan hintavertailuja ja palvelujen kilpailuttamista.

⁸³ KKV Dnr 409/2000. Konkurrensverket - Annual Report 2003, s. 25.

9.5 Uusien tuotteiden ja palvelujen pilotointi ja kaupallistaminen

Määräävästä markkina-asemasta riippumatta kaukolämpötoimijoilla on mahdollisuus testata tietyissä kohteissa uusia teknisiä ratkaisuja, malleja tai menettelytapoja väärinkäyttökiellon estämättä. Uusien palvelujen testaamisesta ja pilotoinnista voi syntyä tehokkuusetuja kaikkien asiakkaiden hyödyksi.

Aidossa teknisessä uuden ratkaisun pilotoinnissa muutamassa kohteessa on kyse kokeiluluonteisesta toiminnasta, jossa ei määräävän aseman väärinkäyttökiellon kannalta yleensä ole ongelmallisia piirteitä. Kun tietty menettelytapa muodostuu laajemmaksi toimintamalliksi, ei kyseessä ole enää pilotointi. Uusien kehitettyjen mallien kaupallistamisessa myös määräävässä asemassa olevalla elinkeinonharjoittajalla on mahdollisuus testata uudentyyppisten palvelujen ja tuotteiden kysyntää markkinoilla kokeiluluonteisesti, mutta kokeiluluonteisuudella ei voida perustella tietyn toimintamallin käyttöä pitkäaikaisesti.

Peruseriaatteena on, että lyhytaikaisella menettelyllä ei voi olla markkinoita sulkevia merkittäviä vaikutuksia. Muutoin mahdollisesti ongelmallisten menettelyjen sallittavuuden pituudelle tällä perusteella ei voida kuitenkaan asettaa yhtä yksiselitteistä rajaa.⁸⁴ Väärinkäytöksi ei todennäköisesti katsottaisi esimerkiksi uuden tuotteen tai palvelun pilotointia ja siihen liittyviä menettelytapoja, kunhan kesto ei ylitä tuotteesta tai palvelusta riippuen sellaista objektiivisesti arvioitua kohtuullista aikaa, jonka puitteissa pilotoinnilla saatavissa oleva hyöty saavutetaan ja päätöksiä laajemmasta käyttöönnotosta voidaan tehdä.

Yhteenveto

Uusien tuotteiden teknisessä pilotoinnissa ei yleensä ole määräävän markkina-aseman kannalta ongelmallisia piirteitä. Kaupallisessa pilotoinnissa tulee huomioida muun muassa pilotoinnin ajallinen kesto, joka ei voi olla ylimitoitettu.

9.6 Kaukojäähdytys uutena palveluna

Kaukojäähdytyksessä keskitetyssä tuotantolaitoksessa tuotettua jäähdytettyä vettä jaellaan putkiston välityksellä rakennuksille ilmastonin jäähdytykseen. Kaukojäähdytystä tuotetaan tyypillisesti vapaajäähdytyksellä, lämpöpumpuilla, absorptiokoneilla tai kompressorijäähdyttimillä. Kaukolämpötoimijat voivat tarjota asiakkaille jäähdytystä myös muilla keinoilla kuin kaukojäähdytyksenä. Kaukolämpötoimijat tarjoavat pienimuotoista kaukojäähdytystä tällä hetkellä kahdeksalla eri paikkakunnalla.⁸⁵

Kaukojäähdytys käyttää eri putkistoa kuin kaukolämpö, mutta niiden välillä voi olla joissakin tapauksissa synergiaetuja ja kustannussäästöjä tarvittavan infrastruktuurin asentamisessa ja hyödyntämisessä. Kaukojäähdytys kilpailee kiinteistöjen jäähdytyksessä perinteisten kiinteistökohtaisten ratkaisujen kanssa, joita ovat esimerkiksi ilmalämpö-

⁸⁴ KKV:n tapauskäytännössä on todettu menettelyn ollessa kestoaltaan "lyhyt ja väliaikainen", että kilpailua poissulkevat vaikutukset olivat epätodennäköisiä verrattuna tilanteeseen, jossa menettely olisi pidempikestoista ja pysyvää. KKV:n päätös dnro 559/14.00.00/2009, 4.12.2012, kohdat 43, 45.

⁸⁵ <http://energia.fi/energia-ja-ymparisto/kaukolampo-ja-kaukojaahdytys/kaukojaahdytys>

Krogerus

pumpuilla tai kompressoreilla toimivat vedenjäähdytyskoneet tai ilmanvaihdon kautta tehtävä jäähdyttäminen glykolijärjestelmällä tai viilennyspalkeilla.

Kaukojäähdytys eroaa kaukolämmityksestä merkittävästi liiketoimintalogiikan ja markkina-asemansa puolesta. Kaukojäähdytystä tulisi todennäköisesti tarkastella osana *jäähdytysmarkkinoita*, joilla vaihtoehtoiset kiinteistöjen jäähdytystavat kilpailevat keskenään. Tätä näkemystä ei kuitenkaan ole vahvistettu tapauskäytännössä. Kaukojäähdytyksen markkinaosuus ei ole tyypillisesti merkittävä. Kaukojäähdytys on kaukolämpötoimijalle erillinen liiketoiminto, joka ei ole riippuvainen kaukolämmöstä. Kaukojäähdytysliiketoimintaa on mahdollista harjoittaa muidenkin kuin kaukolämpötoimijoiden toimesta..

Yhteenveto

Kaukolämmön ja -jäähdytyksen synergiaetuja on sallittua hyödyntää kummassakin liiketoiminnassa, mutta erityisesti sidonnan ja niputtamisen asettamat rajoitukset tulee huomioida toimintaa suunniteltaessa. Erityisesti sellaisia menettelytapoja saatettaisiin pitää ongelmallisina, joissa markkina-asemaltaan todennäköisesti heikompaa kaukojäähdytystä tuettaisiin kaukolämpötoiminnan tuloilla kilpailevia jäähdytysmuotoja markkinoilta sulkevin vaikutuksin.

10 KAUKOLÄMPÖVERKON KÄYTTÖOIKEUDEN TARJOAMISEEN PERUSTUVAN LIIKETOIMINNAN KEHITTÄMISEN MAHDOLLISUUKSIA JA REUNA-EHTOJA

10.1 Verkon käyttöoikeuden myöntämiseen perustuvia kaukolämpötoimijan liiketoimintamahdollisuuksia

Uusi liiketoimintamahdollisuuksia kaukolämpötoimijoille voi avata ulkopuolisen pientuotannon tai muiden tuotantolaitosten liittäminen kaukolämpöverkkoon. Jo nykyisin merkittävä osa (noin kolmannes) kaukolämpöenergiasta ostetaan valtakunnallisesti kaukolämpöverkkoon liitetystä kolmannelta taholta. Toiminnanharjoittajien välisen lämpökaupan suuruus oli vuonna 2012 noin 11 462,5 GWh.⁸⁶ Erilaisia vaihtoehtoja on aiemmin arvioitu voitavan toteuttaa esimerkiksi mahdollistamalla ulkopuolisten tuottajien pääsy kaukolämpöverkkoihin nykyistä laajemmin sekä yhdistämällä nykyisiä kaukolämpöverkkoja ja avaamalla ne keskinäiselle kilpailulle. Ruotsissa on kehitetty *avoin kaukolämpö* -hanke, jossa asiakkaat voivat myydä lämpöä tai kylmää verkkoon. Hinta näin luodulla markkinapaikalla muodostuu markkinamekanismin perusteella. Kaukolämpötoimija hankkii lämpöä asiakkailta, mikäli nämä kykenevät sitä tuottamaan toimijaa halvemmin.⁸⁷

Liiketoimintamahdollisuuksia verkon avaamisessa ovat esimerkiksi pientuotannon ja suuremman kolmannen tahon omistaman tuotantolaitoksen taikka lämmön varastointipaikkojen liittäminen verkkoon. Kolmannen tahon tuottama lämpö tai ylijäämälämpö⁸⁸ voidaan ostaa tältä ja myydä edelleen loppuasiakkaille, tai vaihtoehtoisesti myöntää tälle taholle mahdollisuus myydä lämpöä suoraan loppuasiakkaille. Mahdollinen on myös vaihtoehto, jossa asiakas tuottaa lämpöä tietyssä paikassa ja siirtää lämmön kaukolämpöverkkoa pitkin toisaalle omaan käyttöön. Käytännössä kaukolämpötoimija myisi tälle taholle lämmön siirtopalvelua.

Näille liiketoimintamalleille on kuitenkin olemassa teknisiä ja taloudellisia haasteita. Käytännössä pientuotannon liittäminen kannalta kannattavuus muodostuu ongelmalliseksi, ja erityisesti vaadittavat kiinteistökohtaiset investoinnit muodostuvat vain harvoin kannattaviksi. Muun muassa käytettävissä olevan lämmön määrä ja laatu (lämpötilataso, saatavuus yms.) sekä ajoittuminen (onko lämpöä saatavilla/tarjolla silloin kun kulutus on korkeimmillaan) vaikuttavat olennaisesti sen käyttökelpoisuuteen. Alaa koskevissa selvityksissä on arvioitu mm. keskitettyjen suurten, uusiutuviin energianlähteisiin kuten aurinkolämmön käyttöön perustuvien lämmöntuotantolaitosten tuomia mahdollisuuksia.⁸⁹

10.2 Kolmansien tahojen tuotannon liittäminen verkkoon

Mikäli liiketoiminnallinen valinta verkon avaamisesta on tehty, kaukolämpötoimijan markkina-asemaa tulee arvioida suhteessa näihin tukkimarkkinoiden tasolla toimiviin tahoihin tavanomaisten lämpöä käyttävien asiakkaiden sijasta.

⁸⁶ Energiategollisuus ry: Kaukolämpötilasto 2012.

⁸⁷ <http://oppenfjarvarme.fortum.se/>

⁸⁸ Gaia: Kaukolämmön paikalliset liiketoimintamallit. 21.12.2012. s. 11.

⁸⁹ Pöry Management Consulting Oy: Aurinkolämmön liiketoimintamahdollisuudet kaukolämmön yhteydessä Suomessa. Loppuraportti. 7.6.2013.

KKV:n tapauskäytäntöä

Määräävän aseman väärinkäyttö kaukolämmön tukkuostossa

Kilpailuvirasto on käsitellyt tapauksen, jossa kaukolämpötoimija ja sen verkkoon aiemmin liittynyt, verkkoon lämpöä toimittanut ulkopuolinen, peruskuormalaitoksen asemassa ollut tuottaja olivat joutuneet riitatilanteeseen lämmöntoimituksesta. Ratkaisussaan Kilpailuvirasto katsoi, että kaukolämpötoimijalla on paikallisesti määräävä markkina-asema myös lämpöä sen verkostoon tukkumyyjänä tarjoavaan ulkopuoliseen tuottajaan nähden. Lämpöostoja vähentämällä sekä teknisillä parantamisvaatimuksillaan kaukolämpötoimija oli tapauksessa viraston arvion mukaan käyttänyt väärin määräävää markkina-asemaansa.

Tapauksen käsittelyn aikana asianosaiset pääsivät molempia osapuolia tyydyttävään ratkaisuun, minkä seurauksena Kilpailuvirasto poisti asian käsittelystä.⁹⁰

KKV:n kaukolämmön tukkuostoa koskevan tapauksen perusteella määräävän markkina-aseman velvoitteet koskevat yhtä lailla lämmönostoa kuin sen myyntiäkin. Kilpailulainsäädännön perusteella kaukolämpötoimijalla voi olla velvollisuus liittää kilpailevaa tuotantoa verkkoon ainoastaan tiettyjen hyvin tiukkojen edellytysten täytyessä tilanteessa, jossa verkko katsottaisiin niin sanotuksi olennaiseksi toimintaedellytykseksi.⁹¹

Siinä tapauksessa, että liiketoiminnallinen valinta kaukolämpöverkon avaamisesta kolmansille tahoille on tehty, tulisi sekä kaukolämpöenergian ostossa näiltä tahoilta että mahdollisessa jakelu-/siirtopalvelun tarjoamisessa huomioida määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen yleiset hinnoittelua koskevat periaatteet ja varmistaa, että niiden vaatimukset tulevat ostohinnoittelussa ja jakelu-/siirtopalvelujen tarjoamisessa täytetyiksi.

10.3 Kaukolämmön siirtopalvelun tarjoamisen reunaehtoja

Rajoitteita verkon käyttöoikeuden tarjoamiselle eli siirtopalvelun myynnille joko lämmön siirtoon lämpöä toisaalla tuottavalle ja toisaalla kuluttavalle asiakkaalle ei ole. Mikäli liiketoimintaratkaisu kilpailevan lämmöntuottajan verkkoon liittämistä ja tämän suora lämmönmyynti loppuasiakkaille mahdollistetaan, keskeistä siirtopalvelun tarjoamisessa on huomioida erityisesti niin sanotun *hintaruuvin* soveltamisen kieltö. Hintaruuvilla tarkoitetaan tilannetta, jossa vertikaalisesti integroitunut, kaukolämmön tuotannossa ja siirroksessa sekä vähittäismyynnissä toimiva elinkeinonharjoittaja heikentäisi kilpailevan lämmöntuottajan ja myyjän asemaa vähittäismarkkinoilla perimällä siltä joko niin korkeaa siirtohintaa markkinoiden tukkutasolla tai perimällä itse loppuasiakkailta niin alhaista vähittäishintaa, että kaukolämpötoimijan kanssa vähintään yhtä tehokkaalla kilpailijalla ei olisi

⁹⁰ Kilpailuviraston päätös dno 199/61/94, 10.3.1995. Kilpailupoliittisia tiedonantoja 2/95, s. 37.

⁹¹ Asia C-7/97, *Oscar Bronner* ja kansallisesta oikeuskäytännöstä KHO 2011:40. Vertailun vuoksi Ruotsissa, jossa kaukolämpöä säädellään erityislailla, mm. asetetaan kaukolämpötoimijalle velvollisuus neuvotella verkkoon pääsystä kaikkien halukkaiden kolmansien tahojen, mukaan lukien kilpailevat lämmöntuottajat, kanssa. Verkkoon liittymiseen liittyviä riitatilanteita sovittelee energia-alan sääntelyviranomaisen Energimyndighetenin yhteydessä toimiva erillinen lautakunta. Ks. Fjärrvärmelagen (2008:263) ja <http://www.fjarrvarmenamnden.se/sv/>

Krogerus

mahdollisuuksia kilpailla palvelujen tarjoamisessa loppukäyttäjille.⁹² Tällaisessa tilanteessa siirtopalvelut sekä lämmön vähittäismyynti tulisi hinnoitella niin, että kaukolämpötoimijan verkossa toimivalle yhtä tehokkaalle kilpailevalle toimijalle jäisi toiminnassaan kohtuullinen, alalle tavanomainen kate.

Yhteenveto

Kaukolämpöverkon käyttöön perustuvat liiketoimintamallit tarjoavat kaukolämpötoimijoille uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Määräävän markkina-aseman veloitteet on tällöin suositeltavaa ottaa huomioon niin lämmönostossa kuin sen myynnissäkin. Kilpailulainsäädännön perusteella kaukolämpötoimijalla voi olla velvollisuus liittää kilpailevaa tuotantoa verkkoon ainoastaan tiettyjen hyvin tiukkojen edellytysten täytyessä.

Mikäli liiketoiminnallinen valinta liittämisestä on tehty, siirto- ja vähittäispalvelut on hinnoiteltava siten, että kaukolämpötoimijan verkossa toimivalle yhtä tehokkaalle kilpailijalle jää toiminnassaan kohtuullinen kate.

⁹² Hintaruuvien arviointiperiaatteista tarkemmin ks. KHO 2011:40, asia C-52/09, *TeliaSonera Sverige* kohdat ja Kilpailuviraston muistio 3.9.2009: *Kilpailuviraston käyttämät hintaruuvien arviointiperiaatteet*.

11 KILPAILUNEUTRALITEETTISÄÄNTELY KAUKOLÄMPÖLIIKETOIMINNAN KEHITTÄMISEN KANNALTA

11.1 Kilpailuneutraliteettisääntelyn muutokset Suomessa

Kilpailulakiin lisättiin 1.9.2013 niin sanotut kilpailuneutraliteettisäännökset, eli kilpailun tasapuolisuutta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä sääntelevä 4 a luku (L 595/2013). Samalla kuntalakiin (365/1995) lisättiin säännökset koskien kunnan liiketoimien yhtiöittämisvelvollisuutta (L 626/2013). Säännösten tavoitteena on yhtäältä estää julkisen vallan ja sen omistamien yhtiöiden liiketoiminnan kilpailua vääristävät vaikutukset sekä toisaalta poistaa EU:n valtioneuvoston vastainen toiminta markkinoilta.

Säännösten seurauksena tietyillä paikkakunnilla liikelaitosmuodossa harjoitettu kaukolämpöliiketoiminta siirretään harjoitettavaksi julkisomisteisiin yhtiöihin. Kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa on kiellettyä soveltaa sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla tai estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä. Lisäksi säännökset velvoittavat julkisomisteiset kaukolämpöyhtiöt toimimaan markkinaperusteisesti muun muassa hinnoittelun osalta.

Kilpailuneutraliteettisääntelyä voidaan siten soveltaa niihin kaukolämpötoimijoihin, jotka ovat kunnan, kuntayhtymän tai valtion määräysvallassa. Kaukolämpöliiketoiminnan näkökulmasta kilpailuneutraliteettisääntelyllä voi olla merkitystä erityisesti kaavoituksen yhteydessä määrättävän kaukolämpöverkon liittymisvelvollisuuden osalta, jota on käsitelty yksityiskohtaisemmin alla.

11.2 Maankäyttö- ja rakennuslain 57 a §:n mukainen liittymisvelvollisuus

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, "MRL") 57 a §:n mukaan asemakaavassa voidaan antaa määräys rakennuksen liittamisestä kaukolämpöverkkoon. Tämä määräys ei ole ehdoton ja sitä ei sovelleta tietyissä tilanteissa. Määräystä voidaan soveltaa silloin kun rakennus on jo rakennuslupaa haettaessa sijainniltaan kaukolämpöverkkoon liittämispaikan välittömässä läheisyydessä. MRL 57 a §:n astuttua voimaan vuonna 2009 KKV katsoi, että kunnilla on erityislakiin perustuva oikeus määrätä liittymisvelvoitteesta asemakaavassa.⁹³ Tästä johtuen KKV on käytännössään katsonut, ettei liittymisvelvollisuus itsessään ole antanut aihetta jatkoselvityksiin.⁹⁴ Lisäksi asiassa on ollut merkitystä erityisesti sillä, ettei tapauskäytännön perusteella kunnan kaavoitustoimintaa ja siihen liittyvien määräysten antamista ole voitu varmuudella pitää elinkeinotoimintana, vaan lähtökohtaisesti kyse on ollut julkisen vallan harjoittamisesta.

Kilpailuneutraliteettisäännökset sekä kuntalain säännökset yhtiöittämisvelvollisuudesta saattavat vaikuttaa KKV:n arvioon liittymisvelvollisuuden osalta. Uudet säännökset antavat kilpailuviranomaiselle toimivallan puuttua julkisen sektorin elinkeinotoimintaan tava-

⁹³ Kilpailuviraston päätös dnro 937/61/2004, 18.5.2009.

⁹⁴ Lainkohtaa säädettäessä vuonna 2008 KKV:n lausunnossaan eduskunnalle esittämä kanta oli, että kaukolämpöön liittymisvelvollisuus haittaisi kilpailua lämmitysmuodon valintatilanteessa ja että säännös voisi johtaa kaukolämmön perusteettomaan suosimiseen muiden lämmitysmuotojen kustannuksella lämmitysmuodon perustamisvaiheessa. Ks. Kilpailuviraston lausunto eduskunnalle MRL 57 a §:ä säädettäessä, dnro 829/72/2008, 26.9.2008. Sittemmin KKV:n kanta on ollut, että kaukolämmön markkina-asema on MRL 57 a §:stä johtuen vahvistunut. Ks. Kilpailuviraston kilpailukatsaus 2/2011.

roiden tai palveluiden tarjonnassa, jos käytetyt menettelyt, kuten hinnoittelu tai toiminnan rakenteet estävät tai vääristävät kilpailua markkinoilla. KKV:n kilpailuneutraliteettisäännösten mukainen toimivalta koskee kaikkea taloudellista toimintaa lukuun ottamatta välittömästi lainsäädännöstä seuraavia menettelyjä taikka rakenteita.

Esimerkki

Ruotsissa kilpailuviranomainen on kieltänyt liittymisvelvollisuuden soveltamisen Ruotsin kilpailuneutraliteettisäännösten nojalla. Ruotsin lainsäädäntö ei kuitenkaan tunne MRL 57 a §:ä vastaavaa säännöstä.

Kilpailuviranomaisen tutkimassa tapauksessa kunta oli liittänyt myymiensä tonttien ehdoksi velvollisuuden liittyä kunnan omistaman kaukolämpöyhtiön verkkoon. KKV katsoi menettelyssä olevan ongelmallista kunnan kaksoisrooli maa-alueiden myyjänä sekä kaukolämpöä toimittavan energiayhtiön omistajana, joka pakotti ostajat liittymään alueen kaukolämpöverkkoon. Asia on tuomioistuimen käsiteltävänä.⁹⁵

11.3

Kilpailuneutraliteettisääntelyn muutoksen vaikutuksia

Suomessa kilpailuneutraliteettisäännösten vaikutusta MRL 57 a §:n perustuvaan liittymisvelvollisuuteen tulisi kuitenkin rajoittaa se, ettei säännöksiä sovelleta sellaiseen menettelyyn taikka rakenteeseen, joka seuraa välittömästi lainsäädännöstä. Kunnan soveltaessa MRL 57 a §:ä sillä on kuitenkin säännöksessä säädettyjen poikkeusten lisäksi tapauskohtaista harkintavaltaa liittymisvelvollisuuden soveltamisessa. Kaavoittajalla on näin mahdollisuus päättää liittymisvelvollisuudesta ja jättää todistustaakka poikkeusten soveltamisedellytyksistä rakentajalle. Tältä osin ei ole selvää, että liittymisvelvollisuus katsottaisiin lainsäädännön välittömäksi seuraukseksi.

Kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta koskevan 2 a §:n mukaan säännöksiä ei sovelleta lakiin perustuvaan taikka luonnolliseen monopoliaseman. Hallituksen esityksen mukaan kilpailutilannetta ei tällöin ole, eikä asema aiheuta kilpailuneutraliteettiongelmia. Lain esitöissä esimerkkinä mainitaan kaukolämpö siltä osin, kun kiinteistö on MRL 57 a §:n perusteella asetetun asemakaavamääräyksen perusteella velvollinen liittymään verkkoon.⁹⁶ Koska ei ole selvää, että kaukolämpötoiminta nykyisessä sekä lämmitysmuodon valintavaiheessa että myös verkkoon liittyneitä asiakkaita koskevassa kilpailutilanteessa täyttää laissa tarkoitetun luonnollisen monopolin määritelmän, tätä poikkeusta ei voitane soveltaa kaukolämpöliiketoimintaan kokonaisuudessaan.

Yhteenveto

Kilpailuneutraliteettisäännöt ovat olleet voimassa vasta lyhyen aikaa eikä säännösten soveltamiskäytäntöä ole vielä muodostunut. Säännösten mukaisen kielletyn menettelyn käsitteellisestä liitynnästä määrävän markkina-aseman kieltöön ja sitä koskeviin arviointiperiaatteisiin huolimatta lainsäätäjän tarkoitus on ollut, että nämä arviointiperiaatteet eivät muodosta sitovia arviointiperusteita kilpailuneutraliteetin loukkausten arvioinnis-

⁹⁵ Konkurrensverket, Dnr 380/2013, 19.6.2013, ks. Konkurrensverket: Annual Report 2013, s. 14 ja http://www.kkv.se/t/NewsPage_9132.aspx

⁹⁶ HE 32/2013 vp. s. 33

Krogerus

sa.⁹⁷ Nykytilassa neutraliteettisääntelyn mahdollisia vaikutuksia kaukolämpötoimialalla on siten vaikea ennakoida.

⁹⁷ HE 40/2013 vp. s. 27.