

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamiseksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kilpailulakia. Ehdotuksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltuuksia julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetin valvonnan tehostamiseksi lisättäisiin. Tilanteessa, jossa kunnan, kuntayhtymän, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön toiminnassa sovellettaisiin sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka vääristäisi tai olisi omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla tai estäisi tai olisi omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä, Kilpailu- ja kuluttajaviraston olisi ensisijaisesti neuvotteletse pyrittävä poistamaan kilpailuneutraliteettia vaarantava menettely tai toiminnan rakenne. Jos neuvottelut eivät johtaisi tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi kieltää toiminnan tai asettaa sen jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistaisivat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Ehdotettujen säännösten soveltamismahdollisuuksia olisi rajoitettu tilanteissa, joissa toiminta perustuu lainsäädän-

töön. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi asettaa kiellon tai velvoitteen tehostamiseksi uhkasakon. Kilpailu- ja kuluttajaviraston asettamaa kieltä tai velvoitetta olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta, ellei markkinaoikeus toisin määräisi. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi jättää kilpailuneutraliteettia koskevan toimenpidepyynnön tutkimatta, jos sovellettavan menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille olisivat vähäiset. Kuntaan, kuntayhtymään, valtioon sekä niiden määräysvallassa oleviin yksiköihin sovellettaisiin lisäksi, mitä kilpailulaissa säädetään elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuudesta. Lisäksi esitetään tehtäväksi lainsäädäntötekniisiä muutoksia kilpailulakiin sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettuun lakiin (381/2007).

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne ovat hyväksytyt ja vahvistettu samanaikaisesti esitykseen liittyvän kuntalain muutoksen kanssa.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....	1
SISÄLLYS .....	2
YLEISPERUSTELUT .....	5
1 JOHDANTO.....	5
2 NYKYTILA .....	6
2.1 Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja kilpailulaki .....	6
2.2 Kuntalaki.....	7
<i>Kunnallinen liikelaitos ja virastomuotoinen toiminta .....</i>	8
2.3 Valtion liikelaitokset ja virastot.....	8
2.4 Kilpailuneutraliteettiin liittyvä Euroopan unionin oikeus.....	9
<i>Yleiset kilpailunrajoituskiellot.....</i>	9
<i>Jäsenvaltioihin kohdistettu vastuu kilpailusääntöjen noudattamisesta .....</i>	9
<i>EU:n valtiontukisääntely .....</i>	10
<i>Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut.....</i>	11
<i>EU:n valtiontukisääntöjä ja kilpailuneutraliteettia koskevat kantelut .....</i>	12
<i>Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö .....</i>	13
2.5 Valtion ja kuntien maksullista toimintaa sekä hinnoittelua koskeva sääntely .....	13
2.6 Toiminnan avoimuutta ja kirjanpidon eriyttämistä koskeva sääntely .....	14
Laki eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta (19/2003) sekä muu erityissääntely .....	14
Toimintojen eriyttäminen kunnissa ja valtion liikelaitoksissa.....	15
2.7 Kilpailuneutraliteetin toteutumista koskevat suositukset .....	16
2.8 Kansainvälinen vertailu .....	16
Ruotsi .....	16

Tanska .....	17
Norja .....	18
Saksa .....	19
Alankomaat .....	19
Ranska.....	20
2.9 Nykytilan arviointi .....	20
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET .....	23
3.1 Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi .....	23
Vaihtoehtoisten keinojen arviointia .....	24
Esityksen suhde EU:n valtiontukisääntelyyn sekä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin (SGEI) .....	26
3.2 Keskeiset ehdotukset .....	28
Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi .....	28
Soveltamisalan poikkeukset .....	30
Kielto ja uhkasakko-oikeus.....	30
Asian tutkimatta jättäminen .....	31
Muutoksenhaku.....	31
Tietojenantovelvollisuus .....	31
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	31
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	31
4.2 Yritysvaikutukset.....	31
5 ASIAN VALMISTELU .....	31
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	32
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	33

1	LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT .....	33
1.1	Kilpailulakiin tehtävät muutokset .....	33
1.2	Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettuun lakiin tehtävät muutokset.....	40
2	VOIMAANTULO .....	41
	LAKIEHDOTUKSET .....	42
	Laki kilpailulain muuttamisesta .....	42
	Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain muuttamisesta.....	44
	LIITTEET .....	45
	RINNAKKAISTEKSTIT .....	45
	Laki kilpailulain muuttamisesta .....	45
	Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain muuttamisesta.....	48

## YLEISPERUSTELUT

### 1 Johdanto

Julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan väliseen kilpailuneutraliteettiin on kiinnitetty huomiota viime vuosina useissa eri yhteyksissä.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että aidon kilpailun aikaansaamiseksi kilpailupolitiikan avulla turvataan tasaveroiset kilpailuolosuhteet erikokoisille yrityksille ja kuluttajien etujen mukaisesti toimivat markkinat. Kilpailuneutraliteetti tulee esille myös muualla hallitusohjelman kirjauksissa. Palvelujen tuottamiseen liittyviä kilpailuttamisen ja julkisen tuen myöntämisen sääntöjä edellytetään selkeytetäväksi. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen (SGEI) osalta todetaan muun muassa, että näitä palveluja koskevissa linjauksissa otetaan huomioon EU:n kilpailulainsäädännön määräykset ja varmistetaan julkisen ja yksityisen sektorin välisen kilpailuneutraliteetin toteutuminen. Hallitus päätti lisäksi 22.3.2012 annetussa rakennepoliittisessa kannanotossaan terveen kilpailun edistämishjelman käynnistämistä. Ohjelman yksi keskeinen tavoite on turvata julkisen ja yksityisen sektorin tasaveroiset kilpailuolosuhteet.

Julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisten kilpailuedellytysten merkitys on tunnustettu myös Euroopan unionin neuvoston 6.7.2012 hyväksymän Eurooppa 2020 strategian Suomea koskevassa osuudessa, joka suosittelee varmistamaan kilpailun neutraalisuuden yksityisen ja julkisen yritystoiminnan välillä.

Kilpailuneutraliteettiin liittyvien ongelmien kartoitustyö käynnistettiin työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetti-työryhmässä. Työryhmän raportissa

(TEM 23/2009) kilpailuneutraliteetin puutteita havaittiin muun muassa verotuksessa, konkurssisuojoissa, hinnoittelussa, hankintojen kilpailuttamisessa ja investoinneissa aloille, joilla on markkinaehtoista toimintaa.

Työryhmä ehdotti muun muassa kuntalain tarkistamista niin, ettei liikelaitos- tai virastomuotoa voisi enää käyttää merkittävässä määrin yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa kilpailevan toiminnan harjoittamisessa.

Euroopan komissio teki joulukuussa 2007 Suomelle osittain kielteisen päätöksen (C 7/2006) valtiontukiasiassa, joka koski valtion liikelaitoksena toimineen Tieliikelaitoksen (nykyisin Destia Oy) saamaa

tukea. Komissio piti kiellettynä valtiontukea liikelaitoksen konkurssisuojoa ja sen tuloverolain perusteella saamaa edullisempaa verokohtelua. Kuntien liikelaitoksia koskeva konkurssisuoja ja verokohtelua koskeva valtiontukiasia tuli Euroopan komissiossa vireille vuonna 2008 kantelulla Helsingin kaupungin Palmia-liikelaitoksen toiminnasta. Komission Palmia-asiassa 14.4.2010 Suomelle lähettämän alustavan näkemyksen mukaan liikelaitosasemasta johtuvaa konkurssiin liittyvän liiketaloudellisen riskin puuttumista voitiin pitää kunnallisille liikelaitoksille myönnettynä rajoittamattomana valtiontakuuksena. Lisäksi komissio katsoi kunnalle myönnettujen veroetujen olevan valikoivia ja unionin valtiontukisäännösten vastaisia tukia. Komissio on kyseenalaistanut EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta sekä valtion että kuntien mahdollisuuden harjoittaa taloudellista toimintaa sekä kilpailla markkinoilla, silloin kun toimintaa ei harjoiteta yhtiömuodossa.<sup>1</sup>

Valtion liikelaitosmallia koskevien Euroopan komission kannanottojen vuoksi valtion liikelaitoksia koskeva lainsäädäntö uudistettiin siten, että valtion liikelaitos voi toimia ainoastaan julkisista hankinnoista annetussa laissa (348/2007) tarkoitettuna sidosyksikkönä tuottaen palveluita ainoastaan valtion vi-

<sup>1</sup> Komissio on katsonut, että toimija, joka ei voi lainsäädännön mukaan mennä konkurssiin ja joka toimii markkinoilla hyötyy saamastaan konkurssisuojoista. Hyötyä voi verrata valtion toimijalle antamaan rajoittamattomaan valtiontakuukseen.

rastoille ja laitoksille ja muille valtion yksiköille (VM 41/2009). Uudistettu valtion liikelaitoslaki tuli voimaan vuoden 2011 alussa.

Valtiovarainministeriön asettama Kunnat ja kilpailuneutraliteetti -työryhmä esitti hallituksen esityksen muotoon laaditussa raportissaan (VM 33/2010) kuntalakea muutettavaksi siten, että pääsääntöisesti kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, sen tulisi antaa tehtävä yhtiön, muun yhteisön tai säätiön hoidettavaksi. Työryhmä esitti yhtiöittämisvelvollisuuteen eräitä poikkeuksia, joista tärkeimmät koskevat kunnan lakisääteisiä tehtäviä, kuntien yhteistoimintaa sekä monopoliasemassa hoidettavia tehtäviä. Lisäksi työryhmä esitti, että kunnan toiminnan hinnoittelun markkinoilla tulisi perustua liikeloudelliseen hinnoitteluun.

Valtiovarainministeriössä on valmisteltu edellä mainitun Kunnat ja kilpailuneutraliteetti -työryhmän esityksen pohjalta hallituksen esitystä kuntalain muuttamisesta. Muutosesityksen taustalla on myös komissiossa valtioneuvoston vireillä olevat kantelut (Palmia, autokoulutoiminnan harjoittaminen ja HYKSin Oy) kunnan toiminnasta markkinoilla. Kunnan harjoittaessa taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla, sen olisi annettava tehtävä yhtiön, muun yhteisön tai säätiön hoidettavaksi (*yhtiöittämisvelvollisuus*). Yhtiöittämisvelvoitteen piiriin kuuluvia tehtäviä olisivat muun muassa energiahuolto, satamatoiminnot sekä eräät sosiaali- ja terveystalouteen liittyvät toiminnot. Esityksen valmisteluun liittyen valtiovarainministeriö teki 8.5.2012 työ- ja elinkeinoministeriölle esityksen (VM/141:00/2009), jossa ehdotetaan, että työ- ja elinkeinoministeriö ryhtyisi selvittämään mahdollisuutta säätää kilpailuneutraliteetin toteutumista koskeva valvonta Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäväksi.

Myös elinkeinoelämän järjestöjen tekemisissä jäsenkyselytutkimuksissa kilpailuneutraliteettiongelmia on tuotu esille muun muassa suunnittelu- ja konsulttialalla, majoitus- ravitsemisalalla, kiinteistöpalveluissa, henkilöstöpalveluissa, rakennusalalla, sosiaali- ja terveystalouteen sekä kuljetuksissa.

## 2 Nykytila

### 2.1 Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja kilpailulaki

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävistä säädetään kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa (661/2012). Lain 2 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto tekee esityksiä ja aloitteita sekä antaa lausuntoja kilpailun edistämiseksi ja kilpailua rajoittavien säännösten ja määräysten purkamiseksi sekä huolehtii sille kilpailulaissa säädetyistä tehtävistä ja valvoo kilpailulain nojalla tehtyjen päätösten noudattamista. Tarkemmat säännökset Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävistä ovat kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa asetuksessa (728/2012).

Kielletyistä kilpailurajoituksista elinkeinotoiminnassa säädetään kilpailulaissa (948/2011). Laissa elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä sekä yhtiä tai useampaa yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa. Säännöksessä elinkeinotoiminnan käsitettä ei sidota toiminnan harjoittajan oikeudelliseen muotoon, vaan myös julkisyhteisö voi olla laissa tarkoitettu elinkeinonharjoittaja siltä osin kuin se harjoittaa laissa tarkoitettua taloudellista toimintaa.

Kilpailulaki perustuu kieltoperiaatteelle. Kiellettyjä ovat kilpailua rajoittavat elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset (kilpailulaki 5 ja 6 §) ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttö (kilpailulaki 7 §). Säännökset perustuvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikloihin 101 ja 102 ja ne koskevat sekä yksityistä että julkista elinkeinotoimintaa. Säännösten nojalla ei sen sijaan voida puuttua julkisyhteisön viranomais-toimintaan eikä muuhun sellaiseen toimintaan, jota ei voida pitää taloudellisena toimintana.

Kilpailuneutraliteetin turvaamisessa kilpailulain säännöksistä voi käytännössä tulla sovellettavaksi lähinnä määräävän markkina-aseman väärinkäyttökielto lain 7 §:ssä. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellon soveltamisen esikysymyksenä on määräävän markkina-aseman toteaminen tietyillä merkityksellisillä markkinoilla. Kilpailulain 4 §:n

mukaan elinkeinonharjoittajalla on määräävä markkina-asema, jos sillä on koko maassa tai tietyllä alueella yksinoikeus tai muu sellainen määräävä asema tietyillä hyödykemerkkinoilla, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailusuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalilla.

Kilpailunrajoituslaissa tarkoitettua määräävän aseman tai sen väärinkäyttämisen toteutuskynnys on ylittynyt julkisen ja yksityisen toimijan väliseen kilpailuneutraliteettiin liittyvissä asioissa vain harvoin. Julkisen sektorin toimijan ei olla joko katsottu olevan kilpailuoikeudellisessa määräävässä asemassa merkkinnoilla tai sen toimenpiteiden ei olla katsottu täyttäneen väärinkäytön tunnusmerkistöä. Muutamissa tuomioistuinratkaisuuksissa on kuitenkin puututtu julkisen sektorin elinkeinonharjoittajan määräävän aseman väärinkäyttöön esimerkiksi hinnoittelussa (Helsingin satama KHO 30.8.1993/5053) tai kilpailijoita poissulkevaan menettelyyn (Ilmatieteen laitos, kilpailuneuvosto 18.1.2002/Dnro 76/690/2000). Kilpailuvirasto on puutunut julkisen ja yksityisen välisiin kilpailuneutraliteettiongelmiin pääasiassa kilpailuviraston aloiteoikeuden perusteella. Aloitteet on tyypillisesti osoitettu sääntelystä vastaavalle taholle, yleisimmin ministeriölle. Menettelytapana on ollut käytössä myös suosituksen antaminen yhdessä asianomaisten sidosryhmien kanssa tilanteessa, jossa virastoon on tullut lukuisia samantyyppisiä toimenpidepyyntöjä. Pyrkimyksenä on ollut informaatio-ohjauksen avulla lisätä asianomaisten toimijoiden tietoa kilpailuneutraliteettiongelmaista ja sitä kautta vähentää ongelmaa.

## 2.2 Kuntalaki

Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämisestä säädetään kuntalaissa (365/1995). Pääperiaatteena on, että kunnille annetaan lainsäädännössä mahdollisuus ottaa

toimintansa järjestämisessä huomioon paikalliset olosuhteet ja kuntien hallintorakenteita säännellään laissa vain siltä osin, kuin tehtävän tarkoituksenmukainen hoitaminen sitä edellyttää.

Kuntalain (365/1995) 2 §:n mukaan kunnan tehtävät jakautuvat yleiseen ja erityistoimialaan. Erityistoimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunnan on lainsäädännön perusteella hoidettava. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta omilla päätöksillään ottaa hoidettavakseen. Kunnan yleinen toimiala on eräs kunnallisen itsehallinnon keskeisistä elementeistä. Kunnan yleisestä toimialasta säädetään joustavalla yleislausekkeella, jonka sisältö on määräytynyt oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa muotoutuneiden periaatteiden pohjalta. Kunnan yleisen toimialan sisältö ja laajuus on käytännössä sopeutunut yhteiskunnassa tapahtuvan kehityksen ja sen aiheuttamien tarpeiden pohjalta.

Kunnan mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinotoimintaa sääntelevät kunnan yleistä toimialaa koskevat periaatteet. Kunnan toimialaan on perinteisesti katsottu kuuluvan elinkeinotoiminta, joka palvelee kuntalaisia yleisesti, esimerkiksi energialaitostoiminta. Oikeuskäytännössä kunnan toimialaan on katsottu kuuluvan elinkeinotoiminnan harjoittaminen, jos toiminnalla on ollut kiinteä yhteys kunnan lakisääteiseen tehtävään esimerkiksi koulutustehtävään. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 2008:40) kunnan toimialaan katsottiin esimerkiksi kuuluvan ammatilliseen koulutukseen liittyvä oppilaille järjestetty autokoulutoiminta. Elinkeinoiminnan käsitteen on oikeuskäytännössä katsottu voivan ulottua myös kunnan lakisääteiseen tehtävään liittyvään toimintaan.

Konkurssilain (120/2004) 3 §:n mukaan konkurssiin ei voida asettaa kuntaa, kuntayhtymää tai muuta kuntien julkisoikeudellista yhteistoimintaelintä.

Tämän hallituksen esityksen kanssa annetaan samanaikaisesti hallituksen esitys kuntalain muuttamiseksi. Valtiovarainministeriössä valmisteltua kuntalain muutosesitystä kuntien yhtiöittämisvelvollisuudesta ja siihen

liittyvästä valvonnasta käsitellään tarkemmin esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

#### *Kunnallinen liikelaitos ja virastomuotoinen toiminta*

Kunnallista liikelaitosta koskevat kuntalain säännökset tulivat voimaan vuonna 2007. Tätä ennen liikelaitoksien hallinnon ja toiminnan järjestäminen perustui kuntakohtaisiin päätöksiin. Kunnallinen liikelaitos on yleiskäsite, jolla voidaan tarkoittaa kolmea eri liikelaitostyyppiä: kunnan liikelaitos, kuntayhtymän liikelaitos ja liikelaitoskuntayhtymä. Kunnan liikelaitos on osa kunnan organisaatiota. Kunnan liikelaitos voi toimia myös kahden tai useamman kunnan yhteisen toimielimen alaisena isäntäkunnan liikelaitoksena. Kuntayhtymän liikelaitos on puolestaan osa kuntayhtymän organisaatiota. Kunnallisen liikelaitoksen perustamisesta päättää kunnanvaltuusto tai kuntayhtymän ylin toimielin.

Kunta ja kuntayhtymä voivat perustaa kunnallisen liikelaitoksen vain, jos toiminta kuuluu kuntalain 2 §:n mukaiseen kunnan toimialaan. Kunnallinen liikelaitos voidaan kuntalain 87 a §:n mukaan perustaa liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Laki mahdollistaa myös kunnan sisäisen liikelaitoksen perustamisen, jolloin kunta on sen ainoa asiakas.

Kunnan liikelaitos ja kuntayhtymän liikelaitos eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä eivätkä itsenäisiä kirjanpitovelvollisia. Ne kuuluvat kunnan tai kuntayhtymän organisaatioon ja niiden hallinto järjestetään valtuuston hyväksymän johtosäännön määräyksiin.

Tilastokeskuksen tietojen mukaan kuntien liikelaitosten yhteenlaskettu tuotto vuonna 2010 oli noin 4300 miljoonaa euroa ja niiden lukumäärä 176, kun vuonna 1997 liikelaitoksia oli 70. Lisäksi kuntakonserneilla on noin 2 000, pääasiassa osakeyhtiömuotoista tytäryhteisöä. Liikelaitosten yleisimmät toimialat ovat vesihuolto, perusterveydenhuolto, toimittaja- ja vuokrauspalvelut, sisäiset palvelut, satamat, energiahuolto sekä palo- ja pelastustoiminta.

Kunnat ovat muodostaneet liikelaitoksiksi erilaisia toimintoja. Kunnalla ei ole ollut velvollisuutta hoitaa esimerkiksi energiahuoltoa liikelaitosmuodossa. Osassa toiminnassa on kyse markkinoilla toimimisesta ja osassa vain toiminnan sisäisestä organisoimisesta. Toiminnan muoto ei aina välttämättä kuvaa sitä, millaisesta toiminnasta on markkinoiden näkökulmasta kyse. Esimerkiksi satamatoimintojen osalta jotkut kaupungit eivät harjoita satamatoimintaa liikelaitoksena vaan virastomuodossa. Tällöin toiminta on vain kirjanpidollisesti eriytetty kunnan kirjanpidossa.

### **2.3 Valtion liikelaitokset ja virastot**

Valtion liikelaitoksia koskevaa lainsäädäntöä muutettiin sen jälkeen, kun komissio vuonna 2007 päätti ns. Destia tapauksessa (C7/2006 ent. Tieliikelaitos), että kiellettyä valtiontukea olivat sekä liikelaitoksen konkurssisuoja sekä poikkeava verokohtelu. Uudistettu laki valtion liikelaitoksista (1062/2010) tuli voimaan 1.1.2011.

Voimassa olevan valtion liikelaitoksista annetun lain mukaan valtion liikelaitos tuottaa palveluja valtion virastoille ja laitoksille, valtion talousarvion ulkopuolisille rahastoille ja muille valtion liikelaitoksille samoin kuin eduskunnalle sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimiville yksiköille. Valtion liikelaitos voi tuottaa palveluja myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetuilla määrärahoilla. Valtion liikelaitos toimii normaaleiden liiketoimintaperiaatteiden mukaisesti osakeyhtiön tapaan. Valtion liikelaitos voi olla pysyvä toimintamuoto kuitenkin vain silloin, kun liikelaitos ei toimi markkinoilla kilpailutilanteessa tarjoamalla tavaroita tai palveluita valtion ulkopuolisille tahoille. Valtion liikelaitoslain tarkoittama liikelaitos on julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 10 §:ssä tarkoitettu sidosyksikkötoimija, jolta tehtäviä hankintoja ei tarvitse kilpailuttaa. Hankintalain sidosyksikön käsite perustuu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Euroopan unionin tuomioistuin on rajannut käsitteen tulkintaa vuonna 2007 tehdyssä päätöksessä (C-295/05 eli ns. Tragsa-

*päätöksessä*.) Päätöksen mukaan noin 10 prosentin ulosmyynti oli mahdollista sidosyksikköaseman vaarantumatta.

Ainoana liikelaitoslain mukaisena valtion liikelaitoksena toimii tällä hetkellä ainoastaan Senaatti-kiinteistöt. Aiemmin liikelaitoksina toimineet Ilmailulaitos, Varustamo-liikelaitos, Merenkulkulaitoksen tuotanto-toiminta sekä Luotsausliikelaitos on yhtiöitytetty. Myös Metsähallituksen maa-ainestointiminta on yhtiöitytetty. Maa- ja metsätalousministeriö käynnisti vuonna 2010 laajan kehittämishankkeen kilpailuneutraliteetin lisäämiseksi sekä kilpailuilla markkinoilla tapahtuvien toimintojen yhtiöittämiseksi. Vuoden 2012 alussa aloitti toimintansa Suomen Metsäkeskus, jossa on eriytetty toisistaan julkiset hallintotehtävät ja asiakasrahoitettu liiketoiminta. Liiketoiminta on tarkoitus yhtiöittää vuoden 2014 loppuun mennessä. Maa- ja metsätalousministeriö valmistelelee lisäksi muutoksia metsänhoitoyhdistyksiä koskevaan lakiin (534/1998). Metsäntutkimuslaitoksen (METLA) metsävaratietojen käyttöoikeudet on lisäksi avattu ottamalla käyttöön julkinen tietokanta.

Valtion liikelaitosmallia koskevan uudistuksen yhteydessä työryhmä totesi raportissaan, että liikelaitoksia koskeva kilpailuneutraliteettiongelma koskee myös valtion virastomuotoisia, markkinoilla toimivia yksiköitä.

## **2.4 Kilpailuneutraliteettiin liittyvä Euroopan unionin oikeus**

### *Yleiset kilpailunrajoituskiellot*

Valtion, kunnan, muun julkisyhteisön sekä niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön, samoin kuin yksityisen yrityksenkin, on taloudellisessa toiminnassaan noudatettava SEUT 101 ja 102 artiklan säännöksiä. Artikla 101 koskee niin sanottuja sopimuksellisia kilpailunrajoituksia kuten kilpailijoiden välisiä kartelleja sekä eri tuotanto- tai jakeluportaalla toimivien yritysten välisiä kilpailunrajoituksia. Artikla 102 sisältää määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellon. Unionin oikeuden kilpailunrajoituskiellojen soveltamisessa yksityisen ja julkisen sektorin

harjoittamaa taloudellista toimintaa arvioidaan siten samojen periaatteiden mukaisesti.

Taloudellisen toiminnan käsitettä ei määritellä unionin lainsäädännössä, vaan käsitteen sisältö on kehittynyt oikeuskäytännössä. Unionin oikeuskäytännön mukaan taloudellisesta toiminnasta on kyse, jos hyödykkeitä tarjotaan markkinoilla (esimerkiksi asia *komissio vs. Italia*, 118/85 kohta 7, asia *Pavlov*, 180-184/98 kohdat 74 ja 75). Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan rajanvetoon vaikuttavat oleellisesti tapauksen erityispiirteet ja kansalliset olosuhteet. Julkisen vallan käyttäminen (asia *Eurocontrol C-364/92 kohdat 29-30*) on selkeästi muuta kuin taloudellista toimintaa. Sosiaaliturvan järjestäminen määrätyn edellytyksin (asia *Pouset ja Pistre C-159/91 ja C-160/91 kohta 13* ja asia *AOK Bundesverband C-264/01*), solidaarisuuden periaatteeseen nojautuva terveydenhuolto (asia *Fenin T-319/99 kohdat 39 ja 40*) ja esimerkiksi julkisen varoin rahoitettu kansallinen koulutusjärjestelmä (asia *komissio vs. Saksa C-318/05 kohta 68*) jäävät yleensä taloudellisen toiminnan käsitteen ulkopuolelle.

### *Jäsenvaltioihin kohdistettu vastuu kilpailusääntöjen noudattamisesta*

SEUT 106 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa SEUT-sopimuksen, etenkin sen 18 ja 101—109 artiklan määräysten kanssa. SEUT 101 ja 102 artiklojen kilpailunrajoituskiellot kohdistuvat taloudellista toimintaa harjoittaviin yrityksiin, ja artikla 106 puolestaan asettaa erityisvastuun jäsenvaltioille olla rajoittamatta kilpailua omilla toimenpiteillään.

SEUT 106 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtion toimenpide voi tulla tarkasteltavaksi määräävän aseman väärinkäyttökiellon rikkomuksena tilanteissa, joissa taloudellista toimintaa harjoittavalla yrityksellä on tai sille syntyy valtion myöntämän erityis- tai yksin-

oikeuden johdosta määrävä markkina-asema ja, joissa valtion toimenpiteen johdosta yritys joutuu väistämättä toimimaan väärinkäyttökiellon vastaisesti tai että valtion toimenpiteestä seuraa määrävän aseman väärinkäyttöön rinnastettavia vaikutuksia. Lisäksi edellytetään, että väärinkäyttö on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

SEUT 106 (1) artiklan vastaisena on pidetty esimerkiksi valtion toimenpiteitä, jotka ovat johtaneet syrjivään hinnoitteluun (asia *Corsica Ferries C-18/93 kohta 43*), kohtuutomaan hinnoitteluun (asia *Porto di Genova, C-179/90 kohta 19*) tai toimituksista kieltäytymiseen (asia *Rödbyn satama, komission päätös, EUVL [1994] L 94/55*). Tapauksessa *Connect Austria (C-462/99)* yhteisöjen tuomioistuin katsoi yhtäläisten kilpailumahdollisuuksien puuttumisen johtavan määrävän markkina-aseman väärinkäyttämiseen ja EY 86 artiklan (nykyisin SEUT 106 artikla) rikkomiseen. Tuomioistuin totesi oikeuskäytännöstä käyvän ilmi, ”että perustamissopimuksen mukainen vääristymätön kilpailu voidaan taata ainoastaan varmistamalla yhtäläiset mahdollisuudet taloudellisten toimijoiden välillä.” ”Jos talouden toimijoiden epäyhtäläiset mahdollisuudet, ja niin muodoin vääristynyt kilpailu johtuvat valtion toimesta, tällainen toimi on vastoin EY 86 artiklan 1 kohtaa ja EY 82 artiklaa” (nykyisen SEUT 106 artiklan 1 kohta ja SEUT 102 artikla).

SEUT 106 (1) artikla on yhdessä kilpailunrajoituskieltoja koskevien SEUT 101 ja 102 artiklojen kanssa kansallisia tuomioistuimia velvoittavaa oikeutta siten, että tuomioistuimen on annettava oikeussuojaa niiden rikkomista vastaan (yhteisöjen tuomioistuimen asia *C-179/90, Merci*).

Yksin- tai erioikeuden myöntäminen ei sellaisenaan riko SEUT 106 artiklan 1 kohdan valtiolle asettamia velvoitteita. Kohtuutonta hinnoittelua koskevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuimen mukaan (asia *Crespelle, C 323/93*) ”pelkästään se, että yritykselle luodaan määrävä asema myöntämällä sille [...] yksinoikeus, ei sinänsä ole ristiriidassa perustamissopimuksen 86 artiklan kanssa. Jäsenvaltio rikkoo kyseisiin määräyksiin liittyviä kieltoja vasta, jos kyseinen yritys syyllistyy määrävän markkina-aseman väärinkäyttöön

pelkästään käyttämällä sille myönnettyä yksinoikeutta.” Kun kansallinen lainsäädäntö ei suoraan edellyttänyt kohtuuttomien hintojen perimistä eikä se väistämättä johtanut siihen, valtio ei ollut rikkonut SEUT 102 ja 106 artikloja. Näin ollen kysymys oli ainoastaan siitä, oliko kyseinen yritys itse rikkonut määrävän aseman väärinkäyttökieltoa.

#### *EU:n valtiontukisääntely*

Valtiontuesta säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT). Sääntely on tärkeä osa Euroopan laajuisten yhteismarkkinoiden toimintaa ja sen tarkoituksena on varmistaa, etteivät jäsenvaltioiden viranomaiset myönnä sellaisia tukia, jotka eivät sovi yhteismarkkinoille ja vääristäisivät kilpailua. Pääsääntöisesti viranomaiset voivat myöntää vain sellaisia yritystukia, jotka komissio on hyväksynyt sisämarkkinoille soveltuviksi.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosiolla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tuen katsominen valtiontueksi edellyttää neljän kriteerin täyttymistä. Valtiontuen tulee olla myönnetty julkisista varoista, tuen pitää olla valikoiva, tuen pitää vääristää tai uhata vääristää kilpailua ja tuen pitää vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Valtiontukea pidetään valikoivana silloin, kun se kohdistuu vain osaan yrityksistä. Valikoivina toimenpiteinä ei pidetä yleisiä talouspoliittisia toimenpiteitä, kuten yhteisöveroprosentin alentamista. Taloudellisen tuen muodolla ei ole merkitystä. Kyse voi olla avustuksen lisäksi esimerkiksi edullisesta lainasta, markkinaehtoja edullisemmasta takauksesta, markkinahintaa alhaisemmasta vuokrasta ja valikoivasta veronalennuksesta. Komissio totesi Tielikelaitosta (Destia Oy:tä) koskevassa päätöksessään, että rajoittamaton valtion takaus kaupallista toimintaa harjoittaville yksiköille on aina todettu perus-

tamissopimuksen valtioneuvoston päätösten vastaisiksi. Rajoittamattomana valtioneuvoston voimassa pitäminen myös konkurssisuoja. Kauppa-vaikutuskriteerin kynnys ylittyy helposti. Kauppa-vaikutus täyttyy, jos tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa ja toimii markkinoilla, joilla esiintyy jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Tunnusmerkit kilpailua vääristävä vaikutus ja vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan täyttyvät pääsääntöisesti, kun tuen määrä ylittää vähämerkityksellistä tukea koskevissa komission asetuksissa (n:o 1998/2006, 360/2012) säädetty raja-arvo.

EU:n toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT) ei ole määritelty yrityksen käsitettä, vaan käsitteen sisältö on määritelty oikeuskäytännössä taloudellisen toiminnan kautta. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yrityksiä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta, rahoitustavasta tai taloudellisen voiton tavoitteesta. Valtioneuvoston päätösten kannalta ei ole merkitystä sillä, onko kyseessä yksityinen vai julkisomisteinen yritys. Taloudellisen toiminnan käsite kehittyy jatkuvasti ja se voi vaihdella jäsenvaltioittain. Komission yleisessä SGEI-tiedonannossa 2012/C8/02 todetaan, että jäsenvaltiot voivat päättää siirtää yrityksille tehtäviä, jotka on perinteisesti katsottu valtiolle kuuluviksi tehtäviksi. Valtioiden voi myös luoda edellytykset markkinoiden syntymiselle sellaiselle tuotteelle tai palvelulle, jota ei muutoin olisi olemassa. Tällaisista valtion toimista seuraa, että kyseisestä toiminnasta tulee taloudellista ja että se kuuluu kilpailusääntöjen soveltamisalaan.

SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämisestä tai muuttamisesta koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on varmistaa tukien yhteensopivuus yhteismarkkinoille. Tukitoimenpidettä ei pääsääntöisesti voida ottaa käyttöön ennen kuin komissio on hyväksynyt tukijärjestelmän.

### *Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut*

Erityiset yhteiskunnan tuottamat kansalaisten jokapäiväisiin tarpeisiin liittyvät yleishyödylliset palvelut, vaikka ne olisivat luonteeltaan taloudellisia, on asetettu erityisasemaan kilpailusääntöjen soveltamisen kannalta SEUT 106 artiklan 2 kohdassa. Säännös koskee niin sanottuja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja (SGEI). Säännöksen mukaan kilpailusääntöjä ei sovelleta yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, jos kilpailusääntöjen soveltaminen estäisi yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Sääntelyn tavoitteena on turvata SGEI-palveluiden tärkeä asema; jäsenvaltioiden on voitava taata tietyt peruspalvelut ja saattaa ne kaikkien ulottuville myös tilanteissa, joissa markkinat eivät riitä tyydyttämään kysyntää.

SGEI-palvelun sisältö on kehittyvä ja se riippuu muun muassa kansalaisten tarpeista, teknologian ja markkinoiden kehityksestä sekä yhteiskunnallisista ja poliittisista mielipiteistä kyseessä olevissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, että SGEI-palvelut ovat palveluja, joilla on muusta taloudellisesta toiminnasta poikkeavia erityispiirteitä. Koska SGEI-palvelun olemassaolon määrittämisestä koskevia unionin sääntöjä ei ole olemassa, jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta niiden määrittämisessä tietty palvelu SGEI-palveluksi. Komissio ja unionin tuomioistuin valvovat kuitenkin, etteivät jäsenvaltiot tee määrittelyissä ja korvauksen maksamisessa ilmeisiä virheitä.

EU:n valtioneuvoston päätösten mukaan SGEI-palveluiden tuottamisesta maksettavat korvaukset eivät saa olla ylikompensoivia. Korvauksen taso ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen SGEI-palvelun täyttämiseksi aiheutuvien kustannusten kattamiseksi, kun otetaan huomioon toiminnasta saatavat tulot sekä kyseisen velvoitteen täyttämiseksi saatava kohtuullinen tuotto. Palvelu voidaan määrittellä SGEI-palveluksi lähtökohtaisesti vain silloin, jos markkinat eivät pysty riittävän hyvin tarjoamaan kansalaisten jokapäiväisiin tarpeisiin liittyviä tai muuten yhteiskunnallisesti



uksen konkurssisuojan muodossa sekä verolainsäädäntöön perustuvia etuja. Koska Palmian saamat edut perustuvat Suomen lainsäädäntöön, jota sovelletaan samalla tavalla kaikkiin kunnallisiin liikelaitoksiin komissio on katsonut, että kyseessä on tukiohjelma eikä vain yksittäinen Palmiaa koskeva toimenpide. Tällä perusteella komissio on laajentanut tarkastelun koskemaan kaikkia kunnallisia liikelaitoksia. Komissio on kehottanut Suomea muuttamaan kunnallisten liikelaitosten nykyistä tilannetta ensinnäkin siten, että kilpailuilla markkinoilla toimiville kunnallisille liikelaitoksille ei enää pitäisi myöntää rajoittamatonta takausta ja veroetuuksia, vaan niillä olisi oltava yhtäläiset toimintolosuhteet yksityisten toimijoiden kanssa. Tällainen tilanne voitaisiin saavuttaa muuttamalla ne tavanomaisiksi yrityksiksi. Toiseksi komissio on todennut, että lakisääteisiä takauksia ja veroetuuksia koskeva etuoikeutettu asema voitaisiin säilyttää vain sellaisten yksiköiden osalta, jotka ovat mukana kunnan sisäisissä toimissa eivätkä harjoita taloudellista toimintaa.

#### *Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö*

Kilpailuneutraliteetilla on liittymä myös viranomaisten omistamien yksiköiden erityisasemaan hankintayksikkönä. Kunnan ja kuntayhtymän velvollisuudesta kilpailuttaa hankintoja säädetään julkisista hankinnoista annetussa laissa (348/2007) ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetussa laissa (349/2007, erityisalojen hankintalaki). Lait perustuvat EU:n hankintadirektiiveihin ja oikeuskäytäntöön.

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan hankintalain mukaan sellaisia tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta. Hankintoja koskevien säännösten pääperiaatteena on hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu menettelyn kaikissa vaiheissa.

Hankintalain kilpailuttamisvelvoite ei koske viranomaisen omana työnä toteuttamaa palvelua. Siltä osin kuin liikelaitos tai markkinaehtoista toimintaa harjoittava yksikkö toimii osana kuntaa tai kuntayhtymää kyseisellä kunnalla tai kuntayhtymällä ei ole velvollisuutta kilpailuttaa hankintaa liikelaitokselta.

Hankintalaissa säädetään myös eräistä poikkeuksista kilpailuttamisvelvoitteesta. Erityisesti kilpailuneutraliteetin kannalta tärkeä on sidosyksikköhankintamahdollisuus (in house – hankinta), josta säädetään hankintalain 10 §:ssä ja erityisalojen hankintalain 19 §:ssä. Sidosyksikkö- tai sidosyrityshankintamääritelmän mukaan hankintalakeja ei sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.

Hankintalain sidosyksikköhankintasäännös perustuu pitkälti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Oikeuskäytännössä on linjattu muun muassa ulkopuolisen myynnin osuutta ilman, että yksikkö menettää sidosyksikköhankinta-asemansa. Oikeuskäytännössä on katsottu, että sidosyksikkö voi harjoittaa noin 10 prosenttia toiminnastaan ulkopuolisten tilaajien kanssa ilman, että omistajan tarvitsee kilpailuttaa kyseiseltä yksiköltä tekemänsä hankinnat. Prosenttimäärän lisäksi Euroopan unionin tuomioistuin on päätöksissään arvioinut myös toiminnan markkinavaikutuksia.

Komissio käynnisti vuonna 2011 hankintadirektiivejä koskevan uudistustyön. Uudet direktiivit hyväksytään todennäköisesti vuoden 2013 aikana.

## **2.5 Valtion ja kuntien maksullista toimintaa sekä hinnoittelua koskeva sääntely**

Perustuslain 81 §:n mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun

toiminnan maksullisuuden sekä perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Valtion virastojen ja laitosten maksullista toimintaa sääntelevä yleislaki on valtion maksuperustelaki (150/1992), jonka lisäksi maksullista toimintaa säätelevät useat erityislait. Viranomaisen maksulliseen suoritustuotantoon sovelletaan maksuperustelakia, jos suoritteiden maksullisuudesta ei ole muussa laissa tai laissa olevan valtuutuksen nojalla annettu maksuperustelasta poikkeavia säännöksiä. Laki ei koske valtion liikelaitoksia eikä valtion virastoja ja laitoksia, joiden maksullinen toiminta on ennen lain voimaantuloa (1.6.1994) säädetty järjestettäväksi liikeperiaatteiden mukaisesti.

Maksuperustelaki jakaa suoritteet julkisoikeudellisiin suoritteisiin ja muihin suoritteisiin eli niin sanottuihin markkinasuoritteisiin. Asianomainen ministeriö päättää maksuperustelain nojalla antamassaan maksuasetuksessa, miten kirjanpitoyksikön suoritteet jakautuvat julkisoikeudellisiin suoritteisiin ja muihin suoritteisiin.

Julkisoikeudellisella suoritteella tarkoitetaan suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen valtion viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus (3 §). Tällaisessa valtion yksinoikeudeksi säädettyssä suoritustuotannossa on kyse julkisen vallan käyttämisestä.

Muiden suoritteiden eli markkinasuoritteiden hinnoista päätetään liikeloudellisin perustein. Markkinasuoritteita ovat esimerkiksi erilaiset julkaisut ja tilaustutkimukset, toimittajien ja kaluston vuokraus sekä koulutus- ja asiantuntijapalvelut. Maksuperustelakia koskevan hallituksen esityksen (HE 176/1991 vp) mukaan liikeloudelliset perusteet tarkoittavat sitä, että toiminnan tuotoilla katetaan vähintään toiminnan kustannukset sekä toimintaan oman pääoman ehdoin sijoitetulle pääomalle asetettu tuottovaatimus. Maksuperustelain muutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 203/1998 vp) mukaan markkinasuoritteiden hinnoittelulla on mahdollistettu voiton tavoittelu viranomaisten suoritustuotannossa. Markkinasuoritteita vastaavia tavaroita tai palveluja saattavat tuottaa myös kilpailijat, mutta käytännössä suuri osa liikeloudellisesti hinnoiteltavista tuotteista on sel-

laisia, ettei niille löydy vastinetta markkinoilta. Koska viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus tällaisten monopolisuoritteiden tuottamiseen, kilpailun tasapuolisuuden vaatimus ei edellytä suoritteen liikeloudellista hinnoittelua. Tämän vuoksi maksuperustelain 7 §:ää muutettiin vuonna 1999 siten, että markkinasuoritteesta perittävä hinta voidaan määrätä omakustannusarvon perusteella, jos viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus suoritteen tuottamiseen. Lisäksi valtion talousarviossa voidaan osoittaa määräraha liikeloudellisesti hinnoiteltavien markkinasuoritteiden hintojen alentamiseksi (maksuperustelain 7 §), mistä esimerkkinä säännöstä koskevissa perusteluissa (HE 176/1991 vp) mainitaan riskitutkimusten hintojen tukeminen.

Valtiokonttorin valtion maksullista toimintaa vuotta 2010 koskevan selvityksen mukaan julkisoikeudellisten suoritteiden tuotot olivat noin 328 miljoonaa euroa, markkinasuoritteiden tuotot noin 491 miljoonaa euroa ja erityislakien nojalla hinnoiteltujen suoritteiden tuotot noin 416 miljoonaa euroa. Suurimpia erityislakien mukaan hinnoiteltuja suoriteryhmiä ovat ulosottomaksut, tuomioistuintulot, oikeusaputoimistojen oikeusapupalveluista ja yleisen edunvalvonnan palveluista perittävät maksut.

Kuntalaissa ei ole yksityiskohtaisia säännöksiä toiminnan hinnoittelusta. Kuntalain 13 §:ssä säädetään ainoastaan, että valtuuston tulee päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista.

## **2.6 Toiminnan avoimuutta ja kirjanpidon eriyttämistä koskeva sääntely**

Laki eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta (19/2003) sekä muu erityissääntely

Avoimuusdirektiivi (2005/81/EY) sekä siihen tehdyt muutokset (2006/111/EY) on saatettu Suomessa voimaan lailla eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuudesta ja tiedonantovelvollisuudesta (19/2003, muut.1371/2009). Lain tarkoituk-

sena on turvata komission ja kansallisten viranomaisten mahdollisuudet valvoa unionin kilpailu- ja valtioneuvoston sääntöjen noudattamista siten kuin siitä säädetään jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta annetussa avoimuusdirektiivissä. Laki sisältää yleiset puitteet Suomen valtion velvollisuudesta täyttää julkisyhteisöjen ja julkisten yritysten sekä julkisia palvelutehtäviä hoitavien yritysten välisiä taloudellisia suhteita koskeva avoimuus- ja tiedonantovaatimus. Laissa säädetään suomalaisten julkisyhteisöjen ja eräiden yritysten välisiä taloudellisia suhteita koskevasta avoimuudesta, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottavien yritysten erilliskirjanpitovelvollisuudesta sekä valtion tiedonantovelvollisuudesta komissiolle.

Ensinnäkin avoimuuslaki koskee yrityksiä, joille on myönnetty yksin- tai erityisoikeuksia ja jotka toimivat tämän lisäksi myös muilla markkinoilla kuin mille yksin- tai erityisoikeus on myönnetty. Toiseksi erilliskirjanpitovelvollisuus koskee yrityksiä, joille on annettu tehtäväksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen eli SGEI-palvelujen tuottaminen ja jotka saavat sitä varten jossain muodossa julkista rahoitusta tai joilla on myös muita toimintoja kuin SGEI-palveluiden tuottaminen. Yritykset, joiden liikevaihto on alle 40 miljoonaa euroa voivat kirjanpidon eriyttämisen sijasta tehdä eriyttämislaskelman. Avoimuuslakia ei sovelleta yrityksiin, joille SGEI palvelu veloitteen suorittamiseksi on myönnetty de minimis-tukea tai joille julkisen palvelun velvoite on annettu avointa ja syrjimätöntä menettelyä käyttäen esimerkiksi julkisia hankintoja koskevia menettelyjä noudattaen.

Erilliskirjanpitovelvollisuus sekä avoimuuslain 6 a §:ssä tarkoitettu eriyttämislaskelman laatimisvelvollisuus luovat mahdollisuuden valvoa, ettei julkisen rahoituksen määrä ylitä sitä, mikä on tarpeen suhteessa veloitteen toteuttamiseen tai sen nettokustannuksiin (ns. ylikompensaatiokiello). Ylisuuret korvaukset ovat lähtökohtaisesti kiellettyä valtiontukea, joka on useimmissa tapauksissa perittävä takaisin. Erilliskirjanpi-

tovelvollisuus antaa myös mahdollisuuden valvoa ristiinsubventiota palveluntuottajan muun taloudellisen toiminnan hyväksi.

Avoimuuslain lisäksi myös muutamissa erityislaeissa säädetään toiminnan eriyttämisestä. Tällaisia lakeja ovat sähkömarkkinalaki (386/1995), maakaasumarkkinalaki (508/2000) ja vesihuoltolaki (119/2001). Sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain mukaan sähkö- tai maakaasuliiketoimintaa harjoittava kunnallinen liikelaitos tulee eriyttää kirjanpidollisesti kunnasta ja sille tulee laatia tilikausittain osakeyhtiön tilinpäätöksen kanssa vertailukelpoinen tuloslaskelma ja tase. Vesihuoltolain 20 §:n mukaan kunnallisen vesihuoltolaitoksen kirjanpito tulee eriyttää kunnan kirjanpidossa ja laitoksen on laadittava tilikausittain erillinen tilinpäätös. Kunnat ovat toteuttaneet vesihuoltolain edellyttämän eriyttämisvaatimuksen perustamalla joko kirjanpidollisesti tai laskennallisesti eriytetyn liikelaitoksen.

Toimintojen eriyttäminen kunnissa ja valtion liikelaitoksissa

Kuntalain (365/1995) 87 h§:n mukaan kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen kirjanpito on eriytettävä kunnan tai kuntayhtymän kirjanpidossa. Laissa ei ole säännöksiä liikelaitoksen taloudellisen liiketoiminnan ja ei-taloudellisen toiminnan eriyttämisestä. Kunnat ovat virasto- ja liikelaitosmuodon lisäksi organisoineet liiketoimintaa myös siten, että liiketoiminta pyritään eriyttämään kunnan muusta toiminnasta. Suomen Kuntaliiton suosituksessa (Kunnallisen liiketoiminnan eriyttäminen, 2001) on esitetty kirjanpitolautakunnan kuntajaoston esittämän kunnan liikelaitosmallin lisäksi kaksi muuta eriyttämisvaihtoehtoa eli toimiminen muuna taseyksikkönä ja laskennallisesti eriytettynä.

Valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) 12 §:ssä todetaan, että liikelaitos on kirjanpitovelvollinen. Liikelaitoksen kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan, mitä kirjanpitolaissa ja osakeyhtiölaissa säädetään osakeyhtiön kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä. Laissa ei ole säännöksiä markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan eriyttämisvel-

vollisuudesta liikelaitoksen muusta toiminnasta.

## 2.7 Kilpailuneutraliteetin toteutumista koskevat suositukset

Kuntien toiminnan kilpailuneutraliteetin toteutumista on pyritty ohjaamaan myös Suomen Kuntaliiton, Kilpailuviraston, Suomen Yrittäjät ry:n sekä eri substanssiviranomaisen kanssa yhteistyössä tehdyillä suosituksilla. Vuonna 2008 annetun kuntien liikelaitoksia koskevan suosituksen tavoitteena on ollut luoda arviointikriteereitä, joiden avulla kunnat ovat voineet itse arvioida liikelaitostensa toimintaa kilpailuneutraliteetin näkökulmasta sekä liikelaitosten toiminnan suuntaamista. Suosituksen mukaan kilpailluilla markkinoilla tapahtuva toiminta on yhtiötettävä. Yhtiöittämistä olisi myös harkittava tilanteissa, joissa liikelaitos toimii markkinoilla ilman lainsäädännöllistä tai muita perusteita. Tilapäinen ylikapasiteetin myynti markkinoille olisi suosituksen mukaan mahdollista, jos palvelut hinnoitellaan vallitsevan kilpailutilanteen mukaisesti.

Liikuntapalveluiden järjestämisessä koskevan suosituksen (Kilpailuvirasto 981/71/2005) tarkoituksena on ollut tuoda esiin liikuntapalveluiden tarjontaan liittyviä toimivia ja tasapuolisen kilpailun edellytyksiä lisääviä käytäntöjä ja siten ehkäistä kilpailuneutraliteettiongelmia. Suosituksen mukaan kunnan tulisi mahdollisimman selkeästi määrittellä itse tuottamansa liikuntalain 2 §:ssä tarkoitettut palvelut ja saattaa nämä alan toimijoiden tietoon. Kunnan ja yksityisen sektorin aikaossa laajentaa tai parantaa kuntalaisten liikuntamahdollisuuksia tulisi mahdollisen lisäkapasiteetin tarvetta selvittää esimerkiksi erillisen liikuntapaikkakartoituksen avulla. Jos kunta tuottaa kunnan velvollisuuksien ulkopuolelle kuuluvia liikuntapalveluja tai palveluita, joita myös yksityiset toimijat tarjoavat, hinnoittelun tulisi olla läpinäkyvää ja hintojen tulisi kattaa toiminnan harjoittamisesta aiheutuvat kustannukset.

Oppilas- ja opiskelijatöiden ja koulutuslaitosten tuottamien muiden hyödykkeiden hinnoittelua koskevan vuonna 2011 tarkistetun suosituksen tavoitteena on turvata oppilas- ja

opiskelijatöiden ja muiden koulutuslaitosten tuottamien hyödykkeiden markkinaehtoinen hinnoittelu. Hinnoittelussa voidaan suosituksen mukaan kuitenkin ottaa huomioon oppilas- ja opiskelijatöiden luonne, usein alempi laatutaso, pidemmät toimitusajat ja koulutusvaiheesta johtuva työn suorittajien vähäisempi ammattitaito. Muiden hyödykkeiden hinnoittelun tulisi perustua liiketaloudellisesti kannattavaan hinnoitteluun.

## 2.8 Kansainvälinen vertailu

Ruotsi

Ruotsin kilpailulain kilpailunrajoituksia koskevat säännökset soveltuvat sekä yksityisiin yrityksiin että taloudellista toimintaa harjoittaviin julkisiin toimijoihin. Kilpailulaissa säädetään myös julkisyhteisöjen toiminnan valvonnasta ja kilpailuneutraliteetin turvaamisesta. Kilpailuneutraliteetin valvonta kuuluu Ruotsin kilpailuviranomaiselle, Konkursverketille. Konkursverketin tehtäviin kuuluu kilpailulain lisäksi myös julkisia hankintoja koskevan lain ja niin sanotun avoimuuslain valvonta. Konkursverket ei sen sijaan valvo yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen (SGEI-palvelujen) täytäntöönpanoa. Vireillä olevan lakiehdotuksen mukaan Konkursverket voisi jatkossa myös riitauttaa laittomat valtiontuet oikeudessa.

Vuoden 2010 alusta voimaan tulleen kilpailulain muutoksen mukaan Tukholman käräjäoikeus voi Konkursverketin kanteesta kieltää valtiota, kuntaa tai maakäräjiä soveltamasta taloudellisessa toiminnassaan sellaista *menettelyä*, joka vääristäisi tehokasta kilpailua tai estäisi tehokkaan kilpailun syntymistä. Kieltoa ei voida määrätä, jos menettely on perusteltua yleisen edun kannalta. Lisäksi kuntaa tai maakäräjiä voidaan kieltää harjoittamasta taloudellista toimintaa, jos toiminta itsessään vääristäisi tehokasta kilpailua tai estäisi tehokkaan kilpailun syntymistä. Valtiota ei voida kieltää harjoittamasta taloudellista toimintaa, vaikka tietty *menettely* voidaankin kieltää. Kuntien ja maakäräjien toimintaa ei voida kuitenkaan kieltää, jos se

on lainmukaista. Kunnille lainmukaisesta toiminnasta säädetään kunnallislaissa ja erityislaeissa. Toissijainen oikeus hakea kieltoa käräjäoikeudelta on yrityksellä, johon toiminta vaikuttaa.

Arvioitaessa, onko julkisen toimijan menettely puolustettavissa yleisen edun perusteella, otetaan huomioon laissa määritellyn julkisen sektorin toiminnan lisäksi myös muu yleiseen etuun tähtäävä toiminta. Tavoitteen ja kilpailuväärityksen välistä suhdetta on tällöin punnittava tapauskohtaisesti. Lisäksi on arvioitava, voidaanko tavoitteet saavuttaa kilpailuneutraalimmalla tavalla. Julkiselle toimijalle asetettu kieltö ei saa olla myöskään suhteellisuusperiaatteen vastainen.

Kuntaa ei voida kuitenkaan kieltää harjoittamasta toimintaa, joka on perusteltua yleisen edun vuoksi. Tällä tarkoitetaan paitsi laissa määriteltyä julkisen sektorin toimintaa, myös muuta yleiseen etuun tähtäävää toimintaa. Julkiselle toimijalle asetettu kieltö ei saa olla myöskään suhteellisuusperiaatteen vastainen. Kiellon tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Menettelystä ei aiheudu takautuvasti sanktioita, eikä laissa ole säädöstä vahingonkorvausvelvollisuudesta. Ruotsin lainsäädännössä ei säännellä kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettavan tehtävän organisaatorakennetta.

Konkurrensverket on saanut kilpailulain muutoksen jälkeen useita toimenpidepyyntöjä julkisen tahon toiminnasta. Useimmiten valitus on koskenut kustannukset alittavaa myyntihintaa. Lisäksi toimenpidepyyntöjä ovat aiheuttaneet julkisyhteisön kieltäytymisen myydä toiminnan harjoittamiseksi välttämätöntä hyödykettä, liiketoiminnan ja viranomais toiminnan yhdistyminen samassa yksikössä, julkisen toimijan ylikapasiteetin myynti ja julkisen toimijan saama tuki taloudellista toimintaa varten. Konkurrensverket sai vuonna 2010 43 toimenpidepyyntöä ja vuonna 2011 18 toimenpidepyyntöä.

Konkurrensverket on vienyt viisi kieltoesitystä tuomioistuinkäsittelyyn kilpailuneutraliteettia koskevan valvontasäännöksen perusteella. Tapaukset ovat koskeneet maarakennusurakointia, laajakaistapalveluja ja tilausliikennettä, jota kunnat olivat harjoittaneet toisten kuntien alueella, tapausta, jossa kunta

oli estänyt yksityisen pelastuspalveluyrityksen pääsyn kunnan harjoittelualueelle sekä kunnan kuntosalitoimintaan myöntämää tukea.

Ruotsissa kunnan mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinotoimintaa säätelee kuntalaki. Kunnat voivat itse huolehtia sellaisista yleistä julkista etua koskevista tehtävistä, jotka liittyvät kunnan alueeseen tai sen jäseniin niin sanotun paikallisuusperiaatteen nojalla. Tehtävä ei kuitenkaan saa olla sellainen, josta lain perusteella huolehtii valtio, toinen kunta tai muu toimija. Ruotsissa kunnilla on rajoitettu mahdollisuus harjoittaa elinkeinotoimintaa. Ruotsin kuntalain mukaan kunnat voivat pääsääntöisesti harjoittaa elinkeinotoimintaa, jos se tapahtuu ilman voitontavoittelua ja tarkoituksena on yleishyödyllisten palvelujen tarjoaminen kunnan jäsenille. Yleishyödyllisillä palveluilla tarkoitetaan kollektiivisluonteisia hyödykkeitä, kuten sähköjakelua, jätehuoltoa, joukkoliikennettä tai liikuntahallipalveluja. Yleishyödyllisyyden käsite on kehittynyt oikeuskäytännössä eikä sitä ole tarkemmin määritelty lainsäädännössä. Kuntien ja maakäräjien palvelut ja hyödykkeet voivat pääsääntöisesti olla maksullisia. Lakisääteiset palvelut ja hyödykkeet voivat kuitenkin olla maksullisia vain, jos maksu perustuu lakiin. Vastaavaa rajoitusta ei ole kunnan yleiseen toimialaan kuuluvassa tehtävässä. Kaiken kunnan toiminnan hinnoittelussa lähtökohtana on omakustannusperiaate, eli kunnat eivät voi periä tuottamiskustannuksia korkeampia maksuja palveluistaan tai hyödykkeistään. Erityislaeissa säädetään kaukolämpö-, sähkö-, verkko- ja kaasutoiminnan sekä kunnallisten satamien toiminnan hinnoittelun perustumisesta liiketaloudellisiin perusteisiin.

#### Tanska

Tanskassa taloudellista toimintaa voivat harjoittaa sekä valtio että kunnat. Tanskan kilpailulaki soveltuu sekä yksityisten yritysten että julkisten tahojen harjoittamaan taloudelliseen toimintaan. Julkisen tahon taloudelliseksi toiminnaksi katsotaan valtion- ja paikallishallinnon harjoittama taloudelli-

nen toiminta, joka kattaa hyödykkeiden kysynnän ja tarjonnan edellyttäen, että toiminnalla on myös merkitystä kilpailuolosuhteille. Tanskassa ei ole erityistä valvontamekanismia julkisyhteisön taloudellisen toiminnan kilpailuneutraliteetin valvontaan.

Tanskassa kilpailunrajoituksia ja julkisia hankintoja valvoo kilpailu- ja kuluttajavirasto, Konkurrence- og forbrugerstyrelsen. Virasto soveltaa kilpailulakia yksityisten yritysten ja julkisten tahojen taloudelliseen toimintaan sekä SGEI -palveluihin. Virastolla on myös valtioneuvoston ja energiamarkkinoiden sääntelyyn liittyviä tehtäviä.

Kilpailulain kilpailunrajoituksia koskevat säännökset eivät kuitenkaan sovellu julkisten tahojen toimintaan, jos kilpailua rajoittava menettely on suora tai välttämätön seuraus muussa laissa määrätyn tehtävän suorittamisesta. Kilpailulaki ei sovellu myöskään julkisyhteisön omaan käyttöön tuottamiin tavaroihin ja palveluihin (in-house -tuotanto). Sitä ei sovelleta myöskään viranomaisten täytäntöönpanovaltaan, joka liittyy säädöksissä määrättyihin kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Näissä tapauksissa Kilpailuneuvosto (Konkurrencerådet), voi esitellä asianomaiselle ministerille näkemyksensä kilpailulle vahingollisista vaikutuksista ja tehdä suosituksia alan kilpailun edistämiseksi. Ministerin on vastattava näkemykseen neljän kuukauden kuluessa.

Tärkeät kilpailunrajoituksia koskevat päätökset tekee Kilpailuneuvosto, jonka sihteeristönä virasto toimii. Kilpailuneuvosto koostuu puheenjohtajasta ja 17 jäsenestä, jotka elinkeinoministeriö nimeää. Päivittäistä kilpailuvalvontaa hoitaa Kilpailuneuvoston puolesta virasto, joka muun muassa esittelee tapaukset Kilpailuneuvostolle. Valtioneuvoston osalta Kilpailuneuvosto voi määrätä tukien maksamisen lopettamisesta tai takaisinperinnästä, jos tuki ei ole lainmukainen ja se vääristää kilpailua.

Kuntien osalta kilpailuneutraliteettia säännellään Tanskassa kilpailulain lisäksi kunnan toimivaltaa koskevilla yleisillä periaatteilla, lailla elinkeinotoiminnan edistämisestä sekä lailla kuntien muille viranomaisille suorittamista tehtävistä ja kuntien ja alueiden osallistumisesta yhtiöihin. Kunnan toimivaltaa ottaa

hoidettavakseen muita kuin lakisääteisiä tehtäviä rajaavat oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa sekä kuntien tarkastuskäytännössä muotoutuneet periaatteet. Kunnat eivät voi harjoittaa kauppaa, käsityötoimintaa, teollisuutta tai taloudellista toimintaa ilman laista suoraan tulevaa oikeusperustaa. Kunnat tai kunnalliset yhtiöt voivat kuitenkin harjoittaa tuotantoa omaan käyttöön. Pääsäännöstä on poikkeuksia. Kunta tai kunnallinen yhtiö voi rajoitetusti myydä kunnallisesta toiminnasta mahdollisesti syntyviä sivutuotteita sekä ylikapasiteettia. Sivutuotteiden ja ylikapasiteetin myynnin lisäksi kunta voi ottaa hoitaakseen kuntalaisten perustarpeiden huoltoon liittyviä tehtäviä kuten vesi-, kaasun- ja kaukolämpöhuoltoa.

## Norja

Norjassa sekä valtio että kunnat voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Näiden taloudelliseen toimintaan sovelletaan samoja kilpailulain sääntöjä kuin yksityisiin yrityksiin.

Norjan kilpailuviranomainen Konkurransetilsynet voi kiinnittää huomiota julkisyhteisön toiminnasta aiheutuviin kilpailua rajoittaviin vaikutuksiin. Lisäksi kilpailuviranomainen voi tehdä aloitteita kilpailun edistämiseksi ja uusien kilpailijoiden markkinoille pääsyn helpottamiseksi. Kun kilpailuviranomainen tekee aloitteen, julkisella toimijalla on velvollisuus vastata viranomaiselle määräajassa ja selittää miten kilpailunäkökohdat tullaan huomioimaan. Kilpailuviranomaisella ei ole kuitenkaan mahdollisuutta kumota tai estää kilpailua rajoittavaa lainsäädäntöä. Käytännössä kilpailuviranomainen kiinnittää huomiota ja tarvittaessa ehdottaa muutoksia säädöksiin tai menettelytapoihin, joilla on kilpailua rajoittavia vaikutuksia ja toimii neuvonantajana uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa.

Norjassa on keskusteltu siitä, olisiko tarvetta antaa kilpailuviranomaiselle lainsäädännössä mahdollisuus valvoa julkisten toimijoiden taloudellista toimintaa ja tarvittaessa puuttua siihen. Asiaa on käsitelty muun muassa kahdessa selvityksessä vuosina 2005 ja 2012. Tehtyjen selvitysten jälkeen kilpailuvi-

ranomainen on kuitenkin päätyntä siihen, ettei se esitä lainsäädäntöön muutoksia julkisten toimijoiden taloudellisen toiminnan osalta.

Norjan kuntalain mukaan kunnat voivat ottaa hoidettavakseen tehtäviä, jotka eivät ole niiltä kiellettyjä tai lailla muille tahoille säädettyjä. Kunnan toimialaan kuuluu myös elinkeinotoiminnan harjoittaminen, mutta kuntaomisteisten toimijoiden tulee noudattaa samoja säännöksiä kuin muidenkin kyseisillä markkinoilla toimivien. Norjassa kunnat harjoittavat usein elinkeinotoimintaa tehtävissä, jotka ovat aikaisemmin olleet erityisiä julkisia tehtäviä ja siten niillä on ollut laajempia yhteiskunnallisia tavoitteita. Toiminnan vapauttamisen jälkeen osa kunnista on päättänyt jatkaa toiminnan harjoittamista kunnan omistamana. Näin on tapahtunut esimerkiksi energiasektorilla.

#### Saksa

Saksassa kunnat voivat toimia markkinoilla. Saksassa liittotasavalta ja kukin osavaltio hyväksyy erikseen omat lakinsa oman julkisen sektorin liiketoimintansa osalta.

Saksan kilpailuviranomainen Bundeskartellamt soveltaa vain kilpailunrajoituksia koskevaa lakia ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikloja 101 ja 102. Kilpailunrajoituksia koskeva laki soveltuu myös yksityisiin yrityksiin, jotka ovat kokonaan tai osittain julkisessa omistuksessa ja yrityksiin, joiden toimintaa harjoittavat tai joita johtavat julkiset toimijat. Kunnalliset valvontaviranomaiset valvovat kuntien liiketoimintaa, julkisten hankintojen tuomioistuimet julkisia hankintoja ja liittovaltion sekä osavaltioiden tilintarkastustuomioistuimet varojen käyttöä.

Bundeskartellamilla on toimivalta SGEI – palvelujen suhteen vain, jos julkisen palveluvalvoituksen yritys rikkoo kartellikieltoa tai määräävän markkina-aseman väärinkäytön kieltoa. Muilta osin SGEI-palveluja valvovat kunnalliset valvontaviranomaiset sekä liittovaltion ja osavaltioiden tilintarkastustuomioistuimet.

#### Alankomaat

Alankomaissa tuli 1.7.2012 voimaan kilpailulain muutos, joka koskee taloudellista toimintaa harjoittavia julkisia toimijoita. Säännöt kattavat paikalliset, alueelliset ja kansalliset viranomaiset. Sääntöjen tarkoituksena on estää julkisten toimijoiden epäreilut kilpailuedut suhteessa yksityisiin kilpailijoihin.

Kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi julkisen toimijan taloudellisen toiminnan hintojen tulee kattaa kaikki hyödykkeen tuottamisesta aiheutuneet kustannukset. Valtio ei myöskään saa suosia valtio-omisteista yritystä kilpailijoiden kustannuksella. Valtio-omisteiseksi yritykseksi katsotaan yritys, jonka strategiasta valtio voi päättää tai jonka päättävien elinten jäsenenemmistön se voi nimittää. Julkiset toimijat voivat käyttää hallussaan olevaa tietoa muiden hyödykkeiden tuottamiseen vain, jos muut yritykset voivat käyttää tietoa samoilla ehdoilla. Kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi julkisen toimijan työntekijät eivät voi toimia kaksoisroolissa ja tehdä sekä samaan hyödykkeeseen liittyviä hallinnollisia tehtäviä (esimerkiksi lupien myöntäminen) että siihen liittyviä toteuttamistehtäviä (esimerkiksi toteuttaa luvan mukaisen tehtävän).

Hollannin kilpailuviranomainen valvoo näiden sääntöjen noudattamista ja se voi määrätä julkisen toimijan maksettavaksi uhkasakon jos sääntöjä ei noudateta. Sääntöjen vastaisesta toiminnasta voi kuka tahansa valittaa joko kyseiselle julkiselle taholle tai kilpailuviranomaiselle. Kilpailuviranomainen voi aloittaa tiedon perusteella asian yksityiskohtaisen tutkinnan. Tutkinnan päätteeksi viranomainen voi antaa määräyksen, jota tehostetaan uhkasakolla.

Kilpailulain 1.7.2012 voimaan tulleet säännöt eivät sovellu SGEI – palveluihin eikä Alankomaiden kilpailuviranomainen valvo SGEI-palvelujen täytäntöönpanoa. Julkinen toimija voi itse tehdä päätöksen palveleeko taloudellinen toiminta yleistä etua. Yksityiset kilpailijat voivat vastustaa tätä päätöstä.

Kilpailulain muutokseen sisältyy kahden vuoden siirtymäaika. Uutta lakia sovelletaan

kuitenkin välittömästi jos julkisen toimijan taloudellinen toiminta on alkanut vasta 1.7.2012 tai sen jälkeen. Lakimuutoksen lisäksi on annettu päätös, jossa selvitetään mitkä kustannukset tulee kattaa hintaa laskettaessa ja mitä valtio-omistaiseen yrityksen suosimisen kielto tarkoittaa.

## Ranska

Ranskassa taloudellista toimintaa voivat harjoittaa suoraan tai välillisesti sekä valtio että kunnat. Julkinen toimija voi harjoittaa taloudellista toimintaa silloin, kun yleinen etu ei toteudu markkinapuutteen takia. Edellytyksenä on, että toimeksiantoasiakirja, jolla julkinen palvelu on annettu kolmannen tahon hoidettavaksi ei itsessään rajoita kilpailua. Julkisen palvelun toteuttamisesta vastaava henkilö tai toimija ei myöskään saa olla sellaisessa asemassa, että se automaattisesti käyttäisi väärin määräävää markkina-asemaansa. Lisäksi toiminnan tulee liittyä julkisen sektorin jo harjoittamaan yleiseen etuun liittyvään toimintaan, jota taloudellinen toiminta täydentää.

Ranskan oikeuskäytäntö on perustunut seuraavaan kahteen keskeiseen periaatteeseen:

1) toimeksianto, jolla julkiset palvelut on järjestetty tai delegoitu järjestettäväksi, ei saa olla omiaan vääristämään kilpailua,

2) toimijaa, joka on vastuussa julkisten palveluiden tuottamisesta, ei saa asettaa sellaiseen asemaan, joka johtaisi kilpailulain rikkomiseen esimerkiksi johtamalla automaattiseen määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön).

Ranskan korkein hallinto-oikeus, Conseil d'Etat harjoittaa ex ante -valvontaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien (SGEI) -palveluiden osalta (mm. välttämättömyys ja oikeasuhteisuus). Ranskan kilpailuviranomaisella (Autorité de la concurrence) on 106 artiklan osalta aktiivinen, neuvoa-antava rooli. Ex post -valvonnasta vastaavat Ranskan kilpailuviranomainen ja hallintotuomarit. Julkisen sektorin toimintaa markkinoilla valvovat hallinnollinen tuomari (administrative judge) ja kilpailuviranomainen. Kilpailulakia (code de commerce) sovelletaan palveluiden

tuotantoon ja jakeluun liittyvään toimintaan siinäkin tapauksessa, kun julkinen toimija harjoittaa taloudellista toimintaa tai toiminta on delegoitu yksityiselle toimijalle valtuutus-sopimuksella.

Ranskan julkisiin ja yksityisiin toimijoihin sovelletaan samalla tavalla kilpailulakia ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Julkisen sektorin toimijoiden hintaruuvit ja saalistushinnoittelu ovat olleet jatkuvasti Ranskan kilpailuviranomaisen tarkastelun kohteena. Tämän lisäksi Ranskassa kilpailulain vastainen käytäntö ilmenee usein tapauksissa, jossa kuluttajia pidetään tietoisesti epätietoisina silloin, kun sama toimija toimii sekä julkisella sektorilla että kilpailuilla markkinoilla palveluiden tuottaja. Tällaisia tapauksia on ollut esimerkiksi hautauspalvelu- ja sähkösektorilla. Ranskassa kilpailulakia sovelletaan myös hallinnollisiin säädöksiin. Tämä tapahtuu hallinto-oikeuden (French administrative judge) ja kilpailuviranomaisen yhteistyöllä, jossa kilpailuviranomaisella on neuvonantava ja hallinto-oikeudella valvova rooli.

## 2.9 Nykytilan arviointi

Komission Destia -päätöksen jälkeen kilpailuneutraliteettiongelmaa on lainsäädännössä tarkasteltu tähän mennessä lähinnä valtion liikelaitosten osalta, vaikka ongelmat ovat samalla tavalla mahdollisia valtion virasto- ja laitostoimintojen sekä kunnallisten liikelaitosten ja virastojen kohdalla. Vaikka kunnan toiminta markkinoilla on erityisesti liikelaitosten osalta yleensä pienimuotoista, niin taloudellisesta näkökulmasta arvioiden niiden toimintaan liittyvät ongelmat voivat olla merkittäviä. Tämä johtuu kunnallisten liikelaitosten suuresta lukumäärästä.

Kunnille on lainsäädännössä asetettu velvollisuus tarjota tiettyjä palveluita asukkaalleen. Lakisääteisten palveluvelvoitteiden ala on myös jatkuvasti laajentunut. Kunnat ovat tehostaneet omaa toimintaansa esimerkiksi muuttamalla omaa toimintaansa liikelaitokseksi ja yhtiöiksi. Tuotannon tehostamiseksi ja tulorahoituksen hankkimiseksi kunnat ovat laajentaneet toimintaansa, minkä väistämät-

tömänä seurauksena ne ovat tulleet samoille markkinoille yksityisen yritystoiminnan ja kolmannen sektorin toiminnan kanssa. Kuntien elinkeinotoiminta eri muodoissaan on laajentunut. Liikelaitosten lukumäärä on kasvanut etenkin 2000-luvulla: Kuntien liikelaitoksia oli vuonna 1997 yhteensä 70, vuonna 2000 yhteensä 84, vuonna 2005 yhteensä 140 sekä vuonna 2010 176.

Julkisten ja yksityisten yksiköiden toimies- sa yhä useammin samoilla markkinoilla, kilpailuneutraliteetin varmistaminen muodostuu oleelliseksi tekijäksi yksityisen elinkeinotoiminnan aktiivisuuden ylläpitämisessä ja yhteiskunnan tuotantoresurssien tarkoituksen- mukaisessa kohdentamisessa. Syynä tähän on se, että julkisilla elinkeinotoimintaa harjoittavilla yksiköillä on havaittu olevan sellaisia kilpailuetuja, joita muut tahot eivät voi saada. Tällaisia kilpailuneutraliteettiongelmia aiheuttavia keskeisiä tekijöitä voivat olla esimerkiksi rahoituksen saatavuus ja sen ehto- jen edullisuus, markkinaehtoisuudesta poikkeava hinnoittelu, edullinen verokohtelu ja konkurssisuoja, liiketoimintariskien vähäi- syys, erilaiset yksinoikeudet sekä sellaisten markkinoita koskevien tietojen hallinta, jotka eivät ole muiden toimijoiden käytössä.

Markkinoilla yksityisten yritysten kanssa kilpailutilanteessa toimivien kuntien liikelai- tosten voidaan katsoa komission Destia – päätöksessä (C-7/2006) tarkoitetulla tavalla saavan hyötyä toimintamuodostaan niille lainsäädännössä suojattujen etujen johdosta. Tämä saattaa vaarantaa elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetin. Esimerkiksi kunnan osana toimiva kunnallinen liikelaitos ei ole itsenäinen oikeushenkilö, vaan se on osa kuntaa, jota ei konkurssilainsäädännön mu- kaan voida asettaa konkurssiin. Liikelaitos- muotoiseen toimintaan ei siis liity konkurssi- riskiä, joka pakottaisi arvioimaan investoin- tien riskejä tavalla, joka on luonteenomaista yrityksille. Konkurssiriskin puuttuminen ta- kaa myös edun rahoitusmarkkinoilla suhtees- sa yksityisiin yrityksiin, koska konkurssiriski kasvattaa vieraan pääoman kustannusta nos- taen samalla liiketoiminnan kannattavuus- vaatimuksia. Lisäksi liikelaitokset ovat edul- lisimmassa asemassa verotuksellisista syistä.

Markkinoilla toimivan kunnallisen liikelai- toksen yhtiöittäminen poistaisi nämä edut.

Julkisen sektorin liiketoiminnan harjoitta- misen sääntelyä on viime vuosina oleellisesti parannettu kilpailuneutraliteetin varmistami- seksi. Valtion liikelaitokset on pääsääntöises- ti yhtiötetty tai muutettu niin sanotuiksi in- house toimijoiksi, jotka pääsääntöisesti eivät toimi avoimilla markkinoilla. Valtion liike- laitoslain mukaisesti valtion liikelaitos tuot- ta palveluita sidosyksikkötoimijana lähinnä vain valtion virastoille ja laitoksille. Hankin- talainsäädännön tarkoittama in-house asema tai liikelaitosten yhtiöittäminen eivät kuiten- kaan vielä riitä varmistamaan kilpailuneutra- liteetin toteutumista. Esimerkiksi in-house asemassa tapahtuva hankintalainsäädännön tarkoittama vähäinen myynti (noin 10 % lai- toksen liikevaihdosta) saattaa kuitenkin olla merkittävää markkinan kokoon ja toimialan luonteeseen suhteutettuna. Toimintaa on ai- na arvioitava tapauskohtaisesti. Myöskään valtion liikelaitosten yhtiöittäminen ei var- mista kilpailuneutraliteetin toteutumista esi- merkiksi yhtiön hinnoittelussa tai sen omista- jalta mahdollisesti saamien erityisetujen hyö- dyntämisessä. Toteutetut valtion liikelaitos- ten yhtiöittämiset eivät myöskään kata kaik- kea markkinaehtoista toimintaa. Viranomai- set harjoittavat taloudellista toimintaa myös virastomuodossa.

Kilpailulaki kohdistuu yleisesti elinkeinon harjoittamiseen riippumatta siitä, harjoittaako toimintaa yksityinen yritys, valtio vai kunta. Kilpailulain sisältämät kilpailunrajoituskie- lot soveltuvat kuitenkin huonosti julkisen sektorin elinkeinotoiminnan aiheuttamien kilpailun tasapuolisuudessa esiintyvien puut- teiden korjaamiseen. Tähän on syynä se, ettei julkisella toimijalla yleensä ole kilpailulaissa tarkoitettua määräävää markkina-asemaa eikä määräävän markkina-aseman väärinkäyttö- kiellon soveltaminen tästä syystä yleensä tule kysymykseen. Kilpailijoiden ja eri tuotanto- tai jakeluportaalla toimivien yritysten välisiä niin sanottuja sopimuksellisia kilpailunrajoi- tuksia koskeva kilpailulain 5 § ei pääsääntöi- sesti sovellu kilpailuneutraliteetin puutteesta johtuvien kilpailun esteiden, vääristymien tai rajoitusten korjaamiseen, koska näissä asiois- sa yleensä on kysymys yksipuolisista toi-

menpiteistä, jollaisiin rajoituksiin voidaan puuttua voimassa olevan kilpailulain mukaan vain määrävän markkina-aseman väärinkäytöissä sääntöjen nojalla.

Avoimuuslaki luo edellytyksiä valvoa valtiontukisääntöjen ja niin sanotun ylikompensointi- ja maksuperustelaki asettaa mittapuun markkinasuoritteiden hinnoittelulle. Säännökset tukevat kilpailuneutraaliteetin tavoitteita, mutta ne eivät aseta kattavaa kilpailuneutraaliteetin varmistamisen velvoitetta toiminnan harjoittajalle eivätkä ne sisällä toimivaa puuttumismekanismia kilpailun edellytysten tasapuolisuuden varmistamiseksi.

Unionin valtiontukea koskevat säännökset ovat tärkeä väline vääristymättömän kilpailun turvaamisessa. Normisto ei kuitenkaan varmista kilpailuneutraalisuuden toteutumista kokonaisuutena esimerkiksi siltä osin, kun kysymys on sellaisesta julkisen sektorin harjoittamasta taloudellisesta toiminnasta, johon ei lainkaan liity valtiontukielementtejä.

Hallituksen esityksen kanssa annetaan samanaikaisesti eduskunnalle hallituksen esitys kuntalain muuttamiseksi. Kuntalain ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuntien ja kuntayhtymien tulee yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettu toiminta valtiovarainministeriössä toimineen kunnat ja kilpailuneutraaliteetti työryhmän esitysten (VM 33/2010) pohjalta. Muutosesityksen taustalla on komissiossa valtiontukiasiana vireillä oleva kantelu kunnan toiminnasta markkinoilla. Kunnan harjoittaessa taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla sen olisi annettava tehtävä yhtiön, muun yhteisön tai säätiön hoidettavaksi (*yhtiöittämisvelvollisuus*). Kunnallisen liiketoiminnan yhtiöittäminen ei kuitenkaan riitä varmistamaan kilpailun neutraalisuuden toteutumista kokonaisuutena. Liiketoiminnan yhtiöittäminen poistaa ainoastaan veroetuksista ja konkurssisuojausta seuraavia kilpailun vääristymiä. Lakiesityksessä määriteltäisiin esimerkiksi, mitä ei katsottaisi toiminnaksi kilpailutilanteessa markkinoilla. Tällaisia olisivat muun muassa lakisääteiset tehtävät lakisääteisen vastuun rajoissa, lakisääteinen yhteistoiminta, järjestämis- tai toimilupaa

edellyttävä koulutus sekä monopolitehtävät. Lisäksi laissa säädettäisiin yhtiöittämisvelvollisuudesta eräitä poikkeuksia kuten vähäinen toiminta markkinoilla sekä kunnan konsernimaiseen toimintaan liittyvät poikkeukset. Kunnan tuottaessa yhtiöittämispoikkeuksissa tarkoitettuja palveluja tai tavaroita kilpailutilanteessa markkinoilla, kunnan olisi hinnoiteltava toimintansa markkinahintaisesti.

Kunnallisille liikelaitoksille veroetujen ja konkurssisuojaajan muodossa syntyvää valtiontukea koskevan kantelun käsittelyn yhteydessä komissio on esittänyt Suomen viranomaisille riittävän valvontamekanismin luomista varmistamaan kilpailuneutraaliteetin toteutuminen. Valtiovarainministeriö teki toukuussa 2012 työ- ja elinkeinoministeriölle esityksen siitä, että työ- ja elinkeinoministeriö ryhtyisi selvittämään mahdollisuutta säätää kuntalakiuudistuksessa tarkoitettua kilpailuneutraaliteetin toteutumista koskeva valvonta Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäväksi.

Nykytilan merkittävänä puutteena on pidettävä, ettei kansallisessa lainsäädännössä ole tällä hetkellä riittävän tehokasta valvontanormistoa, jolla voitaisiin korjata julkisen vallan harjoittaman elinkeinotoiminnan erityiskohtelusta tai sen nauttimista erityiseduista seuraavia puutteita taloudellisen kilpailun edellytysten tasapuolisuuden varmistamiseksi. Kilpailuneutraaliteetin parantamiseen tähtäävistä toimenpiteistä huolimatta markkinoilla esiintyy jatkuvasti tilanteita, joissa kilpailuneutraaliteetti ei toteudu tai se voidaan asettaa kyseenalaiseksi. Komissiossa on tällä hetkellä vireillä useita Suomea koskevia EU:n valtiontukisääntöihin ja kilpailuneutraaliteettiin liittyviä kanteluja julkisen sektorin harjoittaman elinkeinotoiminnan saamista kilpailueduista. Euroopan komissio on edellyttänyt kansallisen lainsäädännön muuttamista siten, että kunnan ja kuntayhtymien harjoittama taloudellinen toiminta erään poikkeuksin yhtiöitettäisiin ja että yhtiöittämisvelvollisuutta koskevissa poikkeustilanteissa myytävien tavaroiden tai palvelujen markkinahintaisuutta valvottaisiin tehokkaasti. Esimerkiksi markkinoilla toimivien kunnallisten liikelaitosten yhtiöittäminen korjaisi kunnallisten liikelaitosten konkurssisuojausta

ja veroetuuksista seuraavia kilpailun vääristymiä, mutta suunniteltu uudistus ei riittäisi turvaamaan kilpailuneutraliteettia kokonaisuutena. Tämän vuoksi on perusteltua, että yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetin toteutumista valvottaisiin ja että havaittuihin vääristymiin ja kilpailun esteisiin voitaisiin puuttua tehokkaasti.

### **3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

#### **3.1 Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi**

Esityksen tavoitteena on lisätä Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaa selvittää ja valvoa kilpailuneutraliteetin toteutumista yksityisen ja julkisen taloudellisen toiminnan välillä sekä ryhtyä toimenpiteisiin kilpailun tasapuolisuutta vaarantavan menettelyn tai rakenteen poistamiseksi. Esityksen tavoitteena on luoda Euroopan komission edellyttämä kansallinen valvontamekanismi, jonka avulla erityisesti hinnoittelun markkinaehtoisuuden toteutumista voitaisiin valvoa kuntien ja kuntayhtymien taloudellisen toiminnan yhtiöittämisvelvollisuutta koskevien poikkeusten osalta. Kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta koskeva sääntely turvaa omalta osaltaan kilpailuneutraliteetin toteutumista. Kilpailu- ja kuluttajaviraston keskeinen tehtävä olisi valvoa yhtiöittämisvelvoitteen noudattamista siltä osin kuin julkisen sektorin taloudellinen toiminta muussa kuin yhtiömuodossa vaarantaisi kilpailun neutraalisuutta tässä esityksessä tarkoitettulla tavalla sekä markkinaehtoisuuden hinnoittelun toteutumista yhtiöittämisvelvollisuutta koskevilla poikkeustilanteilla. Esityksen tavoite on jatkossa antaa kansalliselle viranomaiselle toimivaltaa asioissa, jotka tähän asti ovat usein johtaneet komissiolla tehtyihin kanteluihin ja näin luoda edellytyksiä tällaisten kilpailuongelmien kansalliseen ratkaisemiseen.

Uudistuksen tavoitteena on turvata kilpailuneutraliteetin toteutumista tilanteissa, jossa julkinen sektori ja yksityiset yritykset ovat tai voivat olla samanaikaisesti läsnä markkinoilla, mutta niitä kohdellaan eri tavoin. Kilpai-

luneutraliteettiin pyrkimisen taustalla on julkisen sektorin perinteisesti harjoittaman tuotannon asteittain tapahtunut avaaminen kilpailulle, palvelutuotannon markkinaehtois-taminen ja markkinoiden kehittyminen sekä kilpailuttamisen edellytysten parantuminen. Näistä tekijöistä on seurannut vaatimuksia sellaisten oikeudenmukaisesti, tasapuolisesti ja puolueettomasti toimivien markkinoiden luomiseksi, jossa julkisen sektorin elinkeinotoiminta ei nauttisi etulyöntiasemasta yksityisen tai kolmannen sektorin toimintaedellytyksiin verrattuna lainsäädännöstä, muusta sääntelystä, omistussuhteista, rahoituksesta tai muista sellaisista institutionaalista seikoista johtuen. On kuitenkin huomattava, että esitetyn säännösten soveltamista on rajoitettu niissä tapauksissa, joissa kilpailuneutraliteetin vaje johtuu lainsäädännöstä. Tämä toteutettaisiin jäljempänä selostettavalla tavalla joko niin, ettei säännöstö olisi lainkaan sovellettavissa tai siten, että toiminnan kieltäminen ei tulisi puuttumiskeinona kysymykseen.

Jos julkisen sektorin elinkeinotoiminta nauttisi edellä kuvatuista institutionaalisista kilpailueduista kansakilpailijoihinsa nähden, se kykenisi hinnoittelemaan tuotantonsa edullisemmin kuin tehokkaammat tai yhtä tehokkaat yksityisen sektorin toimijat, minkä seurauksena taloudellinen tehokkuus ja yhteiskunnan voimavarojen tarkoituksenmukainen kohdentaminen heikkenisivät. Kilpailuneutraliteettivajeen väistämättömänä seurauksena tehokkaita yrityksiä poistuisi markkinoilta, kannusteet uusien tuotteiden ja tuotantotapojen kehittämiseen laimenisivat ja tuotannon kilpailuttamisen edellytykset kärsisivät taantuvista markkinoista.

Kilpailuneutraliteetin puuttuminen on monitahoinen ongelma, joka voi koostua hyvin erilaisista tekijöistä ja niiden luonne sekä markkinavaikutukset saattavat vaihdella ajassa julkisen yrityksen tai sen omistajan liiketoimintastrategioiden ja markkinarakenteiden kehittyessä. Etu voi johtua esimerkiksi julkisomistajan tarjoamasta edullisesta rahoituksesta, kaupallisen ja muun toiminnan välisestä ristisubventiosta, julkisen toiminnan tietovarantojen hyödyntämisestä kaupallisessa toiminnassa tai lainsäädännön tuottamista

eduista esimerkiksi verotuksessa. Näistä syistä kilpailun neutraalisuutta ei voida tarkoituksenmukaisella tavalla turvata pelkästään sääntelemällä julkisen sektorin elinkeinotoiminnan toimintatapoja. Tällainen sääntely edellyttäisi hyvin yksityiskohtaisia määräyksiä hyväksyttävän ja kielletyn toiminnan rajojen määrittelyä ja saattaisi tarpeettomasti jäykistää julkisen sektorin elinkeinotoimintaa. Sen sijaan yhdessä kilpailuneutraali- teetin toteutumista valvovan viranomais- toiminnan kanssa julkisen sektorin taloudellista toimintaa koskeva sääntely, jota edellä on kuvattu ”Nykytila” -jaksossa, muodostaisi toimivan kokonaisuuden kilpailun neutraali- suuden turvaamisessa.

Esitetyn säännösten tavoitteena on kilpai- lun neutraalisuuden turvaaminen taloudelli- sessa toiminnassa. Tämä tarkoittaa sitä, että toiminta, joka ei ole luonteeltaan taloudellista jää lain soveltamisalan ulkopuolelle. Talou- dellisen toiminnan käsite olisi yhdenmukai- nen unionin oikeuden kanssa ja se vastaisi periaatteiltaan myös voimassa olevan kilpai- lulin 4 §:n mukaista elinkeinonharjoittajan käsitettä. Oikeuskäytännön mukaan ratkaise- vaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toimin- nan erottamiseksi on se, tarjotaanko tavaroita tai palveluja markkinaympäristössä. Viimek- si mainitulle on luonteenomaista hintainfor- maation hyväksikäyttö tuotannossa, markki- napaikka, jossa kysyntä ja tarjonta voivat kohdata sekä toimijoiden mahdollisuus tehdä valintapäätöksiä hintainformaation pohjalta. Valvonta ei koskisi tilanteita, joissa valtio, kunta tai kuntayhtymä toimii julkisen vallan käyttäjänä tai viranomaisen ominaisuudessa

Esitys koskisi ainoastaan niitä tilanteita, joissa julkisen sektorin elinkeinotoiminta koskee tarjonnan markkinoita, toisin sanoen tavaroiden tai palvelujen myymistä tai vuok- raamista. Sen sijaan säännöstö ei koskisi hyödykkeiden hankintaa, koska sitä jo sään- nellään hankintalaissa. Esitys koskisi vain julkisen sektorin ja sen määräysvallassa ole- vien yksiköiden taloudellista toimintaa, eikä säännöstöä sovellettaisi julkisen sektorin yri- tyksille tai kolmannelle sektorille taloudelli- seen toimintaan myöntämiin tukiin tai etuuk- siin. Sen sijaan sellaisiin menettelyihin ja toiminnan rakenteisiin, jotka kohdistuisivat

julkisen sektorin määräysvallassa oleviin yk- siköihin tai kuntayhtiö -konsernissa emoyhti- ön ja tytäryhtiön välisiin kilpailuneutraali- teetia vaarantaviin menettelyihin, voitaisiin puuttua, jos ne väistämättä johtavat kilpailun vääristymiin markkinoilla. Kyse voisi olla esimerkiksi perusteettomasta yksin- tai eri- tyisoikeuden luovutuksesta taikka tehtävän hoitamisesta maksettavan korvauksen liialli- suudesta tehtävän hoitamisesta aiheutuviin kustannuksiin nähden.

Julkisen sektorin elinkeinotoimintaan voi liittyä yhteiskunnallisia tavoitteita, joita ei voida sivuttaa yksin kilpailun tasapuolisuud- den vaatimuksen perusteella, ja joista voiton maksimointiin tähtäävän yksityisen elinkei- notoiminnan ei tarvitse huolehtia. Tämän vuoksi on perusteltua, että kilpailuneutrali- teetin vajeeseen puututtaessa tulisi ottaa huomioon myös yleisemmät yhteiskunnalli- set tavoitteet, joita julkisen sektorin elinkei- notoiminta tarkasteltavana olevassa asiassa on toteuttamassa ja punnita niitä kilpailun vääristymisestä aiheutuvaan haittaan. Ylei- nen yhteiskunnallinen intressi ei kuitenkaan voisi olla kilpailun tasapuolisuutta oleellisel- la tavalla vaarantavan menettelyn oikeutuk- sena, jos yhteiskunnallinen etu voidaan saa- vuttaa muillakin tai vähemmän kilpailua vää- ristävillä keinoilla.

#### Vaihtoehtoisten keinojen arviointia

Periaatteellisen tason vaihtoehtoja taloudel- lisen kilpailun neutraalisuuden varmistami- seksi ovat ensiksikin ehdotuksen mukaiset toimenpiteet sellaisten tekijöiden korjaami- seksi, jotka vaarantavat julkisen ja yksityisen sektorin välisen kilpailun edellytysten tasa- puolisuutta. Toinen periaatteellinen vaihtoeht- to olisi taloudellisen toiminnan tehtäväkentti- en jakaminen yksityisen ja julkisen sektorin kesken määrittelemällä kummallekin sekto- rille niille kuuluvat tehtävät, jolloin kilpailu- tilannetta ja sen vääristymistä ei lainkaan syntyisi yksityisen ja julkisen toiminnan vä- lillä. Viimeksi mainittua vaihtoehtoa voidaan pitää toteuttamiskelvottomana, koska se pois- taisi kilpailuelementin yksityisen ja julkisen

tuotannon väliltä, antaisi yksityiselle elinkeinotoiminnalle suojatun aseman julkisen sektorin kilpailulta ja vaikuttaisi kielteisesti verkostoitumisen edellytyksiin taloudessa. Näistä syistä esityksessä on päädytty vaihtoehtoon, jossa luotaisiin edellytykset tehokkaille korjaustoimenpiteille, joilla voitaisiin puuttua yksittäisiin kilpailuneutraliteettia vaarantaviin menettelyihin ja toiminnan rakenteisiin.

Kilpailuneutraliteetin turvaaminen voitaisiin harkita toteutettavaksi esimerkiksi kilpailuviranomaisen aloitteilla kilpailuvääristymän korjaamiseksi, oikeudella neuvotella asianosaisten kanssa ja antaa suosituksia neutraliteetin parantamiseksi tai siten, että kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi voitaisiin antaa velvoite määrätyn menettelyn lopettamiseksi tai kilpailua vääristävän rakenteen korjaamiseksi. Viimeksi mainitussa tilanteessa kiellon voisi antaa joko viranomaisen itse tai tuomioistuimien viranomaisen esityksestä. Kummassakin tapauksessa päätöksestä voitaisiin valittaa. Aloitteiden tekeminen ja suositusten antaminen eivät täyttäne kilpailuneutraliteettiin liittyvien tavoitteiden toteutumista uskottavalla tavalla. Ruotsissa tällaisesta vapaaehtoisuuteen perustuvasta mallista ei ole saatu tyydyttäviä tuloksia ja sovittelusta vastannut viranomaisen, Konkurrenserådet, on lakkautettu vuonna 2003. Kilpailun neutraalisuutta koskevat suositukset eivät ole Suomessakaan osoittautuneet tehokkaiksi eikä niiden avulla olla saatu torjuttua kilpailun tasapuolisuuteen liittyviä ongelmia.

Kilpailuneutraliteetin puutteen kilpailua vääristävät tai rajoittavat vaikutukset saattavat kohdistua voimakkaana markkinoilla jo olevien tai alalle tuloa suunnittelevien kilpailijoiden toimintaedellytyksiin. Tästä syystä valvontamekanismin olisi oltava riittävän nopea, uskottava ja myös tehokkaasti kilpailuneutraliteettia kaventavia toimenpiteitä ennalta estävä. Toimivimmalta näyttäisi vaihtoehto, jossa viranomaisen ensin selvittäisi, joko omasta aloitteestaan tai toimenpidepyynnön perusteella, johtaako julkisen sektorin elinkeinotoiminta kilpailuneutraliteetin vaarantumiseen. Myönteisessä tapauksessa viranomaisen ryhtyisi neuvotteluihin neutraliteettia vaarantavan toiminnan korjaamiseksi.

Jos neuvotteluissa ei saavutettaisi tyydyttävää tulosta, viranomaisen voisi vaihtoehtoisesti joko itse kieltää toiminnan tai asettaa toiminnan jatkamiselle ehtoja taikka tehdä tuomioistuimelle esityksen toiminnan kieltämiseksi tai sen aiheuttamien kilpailuvääristymien korjaamiseksi. Esityksessä on päädytty ensin mainittuun vaihtoehtoon, koska se edistäisi vakavasti käytäviä neuvotteluja tilanteen korjaamiseksi ja olisi omiaan nopeuttamaan menettelyä. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa tosiasialliset neuvottelut siirtyisivät helposti tuomioistuinvaiheeseen.

Kilpailuneutraliteetin turvaamisella on ensisijaisesti yhteiskunnallinen tavoite, joka liittyy taloudellisen toimeliaisuuden ja tuotavuuden vahvistamiseen. Tämän ohella lakiesityksellä voitaisiin vastata kansallisella tasolla moniin EU:n asettamiin velvoitteisiin. Säännösten soveltamisessa painottuisivat tulevaisuuteen tähtäävät kilpailuneutraliteetin puutteen korjaustoimenpiteet, eikä säännöstöön liittyisi kilpailulain kielto- ja säännöksille luonteenomaista jo tapahtuneen kielletyn toiminnan toteamista ja sanktiointia. Näistä syistä ehdotettuihin säännöksiin ei sisältyisi voimassa olevan kilpailulain 20 §:n kaltaisia erityisiä vahingonkorvausta koskevia määräyksiä. Kilpailun neutraalisuuteen liittyvät mahdolliset vahingonkorvauskysymykset ratkaistaisiin siten vahingonkorvausta koskevien yleisten säännösten mukaisesti. Ehdotettu säännösto ja sen perusteella aloitetut toimenpiteet kilpailuneutraliteettia vaarantavan menettelyn tai rakenteen poistamiseksi eivät vaikuttaisi kilpailulain kilpailunrajoituskielten soveltamisen edellytyksiin.

Ehdotetun sääntelyn perusteella voitaisiin puuttua toiminnan rakenteesta, esimerkiksi virastomuodossa harjoitetusta elinkeinotoiminnasta, seuraavaan kilpailun vääristymiseen sekä yksittäiseen menettelyyn, jonka seurauksena kilpailu on oleellisesti vääristynyt tai saattaa oleellisesti vääristyä. Säännösten soveltamiskynnys voi toisin sanoen ylittyä sekä kilpailua vääristävän rakenteen että kilpailua vääristävien vaikutusten vuoksi. Toiminnan rakenteeseen puuttuminen edellyttäisi kuitenkin aina kilpailun vääristymisen tai sen riskin osoittamista.

Taloudellisen kilpailun ja kilpailuneutraliteetin turvaamisessa ei kuitenkaan voida vaarantaa lainsäädännön asemaa taloudellisen toiminnan ohjaamisessa tai muiden kuin kilpailuun liittyvien tavoitteiden toteuttamisessa. Periaate otettaisiin huomioon esityksessä ensiksikin siten, ettei kilpailua vääristävään menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen voida lainkaan puuttua, jos kilpailun estyminen tai vääristyminen on väistämätön seuraus lainsäädännöstä. Valvonta ei koskisi sellaisia tilanteita, jossa tietyn hyödykkeen tuottaminen on lainsäädännössä määrätty julkisen sektorin tehtäväksi ilman liikkumavaraa tai harkintavaltaa niiden tekijöiden osalta, joiden katsottaisiin vaarantavan kilpailuneutraliteettia. Oikeudellisesti kilpailutilanteen olisi oltava mahdollinen, jotta puuttuminen tilanteeseen olisi ehdotetun säännösten mukaan mahdollista. Sen sijaan esimerkiksi lainsäädännöllä luotuihin yksinoikeuksiin ei voitaisi puuttua, koska näissä tilanteissa kilpailu olisi kokonaan tai osittain suljettu pois markkinalta. Ehdotetun säännösten nojalla ei siis voitaisi puuttua välittömästi lainsäädännöstä johtuviin kilpailuneutraliteetin puutteisiin tavalla, joka edellyttäisi lainsäädännön sivuuttamista. Siten, jos esimerkiksi verolainsäädäntö määrää julkisen sektorin verokannan alemmalle tasolle kuin yksityisten elinkeinonharjoittajien, verolainsäädäntöön sellaisenaan ei voitaisi luonnollisestikaan puuttua. Sen sijaan kilpailuneutraliteettivalvonta voitaisiin kohdistaa kysymykseen siitä, tulisiko kilpailu vääristävää elinkeinotoimintaa ylipäätään harjoittaa tai voitaisiinko sitä harjoittaa rakenteella tai menettelyin, jotka eivät johtaisi kilpailun neutraalisuuden vaarantamiseen. Valvontaviranomaisen toimivalta ei siten ulotu normien korjaamiseen. Viranomaisen voisi näissä tilanteissa tehdä tarvittaessa aloitteen lainsäädännön muuttamiseksi.

Toiseksi toiminnan harjoittamista ei voitaisi määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos toiminnan harjoittaminen tai suorituksen tuottaminen on lainsäädännössä määrätty julkisyhteisön tai niiden määräysvallassa olevan yksikön tehtäväksi taikka jos tehtävä kuuluu kuntalain 2 §:n mukaisesti kunnan yleiseen tai erityiseen toimialaan. Tällaisen tehtävän

hoitamisessa käytettävään menettelyyn (esimerkiksi alihinnoittelu) tai toiminnan rakenteeseen (esimerkiksi liiketoiminta virastomuodossa) voitaisiin kuitenkin puuttua esityksessä tarkoitetulla tavalla esimerkiksi velvoittamalla hinnoittelun korjaamiseen tai toiminnan yhtiöittämiseen.

Esityksen valmisteluvaiheessa on arvioitu tarvetta antaa toissijainen oikeus kieltoesityksen tekemiseen julkisen sektorin elinkeinotoiminnasta kärsiville kilpaileville yrityksille, jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto päättää olla ryhtymättä asiassa toimenpiteisiin. Lakiehdotuksen tavoitteet ovat ensisijaisesti kilpailupoliittisia ja puuttuminen julkisen sektorin elinkeinotoimintaan edellyttää pääsääntöisesti markkinoiden toiminnan kokonaistarkastelua. Toissijainen oikeus kieltoesityksen tekemiseen saattaisi myös johtaa lukuisiin puutteellisesti valmisteltuihin kieltoesityksiin markkinaoikeudelle. Näistä syistä oikeutta toissijaisen kieltoesityksen tekemiseen ei pidetä perusteltuna.

Säännösten tarkoituksena ei ole antaa yksityisen sektorin toimijoille yleisesti suojaa julkisen sektorin elinkeinotoiminnan kilpailulta, minkä vuoksi normaalin kilpailuprosessin tuloksena markkinoilta poistuvia yrityksiä ei tulisi suojata kilpailuneutraliteettisäännösten avulla.

Esityksen suhde EU:n valtioneuvoston sääntelyyn sekä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin (SGEI)

Komission valtioneuvoston valvonta perustuu tukien ennakkohyväksyntään. Jäsenvaltioiden velvollisuutena on ilmoittaa valtioneuvoston kriteerit täyttävästä toimenpiteestä ennen tuen käyttöönottoa. SEUT 108 (3) artiklan mukaan tukea ei voida myöntää ennen kuin komissio on antanut hyväksyntänsä. Ilmoitusvelvollisuuden vastaisesti myönnetty tuki on laitton ja kansallinen tuomioistuimien voi määrätä tuen takaisinperittäväksi,

( C -71/04, C-39/94 ja C -354/90). Kansallisilla tuomioistuimilla on komission tavoin toimivalta tulkita valtioneuvoston käsitettä. Jos tuomioistuimien on epävarma, se voi pyytää ko-

missiolta lausunnon. Lausunnon pyytäminen ei rajoita tuomioistuimen mahdollisuutta tai velvollisuutta siirtää asia SEUT 234 artiklan perusteella unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ennakkoratkaisua varten. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (C-119/05, C-199/06, C-17/91, C-354/90) kansallisilla tuomioistuimilla ei kuitenkaan ole toimivaltaa todeta valtioneuvostonpidettä SEUT 107 artiklan mukaisesti, vaan komissiolla on aina yksinomainen toimivalta arvioida toimenpiteen hyväksyttävyyttä sisämarkkinoille.

Ennakoilmoitus- eli notifiointivelvollisuutta ei ole, jos tuki myönnetään yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (800/2008) mukaisena tukena, ns. de minimis-tukena (tukea myönnetään yritykselle enintään 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana) tai komission ns. SGEI-päätöksen (2012/21/EU) mukaisena tukena.

Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisilla ei ole nimenomaista valtioneuvostonkäytäntöön liittyvää toimivaltaa. Kansallisilla kilpailuviranomaisilla saattaa kuitenkin olla kansallisen lainsäädännön nojalla tehtäviä valtioneuvostonkäytäntöasioita.

Esitys ei siis vaikuttaisi unionin valtioneuvostonkäytäntöjen tai muiden kilpailusääntöjen soveltamiseen, velvollisuuksiin niiden noudattamisessa, eikä komission toimivaltaan niiden valvonnassa. Esitys antaisi kuitenkin kansallisella tasolla mahdollisuuden puuttua moniin kanteluihin johtaneisiin kilpailuneutraaliteettiongelmiin. Vaikka Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole EU:n valtioneuvostonkäytäntöön liittyvää toimivaltaa, se voisi kuitenkin puuttua valtion, kunnan tai kuntayhtymän sellaiseen menettelyyn, toiminnan rakentamiseen tai tukijärjestelyyn, jos toimenpide kansallisesti estäisi tai vääristäisi kilpailua tässä lakiesityksessä tarkoitettulla tavalla. Tällöin menettelyyn tai toiminnan rakentamiseen puuttumisen perusteena ei ole EU:n valtioneuvostonkäytäntöä noudattamatta jättäminen vaan toimenpiteen kansallinen kilpailu estävä tai vääristävä vaikutus, (kilpailuneutraaliteetti-valvonta). Useimmissa tapauksissa EU:n valtioneuvostonkäytäntöä turvaa myös kansallisen kilpailuneutraaliteetin toteutumisen. Koska valvontatehtävä keskitettäisiin vain merkittä-

vimpiin tapauksiin, tukijärjestelyt, jotka ovat linjassa EU:n valtioneuvostonkäytäntöä kanssa jäisivät tarkastelun ulkopuolelle. Tällaisia järjestelyjä voisivat olla esimerkiksi tapaukset, joissa kunnan, kuntayhtymän tai valtion sen määräysvaltaan kuuluvalla yksiköllä myöntämä tuki on etukäteen hyväksytty komissiossa, järjestely täyttää de minimis -tuki sääntelyn tai komission SGEI-päätöksen (2012/21/EU) mukaiset ehdot tai on komission takaustiedonannon (EUVL C 155 20.6.2008) tai komission julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista annetun tiedonannon (EUVL C 209, 10.07.1997) mukaisesti markkinaehtoinen. Unionin valtioneuvostonkäytäntöä koskevien sääntöjen mukaisen tuen ei näin ollen katsottaisi vääristävän tai estävän taloudellista kilpailua markkinoilla. Tällainen soveltamisalan rajaus olisi perusteltu, koska näin voidaan välttää kaksinkertainen samaa menettelyä koskeva kilpailuoikeudellinen sääntely.

Valvonnan tavoitteena ei myöskään ole toimia yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden (SGEI) valtioneuvostonkäytäntöjen valvontamekanismina, vaikka SGEI -sääntelyllä onkin selkeä kytkeä kilpailuneutraaliteettia koskevaan valvontasääntöön ja SGEI -sääntely voi vaikuttaa ehdotetun valvontasääntöön soveltamiseen. Esimerkiksi SGEI -palvelun tuottamiseen mahdollisesti liittyvän yksinoikeuden myöntäminen ja sääntelyn mukaisesti myönnetty valtioneuvostonkäytäntö ovat poikkeuksia kilpailuneutraaliteettia koskevasta yleisperiaatteesta. SGEI -sääntöjen noudattamisen valvonta ei kuitenkaan sellaisenaan kuulu ehdotetun valvonnan piiriin. Sen sijaan valvonnassa voidaan joutua ottamaan kantaa siihen, ylittävätkö yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun toteuttamisessa toteutetut menettelyt tason, joka palvelun tuottamiseksi tarvitaan. Kysymys olisi punninnasta, jossa vertailtaisiin kilpailuneutraaliteettia vaarantavien vaikutusten laajuutta ja voimakkuutta SGEI -sääntöön nojautuvan toiminnan tai toimenpiteen tavoitteisiin ja välttämättömyyden tavoitellun palvelun tuottamisesta.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaan ei näin ollen kuuluisi valtioneuvostonkäytäntöä koskevia

misen valvonta eikä esimerkiksi SGEI-palveluiden perustamisen valvominen. Sen sijaan virasto voisi osoittaa lakiesityksessä tarkoitettun kilpailun estymisen tai vääristymisen ilmenemisen markkinoilla ja vaatia korjaustoimenpiteitä, jollaisena saattaisi tulla kysymykseen esimerkiksi SGEI-palvelusta maksettavan ylikompensaation korjaaminen tai muun taloudellisen edun myöntämisen lopettaminen kunnan tai valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa.

### 3.2 Keskeiset ehdotukset

#### *Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kilpailulakia lisäämällä lakiin uusi 4 a luku. Tilanteessa, jossa kunnan, kuntayhtymän, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön taloudellisessa toiminnassa sovellettaisiin sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka vääristäisi tai olisi omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla tai estäisi tai olisi omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä, Kilpailu- ja kuluttajaviraston olisi ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrittävä poistamaan kilpailuneutraliteettia vaarantava menettely tai toiminnan rakenne. Jos neuvottelut eivät johtaisi tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulisi kieltää toiminta tai asettaa sen jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Jos yhdellä tai useammalla kunnalla olisi vain vähemmistöosuus yhtiössä, eikä kunta, kuntayhtymä tai useat kunnat yhdessä, voisi päättää yhtiön asioista, lakiesitystä ei lainkaan sovellettaisi, koska laki koskisi vain julkisen sektorin omaa tai sen määräysvallassa olevan yksikön taloudellista toimintaa.

Esitys koskisi vain taloudellista toimintaa. Käsitteen sisältö olisi yhdenmukainen unio-

nin oikeuden sekä voimassa olevan kilpailulain 4 §:n elinkeinonharjoittajan määrittelyn kanssa. Ehdotetun säännöksen kohteena olisi näin ollen toiminta, jota harjoitetaan markkinaympäristössä. Toiminnan markkinaehtoisuus ei välttämättä ole ratkaistavissa jonkin yksittäisen tekijän perusteella. Esimerkiksi julkisen sairaalan toiminta ei ole taloudellista toimintaa pelkästään sillä perusteella, että lähellä sijaitseva yksityinen sairaala olisi halukas ja kykenevä tuottamaan samoja palveluja. Taloudellisen toiminnan luonne ratkaistaan sen mukaan, miten toiminta on säännelty lainsäädännössä ja missä määrin toimintaa harjoitetaan markkinasignaalien ohjaamana.

Ehdotettu valvonta koskisi kaikkia sellaisia julkisen sektorin toiminnan rakenteesta (esimerkiksi elinkeinotoiminta virastomuodossa) tai menettelystä (esimerkiksi alihinnoittelu tai kilpailijoiden poissulkeminen markkinoilta) tarjontamarkkinoilla seuraavia kielteisiä kilpailuvaikutuksia, jotka oleellisesti vaikuttavat kielteisesti markkinamekanismin toimintaan. Kysymys on julkisen sektorin toiminnan aiheuttaman neutraliteettipuutteen tunnistamisesta ja sen selvittämisestä, miten toiminta kanavoituu mahdolliseksi kilpailun esteeksi, rajoittumiseksi tai vääristymiseksi. Siten myöskään pelkkä toiminnan ulkoinen muoto tai tietyn kaltainen menettelytapa ei olisi puuttumisen kohteena, ellei siihen samalla liity kielteisiä kilpailuvaikutuksia.

Säännöstö kohdistuisi valtioon, kuntiin, kuntayhtymiin, joiden kanssa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulisi neuvotella kilpailuneutraliteettia vaarantavan toiminnan korjaamisesta. Edellytyksenä säännösten soveltamiselle olisi, että julkisen sektorin elinkeinotoiminnassa käytetty menettely tai toiminnan rakenne aiheuttaisi tai olisi omiaan aiheuttamaan kielteisiä vaikutuksia kilpailun toimivuudelle. Menettelyllä, erotuksena toiminnan rakenteesta aiheutuville kielteisille kilpailuvaikutuksille, tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimintatapoja, joiden seurauksena kilpailu ei ole tasapuolista julkisen ja yksityisen sektorin elinkeinotoiminnan välillä, kuten kustannuksia vastaamatonta hinnoittelua, asiakkaita sitovia alennuskäytäntöjä, syrjintää ja muita sellaisia menettelytapoja, jotka vaurioittavat kilpailun toimivuutta ja ovat omiaan sulke-

maan markkinoilta vähintään yhtä tehokkaita kilpailijoita. Säännösten tarkoituksena ei ole antaa yksityisen sektorin toimijoille yleisesti suojaa julkisen sektorin elinkeinotoiminnan kilpailulta, minkä vuoksi normaalin kilpailuprosessin tuloksena markkinoilta poistuvia yrityksiä ei tulisi suojata kilpailuneutraliteettisäännösten avulla.

Myös julkisen sektorin toimijan tai sen määräysvaltaan kuuluvan yrityksen talouden tukeminen sellaisessa laajuudessa, johon tavanomainen sijoittaja ei olisi valmis ryhtymään, voisi olla säännöksessä tarkoitettua kilpailun vääristämistä. Yksityiselle elinkeinonharjoittajalle myönnetty tuki ei sen sijaan kuuluisi säännösten soveltamisalaan, koska siinä ei ole kysymys julkisen sektorin elinkeinotoiminnasta tavaroiden tai palvelujen tarjonnan muodossa.

Joissain elinkeinotoimintana pidettävissä tehtävissä julkisen sektorin toimijalla saattaa olla sellaisia erityisiä velvoitteita, joita sen yksityisillä kilpailijoilla ei ole. Tällaisista erityisvelvoitteista, esimerkiksi pätevyysohjeista, aiheutuvat kustannukset tulisi ottaa huomioon arvioitaessa julkisen toimijan mahdollisesti aiheuttamia kilpailun vääristymiä siltä osin, kuin ne väistämättä heikentävät julkisen toimijan kilpailukykyä.

Kilpailuneutraliteetin kannalta kielteisillä rakenteilla tarkoitetaan esimerkiksi liikelaitos- tai virastorakenteesta harjoitettua elinkeinotoimintaa, joka juuri rakenteesta johtuvien verotuksellisten etujen ja konkursusuojan vuoksi saattaa vääristää kilpailua yksityisten toimijoiden kanssa. Rakenteellisen kilpailun vääristymän korjauskeinona olisi esimerkiksi toiminnan yhtiöittäminen yhdenmukaisesti kuntalakiin ehdotettujen yhtiöittämisvelvollisuutta koskevien säännösten kanssa. Kilpailulakiin ehdotetun säännösten soveltaminen edellyttäisi kuitenkin, että rakenne vaikuttaa kielteisesti kilpailuun. Näin ollen toiminnan rakenteeseen ei olisi edellytyksiä puuttua, jos sinänsä elinkeinotoimintana pidettävää toimintaa harjoitetaan tilanteessa, jossa markkinoilla ei ole kilpailua eikä kilpailijoiden ilmaantumista voitaisi pitää realistisena olettamana, vaikka toiminnan rakenteesta ja sen tuottamista kilpailueduista luovuttaisiinkin.

Kilpailuneutraliteettia vaarantavalla menettelyllä, esimerkiksi kustannuksia vastaamattomalla alihinnoittelulla, kohtuuttoman korkealla hinnoittelulla, asiakkaita sitovalla alennuskäytännöllä, syrjinnällä tai toimituksista kieltäytymisellä, on usein käsitteellinen liityntä vastaavan kaltaisiin kilpailulain kilpailunrajoituskielloissa tarkoitettuihin menettelyihin. Kilpailunrajoituksia koskevat oikeusohjeet eivät kuitenkaan muodosta sitovia arviointiperusteita kilpailuneutraliteetin loukkausten arvioinnissa. Siten esimerkiksi toimituksista kieltäytymistä ei arvioitaisi määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevien oikeusohjeiden valossa, vaan ratkaisevaa olisi, johtaako kieltäytyminen säännöshdotuksessa tarkoitettuun kilpailun vääristymiseen tai estymiseen. Vastaavasti alihinnoittelun arvioinnissa ei nojaututtaisi niin sanottua saalistushinnoittelua koskeviin kilpailuoikeudellisiin oikeusohjeisiin. Alihinnoitteluun puuttumisessa arvioinnin lähtökohtana pidettäisiin markkinavaikutuksia kilpailun vääristymisen tai estymisen muodossa. Hinnoitteluun liittyviin menettelyihin puuttuttaessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon myös markkinahintaisen hinnoittelun käsite siten kuin siitä säädetään (ehdotetun) kuntalain 66 a §:ssä. Tämä tarkoittaisi yhdenmukaisten arviointiperiaatteiden soveltamista hinnoittelua koskevissa asioissa riippumatta siitä, puuttuttaisiinko hinnoitteluun kuntalain (ehdotetun) 66 a §:n vai kilpailuneutraliteetin turvaamista koskevien yleisten säännösten perusteella. Hinnoittelun arviointi nojautuisi näin samanlaisiin perusteisiin sekä kuntien että valtion taloudellisen toiminnan kilpailuneutraliteetin arvioinnissa.

Esityksen valmistelussa on myös harkittu sitä, missä määrin säännösten soveltaminen edellyttäisi syy-yhteyttä julkisen omistuksen ja kilpailun vääristymisen välillä, toisin sanoen olisiko esimerkiksi alihinnoittelun osoitettava olevan seurausta juuri julkisen vallan omistuksesta. Tällaisen syy-/seuraussuhteen osoittaminen pitävästi voisi olla usein erittäin vaikeaa. Tästä syystä, ja koska julkisen sektorin elinkeinotoiminta joka tapauksessa nauttii tietyistä juuri julkisesta omistuksesta johtuvista kilpailueduista, syy-yhteyden osoittamista ei olisi asetettava säännöksen

soveltamisen edellytykseksi, vaan kilpailun vääristymisen tai sen riskin olemassa olon osoittaminen olisi riittävää. Julkisen sektorin taloudelliselle toiminnalle ei kuitenkaan ole perusteltua asettaa tiukempia vaatimuksia kuin yksityisille yrityksille. Siten esimerkiksi kustannukset alittava hinnoittelu saattaa olla toiminnan alkuvaiheessa hyväksyttävää myös kunnan tai valtion taloudellisessa toiminnassa, ja alihinnoittelutilanteen selvittämisessä on kiinnitettävä huomiota tarkasteltavana olevien markkinoiden toiminnalle tyypillisiin investointien kuoletusaikoihin.

Kilpailulakiin ehdotetaan otettavaksi oma säännös, joka liittyisi kuntalain muutosesityksen 66 a §:n (markkinahintainen hinnoittelu) noudattamisen valvontaa. Viimeksi mainitun säännösehdotuksen mukaan kunnan toimiessa markkinoilla yhtiöittämisvelvollisuudesta säädettyissä poikkeustilanteissa, sen on hinnoiteltava toimintansa markkinahintaisesti. Valvonnassa markkinahintaisuuden toteutumista arvioitaisiin ehdotetun kuntalain 66 a §:ää koskevien lakiesityksen perusteluiden mukaisesti. Muilta osin kilpailulakiin ei ehdoteta erityisiä valvontasäännöksiä kuntalain yhtiöittämisvelvoitteiden valvontaa varten, koska nyt ehdotettu valvonta riittäisi turvaamaan asianmukaisen kunnallisen liiketoiminnan kilpailuneutraliteetin toteutumisen.

Kilpailuneutraliteettia suojaavan säännöksen tarkoitus on perimmiltään suojata terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun edellytyksiä markkinoilla. Kyse on siten markkinamekanismin ja siihen kytkeytyvien kannustinjärjestelmien toimivuuden turvaamisesta markkinoilla niin, että asiakkaiden ja kuluttajien tarpeita parhaiten tyydyttävät talouden toimijat voivat menestyä ja luottaa menestykseen markkinoilla niin, ettei julkiseen omistukseen kytkeytyvät kilpailuedut muuttaisi keinotekoisesti asiakkaiden ja kuluttajien valintapäätöksiä. Perusteltua ei sen sijaan olisi pyrkiä tyhjentävästi kuvaamaan kielteisesti kilpailuneutraliteettiin vaikuttavia menettelyjä ja rakenteita, koska niiden luonne ja vaikutukset voivat vaihdella markkinatilanteesta ja julkisen sektorin toiminnan volyyymistä riippuen. Edellä sanottu johtaa myös päätelmään siitä, että tarkastelun tulisi kohdistua myös

pidemmän aikavälin tulevaisuudessa ilmenevien kilpailuvaikutusten tarkasteluun, eikä yksin historialliseen tai nykytilanteen arvioihin.

### Soveltamisalan poikkeukset

Kilpailuneutraliteettia vaarantaviin tilanteisiin puuttumista rajoitettaisiin siltä osin kuin kyse on lainsäädäntöön perustuvasta menettelystä tai toiminnan rakenteesta. Puuttumistoimivaltaa ei olisi, jos kilpailuneutraliteetin vaje johtuisi väistämättä lainsäädännöstä tai jos merkittävän yleisen edun turvaaminen estyisi kilpailun esteeseen tai vääristymään puuttuttaessa. Myöskään lakiin perustuvaa toimintaa ei voitaisi kieltää. Lakiin perustuvalla toiminnalla tarkoitettaisiin myös kuntalain 2 §:n mukaisia kunnan yleiseen tai erityistoimialaan kuuluvia tehtäviä. Toiminnan kieltämisen sijasta menettelyn tai toiminnan rakenteesta aiheutuvien kilpailun esteiden tai vääristymien korjaamiseksi voitaisiin sen sijaan asettaa velvoitteita.

### Kielto ja uhkasakko-oikeus

Kilpailuneutraliteetin puutteen kilpailua vääristävät tai rajoittavat vaikutukset saattavat kohdistua voimakkaina markkinoilla jo olevien tai alalle tuloa suunnittelevien kilpailijoiden toimintaedellytyksiin. Tästä syystä valvontamekanismin olisi oltava riittävän nopea, uskottava ja myös tehokkaasti kilpailuneutraliteettia kaventavia toimenpiteitä ennalta estävä. Tämän vuoksi olisi tarkoituksenmukaista, että valvontaviranomainen voisi itse kieltää menettelyn tai asettaa menettelyn kielteisten vaikutusten korjaamiseksi velvoitteita, jos neuvottelussa asianosaisen kanssa ei saavuteta tulosta. Viranomaisen asettamasta velvoitteesta voitaisiin valittaa markkinaoikeuteen.

Kiellon tai velvoitteen tehostamiseksi voitaisiin asettaa uhkasakko. Kilpailu- ja kuluttajaviraston asettamaa kieltoa tai velvoitetta olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta, ellei markkinaoikeus toisin määräisi.

## Asian tutkimatta jättäminen

Säännösten käytännön toimeenpanoa tulisi ohjata tarkoituksenmukaisilla priorisointisäännöksillä niin, että valvontaresurssit voitaisiin kohdistaa oleellisiin asioihin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi jättää kilpailuneutraliteettia koskevan toimenpidepyynnön tutkimatta, jos sovellettavan menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutuksia terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille voitaisiin perustellusti etukäteen arvioiden pitää vähäisinä. Tarkoituksenmukaista ei sen sijaan olisi, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto ensin joutuisi yksityiskohtaisesti selvittämään menettelyn luonteen ja markkinavaikutukset voidakseen sitten jättää asian tutkimatta, koska tällöin vähämerkityksellistenkin asioiden selvittämiseen jouduttaisiin kohdentamaan merkittävässä määrin resursseja. Tutkimatta jättämisestä koskevasta päätöksestä voitaisiin valitaa markkinaoikeuteen.

## Muutoksenhaku

Tehokkaan puuttumisen varmistamiseksi viranomaisen antamaa kieltoa ja sen asettamaa veloitetta tulisi noudattaa valituksesta huolimatta, ellei markkinaoikeus kieltäisi täytäntöönpanoa. Menettely, jossa viranomaisen asettaa kiellon tai veloitteen ja, jota valituksesta huolimatta tulisi noudattaa, vastaa kilpailulain 44 §:ää, jonka mukaan Kilpailuviraston kilpailunrajoituksen lopettamista tarkoittavaa kieltoa on valituksesta huolimatta noudatettava, ellei markkinaoikeus toisin määrää.

## Tietojenantovelvollisuus

Valtioon, kuntaan, kuntayhtymään sekä niiden määräysvallassa oleviin yksiköihin, sovellettaisiin lisäksi mitä kilpailulaissa (948/2011) säädetään elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuudesta. Valvontaviranomaisen olisi siten oikeutettu saamaan valtiolta, kunnalta ja kuntayhtymältä tietoja ja asiakirjoja asian selvittämiseksi riippumatta

siitä, voitaisiinko niitä pitää elinkeinonharjoittajina. Näin voitaisiin riittävällä tavalla varmistaa tiedonsaanti asian selvittämiseksi. Voimassa oleva kilpailulain 33 §:n säännös tietojenantovelvollisuudesta koskee vain elinkeinonharjoittajina pidettäviä yrityksiä ja yhteisöjä. Lakiesityksessä ei sen sijaan ehdoteta, että kilpailulain elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtäviä tarkastuksia koskevat säännökset ulotettaisiin koskemaan kilpailuneutraliteetin valvontaa.

## 4 Esityksen vaikutukset

### 4.1 Taloudelliset vaikutukset

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tehtävien laajentaminen edellyttävät lisäresursseja, jotka on turvattava valtion talousarviossa. Uuden valvontatehtävän tarkkaa työmäärää on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Henkilöresurssien tarve riippuu myös kuntalakiin tulevan yhtiöittämisvelvollisuuden siirtymäajan pituudesta. Alustavasti on arvioitu tarvittavan viiden henkilötyövuoden (5 HTV) lisäresurssit eli 350 000 euroa vuodessa. Valvontatehtävä keskitettäisiin merkittäviin tapauksiin.

### 4.2 Yritysvaikutukset

Esitys tehostaa kilpailuneutraliteetin toteutumista yksityisen ja julkisen toiminnan välillä. Uudistuksella arvioidaan olevan markkinoiden toimintaan positiivisia ja kilpailua edistäviä vaikutuksia. Koska julkisen sektorin elinkeinotoiminnan laajuutta on vaikea arvioida, yritysvaikutuksia ei voida yksityiskohtaisesti arvioida. Uudistus vaikuttaisi välillisesti myönteisesti etenkin pk-yritysten toimintaan.

## 5 Asian valmistelu

Luonnos hallituksen esitykseksi on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä virkatyönä. Hallituksen esitysluonnosta on käsitelty VM:n kuntalain kokonaisuudistusta käsittelevän työryhmän Kunnat ja markkinat jaos-

ton kokouksissa. Hallituksen esityksestä pyydettiin lausunto 27 taholta ja xx antoi lausuntonsa. (Kuvataan lausuntojen keskeinen sisältö/lausunnoissa esitetyt lakiehdotuksen huomautusten huomioon ottaminen)

## **6 Riippuvuus muista esityksistä**

Eduskunnalle annetaan samanaikaisesti hallituksen esitys kuntalain muuttamiseksi.

Kuntalakea on tarkoitus muuttaa siten, että kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulisi pääsääntöisesti antaa tehtävä yhtiön, muun yhteisön tai säätiön hoidettavaksi. Kilpailulain muuttamisen yhtenä tavoitteena on luoda valvontamekanismi yhtiöittämisvelvollisuutta koskevien poikkeuksien markkinahintaisen hinnoittelun varmistamiseksi. Tästä syystä olisi suotavaa käsitellä esitykset yhdessä.



kenteen turvallisuus ja valvonta, saastumisen estämisen valvonta, vankilarangaistusten organisointi eikä niin sanottuun solidaarisuuden periaatteeseen perustuva sosiaaliturva tai terveydenhuolto. Julkista koulutusta, joka järjestetään valtion rahoittaman kansallisen koulutusjärjestelmän puitteissa, ei myöskään pidetä taloudellisena toimintana. Unionin oikeuskäytännössä on vahvistettu, että julkista koulutusta, joka järjestetään valtion rahoittaman ja valvoman kansallisen koulutusjärjestelmän puitteissa, voidaan pitää ei-taloudellisena toimintana. Yksikön luokittelu yritykseksi liittyy aina tiettyyn toimintaan; yksikkö, joka harjoittaa sekä taloudellista että ei-taloudellista toimintaa, katsotaan yritykseksi ainoastaan taloudellisen toimintansa osalta.

Oikeuskäytännön mukaan ratkaisevaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseksi on se, tarjotaanko tavaroita tai palveluja markkinaympäristössä. Viimeksi mainitulle on luonteenomaista hintainformaation hyväksikäyttö tuotannossa, markkinapaikka, jossa kysyntä ja tarjonta voivat kohdata sekä toimijoiden mahdollisuus tehdä valintapäätöksiä hintainformaation pohjalta.

Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan rajanveto voi olla oleellinen esimerkiksi arvioitaessa kuntien erityistoimialaan kuuluvia tehtäviä ehdotetun kilpailuneutraliteettia turvaavan säännösten kannalta. Erityistoimialaan kuuluvia tehtäviä on muun muassa liikuntalaissa (1054/1998), vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998), opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 1 §:ssä mainituissa laeissa sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 1 §:ssä mainituissa laeissa. Toiminnan markkinaehtoisuus ei välttämättä ole ratkaistavissa jonkin yksittäisen tekijän perusteella. Käytännössä markkinaehtoisen toiminnan tunnusmerkit eivät välttämättä täyty kuntien erityistoimialaan kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Esimerkiksi pelkästään se, että asiakas voi valita julkisen sairaalan tai kunnan terveyskeskuksen ja palvelun tuottamiseen kykenevän ja halukkaan yksityisen lääkäriaseman välillä tarvittaessaan lääkäripalveluja ei tarkoita, että terveyskeskus toimisi markkinaympäristössä ja

terveyskeskuksen toiminnassa olisi kysymys esityksessä tarkoitetusta taloudellisesta toiminnasta. Tilanne olisi toinen, jos kunta olisi järjestänyt terveyskeskuksen toiminnan markkinaehtoiseksi ja hyödyntäisi sen toiminnan ohjaamisessa markkinasignaaleja. Koska kunta saattaa joissain tapauksissa järjestää erityistoimialaansa kuuluvia ja valtionosuuslainsäädännössä tarkoitettuja tehtäviään myös markkinaehtoisesti, kunnan erityistoimialaan kuuluvia ja valtionosuuslainsäädännössä tarkoitettuja tehtäviä ei ole perusteltua sulkea kokonaan pois esitetyn lainsäädännön soveltamisalasta. Taloudellisen toiminnan luonne ratkaistaan sen mukaan, miten toiminta on säännelty lainsäädännössä ja missä määrin toimintaa harjoitetaan markkinasignaalien ohjaamana. Lainsäädäntöön perustuvaa toimintaa ei siis voitaisi kieltää, mutta lainsäädännön perusteella harjoitettavassa toiminnassa käytettyyn menettelyyn voitaisiin puuttua, jos se vääristää tai on omiaan vääristämään kilpailua tai terveen ja toimivan kilpailun syntymistä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi puuttua valtion, kunnan tai kuntayhtymän sellaiseen menettelyyn, toiminnan rakenteeseen tai tukijärjestelyyn, joka vääristäisi tai estäisi taikka olisi omiaan vääristämään tai estämään kilpailua tässä lakiesityksessä tarkoitettulla tavalla. Pelkkä toiminnan ulkoinen muoto tai tietyn kaltainen menettelytapa ei olisi puuttumisen kohteena, vaan puuttumisen edellytyksenä on, että menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen liittyy kielteisiä kilpailuvaikutuksia.

Kilpailua vääristävällä tai estävällä menettelyllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimintatapoja, joiden seurauksena kilpailu ei ole tasapuolista julkisen ja yksityisen sektorin elinkeinotoiminnan välillä. Kiellettyä menettelyä voi siten olla esimerkiksi mikä tahansa valikoiva tuki tai tukijärjestelmä, joka kohdistuu julkisyhteisön harjoittamaan taloudelliseen toimintaan ja joka vaurioittaa kilpailun toimivuutta ja on omiaan sulkemaan markkinoilta vähintään yhtä tehokkaita kilpailijoita. Kiellettyä menettelyä voivat olla myös esimerkiksi sellaiset julkisesti omistetun yksikön saamat edut, jotka johtuvat julkisomistajan tarjoamasta edullisesta rahoituksesta tai

kaupallisen ja muun toiminnan välisestä ris-tisubventiosta. Kilpailuneutraliteettia vaaran-tavia järjestelyitä voivat olla myös esimer-kiksi tilanteet, joissa kunnan tai valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvalla yksiköl-lä on mahdollisuus hyödyntää taloudellisessa toiminnassaan viranomaistoiminnassa saatuja tietovarantoja, infrastruktuuria tai ei-markkinahintaisia tukipalveluja. Kielletty menettely voi ilmetä esimerkiksi kustannuk-sia vastaamattomana alihinnoitteluna, koh-tuuttoman korkeana hinnoitteluna, asiakkaita sitovina alennuskäytäntöinä, toimituksista kieltäytymisenä tai syrjintänä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi puuttua kaikkeen kil-pailua vääristävään tai estävään menettelyyn sen muodosta tai ilmenemistavasta riippu-matta.

Joissain elinkeinotoimintana pidettävissä tehtävissä julkisen sektorin toimijalla saattaa olla sellaisia erityisiä velvoitteita, joita sen yksityisillä kilpailijoilla ei ole. Tällaisista erityisvelvoitteista, esimerkiksi päivystysvel-vollisuudesta, aiheutuvat kustannukset tulisi ottaa huomioon arvioitaessa julkisen toimijan mahdollisesti aiheuttamia kilpailun vääristymiä siltä osin, kuin ne väistämättä heikentä-vät julkisen toimijan kilpailukykyä.

Esitetyillä säännöksillä ei anneta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle EU:n valtioneuvoston sääntelyyn liittyvää toimivaltaa. Virasto voisi puut-tua valtion, kunnan tai kuntayhtymän sellai-seen menettelyyn, kuten tukeen tai tukijärjes-telyyn, sekä toiminnan rakenteeseen, joka kansallisesti estäisi tai vääristäisi kilpailua tässä lakiesityksessä tarkoitettulla tavalla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaan ei kuuluisi valtioneuvoston myöntämisen valvonta eikä esimerkiksi SGEI –palveluiden perus-tamisen valvominen. Sen sijaan virasto voisi osoittaa lakiesityksessä tarkoitettun kilpailun estymisen tai vääristymisen ilmenemisen markkinoilla ja vaatia korjaustoimenpiteitä, jollaisena saattaisi tulla kysymykseen esi-merkiksi SGEI –palvelusta maksettavan yli-kompensaation korjaaminen tai muun taloudellisen edun myöntämisen lopettaminen kunnan tai valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa talou-dellisessa toiminnassa.

Julkisen sektorin toimijan tai sen määräys-valtaan kuuluvan yrityksen talouden tukemi-nen sellaisessa laajuudessa, johon tavan-omainen markkinaehtoisesti toimiva sijoittaja ei olisi valmis ryhtymään, muodostaa lähtö-kohtaisesti säännöksessä tarkoitettun kielletyn menettelyn. Yksityiselle elinkeinonharjoitta-jalle myönnetty tuki ei sen sijaan kuuluisi säännösten soveltamisalaan, koska kyse ei tällöin olisi julkisen sektorin taloudellisesta toiminnan ja sen saamasta kilpailua vääristä-västä tai estävästä edusta.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvioitavaksi voisi tulla myös yleisiin taloudellisiin tarkoi-tuksiin liittyviä palveluja (SGEI) koskevien järjestelyjen kilpailuneutraliteetin mukaisuus. Esityksellä ei ehdoteta annettavaksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle SGEI –palveluiden pe-rustamiseen tai SGEI –säännösten noudatta-misen valvontaan liittyvää toimivaltaa. Vi-rastolla ei siten olisi yleistä toimivaltaa tutkia SGEI –palvelujen järjestämistä. Sen sijaan virasto voisi osoittaa lakiesityksessä tarkoi-tettun kilpailun vääristymisen tai estymisen il-menemisen markkinoilla ja vaatia korjaus-toimenpiteitä, jollaisena saattaisi tulla kysy-mykseen esimerkiksi SGEI –palvelusta mak-settavan ylikompensaation korjaaminen tai muun taloudellisen edun myöntämisen lopet-taminen kunnan tai valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoitta-massa taloudellisessa toiminnassa. Kysymys olisi punninnasta, jossa vertailtaisiin kilpai-luneutraliteettia vaarantavien vaikutusten laa-juutta ja voimakkuutta SGEI –säännöstöön nojautuvan toiminnan tai toimenpiteen ta-voitteisiin ja välttämättömyyteen tavoitellun palvelun tuottamisesta. Kyse olisi viime kä-dessä siitä, onko SGEI –säännöstöön veto-aminen asianmukainen peruste kilpailuneutra-liteetin vaarantamiselle julkisessa elinkeino-toiminnassa.

Tukijärjestelyt, jotka ovat linjassa EU:n valtioneuvoston sääntelyyn kanssa jäisivät tarkaste-lun ulkopuolelle. Tällaisia järjestelyjä voisi-vaat olla esimerkiksi tapaukset, joissa kunnan, kuntayhtymän tai valtion sen määräysvaltaan kuuluvalla yksiköllä myöntämä tuki on etu-käteen hyväksytty komissiossa, järjestely täyttää de minimis –tuki sääntelyn tai ko-mission SGEI-päätöksen (2012/21/EU) mu-

kaiset ehdot tai on komission takaustiedonannon (EUVL C 155 20.6.2008) tai komission julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista annetun tiedonannon (EUVL C 209, 10.07.1997) mukaisesti markkinaehtoinen. Unionin valtiontukia koskevien säännösten mukaisen tuen ei näin ollen katsottaisi vääristävän tai estävän taloudellista kilpailua markkinoilla. Tällainen soveltamisalan rajausta olisi perusteltu, koska näin voidaan välttää kaksinkertainen samaa menettelyä koskeva kilpailuoikeudellinen sääntely.

Kilpailua vääristävällä tai estävällä rakenteella tarkoitetaan esimerkiksi liikelaitos- tai virastorakenteessa harjoitettua elinkeinotoimintaa, joka juuri rakenteesta johtuvien verotuksellisten etujen ja konkurssisuojaan vuoksi saattaa vääristää kilpailua yksityisten toimijoiden kanssa. Keskeisenä kilpailuneutraliteettia vaarantavana rakenteena voidaan pitää tilannetta, jossa julkisen sektorin elinkeinotoimintaa harjoitetaan toimimalla liikelaitosmuodossa kilpailuilla markkinoilla. Rakenteellinen kilpailun vääristyminen tai esyminen voidaan korjata esimerkiksi yhtiöittämisellä toiminta yhdenmukaisesti kuntalakiin ehdotettujen yhtiöittämisvelvollisuutta koskevien säännösten kanssa. Euroopan komissio on vaatinut Suomea ryhtymään toimenpiteisiin kuntien ja kuntayhtymien taloudellisen toiminnan yhtiöittämiseksi, mitä koskevat säännökset on lisätty kuntalakiin ..... annetulla lailla (kuntalain 2 a ja 2 b §) Yhtiöittämisvelvollisuuteen liittyy eräitä poikkeuksia, joista säädetään kuntalain (2 b §:ssä). Valtiovarainministeriössä valmistellussa hallituksen esityksessä kuntalain muuttamiseksi ehdotetaan, että kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulisi pääsääntöisesti yhtiöittää toimintansa. Esityksessä kuntalain muuttamiseksi on tarkoitettu rajata yhtiöittämisvelvoitteen ulkopuolelle eräitä tehtäviä, joita ei katsottaisi hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Tällaisia tehtäviä olisivat esimerkiksi kunnan lakisääteiset tehtävät, kuntalain 76 §:n perusteella yhteistoiminnassa hoidettavat tehtävät, lakiin perustuvat monopolit sekä kuntalain 76 §:n perusteella yhteistoiminnassa hankintalain-

säädännön mukaisena sidosyksikkönä hoidettavat tehtävät. Kunta ei toimisi kilpailutilanteessa markkinoilla silloin, kun se järjestää laissa tarkoitettua järjestämis- tai toimilupaa edellyttävää koulutusta tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä opetus- ja opiskelijatoina. Kiinteistöjen ostaminen, myyminen ja vuokraaminen osana kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettua alueiden käytön suunnittelutehtävän hoitoa ei myöskään tapahtuisi kilpailutilanteessa markkinoilla.

Yhtiöittämisvelvollisuuteen ehdotetaan lisäksi säädettäväksi muutamia poikkeuksia. Toimintaa ei tarvitsisi yhtiöittää, jos kunta toimisi markkinoilla vähäisessä määrin (satunnainen ylikapasiteetin myynti), kunta tuottaisi palveluja lain perusteella toiselle taholle tai osallistuisi tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun, tuottaisi tukipalveluja kuntakonserniin kuuluvalla tytäryhtiöllä tai sidosyksiköllä, vuokraisi toimitiloja kunnan omaan toimintaan ja kuntakonserniin kuuluvilla tytäryhteisöillä tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut. Yhtiöittämisvelvoitteen ulkopuolelle jäisivät myös tavanomaiseen palvelussuhteeseen liittyvät toiminnot (esimerkiksi työpaikkaruokailu ja työsuhteasuminen) sekä valmiuslain mukaiset toimenpiteet. Mikäli kunta tuottaisi tällaisia yhtiöittämispoikkeuksissa tarkoitettuja palveluja tai tavaroita kilpailutilanteessa markkinoilla, kunnan olisi hinnoiteltava toimintansa markkinahintaisesti.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävänä olisi valvoa yhtiöittämisvelvoitteen noudattamista sekä markkinaehtoisien/ markkinaperusteisten hinnoittelun toteutumista yhtiöittämisvelvollisuutta koskevissa poikkeustilanteissa. Viraston tulee kuntien harjoittaman taloudellisen toiminnan kilpailua vääristävää tai estävää luonnetta ja vaikutuksia arvioidessaan soveltaa kilpailulain 30 a §:ä yhdenmukaisesti ehdotettuun kuntalain muutosehdotukseen sisältyvän yhtiöittämisvelvoitteen ja hinnoittelun markkinaperusteisuuden vaatimuksen kanssa.

Lisäksi taloudellista toimintaa harjoittavan yksikön hinnoittelua arvioidaan ehdotettua 30 a §:ä sovellettaessa yhdenmukaisesti riip-

pumatta siitä, onko kyse kuntien vai valtion taloudellisen toiminnan kilpailuneutraliteetin arvioinnista. Hinnoittelua koskevissa asioissa sovellettaisiin yhdenmukaisia arviointiperiaatteiden riippumatta siitä, puututtaisiinko hinnoitteluun kuntalain (ehdotetun) 66 a §:n vai kilpailuneutraliteetin turvaamista koskevien yleisten säännösten perusteella. Sekä kuntien että valtion taloudellisen toiminnan hinnoittelun arviointi nojautuu siten samantapaisiin perusteisiin.

Kilpailulakiin ehdotetun säännösten soveltaminen edellyttäisi, että julkisen sektorin elinkeinotoiminnassa käytetty menettely tai toiminnan rakenne aiheuttaisi tai olisi omiaan aiheuttamaan kielteisiä vaikutuksia kilpailun toimivuudelle. Kilpailu- ja kuluttajaviraston ei tarvitsisi eritellä, miltä osin on kyse kilpailua vääristävästä tai estävästä menettelystä ja miltä osin tällaisesta rakenteesta. Kilpailu- ja kuluttajaviraston puuttumismahdollisuuden kannalta ratkaisevaa on se, millaisia toiminnan kilpailuvaikutukset ovat. Kilpailuneutraliteettia vaarantavalla menettelyllä, esimerkiksi kustannuksia vastaamattomalla alihinnoittelulla, kohtuuttoman korkealla hinnoittelulla, asiakkaita sitovalla alennuskäytännöllä, syrjinnällä tai toimituksista kieltäytymisellä, on usein käsitteellinen liityntä vastaavan kaltaisiin kilpailulain kilpailunrajoituskieilloissa tarkoitettuihin menettelyihin. Kilpailunrajoituksia koskevat oikeusohjeet eivät kuitenkaan muodosta sitovia arviointiperusteita kilpailuneutraliteetin loukkausten arvioinnissa. Kilpailuneutraliteetin loukkausten arvioinnissa ei tulisi myöskään rajoittua arvioimaan toimintaa ainoastaan kilpailulain määräävän markkina-aseman väärinkäyttökieltoa koskevien oikeusohjeiden ja ratkaisukäytännön näkökulmasta. Siten esimerkiksi toimituksista kieltäytymistä ei arvioitaisi määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevien oikeusohjeiden valossa, vaan ratkaisevaa olisi, johtaako kieltäytyminen säännösehdoituksessa tarkoitettuun kilpailun vääristymiseen tai estymiseen. Vastaavasti alihinnoittelun arvioinnissa ei nojaututtaisi niin sanottua saalistushinnoittelua koskeviin kilpailuoikeudellisiin oikeusohjeisiin. Hinnoittelun arviointi nojautuisi näin samantapaisiin perusteisiin sekä

kuntien että valtion taloudellisen toiminnan kilpailuneutraliteetin arvioinnissa.

Esimerkiksi alihinnoitteluun puuttumisessa arvioinnin lähtökohtana pidettäisiin markkinavaikutuksia kilpailun vääristymisen tai estymisen muodossa. Ratkaisevaa olisi, johtaako esimerkiksi julkisen sektorin elinkeinotoiminnassa sovellettu alihinnoittelu säännösehdoituksessa tarkoitettuun kilpailun vääristymiseen tai estymiseen, ei sen sijaan esimerkiksi se, miten määräävän aseman väärinkäyttöä koskevassa ratkaisukäytännössä on arvioitu alihinnoittelua. Vastaavasti esimerkiksi toiminnan rakenteeseen ei vahingollisten kilpailuvaikutusten puuttumisesta johtuen olisi edellytyksiä puuttua, jos sinänsä elinkeinotoimintana pidettävää toimintaa harjoitetaan tilanteessa, jossa markkinoilla ei ole kilpailua eikä kilpailijoiden ilmaantumista voitaisi pitää realistisena olettamana, vaikka toiminnan rakenteesta ja sen tuottamista kilpailueduista luovuttaisiinkin. Se, vaarantaako menettely tai toiminnan rakenne kilpailuneutraliteettia, on siten harkittava aina tapauskohtaisesti kokonaisarvioinnin perusteella. Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota muun muassa siihen, estääkö sovellettava menettely tai rakenne markkinoiden kehittymistä tai vahingoittaako se kilpailua.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston velvollisuudesta aloittaa ensisijaisesti neuvottelumenettely tilanteessa, jossa kunnan, kuntayhtymän tai valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön/yrityksen harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka vääristäisi tai olisi omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla. Neuvottelumenettelyyn voitaisiin myös ryhtyä, jos menettely tai rakenne estäisi tai olisi omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä. Kilpailu – ja kuluttajavirasto voisi ehdotettavan säännöksen perusteella selvittää asiaa sekä tarvittaessa aloittaa neuvottelumenettelyn omasta aloitteestaan tai toimenpiteiden pyynnön perusteella.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulisi pykälää soveltaessaan ja menettelyn aloittamista koskevassa harkinnassaan ottaa huomioon kun-

nallisten liikelaitosten yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat kuntalain muutossäännösten siirtymäajat.

**30 b §. Soveltamisalan poikkeukset.** Pykälässä säädettäisiin kahdesta poikkeuksesta toimivaltaan puuttua 30 a §:n nojalla julkisen sektorin taloudelliseen toimintaan. Ensiksikin sellaiseen menettelystä tai toiminnan rakenteesta johtuvaan 30 a §:n 1 mom. 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuun kilpailun vääristymiseen tai estymiseen ei voitaisi puuttua, jos kielteiset vaikutukset kilpailuun seuraavat väistämättä lainsäädännöstä ilman, että taloudellisesta toiminnasta vastaavalla taholla olisi harkintavaltaa tai liikkumavaraa kilpailuneutraliteettia vaarantavan taloudellisen lopputuloksen osalta. Luonteenomaista poikkeukselle olisi, että lainsäätäjällä on tarkoittanutkin sivuuttaa taloudellisen kilpailun tällaisen liiketoiminnan ohjausmekanismina. Lakiesityksen 30 a § ei näin ollen luo toimivaltaa lainsäädännön oikaisemiseen. Sen sijaan, jos esimerkiksi liikelaitoksen tai viraston toiminnasta säädetään vain yleisellä tasolla, kilpailuneutraliteettia vaarantavaan toimintaan voitaisiin puuttua siltä osin kuin kilpailua vääristävä tai estävä toiminta ei välttämättä seuraa lainsäädännöstä.

Toinen poikkeus koskisi merkittävään kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyviä tehtäviä, jos 30 a §:n soveltaminen johtaisi siihen, ettei tällaisia etuja voitaisi toteuttaa tavalla turvata kansalaisille. Poikkeuksen perusteella julkisen sektorin taloudellisen toiminnan arvioinnissa olisi mahdollista ottaa huomioon muitakin yhteiskunnallisia tavoitteita kuin yksin taloudellisen kilpailun toimivuus. Poikkeusta olisi kuitenkin tulkittava suppeasti siten, ettei vetoaminen yleisellä tasolla yhteiskunnallisten intressien vaarantamiseen olisi riittävää. Poikkeuksen soveltaminen edellyttäisi, että säännöksessä tarkoitettun yleisen edun toteuttaminen olisi tosiasiallisesti mahdotonta ilman kilpailuneutraliteettia vaarantavia vaikutuksia ja ettei yleistä etua voitaisi toteuttaa vähemmän kilpailuneutraliteettia vaarantavalla tavalla. Yleisen edun toteuttamisena ei voitaisi pitää yksinomaan tarkasteltavana olevan taloudellisen toiminnan omien, sisäisten intressien to-

teuttamista. Poikkeuksen soveltamisedellytysten arvioinnissa olisi myös punnittava keskenään pidemmän aikavälin vaikutuksia yleisen edun tuottamisen edellytyksiin ja kilpailun toimivuuden merkitykseen. Mitä suurempia kilpailulle aiheutuvat haitat olisivat, sitä merkittävämpien yhteiskunnallisten etujen turvaamisesta tulisi olla kysymys.

Pykälässä ehdotetut soveltamisalaa koskevat poikkeukset eivät vaikuttaisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuuksiin tehdä jatkossakin Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 2 §:n perusteella aloitteita ja antaa lausuntoja lainsäädännön muuttamiseksi.

**30 c §. Kielto- ja uhkasakko-oikeus.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta kieltää kilpailuneutraliteettia vaarantava menettely tai toiminnan rakenne tai asettaa sen jatkamiselle sellaisia velvoitteita, jotka varmistaisivat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Säännöksen perusteella ei voida suoraan puuttua lainsäädännöstä esimerkiksi verolainsäädännöstä tai erilaisista suosituksista johtuviin kilpailuneutraliteettiongelmiin. Siten, jos esimerkiksi verolainsäädäntö määrää julkisen sektorin elinkeinotoiminnan verokannan alemmalle tasolle kuin yksityisten elinkeinonharjoittajien, verokantojen erilaisuudesta välittömästi seuraavaan kilpailuneutraliteetin puutetta ei voitaisi korjata pykälässä esitettävän kiello- tai velvoitemääräyksen antamisella. Säännöksessä eroteltaisiin toisistaan kilpailuneutraliteettia vaarantavan menettelyn ja toiminnan rakenteen kieltäminen julkisyhteisöille asetettavista velvoitteista siten, että toiminnan lopettamisvelvoitteen asettaminen ei olisi mahdollista, jos toiminnan suorittaminen perustuu lainsäädäntöön. Siten valtiota ei voitaisi velvoittaa lopettamaan esimerkiksi määrättyä viraston kilpailuneutraliteettia vaarantavaa toimintaa, jos sen suorittaminen lainsäädännön mukaan on viraston vastuulla. Samoin kunnan tai kuntayhtymän toimintaa ei voitaisi kieltää, jos se on lainsäädännössä määrätty kunnan vastuulle tai jos toiminta kuuluu kuntalain 2 §:ssä tarkoitettuun kunnan yleiseen toimialaan. Näissä tapauksissa Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi kuitenkin asettaa velvoitteita kilpailua vääristävien tai rajoittavien

rakenteiden ja menettelyjen korjaamiseksi, esimerkiksi kieltää suoritteiden alihinnointelu. Lisäksi virasto voisi tehdä tarvittaessa aloitteen lainsäädännön muuttamiseksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 2 §:n perusteella. Kielto tai velvoite kilpailuneutraliteettia vaarantavan menettelyn tai toiminnan rakenteen korjaamisesta osoitettaisiin valtiolle, kunnalle tai kuntayhtymälle.

Monissa tilanteissa olisi tarkoituksenmukaista neuvotella korjaavista toimenpiteistä myös asianomaisen elinkeinotoimintaa harjoittavan yksikön kanssa, mutta varsinaisena asianosaisena säännösten perusteella vireille pannuissa asioissa olisi valtio tai asianomainen kunta tai kunnat taikka kuntayhtymä. Tämä olisi yksityisen ja julkisen sektorin elinkeinotoiminnan välisen kilpailuneutraliteetinkin kannalta perusteltua, koska tällöin varsinaiseen elinkeinonharjoittajaan sovellettaisiin samoja kilpailusääntöjä riippumatta siitä, ovatko ne osa julkista organisaatiota, sellaisen omistamia tai yksityisiä elinkeinonharjoittajia. Näin ollen vain omistajatahoon eli valtioon, kuntaan ja kuntayhtymään voitaisiin kohdistaa esityksen mukaisia velvoitteita. Tilanteissa, joissa useampi kunta yhdessä omistaa osakeyhtiön siten, ettei millään niistä ole enemmistöomistajan asemaa ja yksikään omistajakunta ei voi yksin päättää yhtiön asioista ilman muiden omistajien myötävaikutusta, kielto tai velvoite tulisi asettaa jokaiselle omistajakunnalle erikseen ja siten muotoiltuna, että kullakin päätöksen kohteena olevalla kunnalla olisi oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus velvoitteen täyttämiseen. Erityisesti niissä tilanteissa, joissa päätöstä tehostettaisiin uhkasakolla, velvoitteen sisältö tulisi määritellä huolellisesti ja siten että uhkasakkolain asettamat vaatimukset uhkasakon määrittämisestä ja kohdentamisesta otettaisiin huomioon. Jos yhdellä tai useammalla kunnalla olisi vain vähemmistöosuus yhtiössä, eikä kunta, tai useat kunnat yhdessä, voisi päättää yhtiön asioista, lakiesitystä ei lainkaan sovellettaisi, koska laki koski vain julkisen sektorin omaa tai sen määräysvallassa olevan yksikön taloudellista toimintaa.

Varsinaiseen elinkeinonharjoittajaan sovellettaisiin kilpailulain (948/2011) kilpailu-

sääntöjä riippumatta siitä, ovatko ne osa julkista organisaatiota, sellaisen omistamia tai yksityisiä elinkeinonharjoittajia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuudesta asettaa uhkasakko kiellon tai velvoitteen tehostamiseksi. Uhkasakon tuomitsisi maksettavaksi markkinaoikeus. Sääntely vastaisi kilpailulain (948/2011) 46 §:n 1 momenttia. Pykälässä ehdotetut seuraamukset olisivat toissijaisia. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulisi ensisijaisesti neuvottelujen avulla pyrkiä poistamaan kilpailuneutraliteettia vaarantava menettely tai toiminnan rakenne. Uhkasakon määrittämisestä ja tuomitsemisesta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990). Uhkasakko asetettaisiin valtiolle, kunnalle tai kuntayhtymälle.

Pykälän 2 momentissa tarkoitettu kielto tai velvoite asetettaisiin valtiolle, kunnalle tai kuntayhtymälle. Tämä ei estäisi Kilpailu- ja kuluttajavirastoa neuvottelemasta kielteisten kilpailuvaikutusten lopettamisesta myös toimintaa harjoittavan yksikön kanssa.

**30 d §. Asian tutkimatta jättäminen.** Pykälän mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen ja jättää asian tutkimatta, jos ei ole todennäköistä, että sovellettavan menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät. Kyse on menettelysäännöksestä, joka vastaa kilpailulain 32 §:n sääntelyä. Päätös tutkimatta jättämisestä sisältää arvion toiminnan tai rakenteen vaikutusten vähäisyydestä. Asia voitaisiin jättää tutkimatta esimerkiksi tilanteessa, jossa kyse on lyhytkestoisesta rajatusta toiminnasta, jonka kilpailua vääristävät vaikutukset jäävät vähäiseksi. Kilpailu- ja kuluttajaviraston voimavarojen suuntaamiseksi kaikkein merkittävimpiin asioihin tutkimatta jättämistä koskeva säännös on muotoiltu yhdenmukaisesti voimassa olevan lain 32 §:n kanssa siten, että tutkimatta jättäminen olisi mahdollista tilanteissa, joissa kilpailua vääristävien tai estävien vaikutusten merkittävyyttä ei voida pitää todennäköisenä. Ehdotus antaisi virastolle laajan harkintavallan yksityiskohtaiseen käsittelyyn otettavien asioiden valinnassa. Lakiesityksen 30 d §:llä ei sen sijaan olisi vaikutusta viraston toimival-

taan selvittää kilpailuneutraliteettiin liittyviä asioita eikä vaikuttaisi esityksen 30 a §:n soveltamisedellytyksiin.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätöksestä, jolla asia on jätetty tutkimatta, voitaisiin valittua markkinaoikeuteen voimassa olevien kilpailulain 44 §:ään sisältyvien muutoksenhaku koskevien säännösten mukaisesti. Jos markkinaoikeus toteaisi, etteivät tutkimatta jättämisen edellytykset täyty, se voisi palauttaa asian Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvittäväksi.

**30 e §. Muutoksenhaku.** Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston asettamaa kieltoa, velvoitetta ja uhkasakkoa olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei markkinaoikeus toisin määrää. Kilpailuneutraliteetin kilpailua vääristävät tai rajoittavat vaikutukset saattavat kohdistua voimakkaina markkinoilla jo olevien tai alalle tuloa suunnittelevien kilpailijoiden toimintaedellytyksiin. Tästä syystä valvontamekanismin olisi oltava riittävän nopea, uskottava ja myös tehokkaasti kilpailuneutraliteettia kaventavia toimenpiteitä ennalta estävä. Menettely, jossa viranomainen asettaa kiellon tai velvoitteen ja, jota valituksesta huolimatta tulisi noudattaa vastaa kilpailulain 44 §:ää, jonka mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailunrajoituksen lopettamista tarkoittavaa kieltoa on valituksesta huolimatta noudatettava, ellei markkinaoikeus toisin määrää.

Muilta osin muutoksenhausta olisi voimassa, mitä kilpailulain 44 §:ssä säädetään.

**30 f §. Tietojenantovelvollisuus.** Pykälässä ehdotetaan, että kilpailuneutraliteetin valvonnassa valtion ja kuntaan sekä niiden määräysvallassa oleviin yksiköihin sovelletaan, mitä kilpailulain 33 §:ssä on säädetty elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuudesta. Näin voitaisiin varmistaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston riittävä tiedonsaanti kilpailuneutraliteettia vaarantavasta menettelystä. Tietojenantovelvollisuus sekä velvollisuus asiakirjojen esittämiseen koskisi kilpailulain 4 §:n 1 kohdassa tarkoitettua elinkeinonharjoittajaa sekä valtiota, kuntaa ja kuntayhtymää. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvittämistoimivaltuuksia täsmennettäisiin siten, että kilpailuneutraliteetin valvontaa koskevissa

asioissa myös julkisyhteisöillä olisi velvollisuus tietojen ja selvitysten antamiseen. Kyseessä on menettelytapasäännös, jolla halutaan varmistaa riittävien tietojen saaminen järjestelyn vaikutuksista terveeseen ja toimivaan kilpailuun. Kilpailulain 33 §:n tarkoitamaa velvollisuutta tietojen ja asiakirjojen antamiseen voitaisiin tarvittaessa tehostaa uhkasakolla kilpailulain 46 §:ssä säädetyllä tavalla.

**42 §. Asian käsittely markkinaoikeudessa.** Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi hakea markkinaoikeudelta lisäaikaa yrityskauppaa koskevan ilmoituksen käsittelemiseksi (kilpailulain 26 § 2 momentti). Kilpailulain 42 §:ssä on tällä hetkellä virheellisesti viitattu kilpailulain 26 §:n 2 momentin mukaiseen lisäaikapyyntöön sanalla esitys. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että 26 §:n 2 momentin lisäaikapyynnön osalta käytettäisiin hakemus sanan sijasta sanaa esitys. Tämä toteutettaisiin siirtämällä 42 §:n viittaus 26 §:n 2 momenttiin samaan listaan muiden hakemusasioiden kanssa ja pois samassa momentissa olevien esitys asioiden listasta.

## 1.2 Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettuun lakiin tehtävät muutokset

**4 §. Oikeudenkäyntiä koskevien tietojen julkisuus.** Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007) 4 §:n 2 momentissa viitataan oikeudenkäyntiä koskevien tietojen julkisuuden osalta 1.11.2011 kilpailulailalla (948/2011) kumottuun kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) 20 a §:ään. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että säännöksessä viitattaisiin kumotun kilpailunrajoituksista annetun lain 20 a §:n sijasta voimassa olevan kilpailulain (948/2011) 36 §:ään.

**16 §. Hallintotuomioistuimen ratkaisun julkisuus.** Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007) 16 §:n 2 momentissa viitataan tällä hetkellä hallintotuomioistuimen ratkaisun julkisuuden osalta kumotun kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) 20 a §:ään. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutetta-

vaksi siten, että säännöksessä viitattaisiin kumotun kilpailunrajoituksista annetun lain 20 a §:n sijasta voimassa olevan kilpailulain (948/2011) 36 §:ään.

## **2 Voimaantulo**

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne ovat hyväksytyt ja vahvistettu samanaikaisesti esitykseen liittyvän kuntalain muutoksen

kanssa. Tällöin kilpailuneutraliteetin valvonnassa voidaan ottaa huomioon kunnallisten liikelaitosten yhtiöittämiseen varattava siirtymäaika.

Ennen lakien voimaantuloa voitaisiin ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

## 1.

**Laki****kilpailulain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
lisätään kilpailulakiin (948/2011) uusi 4 a luku 30 a—30 f §, sekä  
muutetaan lain 42 §:n 1 momentti seuraavasti:

## 4 a luku

**Kilpailuneutraliteetin valvonta**

## 30 a §

*Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta jul-  
kisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutralitee-  
tin turvaamiseksi*

Jos kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa

1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla; tai

2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai

3) on ristiriidassa kuntalain (.../...) 66 a §:ssä säädetyn markkinahintaisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan tällainen menettely tai toiminnan rakenne.

## 30 b §

*Soveltamisalan poikkeukset*

Edellä 30 a §:ssä säädettyä ei sovelleta, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä, eikä siltä osin, jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.

## 30 c §

*Kielto- ja uhkasakko-oikeus*

Jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee kieltää menettely tai toiminnan rakenne taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei voida määrätä lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi asettaa kiellon tai velvoitteen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi markkinaoikeus. Kielto, määräys tai velvoite kohdistetaan valtioon, kuntaan tai kuntayhtymään.

## 30 d §

*Asian tutkimatta jättäminen*

Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaa tässä luvussa tarkoitetut tehtävänsä tärkeysjärjestykseen ja jättää 30 a §:ssä tarkoitettua menettelyä tai toiminnan rakennetta koskevan toimenpidepyynnön tutkimatta, jos ei ole todennäköistä, että sovellettavan menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät.

## 30 e §

*Muutoksenhaku*

Kilpailu- ja kuluttajaviraston asettamaa kieltoa ja velvoitetta on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, ellei markkinaoikeus toisin määrää.

## 30 f §

*Tietojenantovelvollisuus*

Kilpailuneutraliteetin valvonnassa sovelletaan valtioon, kuntaan ja kuntayhtymään sekä niiden määräysvallassa oleviin yksiköihin,

mitä tämän lain 33 §:ssä on säädetty elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuudesta.

## 5 luku

**Menettelyä koskevat säännökset**

## 42 §

*Asian käsittely markkinaoikeudessa*

Kilpailunrajoitusta koskeva asia tulee viereille markkinaoikeudessa 12 §:n 3 momentissa, 25 §:n 1 momentissa tai 30 §:n 2 momentissa tarkoitetulla esityksellä, 44 §:n 1 momentissa tarkoitetulla valituksella, taikka 26 §:n 2 momentissa, 36 §:n 3 momentissa tai 45 §:n 2 momentissa tarkoitetulla hakemuksella. Esitys, valitus ja hakemus on tehtävä kirjallisesti.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanoa edellyttäviin toimiin.

## 2.

**Laki****oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007)  
 4 §:n 2 momentti sekä 16 §:n 2 momentti seuraavasti:

## 4 §

*Oikeudenkäyntiä koskevien tietojen julkisuus*

Kilpailulain (948/2011) 36 §:ssä tarkoitettua tarkastusta koskevassa asiassa 1 momentissa tarkoitettut tiedot tulevat julkisiksi vasta, kun tarkastuksesta ilmoitetaan sen kohteelle, jollei hallintotuomioistuimien päätä, että tiedot tulevat julkisiksi tätä aikaisemmin.

## 16 §

*Hallintotuomioistuimen ratkaisun julkisuus*

Kilpailulain 36 §:ssä tarkoitettua tarkastusta koskevassa asiassa hallintotuomioistuimen ratkaisun sisältävä oikeudenkäyntiasiakirja

tulee julkiseksi vasta, kun tarkastuksesta ilmoitetaan sen kohteelle, jollei hallintotuomioistuimien erityisestä syystä päätä, että oikeudenkäyntiasiakirja tulee julkiseksi tätä aikaisemmin.

Päätöksen lopputulos ja sovelletut lainkohdat ovat aina julkisia. Hallintotuomioistuimien voi kuitenkin päättää, että päätös on salassapitosäännösten estämättä muiltakin osin julkinen siinä laajuudessa kuin se on tarpeen asiaan liittyvän tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi.

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20\_\_ .

*Liitteet  
Rinnakkaistekstit*

# 1

## Laki

### kilpailulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
lisätään kilpailulakiin (948/2011) uusi 4 a luku 30 a—30 f §, sekä  
muutetaan lain 42 §:n 1 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*4 a luku*

#### ***Kilpailuneutraliteetin valvonta***

*30 a §*

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi

*Jos kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa*

*1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla; tai*

*2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai*

*3) on ristiriidassa kuntalain (.../...) 66 a §:ssä säädetyn markkinahintaisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa*

*Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan tällainen menettely tai toiminnan rakenne.*

## 30 b §

## Soveltamisalan poikkeukset

*Edellä 30 a §:ssä säädettyä ei sovelleta, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä, eikä siltä osin, jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.*

## 30 c §

## Kielto- ja uhkasakko-oikeus

*Jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee kieltää menettely tai toiminnan rakenne taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei voida määrätä lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.*

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi asettaa kiellon tai velvoitteen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi markkinaoikeus. Kielto, määräys tai velvoite kohdistetaan valtioon, kuntaan tai kuntayhtymään.*

## 30 d §

## Asian tutkimatta jättäminen

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaa tässä luvussa tarkoitetut tehtävänsä tärkeysjärjestykseen ja jättää 30 a §:ssä tarkoitettua menettelyä tai toiminnan rakennetta koskevan toimenpidepyynnön tutkimatta, jos ei ole todennäköistä, että sovellettavan menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät.*

## 30 e §

## Muutoksenhaku

*Kilpailu- ja kuluttajaviraston asettamaa kieltoa ja velvoitetta on noudatettava muu-*

*toksenhausta huolimatta, ellei markkinaoikeus toisin määrää.*

30 f §

#### Tietojenantovelvollisuus

*Kilpailuneutraliteetin valvonnassa sovelletaan valtioon, kuntaan ja kuntayhtymään sekä niiden määräysvallassa oleviin yksiköihin, mitä tämän lain 33 §:ssä on säädetty elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuudesta.*

42 §

#### *Asian käsittely markkinaoikeudessa*

Kilpailunrajoitusta koskeva asia tulee viireille markkinaoikeudessa 12 §:n 3 momentissa, 25 §:n 1 momentissa, 26 §:n 2 momentissa tai 30 §:n 2 momentissa tarkoitetulla esityksellä, 44 §:n 1 momentissa tarkoitetulla valituksella taikka 36 §:n 3 momentissa tai 45 §:n 2 momentissa tarkoitetulla hakemuksella. Esitys, valitus ja hakemus on tehtävä kirjallisesti.

---

42 §

#### *Asian käsittely markkinaoikeudessa*

Kilpailunrajoitusta koskeva asia tulee viireille markkinaoikeudessa 12 §:n 3 momentissa, 25 §:n 1 momentissa, 26 §:n 2 momentissa tai 30 §:n 2 momentissa tarkoitetulla esityksellä, 44 §:n 1 momentissa tarkoitetulla valituksella taikka 36 §:n 3 momentissa tai 45 §:n 2 momentissa tarkoitetulla hakemuksella. Esitys, valitus ja hakemus on tehtävä kirjallisesti.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä      kuuta  
20 .

## Laki

### oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007)  
 4 §:n 2 momentti sekä 16 §:n 2 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

4 §

4 §

*Oikeudenkäyntiä koskevien tietojen julkisuus*

*Oikeudenkäyntiä koskevien tietojen julkisuus*

*Kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) 20 a §:ssä* tarkoitettua tarkastusta koskevassa asiassa 1 momentissa tarkoitettut tiedot tulevat julkisiksi vasta, kun tarkastuksesta ilmoitetaan sen kohteelle, jollei hallintotuomioistuin päättä, että tiedot tulevat julkisiksi tätä aikaisemmin.

*Kilpailulain (948/2011) 36 §:ssä* tarkoitettua tarkastusta koskevassa asiassa 1 momentissa tarkoitettut tiedot tulevat julkisiksi vasta, kun tarkastuksesta ilmoitetaan sen kohteelle, jollei hallintotuomioistuin päättä, että tiedot tulevat julkisiksi tätä aikaisemmin.

16 §

16 §

*Hallintotuomioistuimen ratkaisun julkisuus*

*Hallintotuomioistuimen ratkaisun julkisuus*

Jos ratkaisu sisältää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain nojalla salassa pidettäviä tietoja, ratkaisun sisältävä oikeudenkäyntiasiakirja pidetään salassa siltä osin kuin se on välttämätöntä salassa pidettävän edun suojaamiseksi. Asiassa, jossa henkilön tunnistetiedot pidetään salassa 5 §:n nojalla, annetaan päätöksestä tieto siten, ettei siitä ilmene henkilön tunnistetietoja. *Kilpailunrajoituksista annetun lain 20 a §:ssä* tarkoitettua tarkastusta koskevassa asiassa hallintotuomioistuimen ratkaisun sisältävä oikeudenkäyntiasiakirja tulee julkiseksi vasta,

Jos ratkaisu sisältää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain nojalla salassa pidettäviä tietoja, ratkaisun sisältävä oikeudenkäyntiasiakirja pidetään salassa siltä osin kuin se on välttämätöntä salassa pidettävän edun suojaamiseksi. Asiassa, jossa henkilön tunnistetiedot pidetään salassa 5 §:n nojalla, annetaan päätöksestä tieto siten, ettei siitä ilmene henkilön tunnistetietoja. *Kilpailulain (948/2011)36 §:ssä* tarkoitettua tarkastusta koskevassa asiassa hallintotuomioistuimen ratkaisun sisältävä oikeudenkäyntiasiakirja tulee julkiseksi vasta, kun tar-

kun tarkastuksesta ilmoitetaan sen kohteelle, jollei hallintotuomioistuin erityisestä syystä päättä, että oikeudenkäyntiasiakirja tulee julkiseksi tätä aikaisemmin.

---

kastuksesta ilmoitetaan sen kohteelle, jollei hallintotuomioistuin erityisestä syystä päättä, että oikeudenkäyntiasiakirja tulee julkiseksi tätä aikaisemmin.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta  
20 .