

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta

Johdanto

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta.

Ehdotetussa laissa muutettaisiin kilpailulain (948/2011) säännöksiä, joilla turvataan kilpailuneutraliteettia eli kilpailun tasapuolisuutta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä.

Kilpailulakiin lisättäisiin uusi valtiota, kuntia, kuntayhtymiä, hyvinvointialueita, hyvinvointiyhtymiä sekä niiden määräysvallassa olevia yksiköitä koskeva velvoite tehdä ja dokumentoida kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaansa koskeva arviointi. Lisäksi kilpailulakiin lisättäisiin säännökset kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan käsitteestä ja markkinaehtoisuuden vaatimuksesta sekä uudesta priorisointiperusteesta. Voimassa olevaa kirjanpidon eriyttämistä koskevaa sääntelyä täydennettäisiin velvoitteen toimivuuden parantamiseksi. Kilpailulakiin tehtävien muutosten myötä kilpailuneutraliteetin kannalta keskeisten sääntelykokonaisuuksien soveltaminen selkiytyisi myös valtion harjoittaman toiminnan osalta.

Lisäksi esityksellä tehtäisiin säädöshuoltona muutoksia kahteen kilpailulain pykälään. Tietojenantovelvollisuutta koskevaa 33 §:ää täydennettäisiin siten, että se täyttää direktiivin (EU) 2019/1 asettamat vaatimukset ja sanamuotoa selkiytettäisiin. Toinen muutos koskisi 42 §:n 4 momenttia, jossa säädetään markkinaoikeuden toimivallasta myöntää lupa toimittaa tarkastus muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa kuulematta asianosaista elinkeinonharjoittajaa tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymää.

Tausta

Esitysluonnos perustuu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kilpailuneutraliteettia koskevaan kirjaukseen. Hallituksen esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä ja valmistelun aikana on tehty yhteistyötä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa. Valmistelussa on hyödynnetty professori Kirsi-Maria Halosen selvitysraportin suosituksia ja niistä laadittua työ- ja elinkeinoministeriön arviomuistiota sekä arviomuistiosta saatua lausuntopalautetta.

Tavoitteet

Muutoksilla selkeytettäisiin voimassa olevaa sääntelyä ja tehostettaisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuuksia valvoa sääntelyn noudattamista. Lisäksi muutosten tavoitteena on lisätä kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden omaehtoista kilpailuneutraliteettivaikutusten arviointia ja siten ennaltaehkäistä kilpailuneutraliteettiongelmien syntymistä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

Lausuntokierroksen tavoitteena on kerätä eri toimijoilta näkemyksiä ja palautetta valmisteilla olevasta lakimuutoksesta. Kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalaan kuuluvia lausunnonantajia pyydetään esittämään selkeästi perusteltuja näkemyksiä erityisesti kirjallisen itseravioinnin laatimista koskevasta velvoitteesta seuraavan lisätyön määrästä ja kustannuksista.

Vastausohjeet vastaanottajille

Lausunto pyydetään ensisijaisesti antamaan vastaamalla lausuntopyyntöön lausuntopalvelun kautta. Ohjeet palveluun rekisteröitymiseksi ja palvelun käyttämiseksi löytyvät lausuntopalvelun sivulta Ohjeet > Käyttöohjeet (käyttäjätuki: lausuntopalvelu.om@gov.fi). Ministeriöiden tulee lisäksi tallentaa lausuntopalvelussa antamansa lausunto VAHVA-asianhallintajärjestelmään asialle VN/22263/2025.

Jos lausuntoa ei ole mahdollista antaa lausuntopalvelussa, lausunto voidaan vaihtoehtoisesti toimittaa ministeriön kirjaamoon sähköpostilla osoitteeseen kirjaamo.tem@gov.fi tai postitse osoitteeseen Työ- ja elinkeinoministeriö, PL 32, 00023 Valtioneuvosto. Kirjaamoon toimitetussa lausunnossa pyydetään mainitsemaan asianumero VN/22263/2025. Lisäksi kirjaamoon toimitettu lausunto pyydetään lähettämään esimerkiksi sähköpostin liitetiedostona Word- tai PDF-muodossa, jotta lausuntoasiakirja ei sisällä tarpeettomia henkilötietoja, kuten yksityishenkilön sähköpostiosoitetta.

Kaikki annetut lausunnot ovat lähtökohtaisesti julkisia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisesti. Lausunnot julkaistaan hankkeen julkisilla hankesivuilla (valtioneuvosto.fi/hankkeet, tunnus TEM076:00/2025). Yksityishenkilön lausunto julkaistaan kuitenkin hankesivuilla tietosuojasystistä ainoastaan, jos henkilö tätä kirjallisesti pyytää esimerkiksi lausuntonsa yhteydessä tai sen saateviestissä.

Lisäksi kaikki lausuntopalvelussa annetut lausunnot, mukaan lukien yksityishenkilöiden lausunnot, ovat automaattisesti kaikkien nähtävissä lausuntopalvelussa. Ministeriö ei julkaise kirjaamoon toimitettuja lausuntoja lausuntopalvelussa.

Lausunnossa ei tule ilmoittaa tarpeettomia henkilötietoja. Vaikka yksityishenkilön kirjaamoon toimittamaa lausuntoa ei julkaistaisi verkossa, lausunto on ministeriöltä kaikkien saatavissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti.

Aikataulu

Lausunnot pyydetään antamaan viimeistään **29.6.2026**.

Valmistelijat

Lisätietoja asiassa antavat:

Erityisasiantuntija Iiro Ihanamäki, puh. 029 504 7217
Hallitusneuvos Virve Haapajärvi, puh. 029 504 7027
Kaupallinen neuvos Olli Hyvärinen, puh. 029 504 7026

Sähköpostiosoitteet ovat muotoa etunimi.sukunimi@gov.fi.

Linkit

<https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM076:00/2025> - Linkki hankesivulle

<https://tem.fi/sv/projekt?tunnus=TEM076:00/2025> - Länk till projektsidan

Liitteet:

[Kilpailuneutraliteetti - HE-luonnos 15.5.2026.pdf](#) - Det huvudsakliga innehållet och lagförslagen på svenska fogas till ärendet så snart översättningarna har färdigställts.

Jakelu:

Alavuden kaupunki
Elinkeinoelämän keskusliitto EK
Espoon kaupunki
Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri HUS
Helsingin kaupunki - Helsingfors stad
Hyvinkään kaupunki
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy
Hämeenkyrön kunta
lin kunta
Jyväskylän kaupunki
Järvenpään kaupunki
Kauniaisten kaupunki - Grankulla stad
Keskuskauppakamari
Kilpailu- ja kuluttajavirasto KKV
Kokkolan kaupunki - Karleby stad
Kotkan kaupunki
Kuopion kaupunki
Lahden kaupunki
Lieksan kaupunki
Liikenne- ja viestintäministeriö
Limingan kunta
Lohjan kaupunki - Lojo stad
Maa- ja metsätalousministeriö
Maskun kunta
Mikkelin kaupunki

Muuramen kunta
Nivalan kaupunki
Nurmijärven kunta
Oikeusministeriö
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Porvoo kaupunki - Borgå stad
Salon kaupunki
Sosiaali- ja terveysministeriö
Sotkamon kunta
Suomen Asianajajat
Suomen kuntaliitto
Suomen Yrittäjät ry
Tampereen kaupunki
Turun kaupunki - Åbo stad
Tuusulan kunta
Valtiokonttori
Valtioneuvoston kanslia
Valtioneuvoston oikeuskansleri
Valtiovarainministeriö
Vantaan kaupunki

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Hjelt Jan
Työ- ja elinkeinoministeriö

Ihanamäki Iiro
Työ- ja elinkeinoministeriö

LUONNOS Hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan pääasiallisesti muutettavaksi kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä eli ns. kilpailuneutraliteettia koskevia kilpailulain säännöksiä. Muutoksilla selkeytettäisiin voimassa olevaa sääntelyä sekä tehostettaisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuuksia valvoa sääntelyn noudattamista. Lisäksi muutosten tavoitteena on lisätä kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden suostuttamaan oman toimintansa ja sen mahdollisten kilpailuneutraliteettiin liittyvien vaikutusten arviointia ja siten ennaltaehkäistä kilpailuneutraliteettiongelmien syntymistä.

Kilpailulakiin esitetään lisättäväksi uusi valtiota, kuntia, kuntayhtymiä, hyvinvointialueita, hyvinvointiyhtymiä sekä niiden määräysvallassa olevia yksiköitä koskeva velvoite tehdä ja dokumentoida kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaansa koskeva arviointi. Lisäksi kilpailulakiin lisättäisiin säännökset kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan käsitteestä ja markkinaehtoisen toiminnan vaatimuksesta sekä uudesta priorisointiperusteesta. Voimassa olevaa kirjanpidon eriyttämistä koskevaa sääntelyä täydennettäisiin velvoitteen toimivuuden parantamiseksi. Kilpailulain säännösten muutosten vuoksi kilpailuneutraliteetin kannalta keskeisten sääntelykokonaisuuksien soveltuvuus myös valtion harjoittamaan toimintaan tulisi nykyistä selvemmin ilmi suoraan taloudelliseen toimintaan yleisesti sovellettavasta kilpailulaista. Kuntalaissa ja hyvinvointialueesta annetussa laissa säilyisi jatkossakin nykyiset tarkemmat säännökset siitä, millainen toiminta ei ainakaan tapahdu kilpailutilanteessa markkinoilla.

Kilpailuneutraliteettia koskevien muutosten lisäksi kilpailulakiin esitetään tehtäväksi kaksi muutosta säädöshuoltona. Ensimmäinen muutos täydentäisi kilpailulain tietojenantovelvollisuutta koskevaa pykälää siten, että pykälän sääntely täyttää direktiivin (EU) 2019/1 asettamat vaatimukset ja samalla pykälän sanamuotoon tehtäisiin teknisluonteinen selkeytys. Toinen muutos koskee tilanteita, joissa markkinaoikeudelta haetaan lupaa toimittaa tarkastus muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa kuulematta asianosaista elinkeinonharjoittajaa tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymää.

Direktiivin (EU) 2019/1 vaatimuksista johtuvaa muutosta lukuun ottamatta esityksen sisältämät muutokset perustuvat kansalliseen tarpeeseen.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.1.1 Selvityshenkilön raportti	4
1.1.2 Arviomuistio selvityshenkilön suosituksista	6
1.1.3 Säädoshuoltona tehtävät kilpailulain muutokset	7
1.2 Valmistelu	8
2 Nykytila ja sen arviointi	8
2.1 Nykytila	8
2.1.1 Kilpailulaki	8
2.1.1.1 Kilpailulain 4 a luku	8
2.1.1.2 Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen	12
2.1.1.3 Tietojenantovelvollisuus	13
2.1.1.4 Muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa toimitettavat tarkastukset	14
2.1.2 Kuntalaki ja hyvinvointialueesta annettu laki	16
2.1.3 Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuneutraliteettivalvonta	19
2.2 Nykytilan arviointi	21
2.2.1 Kilpailuneutraliteettisääntely	21
2.2.2 Tietojenantovelvollisuus	24
2.2.3 Muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa toimitettavat tarkastukset	25
3 Tavoitteet	26
3.1 Kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely	26
3.2 Tietojenantovelvollisuutta koskeva sääntely	28
3.3 Muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa toimitettavat tarkastukset	28
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	29
4.1 Keskeiset ehdotukset	29
4.1.1 Kilpailuneutraliteettia koskevat ehdotukset	29
4.1.2 Tietojenantovelvollisuus	32
4.1.3 Muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa toimitettavat tarkastukset	32
4.2 Pääasialliset vaikutukset	33
4.2.1 Vaikutukset julkisyhteisöihin ja niiden määräysvallassa oleviin yksiköihin	33
4.2.2 Vaikutukset yrityksiin	37
4.2.3 Viranomaisvaikutukset	37
4.2.4 Taloudelliset vaikutukset	38
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	39
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	39
5.1.1 Kilpailuneutraliteettia koskevan sääntelyn kokoaminen uuteen lakiin	39
5.1.2 Itsearviointi- ja dokumentointivelvoitteen soveltamisala	40
5.1.3 Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa koskeva sääntely	40
5.1.4 Markkinaehtoisen toiminnan vaatimus	41
6 Lausuntopalaute	42
7 Säännöskohtaiset perustelut	42
7.1 Laki kilpailulain muuttamisesta	42

8 Voimaantulo	60
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	60
9.1 Kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely	60
9.2 Tietojenantovelvollisuus	61
LAKIEHDOTUKSET	65
Laki kilpailulain muuttamisesta	65
LIITE	70
RINNAKKAISTEKSTI	70
Laki kilpailulain muuttamisesta	70

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

1.1.1 Selvityshenkilön raportti

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman osassa 6.2 Reilumman kilpailun Suomi on kilpailuneutraliteettia koskien seuraava kirjaus:

”Vahvistetaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuneutraliteettivalvontaa sekä mahdollisuuksia valvoa julkisen sektorin kilpailua rajoittavaa toimintaa. Varmistetaan, että julkisen sektorin yritystoimintaa valvotaan samalla intensiteetillä ja resursseilla kuin markkinoiden liiallista keskittymistä ja kartelleja.”¹

Hallitusohjelman kirjausten johdosta työministeri Arto Satonen asetti 11.6.2024 selvityshenkilön laatimaan selvityksen voimassa olevan kilpailuneutraliteettisääntelyn toimivuudesta ja täytäntöönpanosta ennen mahdollisiin lainsäädäntötoimenpiteisiin ryhtymistä. Selvityshenkilöksi nimettiin julkisen talousoikeuden professori Kirsi-Maria Halonen, jota avusti väitöskirjatutkija Sara Kurttila.

Selvitys kattoi kilpailulain (948/2011) 4 a lukuun sisältyvät Kilpailu- ja kuluttajaviraston (jäljempänä myös KKV tai virasto) toimivaltaa, sääntelyn soveltamisalaa sekä puuttumiskeinoja koskevat säännökset ja KKV:n kilpailuneutraliteettisääntöjen soveltamiskäytännön. Lisäksi arvioinnin kohteena olivat kuntalain (410/2015) yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat säännökset poikkeuksineen. Asettamispäätöksen mukaan selvityksellä haettiin vastauksia erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- Onko lainsäädäntö ja sen täytäntöönpano nykymuodossaan vastannut niihin tavoitteisiin, joita varten se aikanaan kehitettiin?
- Onko kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntely sekä kilpailulain neutraliteettisääntelyn ja kuntalain ja muun sovellettavaksi tulevan lainsäädännön välinen suhde riittävän selkeä tehokkaan kilpailuneutraliteettivalvonnan kannalta?
- Antaako kilpailulain ja kuntalain muodostama lainsäädäntökehikko soveltamisalapoikkeuksineen KKV:lle riittävän toimivallan puuttua kilpailuneutraliteettia vääristäviin menettelyihin ja rakenteisiin?
- Onko nykyinen neuvottelumenettelyyn perustuva kilpailuneutraliteettivalvonta jatkossakin tehokas?
- Onko kilpailulainsäädännön tasolla identifioitavissa muita kilpailuneutraliteettia edistäviä muutostarpeita esimerkiksi seuraamusten tai näyttötaakan osalta? Entä kuntalain, hyvinvointialueesta annetun lain tai muun sovellettavaksi tulevan lainsäädännön puolella?
- Tulisiko esimerkiksi KKV:n käytössä olla kielto- ja uhkasakkomahdollisuuden lisäksi muita sanktioita tai keinoja pelotevaikutuksen vahvistamiseksi, huomioiden myös hyvään sääntelyyn liittyvät periaatteet?
- Oikeudelliset mahdollisuudet ja vaikuttavuus, jos tietty julkisyhteisöjen kilpailua vääristävä toiminta olisi säädetty kielletyksi?

¹ Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma, Vahva ja välittävä Suomi, 20.6.2023, s. 103. Hallitusohjelma on saatavilla osoitteessa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165042>

- Missä määrin lainsäädännössä voitaisiin ottaa nykyistä paremmin huomioon kuntien yritystoiminnan markkinavaikutukset?
- Suhde EU:n valtioneuvoston sääntöihin: olisiko nykyinen sääntely mahdollista ulottaa joiltain osin myös tilanteisiin, jotka komissio on katsonut EU:n valtioneuvoston näkökulmasta hyväksyttäväksi?

Selvityksestä laadittu raportti julkaistiin 31.3.2025². Raportissa selvityshenkilö esittää yhteensä 11 suositusta kilpailuneutraaliteetin tehostamiseksi. Suositukset jakautuvat neljään pääteemaan seuraavasti:

- Kilpailuneutraaliteettisääntelyn noudattamisen tehostaminen
 - Säädetään julkisyhteisöille asetettavasta itsearvioinnin dokumentointivelvoitteesta
 - Kehitetään kilpailuneutraaliteettisääntöjä koskevia käytännön ohjeita etenkin itsearvioinnin dokumentoinnin tueksi
- Seuraamusjärjestelmän kehittäminen
 - Uudistetaan neuvottelumenettelyä parantamalla sen tehokkuutta lisäämällä tiedonsaantia (itsearvioinnin dokumentaatiovelvoite) ja viestimällä selkeästi valvontatarkkailujen vaikutuksista julkisyhteisöjen menettelyihin ja toiminnan rakenteisiin
 - Asetetaan toimenpidepyyntöön perustuvalle valvonta-asian käsittelylle enimmäismääräaika
 - Jatkoselvitetään seuraamusmaksun säätämistä voimassa oleviin sääntöihin sisältyvien yhtiöittämisen, kirjanpidon eriyttämisen, markkinaehtoisesta hinnoittelusta ja mahdollisesti tulevan itsearvioinnin dokumentaatiota koskevien velvoitteiden rikkomisesta valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot huomioiden
- Kilpailuneutraaliteettivalvonnan tehostaminen
 - Kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvan toiminnan määrittely ja markkinaehtoisesta hinnoittelusta vaatimuksen asettaminen kilpailulaissa kunnallain ja hyvinvointialueesta annetun lain sijaan
 - Lisätään uusi priorisointiperuste todennäköisen toimivallan puuttumisen johdosta
 - Riittävä resursointi ja valvonnan painopisteiden määrittäminen
 - Erityislakeja säädettäessä ja muutettaessa otetaan huomioon lakisäätöjen tehtävien tarkkarajaisuusvaatimukset tehokkaasti kilpailuneutraaliteettivalvonnan mahdollistamiseksi
- Tietoisuuden lisääminen markkinavaikutuksista
 - Kirjanpidon eriyttämistä koskevan raportointivelvoitteen säilyttäminen ja laadullisten tietojen keräämisen mahdollistaminen ja sen laajentaminen myös valtion harjoittamaan kilpailulliseen taloudelliseen toimintaan
 - Selvitetään mahdollisuuksia kerätä tietoa julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden toiminnasta, kirjanpidon eriyttämisen toteutumisesta ja markkinaehtoisesta hinnoittelusta

² Halonen, Kirsi-Maria ja Kurttila, Sara. Kilpailulain kilpailuneutraaliteettisääntelyn toimivuuden ja täytäntöönpanon arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2025:14 (jäljempänä selvitysraportti tai raportti). Raportti on saatavilla osoitteessa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/166215>

1.1.2 Arviomuistio selvityshenkilön suosituksista

Selvityshenkilön raportissa esitetyistä suosituksista valmisteltiin työ- ja elinkeinoministeriössä virkatyönä arviomuistio, jossa arvioitiin selvitysraportissa kilpailuneutraliteetin tehostamiseksi esitetyjä suosituksia. Arviomuistiossa esitetyn virkakunnan näkemyksen mukaan tärkeimmiksi ja toteuttamiskelpoisimmiksi arvioitiin seuraavat suositukset:

- Julkisyhteisöjen itsearviointi- ja dokumentointivelvoite sekä siihen liittyvät KKV:n suuntaviivat, muu ohjeistus ja viestintä
- Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määritelmästä ja markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimuksesta säättäminen kilpailulaissa
- Uusi priorisointiperuste todennäköisen toimivallan puuttumisen johdosta
- KKV:n neutraliteettivalvonnan resurssien lisääminen
- Parempi tiedonsaanti julkisyhteisöjen toiminnasta, mm. valtion ja yhtiöitettyjen toimintojen osalta

Arviomuistiosta järjestettiin lausuntokierros 6.10.–14.11.2025. Lausuntopyyntö lähetettiin yhteensä 30 taholle ja arviomuistio oli lausuntokierroksen ajan nähtävillä julkishallinnon lausuntopalvelussa (lausuntopalvelu.fi), jossa lausuntoja voivat antaa organisaatiot ja kansalaiset. Lausunnon voi toimittaa myös työ- ja elinkeinoministeriön kirjaamoon. Myös muut kuin lausuntopyynnön jakelussa mainitut voivat antaa asiassa lausuntonsa. Lausuntopyyntöön toimitettiin yhteensä 34 vastausta.³ Lausuntokierroksen aikana arviomuistiosta järjestettiin myös kuulemistilaisuus, jossa pidettiin työ- ja elinkeinoministeriön esittelyn lisäksi Elinkeinoelämän keskusliiton ja KKV:n kommenttipuheenvuorot.

Ministeriöistä lausunnon toimittivat liikenne- ja viestintäministeriö (LVM), opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM), maa- ja metsätalousministeriö (MMM), puolustusministeriö (PLM) ja valtiovarainministeriö (VM). Myös Valtioneuvoston kanslia (VNK) sekä Ahvenanmaan maakuntahallitus toimittivat lausunnot. Oikeusministeriö (OM) sekä sosiaali- ja terveysministeriö (STM) ilmoittivat, ettei niillä ole asiassa lausuttavaa. PLM katsoi lausunnossaan, ettei Puolustusvoimat harjoita toimintaa, jonka osalta olisi syytä arvioida kilpailuneutraliteetin toteutumista eikä mahdollisten uusienkaan velvoitteiden tulisi koskea Puolustusvoimia. PLM ei ottanut tarpeeksi kantaa arviomuistiossa käsiteltyihin suosituksiin.

Kunta- ja kaupunkitoimijoista lausunnon antoivat Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Oulun kaupunki, Tampereen kaupunki, Turun kaupunki, Vantaan kaupunki, sekä Business Oulu -liikelaitos.

Virastoista lausunnon antoivat Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Museovirasto ja Valtiokonttori.

Järjestö- ja yhdistystoimijoista lausunnon jättivät Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Energiatollisuus ry, HUS-Yhtymä, Hyvinvointiala Hali ry, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, Kierrätysteollisuus ry, Kuntoutuksen toimialayhdistys (KTAY), Kustos ry, Lääkäripalveluyritykset ry, Monetra-konserni, Näkeminen ja silmäterveys NÄE ry, Suomen Asianajajat (ei lausuttavaa), Suomen Kuntaliitto, Suomen Taksiliitto ry ja Suomen Yrittäjät ry.

Arviomuistiossa käsitellyistä suosituksista eniten kannatusta saivat julkisyhteisöjen itsearviointi- ja dokumentointivelvoite sekä siihen liittyvät KKV:n suuntaviivat, muu ohjeistus ja

³ Arviomuistion lausuntokierrokseen liittyvät asiakirjat löytyvät kilpailuneutraliteettisääntelyn uudistamista koskevan hankkeen sivuilta: <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM076:00/2025>

viestintä, kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määritelmästä ja markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimuksesta säättäminen kilpailulaissa, uusi priorisointiperuste todennäköisen toimivallan puuttumisen johdosta, KKV:n neutraliteettivalvonnan resurssien lisääminen, tiedonsaannin parantaminen julkisyhteisöjen toiminnasta sekä lakisääteisten tehtävien tarkkara-
jaisuuden huomioiminen erityislakeja säädettäessä ja muutettaessa. Toimenpidepyyntöihin perustuvien tapausten enimmäismääräajasta säättämistä koskevan suosituksen osalta lausuntopalaute jakautui tasan suositusta vastustaneiden ja sitä kannattaneiden kesken. Eniten vastustusta sai seuraamusmaksusta säättämisen jatkoselvittämistä koskeva suositus.

Työ- ja elinkeinoministeriön virkakunnan kanta ensisijaisesti edistettävistä suosituksista ei muuttunut arviomuistiosta annetun lausuntopalautteen perusteella. Ensisijaisesti edistettävistä suosituksista lainsäädäntömuutoksia edellyttäviä suosituksia ovat itsearviointin dokumentointivelvoite, kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määrittely ja markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimuksen säättäminen kilpailulaissa, uusi priorisointiperuste todennäköisen toimivallan puuttumisen vuoksi sekä julkisyhteisöjä koskevan tiedonkeruun laajentaminen kattamaan myös valtion ja julkisessa määräysvallassa olevien yksiköiden toiminta.

Lausuntopalautteen ja sen jälkeen tehdyn jatkoarvioinnin yhteydessä havaittiin, että julkisyhteisöjen toimintaa koskevan tiedonkeruun laajentaminen kattamaan myös valtion ja julkisessa määräysvallassa olevien yksiköiden toiminta edellyttäisi hyvin laajoja ja perusteellisia jatkoselvityksiä sekä uudenlaisten tietojärjestelmien luomista, eikä niitä sen vuoksi ole mahdollista toteuttaa kuluvan hallituskauden aikana. Tiedonkeruun laajentamiseen liittyviä suosituksia pyritään edistämään kuitenkin muilla keinoin kuin tällä lakihankkeella.

Tällä lakihankkeella edistettäviä kokonaisuuksia kilpailuneutraliteetin tehostamiseksi ovat julkisyhteisöitä koskeva itsearviointi- ja dokumentointivelvoite, kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määritelmästä ja markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimuksesta säättäminen kilpailulaissa sekä KKV:n uusi priorisointiperuste todennäköisen toimivallan puuttumisen perusteella.

Kilpailuneutraliteettisäätelyyn ehdotettavat muutokset perustuvat hallitusohjelmakirjaukseen ja kansalliseen tarpeeseen.

1.1.3 Säädoshuoltona tehtävät kilpailulain muutokset

Kilpailuneutraliteettiin liittyvien ehdotusten lisäksi esitetään säädoshuoltona muutoksia kahteen kilpailulain pykälään. Ensimmäinen muutos liittyy tietojenantovelvollisuutta koskevaan kilpailulain 33 §:ään, jonka 1 momenttia esitetään täydennettäväksi siten, että KKV voisi salassapitosäätöjen estämättä saada kilpailunrajoitusten selvittämisen kannalta tarvittavia tietoja myös muilta oikeushenkilöiltä kuin voimassa olevassa momentissa jo mainituilta elinkeinonharjoittajilta, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymiltä, hankintayksiköiltä, kunnilta, kuntayhtymiltä, hyvinvointialueilta, hyvinvointiyhtymiltä ja valtiolta sekä niiden määräysvallassa olevilta yksiköiltä. Muutos perustuisi Euroopan komission yhteydenottoon, jossa katsottiin jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi annetun direktiivin (EU) 2019/1 (ns. ECN+-direktiivi) 8 artiklan edellyttävän myös muiden oikeushenkilöiden mainitsemista kansallisen kilpailuviranomaisen tietojensaantioikeutta koskevissa säännöksissä. Muiden oikeushenkilöiden tietojenantovelvollisuutta koskeva muutos perustuisi siten EU-säätelyn täytäntöönpanoon.

Lisäksi 33 §:n 1 momentin sanamuotoa esitetään muutettavaksi siten, että voimassa olevassa 33 §:n 1 momentissa käytetty *kehotus* toimittaa tietoja muutettaisiin *pyynnöksi* toimittaa tietoja. Tämä muutos olisi luonteeltaan tekninen ja perustuisi kansalliseen tarpeeseen.

Toisena säädöshuoltona tehtävänä muutoksena esitetään muutettavaksi asian käsittelyä markkinaoikeudessa koskevan 42 §:n 4 momentissa olevaa viittausta muissa kuin elinkeinonharjoittajien liiketiloissa tehtäviä tarkastuksia koskevaan 36 §:ään. Voimassa olevassa 42 §:n 4 momentissa viitataan virheellisesti 36 §:n 3 momenttiin kun siinä pitäisi viitata 36 §:n 5 momenttiin. Muutos perustuisi kansalliseen tarpeeseen.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä virkatyönä. Valmistelussa on hyödynnetty professori Kirsi-Maria Halosen selvitysraportissa esitettyjä näkemyksiä sekä selvitysraportin suosituksista laadittua työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltua arviomuistiota. Valmistelun aikana on tehty yhteistyötä etenkin KKV:n virkakunnan kanssa. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat samoin kuin muut lakihankkeeseen liittyvät materiaalit ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella TEM076:00/2025.

Esitysluonnosta koskeva lausuntokierros järjestettiin...

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Nykytila

2.1.1 Kilpailulaki

2.1.1.1 Kilpailulain 4 a luku

Kilpailun tasapuolisuuden turvaamista julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä eli kilpailuneutraliteettia koskevat säännökset ovat kilpailulain 4 a luvussa, johon kuuluvat 30 a–d §. Kyseisissä pykälissä säädetään KKV:n toimivallasta (30 a §), soveltamisalan poikkeuksista (30 b §), kiellon, määräyksen tai velvoitteen asettamisesta (30 c §) sekä kirjanpidon eriyttämisestä (30 d §). Kilpailuneutraliteettisäätelyn esitöiden (HE 40/2013 vp) mukaan säätelyn tavoitteena on turvata kilpailuneutraliteetin toteutumista tilanteissa, joissa julkinen sektori ja yksityiset yritykset ovat tai voivat olla samanaikaisesti läsnä markkinoilla, mutta niitä saatettaisiin kohdella eri tavoin. Säätelyllä pyritään luomaan markkinat, jotka toimivat oikeudenmukaisesti, tasapuolisesti ja puolueettomasti. Tämä edellyttää sitä, että julkisen sektorin elinkeinotoiminnalla ei ole etulyöntiasemaa yksityisen tai kolmannen sektorin toimintaedellytyksiin verrattuna lainsäädännöstä, muusta säätelystä, omistussuhteista, rahoituksesta tai muista sellaisista institutionaalisista seikoista johtuen.

Kilpailulain 30 a §:ssä säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuneutraliteettiin liittyvästä toimivallasta. Pykälän 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettu menettely tai toiminnan rakenne, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

1. vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;
2. estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai
3. on ristiriidassa kuntalain (410/2015) 128 §:ssä tai hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 133 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa.

Pykälän 2 momentin mukaan mitä 1 momentissa säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta ja sen käyttämisen edellytyksistä, koskee myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 ja 16 §:ssä sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 25 ja 26 §:ssä tarkoitettua menettelyä.

Kilpailulain 30 a §:n esitöiden mukaan sääntely koskee vain tilanteita, joissa 1 momentissa luetellut toimijat harjoittavat taloudellista toimintaan. Säännös ei siten koske tilanteita, joissa on kyse julkisen vallan käytöstä viranomaisen ominaisuudessa, vaan ainoastaan toimintaa, joissa julkinen sektori tai sen määräysvallassa oleva yksikkö harjoittaa taloudellista toimintaa tarjoamalla tavaroita tai palveluita. Lähtökohtana on tavaroiden ja palvelujen tarjoaminen yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla sekä tarkastelun sitominen tilanteisiin, joissa julkinen toimija harjoittaa taloudellista toimintaa. Kyse on tilanteista, joissa julkinen toimija myy palveluita ja tavaroita markkinoilla, joilla myös yksityiset yritykset myyvät vastaavia palveluita ja tavaroita. Kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltuminen edellyttää siten ensinnäkin sitä, että kyse on taloudellisesta toiminnasta, ja toiseksi sitä, että toimintaa harjoitetaan kilpailutilanteissa markkinoilla.

Pykälässä tarkoitettu määräysvalta vastaa kilpailulain 21 §:n 1 momentin 1 kohdassa määritellyä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä määritellyä määräysvaltaa.⁴

Pykälässä tarkoitettu taloudellisen toiminnan käsite on sama kuin EU:n kilpailuoikeudessa, ja se on käsitteenä laaja. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Tulkintakäytännössä painoarvoa on annettu sille, tuottaako yksityinen yritys vastaavia tavaroita ja palveluita markkinoilla. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa ja toiminta voi olla taloudellista, vaikka siihen kytkeytyisi yleiseen etuun liittyviä velvoitteita, erityisoikeuksia, yksinoikeuksia tai toimintaa tuettaisiin julkisin varoin. Sen sijaan toiminnot, jotka luontaisesti ovat osa virnaomaisten erioikeuksia, ja joiden suorittamisesta julkinen sektori vastaa, eivät ole taloudellista toimintaa (esim. armeija, poliisi, ilma- ja meriliikenteen turvallisuus ja valvonta, saastumisen estämisen valvonta, vankilarangaistusten organisointi tai ns. solidaarisuuden periaatteeseen perustuva sosiaaliturva tai terveydenhuolto). Taloudellisen toiminnan luonne ratkaistaan sen mukaan, miten toiminta on säännelty lainsäädännössä ja missä määrin toimintaa harjoitetaan markkinasignaalien ohjaamana.⁵

KKV voi 30 a §:n nojalla puuttua sellaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen, joka vääristää tai estää taikka on omiaan vääristämään tai estämään kilpailua. Pelkkä toiminnan ulkoinen muoto tai tietyn kaltainen menettelytapa ei olisi puuttumisen kohteena, vaan puuttumisen edellytyksenä on, että menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen liittyy kielteisiä kilpailuvaikutuksia.⁶ Vaikka 30 a §:ssä ei nimenomaisesti viitata taloudellisen toiminnan tapahtumiseen kilpailutilanteissa markkinoilla, sovelletaan kilpailuneutraliteettisääntelyä nimenomaan yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla kilpailevaan taloudelliseen toimintaan.

⁴ HE 40/2013 vp, s. 31.

⁵ Taloudellisen toiminnan käsitteestä tarkemmin ks. HE 40/2013 vp, s. 31–32. Taloudellisen toiminnan käsitettä on avattu myös esim. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä annetussa Euroopan komission tiedonannossa, EUVL 2016/C 262/01. Tiedonanto on saatavilla osoitteessa [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN)

⁶ HE 40/2013 vp, s. 32.

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 ristisubventiosta. Kilpailuneutraliteettia vaarantavia järjestelyitä voivat olla myös esimerkiksi tilanteet, joissa kunnalla tai valtiolla taikka niiden määräysvaltaan kuuluvalla yksiköllä on mahdollisuus hyödyntää taloudellisessa toiminnassaan viranomaistoiminnassa saatuja tietovarantoja, infrastruktuuria tai ei-markkinahintaisia tukipalveluja. Kielletty menettely voi ilmetä esimerkiksi kustannuksia vastaamattomana alihinnoitteluna, kohtuuttoman korkeana hinnoitteluna, asiakkaita sitovina alennuskäytäntöinä, toimituksista kieltäytymisenä tai syrjintänä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi puuttua kaikkeen kilpailua vääristävään tai estävään menettelyyn sen muodosta tai ilmenemistavasta riippumatta.⁷

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.⁸

Kolmantena 30 a §:n 1 momentissa säädettyä puuttumisperusteena on ristiriita kuntalain 128 §:ssä tai hyvinvointialueesta annetun lain (jäljempänä myös hyvinvointialuelaki) 133 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa. Kuntalain 128 §:ää ja hyvinvointialuelain 133 §:ää samoin kuin muita kilpailuneutraliteetin toteutumiseen liittyviä mainittujen lakien säännöksiä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

KKV:n ensisijaisena puuttumiskeinona 30 a §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa on neuvottelumenettelyn aloittaminen. KKV voi selvittää asiaa sekä tarvittaessa aloittaa neuvottelumenettelyn joko omasta aloitteestaan tai toimenpidepyynnön perusteella.⁹

Kilpailulain 30 b §:ssä säädetään kaksi poikkeusta 30 a §:ssä säädettyyn KKV:n toimivaltaan. Ensimmäinen poikkeus koskee tilanteita, joissa kielteiset vaikutukset kilpailuun seuraavat väistämättä lainsäädännöstä ilman, että taloudellisesta toiminnasta vastaavalla taholla on harkintavaltaa tai liikkumavaraa kilpailuneutraliteettia vaarantavan taloudellisen lopputuloksen osalta. Luonteenomaista tällaisille tilanteille on se, että lainsäätäjä on tarkoittanutkin sivuuttaa taloudellisen kilpailun tällaisen liiketoiminnan ohjausmekanismina. Kilpailulain 30 a § ei siten anna KKV:lle toimivaltaa muun lainsäädännön oikaisemiseen. Jos tarkasteltavasta toiminnasta kuitenkin säädetään vain yleisellä tasolla, kilpailuneutraliteettia vaarantavaan toimintaan voidaan puuttua siltä osin kuin kilpailua vääristävä tai estävä toiminta ei välttämättä seuraa lainsäädännöstä. Toinen 30 b §:ssä säädetty poikkeus koskee merkittävään kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyviä tehtäviä, jos 30 a §:n soveltaminen johtaa siihen, ettei tällaisia etuja voida tarkoitettulla tavalla turvata kansalaisille. Poikkeusta on tulkittava suppeasti siten, ettei vetoaminen yhteiskunnallisten intressien vaarantumiseen yleisellä tasolla ole riittävää. Poikkeuksen soveltuminen edellyttää, että säännöksessä tarkoitettu

⁷ HE 40/2013 vp, s. 32–33.

⁸ HE 40/2013 vp, s. 33.

⁹ HE 40/2013 vp, s. 35.

yleisen edun toteuttaminen olisi tosiasiallisesti mahdotonta ilman kilpailuneutraliteettia vaarantavia vaikutuksia ja ettei yleistä etua voida toteuttaa kilpailuneutraliteettia vähemmän vaarantavalla tavalla. Soveltamisedellytysten arvioinnissa on myös punnittava keskenään pidemmän aikavälin vaikutuksia yleisen edun tuottamisen edellytyksiin ja kilpailun toimivuuden merkitykseen.¹⁰

Kilpailulain 30 c §:n mukaan tilanteissa, joissa 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, KKV:n tulee kieltää kuntaa, kuntayhtymää, hyvinvointialuetta, hyvinvointiyhtymää tai valtiota käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

Säännöksen perusteella ei voida suoraan puuttua lainsäädännöstä johtuviin kilpailuneutraliteettiongelmiiin. Säännöksessä erotetaan toisistaan kilpailuneutraliteettia vaarantavan menettelyn ja toiminnan rakenteen kieltäminen ja julkisyhteisöille asetettavat velvoitteet siten, että toiminnan lopettamisvelvoitteen asettaminen ei olisi mahdollista, jos toiminnan harjoittaminen perustuu lainsäädäntöön. Siten esimerkiksi valtiota ei voida velvoittaa lopettamaan sellaista viraston kilpailuneutraliteettia vaarantavaa toimintaa, jonka harjoittaminen lainsäädännön mukaan on viraston vastuulla. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi kuitenkin asettaa velvoitteita kilpailua vääristävien tai rajoittavien rakenteiden ja menettelyjen korjaamiseksi, kuten esimerkiksi kieltää suoritteiden alihinnoittelu.¹¹

Kilpailulain 30 d §:ssä säädetään 30 a §:ssä tarkoitettujen toimijoiden velvollisuudesta pitää erillistä kirjanpitoa eri toiminnoistaan silloin, kun toimija harjoittaa sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa että muuta toimintaa. Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvalla toiminnalla puolestaan tarkoitetaan samaa kuin kuntalain 126 §:ssä ja hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:ssä.

Eriyttämisvelvollisuus koskee myös kuntalain 127 §:n ja hyvinvointialueesta annetun lain 132 §:n mukaista toimintaa eli toimintaa, jota koskee yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeus. Kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain mukaan hinnoittelun tulee olla markkinaperusteista, vaikka toimintaa ei poikkeuksen takia ole tarpeen yhtiöittää. Kirjanpito tulee siten eriyttää kilpailulain perusteella myös tapauksissa, joissa toimintaa ei ole ollut tarpeen yhtiöittää kuntalain 127 §:n tai hyvinvointialueesta annetun lain 132 §:n yhtiöittämispoikkeuksen takia. Kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain kilpailuneutraliteettiin liittyviä säännöksiä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Pykälässä säädetään 30 a §:ssä tarkoitetun toimijan kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittaman taloudellisen toiminnan eriyttämistä koskevista vähimmäisvaatimuksista. Kuten hallituksen esityksessä 68/2018 vp todetaan, kirjanpidon eriyttäminen ja eriytettyä toimintaa koskevien tietojen laatiminen on toteutettava vähintään 30 d §:ssä säädetyn mukaisesti, ellei muussa lainsäädännössä nimenomaisesti säädetä toisin. Jos muun lainsäädännön nojalla toteutettu toiminnan eriyttäminen ja sitä koskevat tiedot eivät täytä 30 d §:n vaatimuksia, on 30 a §:ssä tarkoitettu julkisyhteisö siten lähtökohtaisesti velvollinen eriyttämään kirjanpidon ja laatimaan eriytettyä toimintaa koskevat tiedot 30 d §:n mukaisesti. Eriyttämisvelvollisuus ei kuitenkaan vaikuta valvontaviranomaisen oikeuteen edellyttää yksityiskohtaisempia tietoja julkisyhteisöjen tai niiden määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden toimintaan liittyen, mikäli se on tarpeen asian

¹⁰ HE 40/2013 vp, s. 35–36.

¹¹ HE 40/2013 vp, s. 36.

selvittämiseksi. Eriyttämisvelvollisuus ei vaikuta myöskään viranomaisen oikeuteen edellyttää markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuvan taloudellisen toiminnan yksityiskohtaisempaa eriyttämistä yksittäistapauksessa, mikäli se on viranomaisen selvitysten perusteella tarpeen epäillyn kilpailuneutraliteettiongelman poistamiseksi.

Momentissa tarkoitettu kirjanpidon eriyttäminen tulee tehdä yksikkökohtaisesti. Tällä tarkoitetaan sitä, että hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän sekä niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön tulee eriyttää kirjanpitonsa pykälässä tarkoitettulla tavalla jokaisen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavan yksikkönsä osalta erikseen. Eriyttämisvelvoitteen tarkempaa sisältöä käsitellään hallituksen esityksen 68/2018 vp 30 d §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Pykälän 2 momentissa säädetään, että toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa 1 momentissa tarkoitetun toimijan kirjanpidosta ja joka on laadittava kirjanpitolain (1336/1997) tai kyseiseen toimijaan sovellettavien muiden kirjanpitosäännösten mukaisesti. Tämän velvoitteen tarkempaa sisältöä käsitellään hallituksen esityksen 68/2018 vp 30 d §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Pykälän 3 momentin mukaan tuloslaskelma lisätietoineen on julkinen ja se tulee esittää tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona.

Pykälän 4 momentissa säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvojan eriyttämisvelvollisuuden noudattamista. Jos 1 tai 2 momentissa säädetty velvollisuus laiminlyödään, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi sakon uhalla velvoittaa kunnan, kuntayhtymän tai valtion toimittamaan 1–2 momentissa tarkoitetun eriytetyn kirjanpidon, tuloslaskelman, tilinpäätöksen sekä kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista määräämässään ajassa. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen sovelletaan kilpailulain 46 §:ää.

Pykälän 5 momentissa säädetään pienimuotoisen toiminnan rajaamisesta eriyttämisvelvollisuuden ulkopuolelle. Momentin mukaan 1–4 momenteissa säädettyä ei sovelleta, jos kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa. Toiminnan jääminen säädetyn 40 000 euron rajan alapuolelle ei kuitenkaan tarkoita, etteikö KKV voisi tarvittaessa puuttua toiminnasta aiheutuviin kilpailuneutraliteettia vaarantaviin vaikutuksiin.

Pykälän 6 momentin mukaan 30 d §:n soveltamisalan ulkopuolelle jää myös sellainen toiminta, johon soveltuu 30 b §:ssä säädetty poikkeusperuste.

2.1.1.2 Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

Kilpailulain 32 §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Pykälän 2 momentin mukaan virasto voi jättää asian tutkimatta, jos

- 1) ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on 5 tai 7 §:ssä taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus;
- 2) kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilystä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana;
- 3) asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton;
- 4) ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitettun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät; tai

- 5) ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus vaikuttaisi merkittävästi terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin.

Pykälän 3 momentin mukaan päätös tutkimatta jättämisestä on tehtävä viipymättä.

Kilpailuneutraliteettiasioihin liittyvän 2 momentin 4 kohdan priorisointiperustetta koskevien esitöiden (HE 40/2013 vp) mukaan asia voidaan jättää tutkimatta esimerkiksi tilanteessa, jossa kyse on lyhytkestoisesta rajatusta toiminnasta, jonka kilpailua vääristävät vaikutukset jäävät vähäisiksi. Säännöksen tavoitteena on mahdollistaa KKV:n voimavarojen suuntaaminen kaikkein merkittävimpiin asioihin. Tutkimatta jättäminen olisi mahdollista, jos kilpailua vääristävien tai estävien vaikutusten merkittävyyttä ei voida pitää todennäköisenä. Säännöksen tarkoituksena on ollut antaa KKV:lle laaja harkintavalta yksityiskohtaiseen käsittelyyn otettavien asioiden valinnassa.

Voimassa olevan 32 §:n 2 momentin kohdat 3 ja 4 mahdollistavat neutraliteettiasian priorisoinnin vain tilanteissa, joissa toimenpidepyyntö on joko ilmeisen perusteeton (kohta 3) tai ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät (kohta 4). Koska momentin 4 kohdassa edellytetään kilpailuneutraliteettiasioiden osalta kilpailua vääristävien vaikutusten vähäisyyden osoittamista, ei voimassa oleva 32 § mahdollista kilpailuneutraliteettiasioiden priorisointia todennäköisesti puuttuvan toimivallan perusteella. Kilpailunrajoitusten osalta priorisointi on kuitenkin 32 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla mahdollista sillä perusteella, että kyseessä ei todennäköisesti ole kilpailunrajoitus.

Nykyään neutraliteettiasioiden käsittelyssä KKV:lta kuluu paljon aikaa sen esikysymyksen selvittämiseen, onko virastolla neutraliteettisääntöjen perusteella ylipäätään toimivaltaa puuttua asiaan. Toimivallan arvioinnissa selvitetään ensin, onko kyse taloudellisesta toiminnasta ja sen jälkeen, harjoitetaanko sitä kilpailutilanteessa markkinoilla. Mikäli nämä toteutuvat, selvitetään seuraavaksi, soveltuuko toimintaan jokin poikkeusperuste. Jos kilpailulain poikkeussäännös soveltuu, KKV:lla ei ole toimivaltaa puuttua toimintaan eikä myöskään kirjanpidon eriyttämismahdollisuutta ole. Jos kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavaan taloudelliseen toimintaan ei sovellu poikkeussäännös, toiminta kuuluu kilpailulain 4 a luvun säännösten soveltamisalaan ja KKV:lla on toimivalta tarvittaessa puuttua siihen. Tällöin myös kilpailulain kirjanpidon eriyttämissäännös soveltuu, pois lukien ns. pienimuotoinen toiminta.

2.1.1.3 Tietojenantovelvollisuus

Tietojenantovelvollisuudesta säädetään kilpailulain 33 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan elinkeinonharjoittaja, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, hankintayksikkö, kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä ja valtio sekä niiden määräysvallassa olevat yksiköt ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta antamaan salassapitosäännösten estämättä sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitetun yrityskaupan sekä 4 a luvussa tarkoitetun menettelyn, rakenteen ja niiden vaikutusten arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

Pykälän 2 momentin mukaan luonnolliset henkilöt ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston pyynnöstä antamaan salassapitosäännösten estämättä sille tiedot ja asiakirjat, jotka ovat tarpeen kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen selvittämiseksi lukuun ottamatta erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja sekä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja, joista säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä niiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 679/2016 9 ja 10

artiklassa sekä asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisuutta pidettävää kirjeenvaihtoa.

Pykälän 3 momentin mukaan elinkeinonharjoittaja ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston pyynnöstä antamaan salassapitosäännösten estämättä sille kaikki 37 a §:n 1 momentissa tarkoitettujen menettelyä koskevien säännösten rikkomisten selvittämiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

Pykälän 4 momentissa säädetään KKV:n mahdollisuudesta toisen jäsenvaltion kilpailuviranomaisen pyynnöstä velvoittaa elinkeinonharjoittaja ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä toimittamaan sille salassapitosäännösten estämättä tietoja ja asiakirjoja sen selvittämiseksi, onko elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä:

- 1) jättänyt noudattamatta toisen Euroopan unionin jäsenvaltion kilpailuviranomaisen kielto-, korjaustoimenpide- tai sitoumuspäätöstä taikka väliaikaismääräystä;
- 2) jättänyt noudattamatta liiketiloja koskevia tarkastuksia, kuulemisia tai tietopyyntöjä koskevia toisen jäsenvaltion menettelysääntöjä.

Pykälän 5 momentissa säädetään tietojen toimittamistavasta. Momentin mukaan tiedot on vaadittaessa annettava kirjallisina. Tiedot voidaan toimittaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti.

Kilpailulain tietojensaantia koskevaan sääntelyyn liittyy myös elinkeinonharjoittajien puolustautumisoikeuksia koskeva kilpailulain 38 §, jossa säädetään mm. rajoituksista tietopyyntöjen nojalla saatujen tietojen käytölle. Pykälän 3 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi käyttää 33–36 §:n perusteella saatuja tietoja ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne on koottu, ellei Kilpailu- ja kuluttajavirasto ole aloittanut uutta tutkintaa. Elinkeinonharjoittajalla ei ole velvollisuutta toimittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisuutta pidettävää kirjeenvaihtoa. Elinkeinonharjoittajan vastatessa Kilpailu- ja kuluttajaviraston esittämiin kysymyksiin sitä ei voida velvoittaa myöntämään, että se on toiminut 5 tai 7 §:n taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklan vastaisesti.

2.1.1.4 Muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa toimitettavat tarkastukset

Muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa suoritettavista tarkastuksista säädetään kilpailulain 36 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehellä on oikeus kilpailulain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi toimittaa tarkastus myös muissa kuin 35 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa, jos voidaan perustellusti epäillä, että niissä säilytetään kirjanpitoa tai muita liiketoimintaan ja tarkastuksen kohteeseen liittyviä asiakirjoja, joilla voi olla merkitystä todistettaessa 5 tai 7 §:n taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklan rikkomista.

Pykälän 2 momentissa säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiesten oikeudesta toimittaa tarkastus muissa kuin 35 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa yhteistyöstä kilpailuasioissa tehdyn pohjoismaisen sopimuksen määräysten mukaisesti.

Pykälän 3 momentin mukaan Euroopan komissio voi EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 21 artiklan mukaisesti määrätä tarkastuksen tehtäväksi myös muissa kuin 35 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa.

Pykälän 4 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehellä on oikeus toisen jäsenvaltion kilpailuviranomaisen pyynnöstä toimittaa tarkastus myös muissa kuin 35 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa, jos voidaan perustellusti epäillä, että niissä säilytetään kirjanpitoa tai muita liiketoimintaan ja tarkastuksen kohteeseen liittyviä asiakirjoja, joilla voi olla merkitystä sen selvittämiseksi, onko elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä:

- 1) rikkonut Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklaa;
- 2) jättänyt noudattamatta toisen Euroopan unionin jäsenvaltion kilpailuviranomaisen kielto-, korjaustoimenpide- tai sitoumuspäätöstä taikka väliaikaismääräystä;
- 3) jättänyt noudattamatta liiketiloja koskevia tarkastuksia, kuulemisia tai tietopyyntöjä koskevia toisen jäsenvaltion menettelysääntöjä.

Pykälän 5 momentissa säädetään ennakkoluvan hakemisesta markkinaoikeudelta. Momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston on haettava 1–4 momentissa tarkoitettuun tarkastukseen lupa markkinaoikeudelta etukäteen. Markkinaoikeus voi kieltää tarkastuksen, jos tarkastus olisi mielivaltaisen tai liiallisen. Tutkiessaan, onko tarkastus mielivaltaisen tai liiallisen, markkinaoikeus ottaa huomioon erityisesti epäillyn kilpailunrajoituksen vakavuuden, etsittyjen todisteiden tärkeyden, asianomaisen elinkeinonharjoittajan osallisuuden sekä sen, onko kohtuullisen todennäköistä, että tarkastuksen kohdetta koskevia kirjanpito- tai liikeasiakirjoja säilytetään tiloissa, joihin lupaa pyydetään.

Pykälän 6 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi toimittaa 1–4 momentin nojalla tehtävässä tarkastuksessa datan tilapäisten kopioiden tarkastuksen omissa toimitiloissaan. Tarkastuksen päättyessä Kilpailu- ja kuluttajavirasto tuhoaa datan tilapäiset kopiot.

Pykälän 7 momentin mukaan pykälässä tarkoitettuun tarkastukseen sovelletaan lisäksi hallintolain 39 §:ää.

Kilpailulain 36 §:n nojalla suoritettavaan tarkastukseen liittyy asian käsittelyä markkinaoikeudessa koskeva 42 §, sillä 36 §:n 5 momentin mukaan pykälän nojalla suoritettaviin tarkastuksiin on haettava etukäteen lupa markkinaoikeudelta. Kilpailulain 42 §:n 1 momentin mukaan kilpailunrajoitusta koskeva asia tulee vireille markkinaoikeudessa 12 §:n 3 momentissa, 25 §:n 1 momentissa tai 30 §:n 2 momentissa tarkoitettulla esityksellä, 44 §:n 1 momentissa tarkoitettulla valituksella taikka 26 §:n 2 momentissa, 36 §:n 3 momentissa tai 45 §:n 2 momentissa tarkoitettulla hakemuksella. Esitys, valitus ja hakemus on tehtävä kirjallisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan esityksen tai valituksen saavuttua markkinaoikeuteen asia on ennen käsittelyä valmistettava markkinaoikeuden ylituomarin tai markkinaoikeustuomarin johdolla niin, että se voidaan viipymättä ratkaista. Valmistelu ei ole tarpeen, jos esitys jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana.

Pykälän 3 momentin mukaan asiaa valmisteltaessa on varattava sille elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle, jota esitys koskee, tilaisuus suullisesti tai kirjallisesti vastata esitykseen. Esityksen johdosta voidaan myös kuulla elinkeinonharjoittajaa, johon kilpailunrajoitus kohdistuu. Valmistelu voidaan päättää, vaikka asianosainen ei ole antanut pyydettyä vastausta.

Pykälän 4 momentin mukaan markkinaoikeus voi päättää 36 §:n 3 momentissa tarkoitettun luvan myöntämisestä ilman asianosaisen elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän kuulemista.

Voimassa olevan 42 §:n 4 momentin viittaus 36 §:n 3 momenttiin tarkoittaa sitä, että nykyinen sääntely mahdollistaa muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa tehtäviä tarkastuksia koskevan etukäteisluvan myöntämisen ilman asianosaisen elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän kuulemistakin vain niissä tilanteissa, joissa on kyse Euroopan komission määräämästä tarkastuksesta. Kilpailulain 42 §:n 4 momentin tarkoituksena on kuitenkin mahdollistaa etukäteisluvan myöntäminen ilman asianosaisen elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän kuulemistakin myös muissa 36 §:ssä säädettyissä tilanteissa, sillä kuuleminen antaisi asianosaisille varoituksen tulevasta tarkastuksesta ja siten tilaisuuden tuhota mahdollista todistusaineistoa. Kilpailulain nojalla tehtävien tarkastusten on tarkoitus olla yllätystarkastuksia ja asianosaisten kuuleminen ennen 36 §:n nojalla toteutettavan tarkastuksen edellyttämän etukäteisluvan myöntämistä olisi vastoin kilpailulain sääntelyn tarkoitusta.¹²

2.1.2 Kuntalaki ja hyvinvointialueesta annettu laki

Kilpailuneutraliteetin toteutumiseen keskeisesti liittyviä säännöksiä löytyy kilpailulain 4 a luvun lisäksi kuntien toimintaa markkinoilla koskevasta kuntalain 15 luvusta sekä hyvinvointialueen toimintaa markkinoilla koskevasta hyvinvointialuelain 15 luvusta. Olennaisia ovat kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa, yhtiöittämisvelvollisuutta koskevia poikkeuksia sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvassa toiminnassa noudatettavaa hinnoittelua koskevat säännökset. Kuntalain 132 §:ssä sekä hyvinvointialuelain 137 §:ssä on lisäksi viittaukset kilpailulaissa oleviin säännöksiin kirjanpidon eriyttämisestä sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta puuttua kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän sekä niiden määräysvaltaan kuuluvan yhteisön harjoittamaan kilpailulain vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen.

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta

Kuntien toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla säädetään kuntalain 126 §:ssä ja hyvinvointialueiden toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla säädetään hyvinvointialuelain 131 §:ssä. Kuntalain 126 §:n 1 momentin mukaan kuntien tulee yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toimintansa ja hyvinvointialuelain 131 §:n 1 momentissa on säädetty hyvinvointialueille vastaava velvollisuus. Säännösten mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta on annettava osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi.

Kummassakaan laissa ei kuitenkaan ole säädetty määritelmää sille, milloin kyseessä katsotaan olevan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta. Sen sijaan kuntalain 126 §:n 2 momentissa ja hyvinvointialuelain 131 §:n 2 momentissa on käänteisesti säädetty siitä, milloin toiminnan *ei ainakaan* katsota tapahtuvan kilpailutilanteessa markkinoilla. Kuntalain 126 §:n 2 momentin mukaan kunta ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos:

- 1) kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja;

¹² Kilpailulain esitöiden HE 88/2010 vp:n mukaan kilpailulain 42 § vastaa aiemman kilpailunrajoituksesta annetun lain (480/1992) 15 §:ää. Viimeksi mainittuun pykälään lisättiin lailla 1529/2001 uusi 4 momentti, jota koskevien HE 105/2001 vp:n perusteluiden mukaan asianosaisten kuulemisesta poikkeaminen on perusteltua, koska yllätystarkastuksen tavoitteena on löytää sellaisia asiakirjoja ja muita todisteita, jotka elinkeinonharjoittaja haluaa pitää salassa kilpailuviranomaisilta. Jos asianosaista elinkeinonharjoittajaa kuultaisiin markkinaoikeudessa ennen tarkastusvaltuutuksen antamista, toimisi kutsu kuultavaksi varoituksena elinkeinonharjoittajalle ja elinkeinonharjoittaja voisi tuhota mahdollisen todistusaineiston.

- 2) tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella ja palveluja tuotetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja;
- 3) tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa ja kyseessä on hankintalain 15 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön tai 16 §:ssä tarkoitetun toisen hankintayksikön tai erityisalojen hankintalain 25 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön, 26 §:ssä tarkoitetun toisen viranomaishankintayksikön tai 27 §:ssä tarkoitetun sidosyrityksen toiminnasta taikka jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta;
- 4) kunta järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävää koulutusta, edellä mainitussa luvassa määrättyjä muita tehtäviä tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä oppilas- ja opiskelijatöinä;
- 5) toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja; tai
- 6) kunta ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan alueidenkäyttölaissa tai rakentamislaisissa tarkoitettujen tehtävien hoitoon.

Hyvinvointialuelain 131 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialue ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos:

- 1) hyvinvointialue tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja hyvinvointialueen asukkaille ja muille, joille hyvinvointialueen on lain perusteella järjestettävä palveluja;
- 2) tehtävää hoidetaan 52 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella tai hyvinvointialueelle koottuna lakiin perustuvan velvollisuuden perusteella ja palveluja tuotetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja;
- 3) tehtävää hoidetaan 52 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa ja yhteistoimintaa ei tarvitse kilpailuttaa hankintalain perusteella.

Kuntalain esitöiden (HE 268/2014 vp) mukaan 126 §:n 2 momentin säännös selventää erityisesti erityislaissa kunnalle säädettyjen tehtävien järjestämisvastuun ja lakisääteisen yhteistoiminnan sekä yhtiöittämisvelvollisuuden välistä rajaa¹³. Hyvinvointialuelain esitöiden (HE 241/2020 vp) mukaan 131 §:ssä tarkoitetulla kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtumisella tarkoitetaan samaa kuin kuntalain 126 §:ssä, mutta käytännössä käsitteelle ei ole olemassa yleispätevää määritelmää ja viime kädessä toiminnan luonne joudutaan arvioimaan tapauskohtaisesti¹⁴. Sekä kuntalain 126 §:n 3 momentissa että hyvinvointialuelain 131 §:n 3 momentissa on nimenomaisesti säädetty siitä, että tarjouskilpailuun osallistuminen on kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa. Kuntalain 126 §:n 3 momentin mukaan poikkeuksena tähän on tilanne, jossa kunta osallistuu tarjouskilpailuun 126 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetun opetuksen tai koulutuksen tai luvassa määrätyn muun tehtävän järjestämiseksi.

Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset

Kuntalaissa ja hyvinvointialuelaissa säädettyihin yhtiöittämisvelvollisuuksiin on säädetty joitain poikkeuksia. Kuntalain 127 §:n 1 momentin mukaan kuntien ei tarvitse noudattaa 126 §:ssä säädettyä yhtiöittämisvelvollisuutta, jos:

¹³ HE 268/2014 vp, s. 228.

¹⁴ HE 241/2020 vp, s. 634.

- 1) toiminnan on katsottava olevan vähäistä;
- 2) lain perusteella kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun;
- 3) kunta tuottaa tukipalveluja tytäryhteisölleen;
- 4) kunta tuottaa palveluja hankintalain 15 §:ssä tarkoitettulle sidosyksikölle taikka erityisalojen hankintalain 25 §:ssä tarkoitettulle sidosyksikölle, 27 §:ssä tarkoitettulle sidosyritykselle tai 28 §:ssä tarkoitettulle yhteisyritykselle;
- 5) kunta vuokraa toimitiloja pääasiassa käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut;
- 6) kunta tuottaa palveluja kunnan tai kunnan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella; tai
- 7) toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitettun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.

Kuntalain 127 §:n 2 momentin mukaan 1 momentissa palveluista säädettyä sovelletaan myös tavaroiden myyntiin kilpailutilanteessa markkinoilla.

Hyvinvointialuelain 132 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen ei tarvitse noudattaa 131 §:ssä säädettyä yhtiöittämisvelvollisuutta, jos kyse on:

- 1) toiminnasta, jonka on katsottava olevan satunnaista tai markkinavaikutuksiltaan vähäistä;
- 2) hyvinvointialueen tytäryhtiölleen tuottamista hallinnollisista tai teknisluonteisista toimitiloihin liittyvistä tukipalveluista;
- 3) hyvinvointialueen hankintalain 15 §:ssä tarkoitettulle sidosyksikölleen tuottamista palveluista;
- 4) toimitilojen vuokraamisesta pääasiassa käytettäväksi hyvinvointialueen omassa toiminnassa ja hyvinvointialuekonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon hyvinvointialue on kilpailuttanut;
- 5) palvelujen tuottamisesta hyvinvointialueen tai sen tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella;
- 6) välittömästi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitettuun poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen liittyvästä toiminnasta.

Hyvinvointialuelain 132 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialue voi yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä hoitaa omana toimintanaan 131 §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos laissa säädetään nimenomaisesti, että hyvinvointialue voi tuottaa palveluja toiselle taholle. Pykälän 3 momentin mukaan 1 momentissa palveluista säädettyä sovelletaan myös tavaroiden myyntiin kilpailutilanteessa markkinoilla.

Markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus

Kuntalain 128 §:ssä säädetään kunnan velvoitteesta hinnoitella toimintansa markkinaperusteisesti silloin, kun kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla 127 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, ettei 127 §:ssä tarkoitetuissa poikkeustapauksissa kunnallisen tuotantoyksikön hinnoittelu johda sellaiseen kilpailua vääristävään alihinnoitteluun, jota kyseisellä säännöksellä on tarkoitus torjua. Kuntalain esitöiden mukaan markkinaperusteisella hinnoittelulla tarkoitetaan sitä hintatasoa, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelut. Hinnoittelussa olisi siten lähtökohtaisesti otettava huomioon kilpailullisesta toiminnasta saadut tulot ja tuottamisesta aiheutuvat muuttuvat kulut ja tähän toimintaan kohdistettavissa oleva osa kiinteistä kuluista. Investointeihin liittyvät poistot ja rahoituskulut

olisi otettava huomioon kustannuksina siltä osin kuin kyseiset investoinnit ovat välttämättömiä tehtävän hoitamiseksi. Lisäksi hinnoittelussa on otettava huomioon toimintaan sitoutuneelle pääomalle kohtuullinen tuotto. Säännös ei edellytä tuoton tai kustannusvastaavuuden huomioon ottamista kaikissa tilanteissa. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta esitöissä mainitaan muuttotappioalueella vuokrattavia tiloja.¹⁵

Myös hyvinvointialueilla säädetään markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksesta. Lain 133 §:n mukaan hyvinvointialueen toimiessa 132 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla sen on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti. Lain esitöiden mukaan säännös vastaa sitä, mitä kuntalain 128 §:ssä säädetään kuntien osalta ja myös hyvinvointialueen 133 §:n tarkoituksena on varmistaa, ettei hyvinvointialueen hinnoittelu aiheuta kilpailua vääristävää alihinnoittelua yhtiöittämisvelvollisuutta koskevissa poikkeustapauksissa¹⁶.

2.1.3 Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuneutraliteettivalvonta

KKV:n kilpailuneutraliteettivalvontaa koskeva valvonta- ja ratkaisukäytäntö oli yhtenä professori Kirsi-Maria Halosen selvityksen kohteena. Tässä esityksessä on tuotu esiin joitain raportissa esitetyistä viraston kilpailuneutraliteettivalvontaa koskevista havainnoista. KKV:n valvonta- ja ratkaisukäytännöstä sekä selvityshenkilön sitä koskevista havainnoista voi lukea tarkemmin selvitysraportin luvusta 4¹⁷.

Raportin mukaan KKV on tehnyt vuosien 2014–2024 aikana yhteensä 24 päätöstä kilpailuneutraliteettiasioissa ja päätökset voidaan ryhmitellä kolmeen ryhmään:

- 1) ratkaisut, joissa KKV:llä ei ole ollut toimivaltaa,
- 2) ratkaisut, joissa KKV:llä on ollut toimivaltaa, mutta asia on jätetty tutkimatta priorisoinnin vuoksi sekä
- 3) ratkaisut, joissa KKV:llä on ollut toimivaltaa ja asiassa on ilmennyt mahdollisia vahingollisia kilpailuvaikutuksia.

Kilpailuneutraliteettia koskevissa päätöksissään KKV on tyypillisesti käsitellyt asian seuraavassa järjestyksessä: ensin se arvioi, täyttyykö asiassa määräysvaltakriteeri. Kilpailulain esitöiden mukaan 30 a §:ssä tarkoitettulla määräysvallalla tarkoitetaan kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä määriteltä määräysvaltaa. Kilpailuneutraliteettivalvonta kohdistuu julkisen sektorin omaan tai sen määräysvallassa olevan yksikön taloudelliseen toimintaan. Tämän jälkeen KKV arvioi, soveltuuko asiaan kilpailulain 30 a § eli harjoittaako toimija EU-oikeudessa tarkoitettua taloudellista toimintaa. Toiminta, joka ei ole luonteeltaan taloudellista, jää kilpailulain 4 a luvun soveltamisalan ulkopuolelle. Kilpailuneutraliteettia koskevan asian käsittely virastossa voi ratketa jo toiminnan taloudellista luonnetta koskevan kysymyksen perusteella. Kyseessä voi olla esimerkiksi tilanne, jossa on kyse julkisen vallan käytöstä tai lakisääteisistä tehtävistä, joihin KKV:llä ole toimivaltaa puuttua.¹⁸

Jos julkisyhteisön toiminta täyttää taloudellisen toiminnan edellytykset, tulee seuraavaksi arvioidavaksi, onko kyse toiminnasta, jossa julkinen ja yksityinen elinkeinotoiminta kilpailevat

¹⁵ HE 268/2014 vp, s. 230.

¹⁶ HE 241/2020 vp, s. 637.

¹⁷ Selvitysraportti on saatavilla osoitteessa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/166215>

¹⁸ Raportti, s. 36–37.

keskenään samoilla markkinoilla ja niiden välillä voidaan katsoa olevan kilpailutilanne, jossa kilpailu voisi vääristyä. KKV siis arvioi, harjoitetaanko toimintaa kuntalain tai hyvinvointialuelain edellyttämällä tavalla kilpailutilanteessa markkinoilla. Tämän kysymyksen arvioiminen on tapauskohtaista eikä käsitteelle ole tyhjentävää määritelmää. Arvioinnissa on usein ratkaisevaa, miten harjoitettu toiminta on säännelty erityislainsäädännössä tai soveltuuko tilanteeseen jokin hankintalain poikkeus kilpailutusvelvollisuudesta.¹⁹

Lähes kaikissa KKV:n käsittelemissä kilpailuneutraliteettitapauksissa vain osa tutkinnan kohteena olevista palveluista on raportin mukaan katsottu sellaisiksi, joihin KKV:llä on ollut toimivaltaa puuttua. Mikäli toiminta täyttää taloudellisen toiminnan edellytykset, KKV arvioi, onko tai voiko toiminnalla olla kilpailua vääristäviä tai estäviä vaikutuksia. Sekä julkisyhteisön toiminnan rakenteen että markkinoilla sovellettujen menettelyiden vaikutuksia arvioidaan viime kädessä tapauskohtaisesti. Kyse voi olla myös toiminnasta, jota sinällään harjoitetaan kilpailutilanteessa markkinoilla, mutta jonka vaikutuksia toimivan ja terveen kilpailun edellytyksille KKV ei pidä esitetyn näytön perusteella merkittävänä. Tällöin KKV on voinut jättää tapauksen tutkimatta kilpailulain 32 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella.

Kilpailuneutraliteettiasioiden käsittely kestää KKV:ssa tyypillisesti enemmän kuin yhden vuoden. Keskimäärin virastossa vireille tulevan kilpailuneutraliteettiasian käsittely kestää kolmisen vuotta, mutta useassa tapauksessa käsittelyaika on ollut kolmesta neljään vuotta. Tänä aikana virasto pyytää lisätietoja kaikilta osapuolilta tarpeen mukaan, perehtyy toiminnan luonteen määrittämiseksi kilpailulain soveltamisen lisäksi tapauskohtaisesti useisiin eri lakeihin ja tulkitsee niitä, tekee kilpailulain mukaisuuden selvittämiseksi sekä oikeudellista että taloudellista analyysiä (yritystutkimus) sekä selvittää markkinaolosuhteita ja arvioi markkinavaikutuksia. Näiden jälkeen se neuvottelee julkisyhteisön kanssa tarvittavista toimenpiteistä, arvioi sille esitettyjen korjaustoimenpiteiden riittävyyttä ja laatii asiassa päätöksen. Koska tapausten käsittelyaika voi olla jopa useita vuosia, on mahdollista, että riittävät toimenpiteet mahdollisen neutraliteettiongelman ratkaisemiseksi on tänä aikana ehditty jo toteuttaa (esim. yhtiöittäminen tai toiminnan päättäminen).

Kilpailuneutraliteettivalvonnan tehtäviin kuuluu varsinaisen valvontatyön ohella myös muita tehtäviä. Kilpailuneutraliteetin asiantuntijat laativat kilpailuneutraliteettia koskevia selvityksiä ja lausuntoja sekä huolehtivat KKV:n kilpailupoliittisten kantojen valmistelusta kilpailuneutraliteetin osalta. KKV:n kilpailuneutraliteettitiimi on toimintansa aikana toteuttanut useampia laajempia selvityksiä, muun ohella esimerkiksi kuntien ja kuntayhtymien sekä niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen markkinoilla tapahtuvan toiminnan laajuudesta ja suuntautumisesta eri toimialoille. KKV:n kilpailuneutraliteetin asiantuntijat antavat tarvittaessa kilpailulain kilpailuneutraliteettisäännösten sisältöön ja tulkintakäytäntöön liittyvää neuvontaa valvonnan kohteille sekä niiden kanssa kilpaileville yksityisille elinkeinonharjoittajille. Kilpailuneutraliteetin valvontatoiminnossa valmisteltujen lausuntoasioiden määrä on vaihdellut noin 6–25 asian välillä vuosittain. Lausuntoasioiden määrät ovat olleet runsaimmillaan lainsäädäntömuutosten jälkeen. Viraston saamien muiden kilpailuneutraliteettia koskevien yhteydenottojen ja neuvontapyyntöjen määrä on ollut kasvussa valvontatoiminnan toimintavuosien ajan. Neuvontapyyntöjen määrä on toiminnan alkua ajoista lisääntynyt ja erityisesti vuoden 2021 jälkeen, jolloin voimaan tuli kirjanpidon eriyttämissääntely. Virasto ei erittele tai tilastoi tietoja siitä, miltä tahoilta (julkisyhteisöt vai yritykset) neuvonta- ja vihje yhteydenotot tulevat.

¹⁹ Raportti, s. 37–38.

2.2 Nykytilan arviointi

2.2.1 Kilpailuneutraliteettisääntely

Kilpailuneutraliteettisääntelyä sekä KKV:n ratkaisukäytäntöä käsitelleen professori Halosen selvityksen tarkoituksena oli selvittää voimassa olevan kilpailuneutraliteettisääntelyn toimivuutta ja täytäntöönpanoa. Selvitys kattoi kilpailulain 4 a lukuun sisältyvät KKV:n toimivaltaa, sääntelyn soveltamisalaa sekä puuttumiskeinoja koskevat säännökset ja KKV:n kilpailuneutraliteettisääntöjen soveltamiskäytännön. Lisäksi arvioinnin kohteena olivat kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat säännökset poikkeuksineen. Selvityshenkilön raportti on saatavilla osoitteessa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/166215>. Alla on kuvattu selvitysraportissa esitettyjä huomioita raportissa esitetyistä näkemyksistä kilpailuneutraliteettisääntelyn toimivuudesta.

Yleisiä huomioita

Selvityksen yhteydessä toteutettujen sidosryhmäkuulemisten perusteella vaikuttaa raportin mukaan siltä, ettei kilpailuneutraliteettisääntelyä pidetä erityisen epäselvänä tai vaikeana noudattaa. Julkisen sektorin edustajat katsovat tuntevansa sääntelyn hyvin ja olevansa velvoitettuja noudattamaan sitä, mutta elinkeinoelämän edustajat puolestaan katsoivat, ettei julkisella sektorilla ole motivaatiota tai halua noudattaa sääntelyä. Toisaalta selvitykset sekä yhtiöittämisvelvoitteen että kirjanpidon eriyttämissääntelyn osalta osoittavat kilpailuneutraliteettisääntelyn noudattamisessa olevan puutteita. Selvityshenkilön näkemyksen mukaan tämä voi johtua siitä, että 1) sääntelyä ei tunneta, 2) sitä ei osata noudattaa (sääntely tai toimintakenttä on liian monimutkaista), tai 3) sitä ei haluta noudattaa (sääntelyn noudattamatta jättäminen on houkuttelevampaa tai siitä ei ole seurauksia). Raportissa esitetyn johtopäätöksen mukaan kyse on todennäköisesti kaikista kolmesta.

Julkisyhteisöjen oman toimintansa arviointi

Yhtenä suurimpana haasteena kilpailuneutraliteettivalvonnan tehokkuuden kannalta raportissa mainitaan se, ettei julkisyhteisöillä ole juurikaan dokumentaatiota oman toimintansa luonteesta, eri palvelutypeistä, kustannusrakenteesta tai hinnoittelusta. Lisäksi kilpailuneutraliteettisääntelyyn liittyvässä tietotaidossa havaittiin olevan edelleen runsaasti parannettavaa julkisella sektorilla. Raportissa esitetään, että kumpaakin haastetta olisi mahdollista pyrkiä ratkaisemaan sääntämällä julkisyhteisöille velvoite suorittaa oman toimintansa ja rakenteidensa itsearviointia sekä dokumentoida tämä arviointi. Jo voimassa oleva sääntely edellyttää julkisyhteisöjä arvioimaan omaa toimintaansa, jotta ne voivat varmistua siitä, että toiminta täyttää lainsäädännön vaatimukset. Tämän vuoksi kyseisen itsearvioinnin dokumentointivelvoite ei tarkoittaisi kokonaan uudenlaista tehtävää, vaan ainoastaan jo nykyisin suoritettavan itsearvioinnin laatimista kirjallisessa muodossa.

Selvityksen yhteydessä toteutetuissa sidosryhmähaastatteluissa nostettiin raportin mukaan lisäksi esiin se, että KKV:n kilpailuneutraliteettivalvonnan tapauskäsittely on koettu hitaaksi, ratkaisumäärä vähäiseksi ja toiminta sen vuoksi jossain määrin tehottomaksi. KKV:n kilpailuneutraliteettiasioita koskevien ratkaisujen johtopäätöksenä on lähes kaikissa tapauksissa ollut asian poistaminen käsittelystä tai asian tutkimatta jättäminen, mikä saattaa antaa valvonnasta tehottoman ja vaikutuksettoman kuvan, vaikka tosiasiassa useimmissa tapauksissa asian selvittämisen aikana on käyty keskusteluja kilpailuneutraliteetin turvaamisesta ja julkisyhteisö on sitoutunut poistamaan esiin nousseet neutraliteettiongelmat. Raportin mukaan vaikuttaa myös siltä, ettei julkisyhteisöillä ole lähtökohtaisesti ajallista painetta ryhtyä toimenpiteisiin KKV:n selvitysten

aikana, mikä voi vaikuttaa mielikuvaan valvontatoiminnan tehokkuudesta. Elinkeinoelämän edustajat ovat toistuvasti esittäneet seuraamusmaksujärjestelmän lisäämistä kilpailuneutraliteettisääntelyn seuraamusten osaksi sääntelyn noudattamisen tehostamiseksi.

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta ja markkinaehtoisen toiminnan vaatimus

Kilpailulain kilpailuneutraliteettia koskevaa 4 a lukua sovelletaan vain taloudelliseen toimintaan. Kilpailulain esitöiden mukaan taloudellisen toiminnan käsite on sama kuin EU:n kilpailuoikeudessa, minkä vuoksi sitä on tarkasteltava lähtökohtaisesti EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella. KKV:n kilpailuneutraliteettivalvonta kohdistuu kuitenkin nimenomaisesti sellaiseen taloudelliseen toimintaan, jota harjoitetaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Käytännössä KKV arvioi ensin, onko tietty toiminta taloudellista toimintaa ja sen jälkeen, harjoitetaanko sitä kilpailutilanteessa markkinoilla. Vasta jos nämä molemmat määritelmät täyttyvät, KKV voi puuttua toimintaan, mikäli toiminnasta aiheutuu kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettuja vaikutuksia.

Selvitysraportissa yhdeksi voimassa olevan sääntelyn epäselvyyttä lisääväksi tekijäksi on tunnistettu se, ettei kilpailulaissa ole määritelmää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta. Kilpailulain 30 d §:ssä säädetty kirjanpidon eriyttämisvelvoitteen soveltuminen on kuitenkin sidottu kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan harjoittamiseen. Kuntalain 126 §:ssä ja hyvinvointialuelain 131 §:ssä on käytetty kilpailutilanteesta markkinoilla harjoitettavan toiminnan käsitettä säädettyä siitä, milloin kuntien ja hyvinvointialueiden on yhtiötettävä tietty toimintansa. Kuntalaissa tai hyvinvointialueissa ei kuitenkaan ole varsinaisesti määritelty sitä, mitä kilpailutilanteessa markkinoilla toimimisella tarkoitetaan. Sen sijaan kuntalain 126 §:n 2 momentissa ja hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:n 2 momentissa säädetään siitä, milloin kunnan tai hyvinvointialueen *ei ainakaan* katsota toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla. Määritelmän puuttuminen kilpailulaista on johtanut siihen, että KKV on valvontaratkaisuisaan joutunut hakemaan apua kuntalain sääntelystä ja esitöistä myös tilanteissa, joihin kuntalaki ei sovellu. Selvityksen mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määritelmän sisällyttäminen kilpailulakiin olisi tärkeää oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden kannalta.

Myös KKV katsoo, että lähtökohtana tulisi olla kilpailuneutraliteettisääntelyn yhdenmukainen soveltuminen kaikkiin julkisyhteisöihin ja niiden määräysvallassa oleviin yksiköihin sääntelyn, ja siten myös KKV:n valvonnan, johdonmukaisuuden vuoksi. Kilpailulain sääntelystä poiketen kuntalaissa ja hyvinvointialueesta annetussa laissa on kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa koskevaa sääntelyä. Nykytila on omiaan johtamaan sääntelyn epäselkeyteen ja vaikeuttamaan niin julkisyhteisöjen (muiden kuin kuntien ja hyvinvointialueiden) ja niiden määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden kuin elinkeinonharjoittajienkin kykyä tulkita sääntelyä ja arvioida sitä, millaiseen toimintaan neutraliteettisääntely soveltuu ja mikä toiminta vastaavasti jää soveltamisalan ulkopuolelle.

Kilpailulain 4 a luvun sääntelyssä ei myöskään ole säännöstä markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimuksesta. Kilpailulain 30 a §:ssä kuitenkin säädetään KKV:n toimivallasta puuttua kuntalain 128 §:n tai hyvinvointialuelain 133 §:ssä säädetyn markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa ristiriidassa olevaan menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen. Kuntalain 128 §:ää ja hyvinvointialuelain 133 §:ää velvoittavat kuntia ja hyvinvointialueita varmistamaan hinnoittelun markkinaperusteisuuden silloin, kun kyseessä on kuntalain 127 §:ssä tai hyvinvointialuelain 132 §:ssä säädettyjen yhtiöittämisvelvollisuutta koskevien poikkeusten soveltamisalaan kuuluva tilanne eikä niissä säädetty markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimus siten sovellu

valtion tai julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yksiköiden kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamaan taloudelliseen toimintaan. KKV:lla on kuitenkin toimivalta puuttua myös niiden markkinaehtoisesta poikkeavaan hinnoitteluun 30 a §:ssä tarkoitettuna kilpailua vääristävänä menettelynä. Sääntelyn selkeyttämiseksi kilpailulain sääntelyä olisi perusteltua täydentää tältä osin.

Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus

Eriyttämisvelvollisuutta koskevan 30 d §:n esitöissä (HE 68/2018 vp) todetaan velvoitteen tavoitteena olevan muun muassa kilpailuneutraliteetin valvonnan tehostaminen antamalla KKV:lle kirjanpitoon ja kustannuslaskentaan perustuvaa tietoa sekä toiminnan läpinäkyvyyden lisääminen ja sen myötä kilpailuneutraliteettiongelmien vähentäminen. Eriyttämisvelvollisuuden todettiin esitöissä tehostavan KKV:n valvontaa, koska virasto pystyy tehokkaammin arvioimaan julkisyhteisöjen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan markkinaehtoisuutta ilman perusteettoman työläitä ja hitaita selvityksiä.

Professori Halosen selvityksessä todetaan, ettei eriyttämisvelvollisuus ole toiminut erityisen tehokkaasti. KKV:n kilpailuneutraliteettivalvonnassa on myös havaittu, ettei kirjanpidon eriyttämistä koskeva kilpailulain 30 d §:n sääntely ole nykymuodossaan osoittautunut kaikin osin toimivaksi. KKV:n kuntasektoriin kohdistunut selvitys, KKV:lle tulleet yhteydenotot ja neuvontapyyynnöt sekä KKV:ssa vireillä olleet kilpailuneutraliteettitapaukset ovat antaneet viitteitä siitä, että julkisyhteisöillä on puutteita harjoittamansa toiminnan luonteen määrittämisessä. Näin ollen on KKV:n näkemyksen mukaan todennäköistä, että nykyisin voimassa olevan kilpailulain 30 d §:n perusteella laadittavat erilliset tuloslaskelmat eivät aina anna oikeaa kuvaa kilpailutilanteesta markkinoilla harjoitettavasta toiminnasta. Tällöin myöskään voimassa olevan kirjanpidon eriyttämistä koskevan säännöksen tavoitteet eivät toteudu täysimääräisesti.

KKV:n valvontatoiminta ja priorisointi

KKV:n valvonta-asoiden käsittelyn osalta selvityksessä havaittiin kuluvan paljon aikaa KKV:n toimivaltaisuuden selvittämiseen ja muun muassa sen arviointiin, seuraako menettely tai toiminnan rakenne välittömästi lainsäädännöstä kilpailulain 30 b §:n tarkoittamalla tavalla. Erityisen aikaa vieviä ovat olleet tutkimat, joissa julkisyhteisöllä itsellään on ollut hyvin niukasti tietoa toiminnasta ja joissa on jouduttu tarkastelemaan erityislainsäädännön piiristä tulevien lakisääteisten tehtävien laajuutta.

Selvitysraportissa tuodaan esille KKV:n itsensäkin esittämä uusi priorisointiperuste, jonka nojalla KKV voisi jättää asian tutkimatta, jos viraston tekemän arvion mukaan siltä todennäköisesti puuttuu toimivalta käsitellä asiaa. Voimassa olevan kilpailulain 32 §:n mukaan KKV voi jättää neutraliteettiasian tutkimatta vain, jos ei ole todennäköistä, että kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät. Tutkimatta jättämis päätöksen tehdäkseen KKV:n tulee ensinnäkin tehdä arvio siitä, että julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön toiminnassa on kyse voimassa olevassa kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetusta yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoitetusta taloudellisesta toiminnasta sekä siitä, että tällaisen toiminnan tai rakenteen vaikutukset kilpailuun vaikuttavat vähäisiltä.

Priorisointisäännöstä hyödyntääkseen ja riittävästi perustellun poistopäätöksen laatiakseen KKV:n on käsiteltävä kaikki sille tehtyt toimenpitepyynnöt ja tehtävä usein laajojakin selvityksiä sen arvioimiseksi, onko kyse yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoitetusta taloudellisesta toiminnasta sekä priorisointisäännöksessä tarkoitetusta terveen ja toimivan kilpailun edellytysten kannalta vähämerkityksellisestä menettelystä tai toiminnan

rakenteesta. Voimassa oleva priorisointisäännös on johtanut siihen, että KKV:n on tullut käyttää runsaasti aikaa ja resursseja esimerkiksi julkisyhteisöä koskevan erityislainsäädännön tulkinnaan vain todetakseen, ettei julkisyhteisön harjoittama toiminta ole esimerkiksi luonteeltaan taloudellista tai mahdollisesta taloudellisesta luonteesta huolimatta ole kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettulla tavalla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoitettua toimintaa tai kuntalain 126 §:ssä tarkoitettulla tavalla kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa. KKV:n resurssien epätarkoituksenmukaista kohdentumista voimistaa se, että neutraliteettivalvontaan tehdyt toimenpitepyynnöt ovat monesti laaja-alaisia ja täsmennyttäviä ja koskevat usein toimintaa, joka ei kuulu KKV:n toimivaltaan joko kokonaan tai osittain. Näin on erityisesti tilanteissa, joissa julkisyhteisöä koskeva erityislainsäädäntö on tulkinnanvarainen tai julkisyhteisön tehtävän lakisääteisyys epäselvää.

Koska kilpailulain 32 §:n priorisointisäännöksen soveltaminen on kilpailuneutraliteettitapausten osalta sidottu tarkasteltavana olevan menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutuksiin terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille, ei kilpailuneutraliteettitapauksiin säädetty priorisointiperuste mahdollista täysimääräisesti sitä koskevissa esitöissä tavoitteeksi asetettua KKV:n voimavarojen suuntaamista kaikkein merkittävimpiin asioihin. Säännöksen tarkoituksena on myös ollut antaa KKV:lle laaja harkintavalta yksityiskohtaiseen käsittelyyn otettavien asioiden valinnassa. Tutkimatta jättäminen on kuitenkin mahdollista vain, jos kilpailua vääristävien tai estävien vaikutusten merkittävyyttä ei voida pitää todennäköisenä, mikä käytännössä velvoittaa KKV:n tekemään laajojakin selvityksiä mahdollisten vaikutusten arvioimiseksi. Jotta priorisointiperuste vastaisi paremmin sille asetettuja tavoitteita, tulisi tutkimatta jättämisen olla mahdollistakin myös todennäköisesti puuttuvan toimivallan perusteella.

2.2.2 Tietojenantovelvollisuus

Tietojenantovelvollisuutta koskevaa kilpailulain 33 §:ää muutettiin jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi annetun direktiivin (EU) 2019/1 (ns. ECN+-direktiivi) kansallisen implementoinnin yhteydessä. Muutosten tarkoituksena oli saattaa tietopyyntöjen tekemisen edellytykset vastaamaan ECN+-direktiivin 8 artiklassa säädettyjä edellytyksiä.

Direktiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaan kansallisella kilpailuviranomaisella tulee olla toimivalta lähettää velvoittavia tietopyyntöjä paitsi yrityksille, myös ”muille luonnollisille tai oikeushenkilöille”. Suomen kansallisena kilpailuviranomaisena toimivan Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeus tehdä tietopyyntöjä direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuille yrityksille säädetään kilpailulain 33 §:n 1 momentissa, jonka mukaan elinkeinonharjoittaja, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, hankintayksikkö, kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä ja valtio sekä niiden määräysvallassa olevat yksiköt ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta antamaan salassapitosäännösten estämättä sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitettua yrityskaupan sekä 4 a luvussa tarkoitettua menettelyn, rakenteen ja niiden vaikutusten arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

Direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuille luonnollisille henkilöille tehtävistä säädetään kilpailulain 33 §:n 2 momentissa. Momentin mukaan luonnolliset henkilöt ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston pyynnöstä antamaan salassapitosäännösten estämättä sille tiedot ja asiakirjat, jotka ovat tarpeen kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen selvittämiseksi lukuun ottamatta erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja sekä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja, joista säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta

henkilötietojen käsittelyssä sekä niiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 679/2016 9 ja 10 artiklassa sekä asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisuutta pidettävää kirjeenvaihtoa.

Euroopan komissiolta saadun näkemyksen mukaan voimassa olevan kilpailulain 33 §:n 1 ja 2 momenttien mukainen tietojenantovelvollisuus ei kuitenkaan kata direktiivin 8 artiklassa määriteltäviä ”muuta oikeushenkilöitä”, jotka eivät ole elinkeinonharjoittajia eivätkä viranomaisia. Tämän puutteen korjaamiseksi kilpailulain 33 §:n 1 momenttiin on tarpeen lisätä säännös, jonka mukaan myös muut oikeushenkilöt kuuluvat momentissa säädetyn tietojenantovelvollisuuden piiriin.

2.2.3 Muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketoimissa toimitettavat tarkastukset

Voimassa olevan kilpailulain 42 §:n 4 momentin mukaan markkinaoikeus voi päättää kilpailulain 36 §:n 3 momentissa tarkoitettua luvan myöntämisestä ilman asianosaisten elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän kuulemista. Kilpailulain 36 §:n 3 momentti koskee Euroopan komission toimivaltaa määrätä kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 21 artiklan mukaisesti tarkastus tehtäväksi myös muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketoimissa. Voimassa olevan lain 42 §:n 4 momentti ei siten viittaa muihin lain 36 §:n perusteella toteutettaviin tarkastuksiin muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketoimissa.

Kilpailulakia koskevan hallituksen esityksen (HE 88/2010 vp) säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lain 42 § on sama kuin kilpailulakia edeltäneen kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) 15 §. Kyseisen 15 §:n 4 momenttia säädettäessä lain esitöissä HE 11/2004 vp todettiin, että poikkeus asianosaisten kuulemisesta on välttämätön tarkastusten tarkoituksen ja tehokkuuden turvaamiseksi. Momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että asianosaisten kuulemisesta poikkeaminen on perusteltua, koska yllätystarkastuksen tavoitteena on löytää sellaisia asiakirjoja ja muita todisteita, jotka elinkeinonharjoittaja haluaa pitää salassa kilpailuviranomaisilta. Jos asianosaista elinkeinonharjoittajaa kuultaisiin markkinaoikeudessa ennen tarkastusvaltuutuksen antamista, toimisi kutsu kuultavaksi varoituksena elinkeinonharjoittajalle ja elinkeinonharjoittaja voisi tuhota mahdollisen todistusaineiston.

Kilpailulain säätämisen yhteydessä myös silloisen Kilpailuviraston virkamiehille annettiin oikeus tarkastuksen toimittamiseen muualla kuin elinkeinonharjoittajan liiketoimissa (kilpailulain 36 §:n 1 momentti). Hallituksen esityksen HE 88/2010 vp 36 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan kyseinen tarkastusvaltuutus vastaa 36 §:n 2 momentissa tarkoitettua Euroopan komission tarkastusvaltuutta.

Yhteistyöstä kilpailuasioissa tehdyn pohjoismaisen sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä (HE 193/2017 vp) 36 §:ään lisättiin vielä uusi 2 momentti, jolla säädettiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehen oikeudesta toimittaa tarkastus muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketoimissa yhteistyöstä kilpailuasioissa tehdyn pohjoismaisen sopimuksen määräysten mukaisesti.

ECN+-direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä 36 §:ään lisättiin edelleen uusi 4 momentti, jolla säädettiin direktiivin 24 artiklan edellyttämällä tavalla Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehen oikeudesta toimittaa toisen jäsenvaltion kilpailuviranomaisen pyynnöstä tarkastus muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketoimissa sen selvittämiseksi, onko elinkeinonharjoittaja

tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä rikkonut Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101 tai 102 artiklaa, jättänyt noudattamatta toisen jäsenvaltion kilpailuviranomaisen kiello-, korjaustoimenpide- tai sitoumuspäätöstä taikka väliaikaismääräystä tai jättänyt noudattamatta liiketiloissa suoritettavia tarkastuksia, kuulemisia tai tietopyyntöjä koskevia toisen jäsenvaltion menettelysääntöjä.

Kilpailulain säätämisen sekä uusien 2 ja 4 momenttien lisäämisen yhteydessä ei ole tehty tarvittavaa muutosta 42 §:n 4 momenttiin siten, että se kattaisi kaikki lain 36 §:ssä tarkoitetut muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa tehtävien tarkastusten tilanteet. Kilpailulain 36 §:n 1, 2 ja 4 momenteissa säädettyjen KKV:n tarkastusoikeuksien tehokas hyödyntäminen edellyttää, että markkinaoikeus voi päättää tarkastusluvan myöntämisestä elinkeinonharjoittajaa kuulematta. Nykyisellään 4 momentti kuitenkin viittaa vain 36 §:n 3 momentissa mainittuihin Euroopan komission määräämiin muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa tehtäviin tarkastuksiin. Puutteen korjaamiseksi kilpailulain 42 §:n 4 momentissa oleva viittaus 36 §:n 3 momenttiin tulisi muuttaa viittaukseksi 36 §:n 5 momenttiin.

3 Tavoitteet

3.1 Kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely

Itsearviointi- ja dokumentointivelvoite

Kilpailulakiin esitettävän itsearviointivelvoitteen tavoitteena on lisätä julkisyhteisöjen oman toimintansa arviointia ja tietoisuutta toimintansa luonteesta sekä mahdollisista kilpailuneutraliteettiin liittyvistä vaikutuksista. Julkisyhteisöjen omaa toimintaansa koskevan tietoisuuden lisääntymisen takia myös kilpailuneutraliteettiongelmien syntymisen riski pienentyisi.

Itsearviointivelvoitteen ja sen dokumentoinnin tavoitteena on myös tehostaa KKV:n kilpailuneutraliteettivalvontaa parantamalla KKV:n käytössä olevia lähtötietoja neutraliteettitapausten selvittämisessä. Itsearviointia koskevan dokumentoinnin avulla KKV saisi huomattavasti nopeammin käsityksen siitä, mistä arvioitavassa toiminnassa on kyse ja miltä osin siihen voi liittyä mahdollisia kilpailuneutraliteettia vääristäviä vaikutuksia. Nykytilanteessa KKV:n on usein aloitettava selvityksensä ilman minkäänlaisia taustatietoja, minkä vuoksi selvityksissä kuulu huomattavasti aikaa niiden hankkimiseen.

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta ja markkinaehtoisen toiminnan vaatimus

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa sekä markkinaehtoista toimintaa koskevien säännösten lisäämisellä kilpailulakiin tavoitellaan kilpailulain neutraliteettisääntelyn selkeyttämistä ja eri velvoitteiden soveltamisalojen yhdenmukaisuutta suhteessa eri julkisyhteisöihin. Voimassa olevassa kilpailulaissa ei ole lainkaan sääntelyä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta, kun taas kuntalaissa ja hyvinvointialueesta annetussa laissa on asiaa koskevaa sääntelyä. Tämän vuoksi valtio ja sen määräysvallassa olevat yksiköt sekä KKV ovat toisinaan joutuneet turvautumaan kyseisistä laeista löytyviin säännöksiin ja niiden esitöihin arvioidessaan harjoittamaansa toimintaa. Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta on kuitenkin keskeinen kilpailulain neutraliteettisäännösten soveltamisalaa määrittelevä käsite, minkä vuoksi sitä koskevien säännösten lisääminen kilpailulakiin parantaisi kilpailulain sääntelyn informatiivisuutta ja selkeyttä.

Kilpailulaissa ei myöskään ole kilpailullisen toiminnan markkinaehtoista hinnoittelua koskevaa sääntelyä toisin kuin kuntalaissa ja hyvinvointialueesta annetussa laissa. Kilpailulaissa kuitenkin viitataan kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain sääntelyiden vastaiseen menettelyyn, mutta valtion ja sen määräysvallassa olevien yksiköiden osalta kilpailulaissa ei ole mainintaa markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimuksesta. Markkinaehdoista poikkeavaan hinnoitteluun on kuitenkin mahdollista puuttua kilpailulain 30 a §:n perusteella, koska sitä voidaan pitää pykälässä tarkoitettuna kilpailua vääristävänä tai estävänä menettelynä. Lisäksi kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain säännökset koskevat vain tilanteita, joissa on kyse yhtiöittämisvelvollisuuteen säädettyistä poikkeustilanteista. Kilpailulain 30 a §:n sääntelyn nojalla on kuitenkin mahdollista puuttua myös muissa tilanteissa ilmeneviin markkinaehdoista hinnoittelusta poikkeaviin menettelyihin sekä muihin kilpailua vääristäviin menettelyihin ja toiminnan rakenteisiin.

Kilpailulain 30 a §:n esitöiden mukaan kilpailua vääristävällä tai estävällä menettelyllä tarkoitetaan hinnoittelua laajemmin kaikkia sellaisia toimintatapoja, joiden seurauksena kilpailu ei ole tasapuolista julkisen ja yksityisen sektorin elinkeinotoiminnan välillä. Kiellettyä menettelyä voi olla 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. Esimerkkinä mainitaan muun muassa sellaiset julkisesti omistetun yksikön saamat edut, jotka johtuvat julkisomistajan tarjoamasta edullisesta rahoituksesta tai kaupallisen ja muun toiminnan välisestä ristisubventiosta. Kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi lähtökohta tulee siten olla se, että kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa harjoitettaessa tulee varmistua siitä, että toiminta on järjestetty markkinaehdoista tai siten, ettei se muutoin estä tai vääristä kilpailua markkinoilla.

Voimassa olevista kuntalain 128 §:stä ja hyvinvointialuelain 133 §:stä poiketen kilpailulakiin ehdotetaan lisättäväksi markkinaehtoisen toiminnan vaatimus pelkän markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimuksen sijaan. Vaatimuksella toiminnan markkinaehtoisuudesta tuotaisiin nykyistä selvemmin esiin se, että yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa kilpailevan toiminnan tulee lähtökohtaisesti olla kokonaisuudessaan markkinaehdoista. Voimassa olevat kuntalain 128 § ja hyvinvointialuelain 133 § edellyttävät varmistamaan hinnoittelun markkinaehtoisuuden vain niissä tilanteissa, joissa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan soveltuu jokin kuntalain 126 §:n tai hyvinvointialuelain 132 §:n yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeusperuste.

Markkinaehdoista toimimisella tarkoitetaan sitä, että julkisyhteisö tekee liiketoimintaa koskevat ratkaisut vastaavin perustein ja edellytyksin kuin yksityinenkin elinkeinonharjoittaja vastaavissa olosuhteissa tekisi. Keskeisin markkinaehdoista toimintaa ohjaava tavoite on pyrkimys pidemmällä aikavälillä kannattavaan liiketoimintaan. Tämä tavoite ohjaa päätöksentekoa esimerkiksi tuotanto- ja investointipäätöksissä sekä rahoitus- ja hinnoitteluratkaisuissa. Asiaa koskevan sääntelyn lisääminen kilpailulakiin toisi selkeämmin esiin sen, että kaikkien kilpailulain 4 a luvun soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden tulee kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittaessaan varmistua siitä, että niiden toiminta on järjestetty markkinaehdoista tai siten, ettei se estä tai vääristä kilpailua markkinoilla.

Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus

Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuuden täydentämisen osalta esityksellä pyritään tehostamaan velvoitteen toimivuutta ja sen tavoitteiden saavuttamista nykyistä paremmin. Sekä professori Halosen selvityksessä että KKV:n kilpailuneutraliteettivalvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella on oletettavaa, että julkisyhteisöillä on puutteita harjoittamansa toiminnan luonteen

määrittämisessä, minkä vuoksi myöskään eriyttämismahdollisuudelle asetetut tavoitteet eivät toteudu täysimääräisesti.

Tavoitteen toteuttamiseksi 30 d §:ään lisättäisiin uusi velvoite esittää tilikausikohtaisen tuloslaskelman lisätietona selkeä kuvaus siitä kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta, josta eriytetty tuloslaskelma on laadittu. Säännöksessä tarkoitettuun kilpailutilanteesta markkinoilla harjoitettavan taloudellisen toiminnan kuvaukseen tulisi sisällyttää vähintään tiedot siitä, millaisesta toiminnasta on kyse, eli mitä palveluja tarjotaan ja kenelle palveluja myydään. Tietoa siitä, kenelle palveluja myydään ei tulisi eritellä asiakaskohtaisesti, vaan asiakasryhmittäin siten, että kuvauksesta ilmenee, onko palveluja myyty esimerkiksi kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille, ulkopuolisille tahoille vai onko osallistuttu tarjouskilpailuun.

Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

Kilpailulain 32 §:n priorisointisäännöksen muutoksen tavoitteena on, että KKV voisi nykyistä paremmin kohdentaa neutraliteettiin liittyvät rajalliset valvontaresurssinsa selkeästi kilpailluilla markkinoilla tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan. Pykälän 2 momentin 4 kohta esitetään muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin jatkossa KKV:n toimivallasta poistaa neutraliteettiasia käsittelystä, jos ei olisi todennäköistä, että julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön toiminnassa olisi kyse neutraliteettisääntelyn soveltamisalaan kuuluvasta kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta. Voimassa olevassa 2 momentin 4 kohdassa säädetty priorisointiperuste yhdistettäisiin voimassa olevaan 2 momentin 5 kohtaan.

3.2 Tietojenantovelvollisuutta koskeva sääntely

Tietojenantovelvollisuutta koskevaan kilpailulain 33 §:ään esitettävien muutosten tavoitteena on ensinnäkin saattaa kilpailulain sääntely vastaamaan ECN+-direktiivin määräyksiä. Euroopan komission näkemyksen mukaan pykälässä tulisi mainita myös *muut oikeushenkilöt*, jotta kilpailulain sääntelyn voitaisiin katsoa täyttävän ECN+-direktiivin 8 artiklassa säädetty kansallisten kilpailuviranomaisten tietojensaantioikeuksia koskevat määräykset.

Toiseksi 33 §:n 1 momentin sanamuotoa esitetään muutettavaksi siten, että momentissa käytettäisiin jatkossa muotoilua KKV:n *pyynnöstä* voimassa olevassa laissa käytetyn KKV:n *kehotuksen* sijaan. Viranomaisen esittämään pyyntöön viittaaminen osoittaisi kehotukseen viittamista selkeämmin tietojenantovelvollisuuden syntyvän nimenomaisen pyynnön perusteella. Muutos olisi luonteeltaan tekninen eikä sillä olisi vaikuttaisi momentin sisältöön tai tulkintaan.

3.3 Muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa toimitettavat tarkastukset

Muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa toimitettavia tarkastuksia koskevan kilpailulain sääntelyn osalta esityksen tavoitteena on saattaa kilpailulain sääntely vastaamaan sen tavoitetta mahdollistaa yllätystarkastusten tavoitteiden onnistuminen. Tavoitteen saavuttamiseksi kilpailulain 42 §:n sääntelyä esitetään muutettavaksi siten, että pykälän 4 momentin säännös kattaa Euroopan komission määräyksestä toimitettavien tarkastusten lisäksi muutkin kilpailulain 36 §:ssä säädettyjen tarkastusten tilanteet.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksellä esitetään muutettavaksi kilpailulakia. Muutosten pääasiallisena tarkoituksena on selkeyttää kilpailuneutraliteettiin liittyvää sääntelyä sekä tehostaa kilpailuneutraliteetin toteutumista ja edistää KKV:n mahdollisuuksia harjoittaa kilpailuneutraliteettivalvontaa. Kilpailuneutraliteettisääntelyyn liittyvät muutokset koskevat itsearviointi- ja dokumentointivelvoitetta, kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa ja markkinaehtoisen toiminnan vaatimusta, kirjanpidon eriyttämistä koskevaa velvollisuutta sekä uutta priorisointiperustetta todennäköisen toimivallan puuttumisen perusteella. Itsearviointi- ja dokumentointivelvoitetta sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa ja markkinaehtoisen toiminnan vaatimusta koskevat sääntelyt lisättäisiin kilpailuneutraliteettia koskevaan kilpailulain 4 a lukuun. Uusien säännösten lisäämisen yhteydessä joitain voimassa olevan 4 a luvun säännöksiä muutettaisiin ja yhdistettäisiin sääntelyn selkeyttämiseksi. Uusi kilpailuneutraliteettisääntelyyn liittyvä priorisointiperuste lisättäisiin asioiden tärkeysjärjestystä ja tutkimatta jättämistä koskevaan kilpailulain 32 §:ään.

Kilpailuneutraliteettiin liittyvien muutosten lisäksi kilpailulakiin esitetään tehtäväksi säädöshuoltona kaksi muutosta, joista ensimmäinen liittyy tilanteisiin, joissa markkinaoikeudelta haetaan lupaa toimittaa tarkastus muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa. Muutos koskee kilpailulain 42 §:ää. Toinen muutos täydentäisi kilpailulain tietojenantovelvollisuutta koskevaa 33 §:ää siten, että pykälän sääntely täyttää direktiivin (EU) 2019/1 asettamat vaatimukset. Lisäksi 33 §:n 1 momentin sanamuotoon tehtäisiin teknisluonteinen muutos, jolla momentissa nykyisin säädetty tietojenantovelvollisuuden edellytyksenä oleva KKV:n kehoitus muutettaisiin KKV:n pyynnöksi. Viimeksi mainittu momentin sanamuotoa koskeva teknisluonteinen muutos ei vaikuttaisi säännöksen sisältöön tai soveltamisalaan.

4.1.1 Kilpailuneutraliteettia koskevat ehdotukset

Itsearviointi- ja dokumentointivelvoite

Voimassa olevaa kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntelyä esitetään täydennettäväksi julkisyhteisöille ja niiden määräysvaltaan kuuluville yksiköille asetettavalla itsearviointi- ja dokumentointivelvoitteella. Kilpailulain neutraliteettisäännösten lisäämistä koskevissa esitöissä (HE 40/2013 vp. s. 23) todetaan, että 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. KKV:n valvontatoiminnassa tehtyjen havaintojen mukaan voimassa olevan lain esitöissä lausutut tavoitteet eivät toteudu lainsäätäjän tavoittelemalla tavalla. Itsearviointivelvoitteen säätämällä päästäisiin lähemmäs lainsäätäjän tarkoittamaa tavoitetilaa, sillä se sekä tehostaisi valvontaa että velvoittaisi julkisyhteisöt ja niiden määräysvallassa olevat yksiköt arvioimaan harjoittamaansa kilpailullista toimintaa entistä huolellisemmin.

Sekä työ- ja elinkeinoministeriö että KKV ovat arvioineet velvoitteen säätämisen olevan olennaisin keino vahvistaa kilpailuneutraliteettia. Velvoitteen säätämällä vastattaisiin professori Halosen selvitysraportissa havaittuun ongelmaan siitä, ettei julkisyhteisöillä ole juurikaan

dokumentaatiota oman toimintansa luonteesta, eri palvelutyypeistä, kustannusrakenteesta tai hinnoittelusta. Myös KKV:n neutraliteettivalvonnassa tekemien havaintojen mukaan nykysääntely ei vaikuta riittävässä määrin kannustavan julkisyhteisöjä ja niiden määräysvaltaan kuuluvia yksiköitä arvioimaan oman toimintansa yhteensopivuutta kilpailuneutraliteettisäännösten kanssa, minkä vuoksi itsearviointivelvoitteesta säätäminen on tarpeen.

Velvoitteen lisättäisiin julkisyhteisöjen tietoisuutta oman toimintansa luonteesta ja vähentämään riskejä kilpailuneutraliteettiongelmiin muodostumisesta sekä merkittävästi tehostettaisiin KKV:n mahdollisuuksia suorittaa kilpailuneutraliteettivalvontaa. Velvoitteen ansiosta KKV:n ei tarvitsisi tutkimisissaan aloittaa asioiden selvittämistä ilman minkäänlaisia taustatietoja, vaan kilpailuneutraliteettiasian selvitystyön alussa virasto voisi pyytää selvityksen kohdetta toimittamaan itsearviointin dokumentoinnin. Velvoitteen soveltamisala vastaisi kilpailuneutraliteettisääntelyn yleistä soveltamisalaa, eli sitä sovellettaisiin vain kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittaviin julkisyhteisöihin ja niiden määräysvaltaan kuuluihin yksiköihin. Lisäksi kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta, jonka liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa, rajautuisi velvoitteen soveltamisalan ulkopuolelle. Velvoite ei muodostaisi uutta jatkuvaa raportointivelvollisuutta, sillä itsearviointista laadittu dokumentaatio tulisi toimittaa KKV:lle ainoastaan KKV:n esittämän pyynnön perusteella.

Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus

KKV:n kilpailuneutraliteettivalvonnan tehostamiseksi kirjanpidon eriyttämistä koskevaan kilpailulain 30 d §:ään esitetään lisättäväksi säännös, jonka mukaan pykälän nojalla laadittavan tilikausikohtaisen tuloslaskelman lisätietona on esitettävä selkeä kuvaus siitä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta, josta tilikausikohtainen tuloslaskelma on laadittu.

Kilpailuneutraliteettivalvonnan tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisen kohdentumisen kannalta on voitava arvioida, mitä toimintaa 30 d §:n nojalla eriytetty laskelma koskee ja kuvaako laskelma tosiasiasa yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoitettavaa toimintaa. Kuvaus kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavasta taloudellisesta toiminnasta osana tuloslaskelman tietoja mahdollistaisi tämän arvioinnin ja toteuttaisi paremmin kirjanpidon eriyttämistä koskevan 30 d §:n säätämisen taustalla olevia tavoitteita. Velvoite kuvauksen laatimiseen velvoittaisi julkisyhteisöt nykyistä suurempaan huolellisuuteen kilpailullisen toiminnan ja muun toiminnan tunnistamisessa sekä näiden toimintojen tuottojen ja kustannusten erottelemisessa ja kilpailullisen toiminnan markkinaehtoisuuden arvioinnissa.

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta ja markkinaehtoisuuden vaatimus

Kilpailulain 4 a luvun säännöksiin esitetään lisättäväksi säännökset kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta ja markkinaehtoisuuden vaatimuksesta. Säännösten lisääminen parantaisi oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta, sillä säännösten sisällyttäminen kaikkia taloudellista toimintaa harjoittaviin tahoihin sovellettavaan kilpailulakiin tarkoittaisi sitä, ettei julkisyhteisöjen ja myöskään KKV:n tarvitsisi tukeutua muista laeista löytyviin sääntelyihin ja niiden esitöihin löytääkseen tulkinta-apua sen suhteen, milloin toiminnan katsotaan tapahtuvan kilpailutilanteessa markkinoilla. Lisäksi muutoksella olisi myönteinen vaikutus tietoisuuteen neutraliteettisääntelyn kokonaisuudesta ja sen sisällöstä, kun keskeinen sääntely olisi nykyistä vahvemmin koottu kilpailulakiin. Muutos olisi myönteinen myös sääntelyn selkeyden näkökulmasta, koska muutos selventäisi lain soveltamisalaa ja toiminnalle asetettuja vaatimuksia myös valtion ja sen määräysvallassa olevien yksiköiden osalta.

Voimassa olevista kuntalain 128 §:stä ja hyvinvointialuelain 133 §:stä poiketen kilpailulaissa säädettäisiin markkinaehtoisien toiminnan vaatimuksesta pelkän markkinaehtoisin hinnoittelun vaatimuksen sijaan. Vaatimuksella toiminnan markkinaehtoisuudesta tuotaisiin nykyistä selvemmin esiin se, että yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa kilpailevan toiminnan tulee lähtökohtaisesti olla kokonaisuudessaan markkinaehtoista. Voimassa olevat kuntalain 128 § ja hyvinvointialuelain 133 § edellyttävät varmistamaan hinnoittelun markkinaehtoisuuden vain niissä tilanteissa, joissa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan soveltuu jokin kuntalain 126 §:n tai hyvinvointialuelain 132 §:n yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeusperuste.

Markkinaehtoisesti toimimisella tarkoitetaan sitä, että julkisyhteisö tekee liiketoimintaa koskevat ratkaisut vastaavin perustein ja edellytyksin kuin yksityinenkin elinkeinonharjoittaja vastaavissa olosuhteissa tekisi. Keskeisin markkinaehtoista toimintaa ohjaava tavoite on pyrkimys pidemmällä aikavälillä kannattavaan liiketoimintaan. Tämä tavoite ohjaa päätöksentekoa esimerkiksi tuotanto- ja investointipäätöksissä sekä rahoitus- ja hinnoitteluratkaisuissa.

Kilpailullisten hyödykkeiden hinnoittelussa tulisi huomioida kilpailullisesta toiminnasta saadut tulot ja tuottamisesta aiheutuvat kulut, mukaan lukien kilpailulliseen toimintaan kohdistuvat kiinteät kulut ja investointikulut, sekä kohtuullinen tuotto kilpailulliseen toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Markkinaehtoinen hintataso vastaisi siten sitä hintatasoa, jonka suuruiseksi yksityinen toimija hinnoittelisi vastaavat palvelut. Rahoitustoimenpiteiden osalta markkinaehtoisesti toimiminen tarkoittaisi vastaavasti sitä, ettei julkisyhteisö saisi tukea määräysvallassaan olevaa yksikköään sellaisessa laajuudessa, johon tavanomainen markkinaehtoisesti toimiva sijoittaja ei olisi valmis ryhtymään.

Kilpailulain kilpailuneutraliteettia koskevaan 4 a luvun sääntelyyn tehtävistä lisäyksistä huolimatta kunta- ja hyvinvointialuelaeissa säilyisi jatkossakin tarkemmat säännökset niiden toiminnasta kilpailutilanteissa markkinoilla sekä yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeustilanteista ja niissä sovellettavasta markkinaehtoisin hinnoittelun vaatimuksesta.

Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

Kilpailulain 32 §:n priorisointisääntelyä täydennettäisiin siten, että KKV voisi poistaa neutraliteettiasian käsittelystä myös sillä perusteella, ettei ole todennäköistä, että julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön toiminnassa olisi kyse kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta.

Esitettävän muutoksen johdosta 32 §:n sääntely vastaisi kilpailuneutraliteettitapausten osalta enemmän muita kilpailunrajoituksia koskevaa priorisointisääntelyä. Voimassa olevassa kilpailunrajoitusten ja kilpailuneutraliteettitapausten priorisointisääntelyssä erona on se, että kilpailunrajoitusten osalta KKV voi voimassa olevan 32 §:n 2 momentin mukaan jättää asian käsittelemättä, jos 1) ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on 5 tai 7 §:ssä taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus; 2) kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilystä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana; tai 3) ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus vaikuttaisi merkittävästi terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin. Kilpailuneutraliteettitapausten osalta asian jättäminen tutkimatta on 32 §:n 2 momentin mukaan mahdollista vain silloin, jos 1) toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton, tai 2) ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät.

Kilpailuneutraliteettiasian tutkimatta jättämistä koskevan päätöksen tehdäkseen KKV:n on usein tehtävä laajojakin selvityksiä sen arvioimiseksi, onko kyse yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoitetusta taloudellisesta toiminnasta sekä priorisointisäännöksessä tarkoitettusta terveen ja toimivan kilpailun edellytysten kannalta vähämerkityksellisestä menettelystä tai toiminnan rakenteesta. Voimassa oleva priorisointisäännös on johtanut siihen, että KKV:n pitää käyttää runsaasti aikaa ja resursseja esimerkiksi julkisyhteisöä koskevan erityislainsäädännön tulkintaan vain todetakseen, ettei julkisyhteisön harjoittama toiminta ole esimerkiksi luonteeltaan taloudellista tai mahdollisesta taloudellisesta luonteesta huolimatta ole kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettulla tavalla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoitettua toimintaa tai kuntalain 126 §:ssä tarkoitettulla tavalla kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa. Koska tutkimatta jättämistä koskevan päätöksen tekeminen kilpailuneutraliteettiasioissa edellyttää voimassa olevan sääntelyn mukaan aina kilpailuvaikutusten vähäisyyden osoittamista ja siten laajojakin selvityksiä, ei priorisointisääntely ole onnistunut täysimääräisesti täyttämään sille asetettua tavoitetta mahdollistaa KKV:n voimavarojen suuntaaminen kaikkein merkittävimpiin kilpailuneutraliteettiasioihin ja antaa KKV:lle laaja harkintavalta yksityiskohtaiseen käsittelyyn otettavien asioiden valinnassa. Priorisointisäännöksen laajentaminen esitetyllä tavalla on perusteltua, jotta priorisointisäännös täyttäisi paremmin sille asetetut tavoitteet ja KKV:n valvontaresurssit voitaisiin kohdentaa tarkoituksenmukaisemmalla tavalla sellaiseen toimintaan, joka tapahtuu selvästi kilpailluilla markkinoilla.

4.1.2 Tietojenantovelvollisuus

Kilpailulain 33 §:ään esitetään tehtäväksi muutos, joka korjaisi pykälän sääntelyssä tällä hetkellä olevan tietopyyntöjen mahdollisia kohteita koskevan puutteen. Voimassa olevan pykälän sanamuoto ei mahdollista tietopyyntöjen kohdistamista ECN+-direktiivin 8 artiklan edellyttämällä tavalla ”muihin oikeushenkilöihin”, kuten esimerkiksi kansalaisjärjestöihin. Kilpailulain 33 §:n muuttaminen perustuu siten direktiivin määräysten voimaansaattamiseen.

Direktiivin edellyttämä muutos toteutettaisiin lisäämällä kilpailulain 33 §:n 2 momenttiin säännös, joka velvoittaisi myös muut kuin voimassa olevassa 2 momentissa luetellut oikeushenkilöt antamaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston pyynnöstä ja salassapitosäännösten estämättä sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen selvittämiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

ECN+-direktiiviin perustuvan muutoksen lisäksi 33 §:n 1 momentin sanamuotoa muutettaisiin siten, että tietojenantovelvollisuuden edellytyksenä olisi jatkossa KKV:n pyyntö voimassa olevassa muotoilussa käytetyn KKV:n kehotuksen sijaan. Pyyntöön viittaaminen osoittaisi kehoituksen viittaamista selkeämmin tietojenantovelvollisuuden syntyvän viranomaisen esittämän nimenomaisen pyynnön perusteella. Muutos olisi luonteeltaan tekninen eikä sillä olisi vaikutusta momentin sisältöön tai tulkintaan.

4.1.3 Muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa toimitettavat tarkastukset

Kilpailulain 42 §:n 4 momentissa oleva virheellinen viittaus kilpailulain 36 §:n 3 momenttiin esitetään muutettavaksi viittaukseksi 36 §:n 5 momenttiin. Muutos on tarpeen sen varmistamiseksi, että 42 §:n 4 momentissa säädetty markkinaoikeuden mahdollisuus päättää 36 §:n nojalla suoritettavia tarkastuksia varten vaadittavan etukäteisluvan myöntämisestä ilman asianomaisen elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän kuulemista olisi

mahdollista kaikkien 36 §:ssä tarkoitettujen tarkastusten osalta. Tällä hetkellä 42 §:n 4 momentissa viitataan vain 36 §:n 3 momentissa säädettyihin Euroopan komission määräämiin tarkastuksiin. Voimassa olevan lain 42 §:n 4 momentti ei siten viittaa muihin lain 36 §:n perusteella toteutettaviin tarkastuksiin muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa. Sääntelyn tarkoituksena on kuitenkin antaa markkinaoikeudelle mahdollisuus päättää tarkastusta varten tarvittavan etukäteisluvan myöntämisestä ilman asianosaisen elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän kuulemista myös muiden 36 §:n perusteella muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa toteutettavien tarkastusten osalta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset julkisyhteisöihin ja niiden määräysvallassa oleviin yksiköihin

Itsearviointivelvollisuudesta ja sitä koskevan kirjallisen dokumentoinnin laatimisesta ei arvioida aiheutuvan merkittävää lisätyötä tai hallinnollisia kustannuksia, koska kirjallinen dokumentointi tarkoittaisi jo voimassa olevan lain velvoittaman julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden oman toiminnan arvioinnin saattamista kirjalliseen muotoon. Velvollisuudella voitaisiin tehokkaasti ennaltaehkäistä kilpailuneutraliteettiongelmien syntymistä, sillä ehdotettu säännös velvoittaisi julkisyhteisöt ja niiden määräysvallassa olevat yksiköt ennistä suurempaan huolellisuuteen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan tunnistamisessa ja sen kilpailuneutraliteettisäännösten mukaisuuden, kuten markkinaehtoisuuden, arvioinnissa. Näin ollen itsearviointivelvollisuus vähentäisi kilpailua vääristävää toimintaa sekä verovarojen valumista kannattamattoman liiketoiminnan tukemiseen. Itsearviointivelvoitteesta säättämällä voidaan arvioida olevan sekä kilpailuneutraliteettia parantava vaikutus valvonnan tehostumisen myötä että kilpailuneutraliteettiongelmia ennalta ehkäisevä vaikutus julkisten yksiköiden oman toimintansa arviontiin kohdistuvan suuremman huolellisuuden seurauksena.

Velvoitteella edellytettävä kirjallisen arvioinnin laatimisesta saattaa aiheutua lieviä hallinnollisia kustannuksia sen soveltamisalaan kuuluville toimijoille, eli kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittaville kunnille, kuntayhtymille, hyvinvointialueille, hyvinvointiyhtymille, valtiolle ja niiden määräysvaltaan kuuluville yksiköille. Mahdollisesti aiheutuvien kustannusten arvioidaan olevan pääsääntöisesti kertaluonteisia ja ne aiheutuisivat tietojen kokoamisesta uuteen kirjalliseen muotoon ensimmäisen kerran velvoitteen voimaantulon jälkeen. Kirjallisen itsearvioinnin ensimmäisen laatimiskerran jälkeen tapahtuvasta tilikausittaisesta päivittämisestä seuraavien toistuvien kustannusten arvioidaan olevan ensimmäisestä laatimiskerrasta aiheutuvia vähäisempiä. Kustannusten määrää rajoittaa osaltaan myös se, että ehdotettavaa itsearviointia ei ole sidottu määrämuotoon, jolloin arvioinnin toteuttaminen ja arviointidokumentin laatiminen ei vaadi esimerkiksi järjestelmämuutoksia tai erilaisten tietojärjestelmien yhteensopivuuden varmistamista. Dokumentoitua itsearviointia ei myöskään tarvitsisi säännöllisesti raportoida tai toimittaa mihinkään, joten velvoitteesta ei aiheudu vastaavia kustannuksia kuin toistuvista raportointivelvollisuuksista.

Velvoitteen noudattamisesta seuraavien kustannusten määrää rajoittaa edelleen myös se, että velvoite koskisi ainoastaan sellaisia julkisyhteisöjä ja niiden määräysvaltaan kuuluvia yksiköitä, jotka harjoittavat kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Velvoitteen soveltamisalaan kuuluvaan toimintaan kohdistuu jo voimassa olevan sääntelyn nojalla dokumentointi- ja raportointivelvoitteita, kuten voimassa olevan kilpailulain 30 d §:n mukainen kirjanpidon eriyttäminen sekä kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien velvollisuus raportoida kilpailullisen toiminnan tuloslaskelmat Valtiokonttorin Kuntien ja

hyvinvointialueiden taloustietopalveluun. Voimassa olevien velvoitteiden täyttämiseksi niiden piiriin kuuluvien toimijoiden täytyy pystyä tunnistamaan velvoitteiden piiriin kuuluva kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta, mikä edellyttää harjoitettujen toimintojen arvioimista. Jo voimassa olevan sääntelyn edellyttämä oman toiminnan arviointi vähentää itsearviointivelvollisuudesta aiheutuvan työn määrää.

Kilpailulliseen toimintaan kohdistuvien kirjanpidon eriyttämiseen liittyvien dokumentointi- ja raportointivelvoitteiden lisäksi voimassa oleva sääntely edellyttää tietyissä tilanteissa toiminnan luonteen ja markkinaehtoisuuden arviointia. Kuntalain 126 §:ssä ja hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:ssä säädettyjen yhtiöittämisvelvollisuuksien sekä niitä koskevien poikkeusten soveltumisen arviointi edellyttää sen arvioimista, harjoitetaanko toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Esimerkkeinä markkinaehtoisuuden arviointiin velvoittavista säännöksistä ovat kuntalain 128 §:ssä ja hyvinvointialueesta annetun lain 133 §:ssä säädetyt markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimukset. Myös EU:n valtioneuvoston päätös edellyttää jo nykyisin julkisyhteisöjä arvioimaan toimintaansa sen varmistamiseksi, ettei esimerkiksi tytäryhtiöiden pääomittaminen tai muu rahoittaminen sisällä kiellettyä tai sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea.

Itsearviointivelvoitteen säätämisen myötä se arviointi, joka jo nyt tulisi voimassa olevaa sääntelyä noudattaakseen olla tehtynä, täytyisi laatia kirjallisessa muodossa. Lisäksi itsearvioinnin laatimista koskevalle velvoitteelle esitettävän 40 000 euron kilpailullisen toiminnan vuosittaisen liikevaihdon raja-arvon voidaan olettaa vähentävän velvoitteen noudattamisesta muodostuvia hallinnollisia kustannuksia, koska pienimuotoisen kilpailullisen toiminnan harjoittaminen rajautuisi itsearviointivelvoitteen ulkopuolelle. Vastaava 40 000 euron raja-arvo koskee voimassa olevaa kilpailulain 30 d §:ssä säädettyä kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta.

Velvoitteesta seuraavien kustannusten arvioinnissa merkityksellistä on myös se, että KKV:lta saatujen arvioiden mukaan ainakin kunnilla vaikuttaisi olevan hyvät valmiudet esittää kilpailullista toimintaa koskevia tietoja. Kuntien Valtiokonttorille raportoimien kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa koskevien tietojen perusteella osa pienistä kunnista (5 000 asukasta tai alle) esittää jo nyt tilinpäätöksessään kilpailullista toimintaa koskevan kuvauksen. Kilpailullista toimintaa koskevia tietoja raportoineista suurista kunnista (100 000 asukasta tai yli) lähes neljäsosa esittää tilinpäätöksessään jo nyt kuvauksen kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta toiminnastaan. Tällä hetkellä julkisyhteisöillä ei ole lakiin perustuvaa velvollisuutta laatia ja esittää kilpailullisen toiminnan kuvausta tilinpäätöksessään. Koska osa pienistä ja suurista kunnista esittää jo nyt kuvauksen kilpailutilanteesta markkinoilla harjoittamastaan toiminnasta, näyttää kunnilla olevan hyvät valmiudet omaksua esitetty uusi itsearviointivelvollisuutta koskeva sääntely. Edellä todetun perusteella voidaan myös olettaa, ettei itsearviointivelvoite ainakaan kilpailullisen toiminnan kuvauksen osalta aiheuttaisi merkittävästi hallinnollisia kustannuksia, kun esitettyä velvoitetta muistuttavaa toimintaa harjoitetaan osittain vapaaehtoisesti jo nykyisin.

Arvioitaessa itsearviointivelvollisuuteen liittyviä vaikutuksia on myös huomattava, että itsearviointivelvoitteella saavutettava kilpailutilanteesta markkinoilla harjoitetun taloudellisen toiminnan arvioinnin systemaattisuus ja dokumentointi ovat omiaan vähentämään selvityspyyntöihin vastaamisesta julkisyhteisöille ja niiden määräysvaltaan kuuluville yksiköille aiheutuvaa työmäärää ja kustannuksia silloin, kun KKV selvittää niiden harjoittaman toiminnan mahdollisia vaikutuksia kilpailuneutraliteetille. Kirjallisesti laadittu itsearviointi sisältäisi kattavasti KKV:n selvitysten kannalta olennaisia tietoja, minkä vuoksi niitä ei tarvitsisi kerätä erikseen selvitysten aloittamisen jälkeen. Tämä vähentäisi olennaisesti sitä aikaa, joka julkisyhteisöiltä ja niiden määräysvaltaan kuuluvilta yksiköiltä kuluu KKV:n tarvitsemien tietojen keräämiseen ja toimittamiseen.

Itsearviointin laatimisen helpottamiseksi KKV on ilmaissut valmiutensa laatia suuntaviivat itsearviointin laatimisen tueksi sekä antaa ohjeistusta itsearviointia suorittaville toimijoille, minkä voidaan myös katsoa vähentävän kirjallisen itsearviointin laatimisesta aiheutuvan työn määrää. Itsearviointivelvollisuus ei edellä todetusti muodostaisi julkisyhteisöille ja niiden määräysvallassa oleville yksiköille uutta jatkuvaa tai toistuvaa raportointivelvollisuutta eikä velvoitteen täytäntöönpano edellyttäisi järjestelmämuutoksia tai erilaisten tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamista. Esitetyn sääntelyn perusteella laadittava kirjallinen itsearviointi tulisi toimittaa KKV:lle vain viraston esittämän nimenomaisen pyynnön perusteella, minkä arvioidaan myös rajoittavan velvoitteesta aiheutuvaa työtä.

Edellä esitettyjä yleisen tason kuvailuja tarkempien euromääräisten arvioiden laatimista vaikeuttaa erityisesti se, ettei nykyisin käytössä olevien tietolähteiden perusteella ole mahdollista muodostaa kokonaiskuvaa siitä, missä laajuudessa julkisyhteisöt ja niiden määräysvaltaan kuuluvat yksiköt tosiasiallisesti harjoittavat kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalaan kuuluvaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa²⁰.

KKV tarkasteli vuonna 2024 ensimmäistä kertaa julkisyhteisöjen toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla Valtiokonttorin taloustietovarantoon raportoitujen kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien kilpailulain 30 d §:n nojalla laatimien kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitetun taloudellisen toiminnan tuloslaskelmien avulla.²¹ KKV:n tarkastelussa oli mukana 114 kuntaa, 19 kuntayhtymää, 13 hyvinvointialuetta ja 3 hyvinvointiyhtymää, jotka olivat ilmoittaneet harjoittavansa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Valtiokonttorille raportoitujen taloustietojen perusteella ei kuitenkaan KKV:n selvityksen mukaan voida muodostaa käsitystä siitä, ovatko kunnat ja kuntayhtymät sekä hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät tunnistaneet kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan oikein ja voidaan pitää mahdollisena, että kunnat ja hyvinvointialueet ovat saataneet arvioida toimintojaan virheellisesti. Raportoiduissa tiedoissa voi olla mukana myös toimintoja, joiden ei oikeudellisen arvion perusteella katsottaisi olevan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Vastaavasti julkisyhteisöt ovat voineet jättää raportoimatta toimintaa, joka KKV:n arvion perusteella olisi katsottava kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaksi taloudelliseksi toiminnaksi. Toiminnan luonteen määrittelyssä on aina kyse tapauskohtaisesta oikeudellisesta arviosta ja samaan toimintaan voi sisältyä sekä taloudellista että ei-taloudellista toimintaa.

Valtiokonttorin sivuilta löytyvien tietojen²² perusteella valtiolla on kaikkiaan 64 kirjanpitoyksikköä, mutta tietoa siitä, kuinka moni niistä mahdollisesti harjoittaa kilpailuneutraliteettisääntelyn piiriin kuuluvaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, ei ole

²⁰ Professori Halosen selvityksessä todetaan, ettei julkisen sektorin kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamaa taloudellista toimintaa koskevan kokonaiskuvan muodostaminen ole tällä hetkellä käytössä olevien tietolähteiden nojalla mahdollista. Tilanteen parantamiseksi selvitysraportissa esitettiin suositukset nykyisin vain kuntia ja hyvinvointialueita koskevan kilpailullisen toiminnan tietojen raportointivelvoitteen laajentamiseksi koskemaan myös valtiota ja julkisyhteisöjen määräysvallassa olevia yhtiöitä. Raportissa esitettyjä suosituksia koskevassa arviomuistiossa tietojenkeruun laajentamista koskevien suositusten edistämistä pidettiin kannatettavana, mutta suosituksien toteuttamisen edellyttämien muutosten tekeminen ei ole mahdollista enää nykyisen hallituskauden aikana.

²¹ Kuntien ja hyvinvointialueiden kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta – Katsaus tutkiahallintoa.fi -palvelussa raportoituuihin taloustietoihin, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Katsauksia 7/2024. Selvitys on saatavilla osoitteessa <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2024-07-katsauksia-kuntien-ja-hyvinvointialueiden-taloudellinen-toiminta.pdf>

²² https://cdn.valtiokonttori.fi/wordpress/2025/12/Liite_1_Valtion_kirjanpitoyksikot_ja_rahastot.pdf

saatavilla. Voitaneen olettaa, että suuri osa niistä ei harjoita sellaista toimintaa, mutta toiminnan luonteen määrittely edellyttäisi tapauskohtaista arviointia, jossa olisi otettava huomioon mm. toimijoita mahdollisesti velvoittava ja kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalaa rajoittava erityislainsäädäntö.

Tilastokeskuksen sivuilta löytyvien tietojen mukaan vuonna 2024 kuntien omistamia yhtiöitä oli 2052, hyvinvointialueiden omistamia yhtiöitä oli 45 ja valtion omistamia yhtiöitä oli 254²³. Valtioneuvosto.fi -sivuilta löytyvien tietojen mukaan sellaisia yhtiöitä, joista valtion omistusosuus on yli 50 %, on yhteensä 48²⁴. Julkisyhteisöjen omistamien yritysten lukumäärän perusteella ei ole mahdollista tehdä arviota siitä, kuinka moni niistä harjoittaa kilpailuneutraliteettisääntelyn piiriin kuuluvaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa ja jotka myös ovat kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltumisen edellyttämällä tavalla julkisessa määräysvallassa.

Kirjanpidon eriyttämismääräys koskevaan 30 d §:ään esitettävän velvoitteen lisätä kilpailullisesta toiminnasta laaditun tuloslaskelman liitteeksi kuvaus kilpailutilanteesta markkinoilla harjoitettavasta taloudellisesta toiminnasta ei arvioida merkittävästi lisäävän julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden neutraliteettisääntelyn noudattamisesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Kilpailullisen toiminnan kuvauksessa tulisi kuvata mitä hyödykkeitä tarjotaan ja kenelle niitä myydään. Ostajia ei tarvitsisi kuvata asiakaskohtaisesti. Vastaava kuvaus tulisi myös sisällyttää osaksi esitettävää uutta kirjallisesti laadittavaa itsearviointia, jolloin samaa kilpailullisen toiminnan itsearvioinnin yhteydessä laadittua kilpailullisen toiminnan kuvausta voitaisiin hyödyntää myös tilikausikohtaisen tuloslaskelman lisätietona. KKV:lta saatujen tietojen mukaan osa kilpailullisen toiminnan tietoja Valtiokonttorille raportoineista kunnista esittää jo nyt tilinpäätöksessään jonkinlaisen kuvauksen kilpailutilanteesta markkinoilla harjoittamastaan taloudellisesta toiminnasta, vaikka tällä hetkellä niillä ei ole lakiin perustuvaa velvoitetta sellaisen esittämiseen. Koska kilpailulain 30 d §:ään lisättäväksi esitettyä velvoitetta toteutetaan vapaaehtoisesti jo nyt, ei kilpailullisen toiminnan kuvauksen lisääminen osaksi eriytettyä tuloslaskelmaa todennäköisesti merkittävästi lisääisi julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden neutraliteettisääntelyn noudattamisesta aiheutuvaa työmäärää. On kuitenkin huomioitava, että kilpailullisen toiminnan kuvauksen tullessa osaksi julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden tilinpäätöstietoja, saattaa se tilinpäätöksen lisääntyvän aineiston vuoksi kasvattaa jonkin verran tilintarkastuskustannuksia. Tilintarkastuskustannusten suuruus riippuu kuitenkin dokumentaation määrästä sekä palveluntarjoajasta.

Kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvaa toimintaa ja markkinaehtoista toimintaa koskevien säännösten lisääminen kilpailulakiin parantaisi sääntelyn selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Julkisyhteisöjen näkökulmasta muutoksen voidaan arvioida tekevän sääntelyn noudattamisesta helpompaa sekä vähentäisi väärinymmärryksistä ja tulkinnanvaraisuuksista aiheutuvien kilpailuneutraliteettiongelmien muodostumista niiden toiminnassa. Erityisesti valtion ja sen määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden osalta sääntelyn voidaan arvioida muuttuvan nykyistä selkeämmäksi, sillä nykyisin valtion harjoittaman taloudellisen toiminnan osalta missään laissa ei ole sääntelyä siitä, missä tilanteissa se tapahtuu kilpailutilanteesta markkinoilla.

²³ https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__yrti/statfin_yrti_pxt_13w7.px/table/table-ViewLayout1/

²⁴ <https://valtioneuvosto.fi/omistajaohjaus/yhtiöt>

4.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalaan kuuluvien julkisyhteisöjen määräysvaltaan kuuluvien yritysten kannalta itsearviointi- ja dokumentointivelvoite aiheuttaa todennäköisesti jonkin verran hallinnollista taakkaa, kuten edellä julkisyhteisöjä ja niiden määräysvaltaan kuuluvia yksiköitä koskevien vaikutusten arvioinnin yhteydessä on kuvattu. Hallinnollista taakkaa myös rajoittaa vastaavat tekijät.

Yksityisten yritysten osalta itsearviointi- ja dokumentointivelvoitteen voidaan arvioida jossain määrin vähentävän niiden markkinoilla kohtaamia kilpailuneutraliteettiongelmia, kun julkisyhteisöt ja niiden määräysvallassa olevat yksiköt joutuisivat nykyistä aktiivisemmin arvioimaan omaa toimintaansa ja sen mahdollisia vaikutuksia kilpailuneutraliteettiin sekä keinoja kilpailuneutraliteettiongelmien välttämiseksi. Kilpailuneutraliteettiongelmien välttämällä voidaan arvioida hyödyttävän yksityisiä yrityksiä kilpailun toimivuuden parantumisen kautta.

Yksityisten yritysten voidaan arvioida hyötyvän myös itsearviointi- ja dokumentointivelvoitteen tuomasta kilpailuneutraliteettitapausten käsittelyn tehostumisesta KKV:ssa, mikä saattaisi myös lisätä yritysten halukkuutta tehdä toimenpidepyyntöjä KKV:lle epäilemistään kilpailuneutraliteettiongelmista. Velvoitteen johdosta KKV:lla olisi käytettävissään nykyistä parempi tietopohja ja siten paremmat lähtökohdat tapausten arvioinnille, mikä todennäköisesti lyhentää myös yksityisten yritysten tekemien toimenpidepyyntöjen käsittelyyn kuluva aikaa.

Kilpailulain 32 §:ään esitetyn KKV:n priorisointitoimivaltuuden laajentamisen seurauksena KKV ei tutkisi kaikkia neutraliteettia koskevia yritysten toimenpidepyyntöjä perusteellisesti, jos ei olisi todennäköistä, että julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön toiminnassa olisi kyse kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta. Priorisointimahdollisuuden lisääminen voidaan myös arvioida hyödyttävän yksityisiä yrityksiä markkinoiden tehostumisen kautta, kun KKV voisi nykyistä paremmin kohdistaa valvontatoimintansa kilpailuneutraliteetin kannalta kaikkein haitallisimpiin tapauksiin sen sijaan, että KKV:n täytyisi jatkossakin tehdä kattavia selvityksiä vain sen toteamiseksi, ettei sillä ylipäättäen ole toimivaltaa puuttua tarkasteltavana olevaan toimintaan.

4.2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitetty itsearviointivelvollisuus sujuvoittaisi myös KKV:n kanssa käytäviä neuvontakeskusteluja ja tehostaisi KKV:n valvontaa, sillä tällöin KKV:lla olisi paremmat edellytykset arvioida sitä, onko toimenpiteille tarvetta ilman, että KKV:n tulisi ensin tehdä syvällisiä esiselvityksiä toimintaa koskevasta erityislainsäädännöstä ja harjoitettavan toiminnan luonteesta, ja tämän jälkeen kilpailullisen toiminnan laajuudesta ja mahdollisista markkinavaikutuksista. Myös KKV:n valvontaresurssien suuntaaminen kaikkein merkittävimpiin kilpailua vääristäviin ongelmiin (priorisointi) tehostuisi, jos kilpailullista toimintaa kuvaavat tiedot ja toiminnan markkinaehtoisuuden selvitys – tai vaihtoehtoisesti poikkeussäännöksen vetoamisen perusteet – olisivat itsearviointivelvoitteen myötä olemassa jo ennen toimintaa koskevien selvitysten aloittamista. Tällöin tehtävien tärkeysjärjestykseen asettaminen ei edellyttäisi KKV:lta ensin oikeudellista arviota harjoitettavan toiminnan luonteesta, jotta tämän jälkeen luonteeltaan kilpailullisen toiminnan laajuus ja mahdollisten kielteisten markkinavaikutusten merkittävyys voitaisiin hahmottaa. Tämän johdosta KKV:n kilpailuneutraliteettivalvonnan rajalliset resurssit voitaisiin kohdentaa tarkoituksenmukaisemmin kilpailua markkinoilla eniten vääristävän toiminnan tutkimiseen, mikä tehostaisi valvontatoimintaa.

Itsearviointivelvollisuuden voidaan arvioida myös jossain määrin lisäävän KKV:n työmäärää, sillä on oletettavaa, että KKV:lta tullaan pyytämään ohjeistusta ja neuvontaa itsearvioinnin tekemisen tueksi. KKV on myös ilmaissut valmiutensa laatia itsearvioinnin tekemistä tukevat suuntaviivat tai vastaava ohjeistus, jollaisen laatimisesta arvioidaan aiheutuvan jonkin verran työtä. On myös mahdollista, että KKV:n kilpailuneutraliteettivalvonnan työmäärä lisääntyy, mikäli yksityiset yritykset alkavat tehdä KKV:lle nykyistä enemmän toimenpidepyyntöjä.

Varsinaiseen KKV:n priorisointioikeutta koskevaan 32 §:ään esitetyt muutokset vaikuttaisivat myönteisesti KKV:n valvontaresurssien tehokkaampaan kohdentamiseen ja siten tehokkaampaan valvontaan. Voimassa olevan kilpailulain 32 §:n mukaan tutkimatta jättämispäätöksen tehdäkseen KKV:n tulee tehdä arvio siitä, että julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön toiminnassa on kyse yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoitusta taloudellisesta toiminnasta sekä siitä, että tällaisen toiminnan tai rakenteen vaikutukset kilpailuun vaikuttavat vähäisiltä. KKV:lta kuluu siten usein paljon aikaa toimivallan selvittämiseen ja muun muassa sen arviointiin, seuraako menettely tai toiminnan rakenne välittömästi lainsäädännöstä voimassa olevan kilpailulain 30 b §:n tarkoittamalla tavalla. Kilpailulain 32 §:ään esitettävä uusi toimivallan todennäköiseen puuttumiseen liittyvä priorisointiperuste poistaisi KKV:lta tarpeen tehdä voimassa olevan sääntelyn edellyttämiä laajoja esiselvityksiä tarkasteltavana olevan menettelyn tai rakenteen tarkasta sisällöstä ja vaikutuksista ennen priorisointipäätöksen tekemistä. Muutoksen johdosta kilpailuneutraliteettiasioihin liittyvä priorisointisääntely vastaisi paremmin kilpailuneutraliteettisääntelyn esitöissä (HE 40/2013 vp) kyseiselle sääntelylle esitettyjä tavoitteita antaa KKV:lle laaja harkintavalta tutkittavaksi otettavien asioiden valinnassa sekä mahdollistaa valvonnan kohdistaminen kaikkein haitallisimpiin menettelyihin.

4.2.4 Taloudelliset vaikutukset

Kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntelyyn esitettävien muutosten tavoitteena on tehostaa ja selkeyttää kilpailuneutraliteettia koskevaa sääntelyä sekä KKV:n mahdollisuuksia valvoa niiden noudattamista sekä kohdentaa valvontaa kaikkein haitallisimpiin kilpailuneutraliteettia vääristäviin menettelyihin. Kilpailuneutraliteettisääntelyn noudattamisen ja KKV:n harjoittaman valvonnan tehostumisen ensisijaisena vaikutuksena on markkinamekanismin toimivuuden tehostuminen niissä tilanteissa, joissa yksityisen ja julkisen sektorin toimijat harjoittavat kilpailevaa toimintaa samoilla markkinoilla. Kilpailun toimivuuden tehostumisesta seuraavat taloudelliset vaikutukset ovat siten välillisiä, eikä niitä ole mahdollista arvioida tarkasti.

Esitetty itsearviointivelvollisuus velvoittaisi julkisyhteisöt ja niiden määräysvaltaan kuuluvat yksiköt muun muassa arvioimaan harjoittamansa toiminnan luonnetta sekä kilpailullisen toimintansa markkinaehtoisuutta, minkä voidaan olettaa ennaltaehkäisevän tehokkaasti kilpailuneutraliteettiongelmien syntymistä ja vähentävän riskiä verovarojen valumisesta kannattamattoman liiketoiminnan tukemiseen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Kilpailuneutraliteettia koskevan sääntelyn kokoaminen uuteen lakiin

Valmistelun aikana arvioitiin vaihtoehtoa, jossa kilpailuneutraliteettia koskevat eri lakien säännökset koottaisiin uuteen säädettävään kilpailuneutraliteettilakiin. Kokonaan uuden lain säätäminen edellyttäisi arviointia mahdollisten muutosten vaikutuksista sekä lainsäädännön toimivuudelle että valvottavien ja valvojan viranomaisen toiminnalle. Mahdollista uutta neutraliteettilakia säädettäessä tulisi joka tapauksessa huomioida muu kansallinen sääntely ja sen julkisyhteisöille asettamat velvoitteet sekä julkisyhteisöjen toiminta kokonaisuudessaan.

Lainsäädäntöteknisesti muutos tarkoittaisi kilpailulain 4 a luvun kumoamista sekä useiden kilpailulain neutraliteettiin koskevien yleissäännösten sisällyttämistä neutraliteetin osalta neutraliteettilakiin ja kilpailulain vastaavien neutraliteettiviittausten poistamista. Uuden lain säätäminen veisi enemmän aikaa ja resursseja kuin voimassa olevan kilpailulain 4 a luvun säännösten muuttaminen ja siten muutokset saataisiin todennäköisesti voimaan myöhemmin kuin muutettaessa voimassa olevaa kilpailulakia. Lisäksi tulisi arvioida, voisiko KKV:n kilpailuun liittyvien toimivaltasäännösten jakamisesta kilpailulain sijasta kahteen erilliseen lakiin – kilpailulakiin ja neutraliteettilakiin – olla joitakin kielteisiä vaikutuksia. Voimassa oleva kilpailulaki on nyt yleislaki, johon on sisällytetty taloudellista toimintaa koskevat kansalliset kilpailusäännöt sekä säännökset niihin liittyvästä KKV:n valvontatoimivallasta.

Kilpailulain 4 a luvun säännösten lisäksi kilpailulaissa säädetään kilpailuneutraliteettiin liittyen muun muassa taloudelliseen toiminnan harjoittamiseen liittyvästä elinkeinonharjoittajan määritelmästä (4 §), asioiden priorisoinnista ja tutkimatta jättämisestä (32 §), tietojenantovelvollisuudesta (33 §), uhkasakosta (46 §), muutoksenhausta markkinaoikeuteen (49 a §) ja muutoksenhausta korkeimpaan hallinto-oikeuteen (49 b §). Näistä asioista tulisi säätää erikseen neutraliteettilaissa ja muuttaa kyseisiä kilpailulain pykäläiä. Lisäksi tulisi muuttaa Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettua lakia (661/2012) ja mm. kuntalain 132 §:ää ja hyvinvointialuelain 137 §:ää. Muussa kansallisessa lainsäädännössä olevat mahdolliset viittaukset kilpailulakiin tulisi niin ikään käydä läpi ja kilpailuneutraliteettiin liittyvät kilpailulakiviittaukset tulisi muuttaa viittauksiksi uuteen neutraliteettilakiin. Esimerkkinä tällaisesta sääntelystä on mm. eläinlääkintähuoltolain (285/2023) 3 ja 17 §.

Jos uudella kilpailuneutraliteettilailla korvattaisiin myös kunta- ja hyvinvointialueissa olevat yhtiöittämisvelvollisuutta ja markkinaehtoista hinnoittelua koskevat säännökset, muissa laeissa olevat viittaukset näihin kunta- ja hyvinvointialuelakien säännöksiin tulisi muuttaa viittauksiksi kilpailuneutraliteettilakiin. Kokonaan uuden lain säätäminen edellyttäisi siten perusteellista valmistelua, johon olisi välttämätöntä saada mukaan kaikki ne ministeriöt, joiden hallinnonalaan kuuluvissa laeissa on viittauksia kilpailuneutraliteettiin liittyviin kilpailulain, kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain säännöksiin. Sen määrittäminen, mitkä kaikki säännökset katsottaisiin uuteen kilpailuneutraliteettiin lisättäviksi säännöksiksi, ei myöskään ole yksiselitteistä.

Kokonaan uuden lain säätämisen voitaisiin katsoa selkeyttävän kilpailuneutraliteettiin liittyvää sääntelyä ja siten mahdollisesti lisätä tietoisuutta kilpailuneutraliteetista. Uuden lain kielteisinä vaikutuksina voitaisiin sen sijaan pitää mm. kuntalain ja hyvinvointialuelain sääntelyiden pirstaloitumista. Kuntalaki on kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Kuntalain lähtökohtana on, että erityislajeissa ei tulisi säätää kunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä erikseen, vaan kuntalain tulisi sisältää kattavasti kaikki olennaiset kunnan hallintoa ja taloutta koskevat säännökset ja vastaavaa sääntelyä erityislainsäädännössä tulisi välttää

(ks. HE 268/2014 vp). Kilpailuneutraliteettiin liittyvä kuntalain 15 luvun sääntely kunnan toiminnasta markkinoilla liittyy olennaisesti kunnan toimintaan ja myös riskien hallintaan. Vastaavasti hyvinvointialuelaki on hyvinvointialueiden toimintaa koskeva yleislaki. Lakien systematiikan muuttamista ja niiden sisältämän sääntelyn pirstaloitumista tulee välttää. Lainsäädännön käytännön soveltamisen voidaan arvioida muuttuvan kuntien ja hyvinvointialueiden kanalta nykyistä vaikeammaksi, jos ne joutuisivat etsimään oman toimintansa organisoimista koskevat säännökset kunta- ja hyvinvointialuelain sijaan erillisestä kilpailuneutraliteettilaista.

5.1.2 Itsearviointi- ja dokumentointivelvoitteen soveltamisala

Kilpailulain kilpailuneutraliteettia koskevaan sääntelyyn lisättäväksi esitettävän itsearviointi- ja dokumentointivelvoitteen osalta on valmistelun aikana arvioitu velvoitteen soveltamisalan laajuutta. Esitettävässä sääntelyssä velvoitteen soveltamisala vastaisi kilpailuneutraliteettisääntelyn yleistä soveltamisalaa, eli se koskisi vain kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa.

Vaihtoehtona esityksessä esitetylle soveltamisalle oli esillä laajempi soveltamisala, jossa velvoite olisi soveltunut kaikkiin julkisyhteisöihin ja niiden määräysvallassa oleviin yksiköihin riippumatta siitä, kuuluuko niiden harjoittama taloudellinen toiminta kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalaan. Velvoite olisi siten koskenut valtiota, kuntia, kuntayhtymiä, hyvinvointialueita, hyvinvointiyhtymiä sekä niiden määräysvaltaan kuuluvia yksiköitä riippumatta siitä, harjoittavatko ne kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa vai eivät. Laajemman soveltamisalan tuomana hyötynä olisi ollut sen varmistaminen, että julkisyhteisöt joutuisivat arvioimaan omaa toimintaansa ja kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltumista. Arvioinnista laadittu kirjallinen itsearviointi olisi laajan soveltamisalan johdosta varmuudella saatavilla silloin, kun KKV sitä mahdollisesti tarvitsisi.

Laajemman soveltamisalan haitallisena vaikutuksena arvioitiin olevan siitä aiheutuvan hallinnollisen taakan kohtuuttomuus. Velvoitteen laaja soveltuvuus olisi tarkoittanut sitä, että myös selvästi ei-taloudellista toimintaa harjoittavat julkisyhteisöt joutuisivat tekemään itsearvioinnin ja dokumentoimaan sen kirjallisesti. Soveltamisalaan olisivat siten kuuluneet kaikki julkisyhteisöt, vaikka ne toimisivat ainoastaan julkisen vallan käyttäjinä. Näin laajan soveltamisalan arvioitiin johtavan perusteettoman laajaan hallinnollisen taakan kasvuun velvoitteella saavutettavissa oleviin hyötyihin nähden. Lisäksi kaikkea julkisyhteisöjen ja niiden määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden harjoittamaa toimintaa koskeva soveltamisala olisi sopinut huonosti yhteen kilpailulain lähtökohtaisen soveltamisalan kanssa, sillä voimassa olevaa kilpailulakia sovelletaan ainoastaan taloudelliseen toimintaan. Kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltumisen osalta lisäedellytyksenä on se, että taloudellista toimintaa harjoitetaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Hallinnollisen taakan edelleen rajoittamiseksi itsearviointivelvoitteen soveltamisalan osalta säädettäisiin myös liikevaihtoa koskeva raja-arvo, jonka alle jäävään toimintaan velvoitetta ei sovellettaisi.

5.1.3 Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa koskeva sääntely

Kilpailulakiin lisättäväksi esitettävien kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa koskevien säännösten osalta esityksen valmistelun aikana arvioitiin mahdollisuutta koota myös asiaan liittyvät kuntalain 126 §:n säännökset kuntien toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla ja yhtiöittämisvelvollisuudesta sekä vastaavat hyvinvointialueesta annetun lain

132 §:n säännökset kilpailulakiin. Käsitteeseen liittyvien säännösten kokoamisella voitaisiin katsoa edistävän kilpailuneutraliteettiin olennaisesti liittyvää käsitettä koskevan sääntelyn eheyttä.

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa koskevien säännösten kokoamisen haitalliset vaikutukset olisivat pitkälti vastaavia kuin mitä edellä on todettu kokonaan uuden kilpailuneutraliteettilain säätämistä koskevan toteuttamisvaihtoehdon osalta. Kuntalaki on kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki ja lähtökohtana on, että erityislaeissa ei tulisi säätää kunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä erikseen. Kuntalain esitöiden HE 268/2014 vp mukaan kuntalain tulisi sisältää kattavasti kaikki olennaiset kunnan hallintoa ja taloutta koskevat säännökset ja vastaavaa sääntelyä erityislainsäädännössä tulisi välttää. Kuntien kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa ja siihen liittyvää yhtiöittämismuutoksia koskevan kuntalain 126 §:n liittyä olennaisesti siihen, miten kuntien tulee järjestää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toimintansa. Pykälässä on kuntien toiminnan järjestämisen kannalta olennaista sääntelyä myös siitä, milloin toiminnan ei ainakaan katsota tapahtuvan kilpailutilanteessa markkinoilla. Vastaavasti hyvinvointialuelaki on hyvinvointialueiden toimintaa koskeva yleislaki ja sen 131 §:ssä säädetään hyvinvointialueiden osalta samoista kokonaisuuksista kuin mistä kuntalain 126 §:ssä säädetään kuntien osalta. Kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain systematiikan muuttamista ja niiden sisältämän sääntelyn pirstaloitumista tulee välttää.

Kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain sääntelyiden pirstaloitumisen välttämiseksi kilpailulakiin esitetään lisättäväksi määritelmä siitä, milloin taloudellisen toiminnan katsotaan lähtökohtaisesti tapahtuvan kilpailutilanteessa markkinoilla. Kilpailulakiin lisättävässä sääntelyssä viitattaisiin kuntalain 126 §:n ja hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:n sääntelyihin, jotka säilyisivät ennallaan ja täydentäisivät kilpailulakiin lisättävää sääntelyä.

5.1.4 Markkinaehtoisen toiminnan vaatimus

Kilpailulakiin lisättäväksi esitetyn säännöksen mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvassa toiminnassa tulisi toimia markkinaehtoisesti tai siten, ettei kilpailu esty tai vääristy markkinoilla. Vaihtoehtona esitettävällä sääntelyratkaisulle on arvioitu professori Halosen selvityksessä esitettyä markkinaehtoisen *hinnoittelun* vaatimuksen säätämistä kilpailulaissa. Voimassa oleva sääntely velvoittaa nimenomaisesti varmistamaan hinnoittelun markkinaehtoisuuden ainoastaan kuntalain 127 §:n ja hyvinvointialueesta annetun lain 133 §:n mukaisissa tilanteissa, eli silloin, kun kuntien ja hyvinvointialueiden harjoittamaan toimintaan soveltuu mainituissa pykälissä säädetty poikkeus yhtiöittämismuutoksista. Markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimuksen lisääminen kilpailulakiin toisi selvemmin esille sen, että myös valtion harjoittamassa toiminnassa tulee varmistaa hinnoittelun markkinaehtoisuus.

Valmistelun aikana KKV:n kanssa käydyissä keskusteluissa kuitenkin havaittiin, että kilpailulaissa olisi perustellumpaa säätää velvollisuudesta varmistaa koko kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan markkinaehtoisuus. Toiminnan markkinaehtoisuus käsittää hinnoittelun markkinaehtoisuuden varmistamisen ohella velvollisuuden varmistaa esimerkiksi rahoituksen ja tuotantopanoksista maksettavien kustannusten markkinaehtoisuus. Laajempi toiminnan markkinaehtoisuuteen velvoittavan säännöksen voidaan katsoa turvaavan kilpailuneutraliteettia tehokkaammin kuin pelkän hinnoittelun markkinaehtoisuuden varmistamista koskevan velvoitteen. Markkinaehtoisen toiminnan vaatimuksen voidaan katsoa sopivan paremmin yhteen myös kilpailuneutraliteettisääntelyn säätämisen taustalla vaikuttavaa EU:n valtiontukisääntelyä koskevassa Euroopan unionin tuomioistuinten oikeuskäytännössä kehitetyn

markkinataloustoimijatestin kanssa. Testin perusajatuksena on verrata julkisyhteisöjen toimintaa yksityisten toimijoiden toimintaan tavanomaisissa markkinaolosuhteissa sen määrittämiseksi, voiko julkisyhteisöjen toteuttamista transaktioista koitua etua niiden vastapuolille²⁵.

6 Lausuntopalaute

Esitysluonnosta koskeva lausuntokierros järjestettiin xx.5. – xx.x.2026 ja sitä koskeva lausuntopyyntö lähetettiin...

Lausunnon toimitti xx tahoa. *(täydentyy lausuntokierroksen jälkeen)*

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki kilpailulain muuttamisesta

30 a §. *Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa 30 a §:ää vastaavasti KKV:n toimivallasta puuttua kilpailuneutraliteettia vaarantaviin menettelyihin ja toiminnan rakenteisiin. Voimassa olevasta sääntelystä poiketen pykälässä säädettäisiin myös KKV:n toimivallasta kiellon, määräyksen tai velvoitteen asettamiseen, josta säädetään voimassa olevassa 30 c §:ssä.

Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevan 30 a §:n 1 momenttia ja siinä säädettäisiin KKV:n toimivallasta pyrkiä ensisijaisesti neuvotteluteitse poistamaan kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvassa taloudellisessa toiminnassa soveltama menettely tai toiminnan rakenne, joka vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla, estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä. Momentissa tarkoitettujen taloudellisessa toiminnassa sovellettujen menettelyjen ja rakenteiden sisältöä on kuvattu tarkemmin voimassa olevan 4 a luvun esitöiden HE 40/2013 vp sivuilla 32 ja 33.

Voimassa olevasta 30 a §:n 1 momentista poiketen momentissa ei enää viitattaisi kuntalain 128 §:ssä tai hyvinvointialueesta annetun lain 133 §:ssä säädetyin markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa ristiriidassa olevaan menettelyyn. Viittaus ei olisi kilpailulakiin esitettävien muutosten johdosta enää tarpeellinen, sillä esitettävässä 30 b §:ssä säädettäisiin velvollisuudesta järjestää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta markkinaehtoisesti tai siten, ettei toiminta vääristä tai estä kilpailun toimivuutta, mikä kattaisi myös markkinaehtoisin hinnoittelun vaatimuksen.

Voimassa olevan 30 a §:n esitöissä todetaan, että hinnoittelua koskevissa asioissa sovelletaan yhdenmukaisia arviointiperiaatteita riippumatta siitä, puututaanko hinnoitteluun kuntalain vai kilpailulain säännösten nojalla. Edelleen voimassa olevan kilpailulain 30 a §:n perusteluissa todetaan, että taloudellista toimintaa harjoittavan yksikön hinnoittelua arvioidaan 30 a §:ää

²⁵ Markkinataloustoimijatestistä tarkemmin ks. [Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä \(EUVL 2016/C 262/01\)](#), s. 17–26.

sovellettaessa yhdenmukaisesti riippumatta siitä, onko kyse kuntien vai valtion taloudellisen toiminnan kilpailuneutraliteetin arvioinnista. Voimassa olevaa 30 a §:ää vastaavasti hinnoitteluun voitaisiin jatkossakin puuttua 30 a §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdissa tarkoitettuna kiellettyinä menettelyinä eikä kilpailulaissa ole tarvetta säilyttää viittausta kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin KKV:n käytössä olevista keinoista puuttua 1 momentissa tarkoitettuihin kilpailuneutraliteettia vääristäviin menettelyihin ja rakenteisiin tilanteissa, joissa 1 momentissa säädetty neuvottelumenettely ei ole johtanut tulokseen. Momentti vastaisi voimassa olevaa 30 c §:ää, jonka mukaan silloin, jos 1 momentissa tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, KKV:n tulee kieltää käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan voisi määrätä kokonaan lopettavaksi, jos sen suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

30 b §. *Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta.* Pykälä olisi uusi ja se korvaisi voimassa olevan soveltamisalan poikkeuksia koskevan 30 b §:n. Pykälässä säädettäisiin siitä, milloin lähtökohtaisesti katsottaisiin olevan kyse kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta sekä tällaisessa toiminnassa noudatettavista vaatimuksista, joiden avulla vältettäisiin kilpailuneutraliteettia vääristävien vaikutusten muodostuminen. Pykälässä säädettäisiin myös tilanteista, joissa ei ainakaan olisi kyse toiminnan harjoittamisesta kilpailutilanteessa markkinoilla. Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa koskevan määritelmän lisääminen kilpailulakiin koskisi myös valtiota ja sen määräysvaltaan kuuluvia yksiköitä, joiden osalta asiasta ei ole voimassa olevaa sääntelyä. Kilpailuneutraliteettisäännösten soveltamisalan poikkeuksista säädettäisiin jatkossa lakiin lisättävässä uudessa 30 e §:ssä.

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan käsite on keskeinen kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltumista määrittelevä tekijä, mutta sen sisällöstä ei ole olemassa sääntelyä. Sen sijaan voimassa olevissa kuntalain 126 §:n 2 momentissa ja hyvinvointialueesta annetun lain 132 §:n 2 momentissa on säädetty siitä, milloin kyseessä ei ainakaan ole kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta. Kilpailulakiin lisättävä uusi 30 b § ei vaikuttaisi mainittuihin kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain säännösten soveltamiseen, vaan sääntelyt täydentäisivät toisiaan. Käsitettä koskevan pykälän lisääminen kilpailulakiin on perusteltua sen vuoksi, että voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole lainkaan kilpailutilanteessa markkinoilla koskevaa määritelmää eikä sääntelyä siitä, millaisen valtion tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittaman taloudellisen toiminnan ei ainakaan katsottaisi tapahtuvan kilpailutilanteessa markkinoilla. Valtiota ja sen määräysvaltaan kuuluvia yksiköitä koskevan sääntelyn puuttuminen on johtanut siihen, että kyseisten toimijoiden sekä myös KKV:n on täytynyt tukeutua kuntia, kuntayhtymiä, hyvinvointialueita ja hyvinvointiyhtymiä sekä niiden määräysvaltaan kuuluvia yksiköitä koskeviin sääntelyihin ja niiden perusteluihin arvioidessaan valtion ja sen määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden toimintaa. Lähtökohtana kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntelyssä tulisi olla sen yhdenmukainen soveltuminen kaikkiin julkisyhteisöihin ja niiden määräysvallassa oleviin yksiköihin neutraliteettisääntelyn, ja myös KKV:n valvontatoimivallan, johdonmukaisuuden varmistamiseksi.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, milloin lähtökohtaisesti katsottaisiin olevan kyse kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta. Momentin mukaan kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaisi taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla tarjotessaan tavaroita ja palveluja samoilla markkinoilla, joilla myös yksityiset toimijat tarjoavat tai voisivat tarjota vastaavia tavaroita tai palveluja. Pelkkä teoreettinen mahdollisuus yksityisen tarjonnan

ilmaantumiseen markkinoille ei tarkoita sitä, että kyseessä olisi kilpailuneutraliteettisääntelyn piiriin kuuluva toiminta. Sen sijaan kyseessä tulisi olla todennäköinen mahdollisuus sille, että markkinoille voisi tulla vastaavaa yksityistä tarjontaa.

Tarjouskilpailuun osallistuminen tarkoittaisi lähtökohtaisesti sitä, että julkisyhteisö ja sen määräysvallassa oleva yksikkö toimii yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla. Myös voimassa olevan kuntalain 126 §:n 3 momentin mukaan kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun. Lisäksi siltä osin kuin kyse on julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 ja 16 §:ssä sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 25 ja 26 §:ssä tarkoitetusta ulosmyynnistä, olisi julkisyhteisön ja sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön toiminnassa lähtökohtaisesti kyse kilpailutilanteesta markkinoilla harjoitetusta taloudellisesta toiminnasta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, milloin kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö ei ainakaan harjoita taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Momentin tarkoituksena on kilpailuneutraliteettisääntelyn selkeyttäminen ja tulkinnanvaraisuuden vähentäminen. Se, harjoitetaanko taloudellista toimintaa kilpailluilla markkinoilla, määrittää myös KKV:lle 30 a §:ssä säädettyä toimivaltaa. Momentin kolmikohtainen luettelo ei olisi tyhjentävä, ja esimerkiksi julkisen vallan käyttöä tai muuta viranomaistoimintaa ei pidettäisi kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavana toimintana. Julkisen vallan käytössä tai muussa viranomaistoiminnassa ei ole ylipäätään kyse taloudellisesta toiminnasta, jonka harjoittaminen on kilpailulain soveltumisen perusedellytys. Jos kyseessä ei ole ylipäätään taloudellinen toiminta, ei sellaisen toiminnan harjoittaminen voi myöskään tapahtua kilpailutilanteessa markkinoilla.

Momentin luettelon ensimmäisen kohdan mukaan taloudellista toimintaa ei harjoitettaisi kilpailutilanteessa markkinoilla silloin, kun kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö tuottaa lakisääteisen velvoitteen nojalla omana toimintanaan tavaroita ja palveluja niille, joille sen on velvoittavan lain nojalla järjestettävä palveluja.

Luettelon toisen kohdan mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta ei olisi kyse silloin, kun kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön vastuulle kuuluvaa tehtävää hoidetaan yhteistoiminnassa lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen nojalla ja palveluja tuotetaan niille, joille julkisyhteisön tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön on lain nojalla järjestettävä palveluja.

Luettelon kolmannessa kohdassa säädettäisiin, että kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta ei olisi kyse silloin, kun kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio tai niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö tuottaa hankintalain 15 §:n tai erityisalojen hankintalain 25 §:n mukaisena sidosyksikkönä palveluja omistajalleen tai toiminnassa on kyse hankintalain 16 §:n tai erityisalojen hankintalain 26 §:n mukaisesta hankinnasta toiselta hankintayksiköltä.

Momentin luettelossa tarkoitetuissa tilanteissa olisi kyse vastaavista tilanteista kuin voimassa olevia kuntalain 126 §:n 2 momentin ja hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:n 2 momentin 1–3 kohdissa. Kilpailulakiin esitettävä sääntely olisi siten jossain määrin päällekkäistä mainittujen kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain säännösten kanssa. Kuntalaissa ja hyvinvointialueesta annetussa laissa olevien sääntelyiden säilyttäminen muuttumattomina on kuitenkin perusteltua kuntia ja hyvinvointialueita koskevien sääntelyiden pirstaloitumisen välttämiseksi

ja niiden informatiivisuuden säilyttämiseksi. Siitä, millaisen julkisyhteisöjen toiminnan ei katsota tapahtuvan kilpailutilanteessa markkinoilla, on perusteltua säätää myös kilpailulaissa, sillä kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain säännökset eivät koske valtiota ja sen määräysvaltaan kuuluvia yksiköitä. Tämä on johtanut siihen, että valtion ja sen määräysvaltaan tulevien yksiköiden samoin kuin KKV:n on tarvinnut etsiä tulkinnallista apua kuntalaista ja hyvinvointialueesta annetusta laista sekä niiden esitöistä arvioidessaan sitä, harjoitetaanko valtion tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Kilpailulakiin lisättävä sääntely soveltuisi yhtäläisesti kaikkiin kilpailulain 4 a luvun soveltamisalaan kuuluviin toimijoihin ja selkeyttäisi sääntelyä nykytilasta, jossa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa koskevaa sääntelyä ei ole kilpailulaissa lainkaan.

Momentissa säädettäisiin kuitenkin voimassa olevia kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain säännösten sanamuotoa tarkemmin siitä, että omana toimintana tuotettujen palvelujen järjestämistä tai tavaroiden myymistä ei katsottaisi kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavaksi toiminnaksi vain silloin, kun julkisyhteisö tai sen määräysvaltaan kuuluva yksikkö tuottaa tavaroita ja palveluja sitä velvoittavan lain nojalla niille, joille sen on velvoittavan lain nojalla niitä tuotettava. Voimassa olevan kuntalain 126 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, jos kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja. Hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:n 2 momentin 1 kohdassa on vastaava säännös. Kuntalain esitöiden (HE 268/2014 vp) perusteella 126 §:n 2 momentin 1 kohdan poikkeuksen on tarkoitettu soveltuvan vain tilanteissa, joissa kyse on velvoittavan lainsäädännön edellyttämästä palveluiden tuottamisesta niille, joille niitä lain mukaan on tuotettava. Esitöiden perusteella kuntalain poikkeuksen ei ole tarkoitettu soveltuvan sellaiseen toimintaan, jonka harjoittamiseen kunnalle on annettu mahdollisuus, mutta ei varsinaista velvollisuutta.

Muutoksella ei laajennettaisi kilpailuneutraliteettisääntelyn piiriin kuuluvaa toimintaa tai KKV:n toimivaltaa siitä, millaiseksi se on alun perin tarkoitettukin, vaan selkeytettäisiin sitä, milloin ja miltä osin lakiin perustuvat tehtävät jäävät kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle ja milloin ne taas tulevat sääntelyn piiriin. Ehdotetun säännöksen nojalla mitä tahansa lakiin perustuvaa toimintaa ei voitaisi katsoa lähtökohtaisesti julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön ei-kilpailulliseksi toiminnaksi, vaan myös lakiin perustuvat tehtävät voisivat tietyn edellytyksin tulla arvioitavaksi kilpailuneutraliteettisäännösten perusteella. Tällaiselle tehtävälle olisi ominaista se, ettei lainsäädäntö velvoita julkista toimijaa hoitamaan kyseistä tehtävää, vaan kyse olisi tilanteista, joissa lainsäädäntö antaa julkisyhteisölle tai sen määräysvaltaan kuuluvalla yksiköllä oikeuden tai mahdollisuuden jonkin palvelun tuottamiseen. Pelkän oikeuden tai mahdollisuuden tiettyjen palvelujen tuottamiseen ei voida katsoa tarkoittavan, että lainsäätäjällä olisi tarkoittanutkin sivuuttaa taloudellisen kilpailun toiminnan ohjausmekanismia, mikä puolestaan on ominaista tehtävien hoitamiseen velvoittavalle lainsäädännölle. Sellaiset tehtävät, jotka jättävät julkisyhteisölle runsaasti harkintavaltaa tehtävän tai palvelun toteuttamistavan, sisällön tai laajuuden suhteen, mutta joiden hoitaminen joka tapauksessa perustuu laissa säädettyyn veloitteeseen tai järjestämisvastuuseen, eivät jatkossakaan tulisi kilpailuneutraliteettisääntelyn asettamien velvoitteiden ja KKV:n valvontatoimivallan piiriin. Tällaisia runsaasti harkintavaltaa jättäviä, mutta neutraliteettisääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle jääviä lakisääteisiä tehtäviä ovat esimerkiksi palvelut, joita kunnat tuottavat liikuntalain (390/2015) tai kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain (166/2019) nojalla.

Esitettävällä täsmennyksellä KKV:n puuttumistoimivalta saatettaisiin vastaamaan tarkemmin sitä, millaiseksi se on kilpailulain 4 a luvun säätämisen yhteydessä tarkoitettu. Voimassa olevan kilpailulain 30 b §:n perusteella KKV voi lähtökohtaisesti puuttua julkisyhteisön ja sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Lainkohdan sanamuodon ja sen esitöiden mukaan KKV:n puuttumistoimivallan ulkopuolelle on suljettu sellaiset tilanteet,

joissa menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä ilman, että julkisyhteisöllä tai sen määräysvaltaan kuuluvalla yksiköllä olisi harkintavaltaa tai liikkumavaraa kilpailuneutraliteettia vaarantavan taloudellisen lopputuloksen osalta. Esitöiden mukaan tällaisille tilanteille on ominaista se, että lainsäätäjä on tarkoittanutkin sivuuttaa taloudellisen kilpailun toiminnan ohjausmekanismia. Myös voimassa olevan kilpailulain 30 c §:n perusteella KKV voi puuttua velvoittein ja määräyksiin lakiin perustuvien tehtävien hoitamiseen, vaikkei säännöksen nojalla lakiin perustuvan toiminnan harjoittamista voidakaan määrätä kokonaan lopetettavaksi. Voimassa olevan kilpailuneutraliteettisääntelyn esitöiden perusteella lainsäätäjä on tarkoittanutkin rajata KKV:n puuttumistoimivallan ulkopuolelle vain sellaiset tilanteet, joissa julkisyhteisön tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamasta toiminnasta aiheutuvat mahdolliset kielteiset kilpailuvaikutukset seuraavat välittömästi lainsäädännöstä. Kielteisten kilpailuvaikutusten voidaan katsoa seuraavan välittömästi lainsäädännöstä vain silloin, kun lainsäädäntö velvoittaa järjestämään tiettyä toimintaa ilman, että julkisyhteisöllä on harkintavaltaa tai liikkumavaraa kilpailuneutraliteettia vaarantavan taloudellisen lopputuloksen osalta.²⁶

Kilpailulain ja kuntalain neutraliteettisäännösten yhdenmukainen soveltamiskäytäntö on käytännössä johtanut kuntalain 126 §:n lavean sanamuodon vuoksi siihen, että KKV:n puuttumistoimivallan ulkopuolella olevaksi muuksi kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaksi toiminnaksi on katsottu KKV:n neutraliteettivalvonnassa lakiin perustuvien tehtävien hoitaminen laajemminkin kuin vain kilpailulain 4 a luvun esitöissä tarkoitetun lakisääteisen velvoitteen osalta. Tämä tarkoittaa myös sitä, että voimassa oleva sääntely on valtion ja sen määräysvallassa olevien yksiköiden osalta tiukempaa kuin kuntien osalta. Kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntelyn olisi perusteltua soveltaa yhdenmukaisesti kaikkiin sääntelyn soveltamisalaan kuuluviin toimijoihin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta varmistaa, että harjoittaessaan taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön on toimittava markkinaehtoisesti tai siten, ettei toiminta vääristä tai ole omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla taikka estä tai ole omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä.

Markkinaehtoisesti toimimisella tarkoitettaisiin sitä, että julkisyhteisö tekee liiketoimintaa koskevat ratkaisut vastaavin perustein ja edellytyksin kuin yksityinenkin elinkeinonharjoittaja vastaavissa olosuhteissa tekisi. Keskeisin markkinaehtoista toimintaa ohjaava tavoite on pyrkimys pidemmällä aikavälillä kannattavaan liiketoimintaan. Tämä tavoite ohjaa päätöksentekoa esimerkiksi tuotanto- ja investointipäätöksissä sekä rahoitus- ja hinnoitteluratkaisuissa. Esimerkiksi hinnoittelussa tulisi siten huomioida kilpailullisesta toiminnasta saadut tulot ja tuottamisesta aiheutuvat kulut, mukaan lukien kilpailulliseen toimintaan kohdistuvat kiinteät kulut ja investointikulut, sekä kohtuullinen tuotto kilpailulliseen toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Markkinaehtoinen hintataso tarkoittaisi siten sitä hintatasoa, jonka määrittelyssä on otettu huomioon vastaavat tekijät kuin mitä vastaavia hyödykkeitä tarjoavan yksityisen toimijan on otettava huomioon määrittäessään omien hyödykkeidensä hintatasoa. Rahoitustoimenpiteiden osalta markkinaehtoisesti toimiminen tarkoittaisi vastaavasti sitä, ettei julkisyhteisö saisi tukea määräysvallassaan olevaa yksikköä sellaisessa laajuudessa, johon tavanomainen markkinaehtoisesti toimiva sijoittaja ei olisi valmis ryhtymään.

Kilpailua estävää tai vääristävää toimintaa voi kuitenkin olla mikä tahansa menettely tai toiminnan rakenne, joka liittyy säännöksessä tarkoitetun toimijan kilpailutilanteessa markkinoilla

²⁶ HE 40/2013 vp, s. 35 ja 36.

harjoittamaan taloudelliseen toimintaan, ja joka voi vaurioittaa kilpailua sekä sulkea markkinoilta yhtä tehokkaita kilpailijoita. Kilpailua vääristävää menettelyä voi olla esimerkiksi se, että julkisyhteisö hyödyntää kilpailullisessa toiminnassaan viranomaistoiminnassa saatuja tietovaroja, infrastruktuuria tai ei-markkinahintaisia tukipalveluja. Tällaiset menettelyt voivat muodostaa julkisyhteisölle edun, jollaista yksityinen toimija ei voisi saada, ja siten vääristää kilpailuneutraliteettia. Kilpailua estävällä tai vääristävällä rakenteella taas tarkoitetaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan harjoittamista esimerkiksi virastomuodossa, mikä rakenteesta johtuvien veroetujen ja konkurssisuojaan vuoksi saattaa vääristää kilpailua. Näin ollen ehdotetun 30 b §:n 3 momentin mukaisesti toimiakseen julkisyhteisön ja sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön tulisi varmistua siitä, ettei sen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta tai toiminnan rakenne estä tai vääristä kilpailua säännöksessä kuvatulla tavalla. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavan taloudellisen toiminnan yhdistöittämistä tai varmistumista siitä, ettei muussa kuin kilpailullisessa toiminnassa hyödynnettävää infrastruktuuria, tukipalveluja tai saatuja tietovaroja hyödynnetä alihintaan kilpailullisessa toiminnassa.

Markkinapuutetilanteissa, eli tilanteissa, joissa markkinoilla ei ole kilpailua eikä kilpailijoiden ilmaantumista voida pitää todennäköisenä, vaikka sinällään kilpailua vääristävästä järjestelystä luovuttaisiinkin, ei kuitenkaan ole tarpeen soveltaa markkinaehtoisesti toimimisen vaatimusta. Markkinapuutetilanteissa julkisyhteisön tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön toiminnalla ei voi olla sellaisia kielteisiä kilpailuvaikutuksia, joita 3 momentissa säädetty vaatimus pyrkisi ehkäisemään. Markkinapuutteen olemassaoloa olisi arvioitava tiukasti ja huomioon tulisi ottaa vallitsevan kilpailutilanteen lisäksi myös potentiaalinen kilpailu, eli yksityisen toimijan alalle tulon mahdollisuus. Markkinapuutteen ei voisi olla kyse silloin, jos julkisen toimijan sovelletta menettely tai toiminnan rakenne voisi vahingoittaa kilpailua tai estää markkinoiden kehittymistä.

Joissakin tilanteissa myös kilpailutilanteessa markkinoilla tarjottavien hyödykkeiden hinnoittelu käyvän arvon mukaisesti esimerkiksi ilman kohtuullisen tuoton huomioimista voi olla yhteensopivaa momenttiin esitetyn velvoitteen kanssa. Esimerkiksi muuttotappioalueilla sijaitsevien kiinteistöjen myynnistä ja vuokraamisesta ei ole välttämättä saatavissa sellaista hintaa, joka kattaisi toiminnasta aiheutuneet kulut, mutta hintaa tulisi tästä huolimatta pitää markkinaehtoisena. Se, vaarantaisiko julkisyhteisön tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön toiminnassa sovellettu menettely tai rakenne kilpailuneutraliteettia, olisi kuitenkin arvioitava aina tapauskohtaisen kokonaisarvioinnin perusteella.

Pykälän 4 momentissa olisi viittaussäännös kuntalain 126 §:n 2 momenttiin ja hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:n 2 momenttiin, joissa säädetään erityisistä tilanteista, joissa kunta tai kuntayhtymä, tai vastaavasti hyvinvointialue tai hyvinvointiyhtymä, eivät myöskään toimisi kilpailutilanteessa markkinoilla. Esimerkiksi kuntalain 126 §:n 2 momentin muissa kuin 1–3 kohdissa lueteltujen tilanteiden osalta ei-kilpailulliseksi katsottavat tehtävät ovat sellaisia, jotka soveltuvat vain kuntien toimintaan, jolloin näitä ei ole perusteltua sisällyttää kilpailulain yleissäännökseen, joka koskisi myös muita julkisyhteisöjä ja niiden määräysvaltaan kuuluvia yksiköitä.

30 c §. Itsearviointivelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin uudesta kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän ja valtion sekä niiden määräysvaltaa kuuluvan yksikön velvollisuudesta laatia kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaansa koskeva itsearviointi kirjallisesti. Velvoitteella parannettaisiin julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden oman toimintansa luonteen ja vaikutusten arviointia sekä tehostettaisiin KKV:n kilpailuneutraliteettivalvontaa varmistamalla paremmat lähtötiedot neutraliteettitapausten selvittämiseksi. Velvoite ei tarkoittaisi uutta julkisyhteisöihin kohdistuvaa

raportointivelvollisuutta, sillä julkisyhteisön tulisi säilyttää pykälän nojalla laadittu kirjallinen itsearviointi ja se täytyisi toimittaa KKV:lle vain nimenomaisen pyynnön perusteella. Itsearviointia ei myöskään täytyisi saattaa julkisesti saataville. Voimassa olevassa 30 c §:ssä oleva sääntely KKV:n toimivallasta asettaa kiellon, määräys tai velvoite säädettäisiin jatkossa KKV:n toimivallasta koskevassa 30 a §:ssä. Itsearviointivelvollisuuden soveltamista koskevista poikkeuksista säädettäisiin uuden 30 e §:n 3 momentissa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion sekä niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön velvollisuudesta laatia itsearviointi kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamastaan taloudellisesta toiminnasta. Momentissa tarkoitettu itsearviointi olisi tehtävä yksikkökohtaisesti, mikä tarkoittaisi sitä, että kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän valtion sekä niiden määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden tulisi tehdä itsearviointi pykälässä säädetyllä tavalla jokaisen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavan yksikkönsä osalta. Pykälässä käytetty yksikön käsite vastaisi voimassa olevassa kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta koskevassa kilpailulain 30 d §:ssä tarkoitettua yksikköä. Kilpailulain 30 d §:ssä tarkoitettuna yksikkönä pidetään kirjanpidon eriyttämistä koskevan velvoitteen säätämiseen liittyvän hallituksen esityksen mukaan sen oikeudellisesta muodosta tai organisaatorakenteesta riippumatta mitä tahansa julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavaa osaa, kuten mm. yhtiöitä, säätiöitä, yhdistyksiä ja liikelaitoksia sekä erilaisia julkisyhteisöjen toiminnassaan käyttämiä toiminnan organisoinnin muotoja, kuten kirjanpito-, tase- ja tulosityksiköitä²⁷.

Itsearvioinnin olisi velvollinen laatimaan se taho, joka harjoittaa itsearviointivelvoitteen piiriin kuuluvaa toimintaa. Kuitenkin tilanteessa, jossa kyse olisi kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän tai valtion määräysvallassa olevan yksikön kilpailullisen toiminnan itsearvioinnista, voitaisiin tähän arvioon sisällyttää myös arvio siitä, että kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän tai valtion sille kilpailullisessa toiminnassa käytettäväksi myydyt tavarat tai palvelut on hinnoiteltu 30 b §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla markkinaehtoisesti. Tällöin esimerkiksi kunnan ei tarvitsisi tehdä omaa erillistä itsearviointia määräysvallassaan olevalle yksikölle myymiensä hyödykkeiden markkinaehtoisuudesta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin kirjallisen itsearvioinnin sisällöstä. Momentin mukaan itsearvioinnin olisi ensinnäkin sisällettävä kuvaus kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta. Kuvaukseen tulisi sisällyttää vähintään tiedot siitä, millaisesta toiminnasta on kyse, eli kuvata mitä tavaroita tai palveluja tarjotaan ja kenelle niitä myydään. Tavaroiden tai palvelujen ostajia ei tarvitsisi kuvata asiakaskohtaisesti, vaan tieto asiakasryhmistä olisi riittävä. Kuvauksessa kerrottaisiin tieto siitä, myydäänkö tavaroita tai palveluja esimerkiksi kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai muille ulkopuolisille tahoille vai onko osallistuttu tarjouskilpailuun.

Toiminnan kuvauksen lisäksi itsearvioinnissa olisi esitettävä joko selvitys niistä keinoista, joilla julkisyhteisö tai sen määräysvallassa oleva yksikkö on varmistanut ehdotetussa 30 b §:n 3 momentissa säädettyjen toiminnan harjoittamista koskevien vaatimusten täyttymisen, tai vaihtoehtoisesti selvitys perusteista, joiden nojalla julkisyhteisö tai sen määräysvallassa oleva yksikkö on katsonut, ettei 30 b §:n 3 momentti sovellu sen harjoittamaan toimintaan. Ehdotetun 30 b §:n 3 momentin soveltamista koskevasta poikkeusperusteesta säädettäisiin ehdotetun uuden 30 e §:n 2 momentissa, jonka mukaan 30 b §:n 3 momentissa säädettyä ei sovellettaisi, jos

²⁷ HE 68/2018 vp, s. 53.

soveltaminen estäisi 30 e §:n 1 momentissa tarkoitetun yleisen edun toteutumisen eikä toiminta estäisi tai vääristäisi kilpailua enempää kuin on välttämätöntä yleisen edun toteuttamiseksi.

Momentin 1 kohdassa tarkoitettuun selvitykseen siitä, että kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettava taloudellinen toiminta on järjestetty ehdotetussa 30 b §:n 3 momentissa säädetty vaatimukset täyttävällä tavalla, tulisi sisällyttää soveltuvin osin perusteet hinnoittelun ja rahoitustoimenpiteiden markkinaehtoisuuden varmentamisesta, ristisubvention riskin ja rakenteesta johtuvien kilpailuetujen estämisestä sekä siitä, miten ehkäistään muiden mahdollisten etujen, kuten viranomaistoiminnassa saatujen tietovarantojen, infrastruktuurin tai ei-markkinahintaisien tukipalvelujen hyödyntämisen muodostumista kilpailua vääristäviksi eduiksi. Perusteiden tulisi olla sellaisia, että ne mahdollistavat kyseisen toiminnan järjestämisen ja ylläpitämisen siten, toiminta täyttää ehdotetussa 30 b §:n 3 momentissa säädetty edellytykset. Riittävää ei siten olisi vain sen osoittaminen, että esimerkiksi hyödykkeiden hinta on markkinaehtoinen itsearviointin suorittamisen ajankohtana, vaan itsearviossa tulisi osoittaa hinnoitteluperiaatteiden olevan sellaiset, että ne mahdollistavat hyödykkeen hinnoittelun markkinaehtoisella tavalla eli siten, että kyseisiä periaatteita soveltamalla voidaan tarvittaessa reagoida toimintaympäristön muutoksiin sekä varmistaa kannattava liiketoiminta myös pitkällä aikavälillä.

Esimerkiksi hinnoittelun markkinaehtoisuuteen liittyvien perusteiden esittämisellä tarkoitetaan sitä, että julkisyhteisö tai sen määräysvallassa oleva yksikkö selvittää, mitä elementtejä hinnan asettamisessa on huomioitu ja millä perustein kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavan toiminnan hinnoittelu on liiketaloudellisin periaatteiden näkökulmasta arvioituna kannattavaa. Yksinkertaisimmillaan tällä tarkoitettaisiin tietoa tuotteen kustannusten ja tavoitetuoton huomioimisesta.

Rahoitustoimenpiteiden markkinaehtoisuuteen liittyvien perusteiden osalta itsearvioinnissa voidaan selvittää sitä, miten rahoituskelpoisuutta etukäteen arvioidaan ja miten rahoituksen ehdot määräytyvät. Perusteissa voidaan hyödyntää esimerkiksi valtiontukioikeuden mukaista markkinataloustoimijaperiaatetta ja selvittää arviossa sitä, millä perustein rahoitustoimenpiteen ehdot ovat sellaiset, että vastaavan kokoinen, tavanomaisissa markkinatalouden olosuhteissa toimiva yksityinen sijoittaja olisi tehnyt kyseisen rahoitustoimenpiteen samoissa olosuhteissa.

Rakenteesta johtuvien etujen poistamisen arvioimiseksi voidaan itsearvioinnissa esittää esimerkiksi selvitys siitä, millä keinoin julkisyhteisö pyrkii ehkäisemään toiminnan rakenteesta aiheutuvien kilpailuneutraliteettiriskien syntymisen tai miksi rakenteellista eriyttämistä ei ole katsottu tarpeelliseksi tehdä, mikäli kilpailullista toimintaa ei harjoiteta yhtiöitetyssä muodossa.

Edellä mainittujen tietojen lisäksi itsearviossa voidaan esittää esimerkiksi selvitys siitä, mitä toimia on tehty ristisubvention riskin ja muiden julkisesta asemasta tai omistuksesta johtuvien etujen torjumiseksi tilanteissa, joissa julkisyhteisö hyödyntää samaa infrastruktuuria, tietovarantoja tai tukipalveluja sekä viranomaistoiminnassa että kilpailullisessa toiminnassaan.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin velvollisuudesta esittää itsearvioinnissa selvitys perusteista, joiden nojalla julkisyhteisö tai sen määräysvaltaan kuuluva yksikkö katsoo, ettei ehdotettua 30 b §:n 3 momenttia sovelleta sen harjoittamaan toimintaan. Kohdassa tarkoitettaisiin sellaisia tilanteita, joissa julkisyhteisö tai sen määräysvaltaan kuuluva yksikkö katsoo ehdotetussa 30 e §:n 2 momentissa säädetyn poikkeusperusteen soveltuvan sen toimintaan. Itsearvioinnissa olisi siten esitettävä selvitys niistä perusteista, joiden nojalla kyseisen poikkeuksen on katsottu soveltuvan. Kyseisen poikkeusperusteen mukaan 30 b §:n 3 momenttia ei sovelleta, jos soveltaminen estäisi 30 e §:n 1 momentissa tarkoitetun yleisen edun toteutumisen eikä toiminta estä tai vääristä kilpailua enempää kuin on välttämätöntä yleisen edun toteuttamiseksi. Itsearvioinnissa tulisi näissä tilanteissa osoittaa ensinnäkin se, minkä yleisen edun toteutumisesta on kyse ja

toiseksi osoittaa selvästi se, miksi markkinaehtoisesti tai muutoin kilpailua estämättömällä tai vääristämättömällä tavalla toimiminen estäisi kyseessä olevan yleisen edun toteutumisen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin itsearviointin muodosta, laaditun arvioinnin säilytysajasta, itsearviointin päivittämisestä ja itsearviointivelvollisuuden jatkumisesta sekä velvollisuudesta luovuttaa arviointi KKV:lle. Momentin mukaan itsearviointi olisi laadittava kirjallisesti neljän kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä ja säilytettävä 10 vuoden ajan. Laadittua kirjallista itsearviointia ei tarvitsisi toimittaa tai raportoida säännöllisesti, vaan raportoinnin laatinut taho säilyttäisi kirjallisen itsearviointin itse. Momentissa säädettävä tilikauden päättymisestä laskettava neljän kuukauden määräaika vastaisi kirjanpitolain (1336/1997) 3 luvun 6 §:ssä tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimiselle säädettyä määräaika. Tilikausittain tapahtuva päivittäminen varmistaisi osaltaan sitä, että julkisyhteisöt ja niiden määräysvaltaan kuuluvat yksiköt tosiasiallisesti arvioisivat ja seuraisivat omaa toimintaansa sekä sen vaikutuksia markkinoihin.

Momentissa säädettäisiin, että itsearviointi on salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä annettava KKV:lle. Kirjallinen itsearviointi voi sisältää salassa pidettäviä seikkoja, kuten esimerkiksi liikesalaisuuksia. Itsearviointiin sisällytettävät tiedot ovat kuitenkin olennaisia kilpailuneutraliteettivalvonnan toteuttamiseksi, minkä vuoksi on tarpeen säätää velvollisuudesta antaa itsearviointi salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä KKV:lle.

Pykälän 4 momentin mukaan KKV valvoisi 1–3 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista. Jos kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö laiminlyö 1–3 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamisen, KKV:lla olisi toimivalta sakon uhalla velvoittaa kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän tai valtion varmistamaan niiden noudattamisen määräämässään ajassa. Säännöksen nojalla määräysvaltaa käyttävä julkisyhteisö vastaisi viime kädessä siitä, että niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö on laatinut kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaansa koskevan itsearviointin pykälän 1–3 momentissa säädetyllä tavalla. Vastuun kohdentumista koskeva sääntely vastaisi voimassa olevassa 30 d §:n 4 momentissa käytettyä sääntelyratkaisua kirjanpidon eriyttämisvelvollisuuden täyttämistä koskevan vastuun kohdentamisessa.

Momentissa olisi myös viittaussäännös, jossa todettaisiin uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen sovellettavan kilpailulain 46 §:ää. KKV voi 46 §:n 1 momentin mukaan asettaa kilpailulain nojalla asettamansa ehdon tai antamansa määräyksen, kiellon tai velvoitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. KKV:n asettaman uhkasakon tuomitsee maksettavaksi markkinaoikeus.

Momentissa 5 säädettäisiin KKV:n toimivallasta kieltää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan harjoittaminen silloin, kun pykälän 1–3 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista ei ole sakon uhasta huolimatta varmistettu KKV:n 4 momentin nojalla asettamassa määräajassa. Mikäli julkisyhteisö tai sen määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa useaa toisistaan erilliseksi katsottavaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, voisi kiello koskea ainoastaan sitä toimintaa tai niitä toimintoja, joiden osalta 1–3 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattaminen on laiminlyöty. Kielto olisi voimassa siihen asti, kunnes 1–3 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattaminen olisi varmistettu. Toiminnan kieltäminen olisi siten viimesijainen keino, jolla KKV voisi varmistaa itsearviointin laatimisen.

Kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavan toiminnan kieltämisen mahdollisuus olisi perusteltua sen vuoksi, että itsearviointin laiminlyönti voi potentiaalisesti johtaa kaikkien muiden

kilpailulliseen toimintaan kohdistuvien velvoitteiden, kuten 30 d §:ssä säädetty kirjanpidon eriyttäminen tai 30 b §:n 3 momentissa säädetty markkinaehtoisesti toimiminen, laiminlyöntiin. Näin ollen itsearviointivelvoitteen laiminlyönnin vaikutukset voivat olla potentiaalisesti suuremmat kuin esimerkiksi pelkän kirjanpidon eriyttämisen laiminlyönnin vaikutukset, jossa riskinä on lähinnä alihinnoittelu ja ristisubventio.

Momentissa säädettävä mahdollisuus kieltää toiminnan harjoittaminen eroaa KKV:n nykyisestä toimivallasta kieltää julkisyhteisöä tai sen määräysvallassa olevaa yksikköä käyttämästä kielteisistä kilpailuvaikutuksista aiheuttavaa menettelyä tai toiminnan rakennetta siten, että, itsearviointivelvollisuuden piiriin kuuluvan toiminnan kieltämistä koskevan toimivallan käyttämisen edellytyksenä ei olisi 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelumenettelyn epäonnistuminen. Neuvottelumenettelyn läpikäymistä ei ole perusteltua säätää kilpailullisen toiminnan kieltämisen edellytykseksi tilanteissa, joissa on kyse itsearviointivelvollisuuden laiminlyönnin johdosta tapahtuvasta toiminnan kieltämisestä. Tämä johtuu siitä, että itsearviointivelvollisuuden laiminlyönnin johdosta käytävän neuvottelun tuloksena voisi olla ainoastaan itsearvioinnin laatiminen. Ehdotetun säännöksen mukaan KKV:n toimivalta kieltää toiminnan harjoittaminen edellyttäisi kuitenkin sitä, että KKV on jo velvoittanut kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän tai valtion varmistamaan itsearviointia koskevien velvoitteiden noudattamisen sakon uhalla määräämässään ajassa, mutta velvollisuuksien noudattamista ei siitä huolimatta olisi varmistettu. KKV:n asettama kielto olisi voimassa vain siihen asti, kunnes itsearviointia koskevien velvoitteiden noudattaminen on varmistettu.

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan kieltäminen tulisi kyseeseen vain sellaisissa tilanteissa, joissa julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön harjoittamassa toiminnassa olisi selvästi kyse kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta. Siten esimerkiksi tilanteissa, joissa ei ole selvää, onko kyseessä kilpailuneutraaliteettisääntelyn soveltamisalaa kuuluva toiminta vai ei, ei toimintaa voitaisi kieltää, vaikka itsearvioinnin laatimisvelvoite olisikin laiminlyöty. Tällaisissa tilanteissa KKV voisi ainoastaan sakon uhalla velvoittaa julkisyhteisön varmistamaan kirjallisen itsearvioinnin laatiminen määräämässään ajassa. Toiminnan kieltämistä koskisi myös vastaava rajoitus kuin esitettyyn 30 a §:ään perustuvaa toiminnan kieltämistä, eli toimintaa ei kuitenkaan voisi määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos sen suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

30 d §. Kirjanpidon eriyttäminen. Pykälään esitetään lisättäväksi säännös, jonka mukaan pykälän nojalla laadittavan tilikausikohtaisen tuloslaskelman lisätietona on esitettävä selkeä kuvaus siitä kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta, josta tilikausikohtainen tuloslaskelma on laadittu. Muutoksella täydennettäisiin voimassa olevan sääntelyn edellyttämän tuloslaskelman informatiivisuutta ja eriytetyn kirjanpidon läpinäkyvyyttä. Voimassa olevan 30 d §:n 5 ja 6 momenteissa säädetyistä eriyttämisvelvoitteen soveltamisalaa koskevista poikkeuksista säädettäisiin jatkossa uuden 30 e §:n 4 momentissa.

Pykälän 1 ja 2 momentti vastaisivat voimassa olevia 30 d §:n 1 ja 2 momenttia.

Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan 2 momentissa tarkoitettun tilikausikohtaisen tuloslaskelman lisätietona on esitettävä selkeä kuvaus siitä kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta, josta tilikausikohtainen tuloslaskelma on laadittu. Momenttiin lisättävässä säännöksessä tarkoitettuun kuvaukseen tulisi sisällyttää vähintään tiedot siitä, millaisesta toiminnasta on kyse, eli mitä tavaroita tai palveluja tarjotaan ja kenelle niitä myydään. Kuvausta asiakkaista ei tulisi eritellä asiakaskohtaisesti, vaan asiakasryhmittäin siten, että kuvauksesta ilmenee, onko tavaroita tai palveluja myyty esimerkiksi kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille, ulkopuolisille tahoille vai onko kyseessä tarjouskilpailuun osallistuminen. Jos erittely edellytettäisiin tehtäväksi asiakaskohtaisesti, voisi se joissain tilanteissa olla

kilpailulaissa kiellettyä tietojenvaihtoa. Voimassa olevaa 30 d §:n 3 momenttia vastaavasti momentissa säädettäisiin jatkossakin myös siitä, että tuloslaskelma lisätietoineen on julkinen ja se tulee esittää tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona.

Velvollisuudella esittää tilikausikohtaisen tuloslaskelman lisätietona selkeä kuvaus eriytetystä toiminnasta parannettaisiin KKV:n valvontamahdollisuuksia. Voimassa olevan kilpailulain 30 d §:n säätämisen taustalla oli tarve saada mahdollisimman totuudenmukainen kuva julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden kilpailutilanteesta markkinoilla harjoittaman toiminnan kannattavuudesta ja näin parantaa kilpailuneutraliteettivalvonnan edellytyksiä (HE 68/2018 vp, s. 53). KKV:n kuntasektoriin kohdistunut selvitys, KKV:lle tulleet yhteydenotot ja neuvontapyynnot sekä KKV:ssa vireillä olleet kilpailuneutraliteettitapaukset ovat kuitenkin osoittaneet, että julkisyhteisöillä on puutteita harjoittamansa toiminnan luonteen määrittämisessä. Voimassa olevan kilpailulain 30 d §:n perusteella laadittavat erilliset tuloslaskelmat eivät tämän vuoksi aina anna oikeaa kuvaa kilpailutilanteesta markkinoilla harjoitettavasta toiminnasta. Tämän seurauksena voimassa olevan kirjanpidon eriyttämistä koskevan säännöksen tavoitteet eivät toteudu täysimääräisesti.

Kilpailullisen toiminnan kuvauksen ottaminen liitetietona myös osaksi eriytettyä tilikausikohtaista tuloslaskelmaa on tarpeen, jotta julkisista lähteistä olisi paremmin saatavilla tietoa siitä, millaista toimintaa julkisyhteisöt ja niiden määräysvallassa olevat yksiköt harjoittavat markkinoilla. Neutraliteettivalvonnan tehokkaan toteutumisen kannalta on tärkeää, että valvontaresurssit kohdennetaan toimintaan, joka tosiasiallisesti tapahtuu yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla ja jolla voi olla merkittäviä markkinavaikutuksia. Harjoitetun toiminnan markkinavaikutusten merkittävyyden arvioinnilla on merkitystä myös KKV:n puuttumiskynnyksen ylittymisen tarkastelussa. Priorisoinnin ja valvonnan tehokkaan kohdentumisen kannalta on tärkeää voida etukäteen tarkastella ylätasolla sitä, kuvaako julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön kilpailullisen toiminnan laskelma oikeaa toimintaa, eli onko julkisyhteisö määritellyt harjoittamansa toiminnan luonteen oikein, vai vaikuttaako siltä, että kilpailulliseksi toiminnaksi on katsottu esimerkiksi toimintaa, joka ei neutraliteettisäännösten perusteella todennäköisesti olisi luonteeltaan kilpailutilanteesta markkinoilla harjoitettavaa taloudellista toimintaa. Nyt tällainen tarkastelu ei ole mahdollista ilman syvällisiä ja resursseja vieviä erikseen suoritettavia selvitystoimenpiteitä.

Kilpailuneutraliteettivalvonnan tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisen kohdentumisen kannalta on voitava arvioida, mitä toimintaa 30 d §:n nojalla eriytetty laskelma koskee ja kuvaako laskelma tosiasiallisesti yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoitettavaa toimintaa. Kuvaus kilpailutilanteesta markkinoilla harjoitettavasta taloudellisesta toiminnasta osana tuloslaskelman tietoja mahdollistaisi tämän arvioinnin ja toteuttaisi paremmin kirjanpidon eriyttämistä koskevan 30 d §:n säätämisen taustalla olevia tavoitteita. Velvoite kuvauksen laatimiseen velvoittaisi julkisyhteisöt nykyistä suurempaan huolellisuuteen kilpailullisen toiminnan ja muun toiminnan oikein tunnistamisessa sekä näiden toimintojen tuottojen ja kustannusten erottelemisessa ja kilpailullisen toiminnan markkinaehtoisuuden arvioinnissa.

Eriyttämisvelvoitteen noudattamisen valvontaa koskevaa 30 d §:n 4 momenttia muutettaisiin 3 momenttiin esitettävän uuden säännöksen lisäämisen johdosta siten, että momentissa viitattaisiin jatkossa 30 d §:n 1–3 momentissa säädettyihin velvoitteisiin. Voimassa olevassa momentissa viitataan vain pykälän 1 ja 2 momentissa säädettyihin velvoitteisiin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi momentin nojalla sakon uhalla velvoittaa kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän tai valtion toimittamaan erillisen kirjanpidon, tuloslaskelman, tilinpäätöksen sekä kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista määräämässään ajassa silloin, kun pykälän 1 momentissa tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö laiminlyö 1–3 momentissa säädettyjen

velvoitteiden noudattamisen. Voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen sovellettaisiin kilpailulain 46 §:ää.

30 e §. Soveltamisalan poikkeukset. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin kootusti kilpailulain 4 a luvun kilpailuneutraliteettisäännösten soveltamista koskevista poikkeuksista.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa 30 b §:ää vastaavasta poikkeuksesta KKV:lle 30 a §:ssä säädettyyn toimivaltaan. Momentin mukaan 30 a §:ssä säädettyä ei sovellettaisi, jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.

Toisin kuin voimassa olevassa 30 b §:ssä, momentissa ei säädettäisi välittömästi lainsäädännöstä seuraavaan menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen perustusvasta poikkeuksesta. Kilpailulain 30 b §:ään esitettävien muutosten vuoksi tällainen poikkeusperuste ei olisi enää tarpeen, sillä esitettävän 30 b §:n 2 momentin nojalla laissa säädettyyn velvoitteeseen perustuva taloudellinen toiminta ei olisi kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa eikä siten ylipäättäen kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalaan kuuluvaa.

Voimassa olevassa 30 b §:ssä säädettyä toista poikkeusperustetta vastaavasti momentissa säädettäisiin, ettei 30 a §:ssä säädettyä sovelleta, jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen. Poikkeuksen soveltamisedellytykset vastaisivat voimassa olevan kilpailulain 30 b §:ssä säädetyn toisen poikkeusperusteen soveltamisalaa ja -edellytyksiä. Momentissa säädettävä poikkeusperuste koskisi siten merkittävään kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyviä tehtäviä, jos kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltaminen johtaisi siihen, ettei tällaisia etuja voitaisi tarkoitetulla tavalla turvata kansalaisille. Poikkeuksen perusteella julkisen sektorin taloudellisen toiminnan arvioinnissa olisi mahdollista ottaa huomioon muitakin yhteiskunnallisia tavoitteita kuin taloudellisen kilpailun toimivuus. Poikkeusta olisi kuitenkin tulkittava suppeasti siten, ettei vetoaminen yleisellä tasolla yhteiskunnallisten intressien vaarantumiseen olisi riittävää. Poikkeuksen soveltaminen edellyttäisi, että säännöksessä tarkoitetun yleisen edun toteuttaminen olisi tosiasiallisesti mahdotonta ilman kilpailuneutraliteettia vaarantavia vaikutuksia ja ettei yleistä etua voitaisi toteuttaa vähemmän kilpailuneutraliteettia vaarantavalla tavalla. Poikkeussäännöksen soveltamisalaan kuuluvan toiminnan harjoittaminen ei saisi estää tai vääristää kilpailua enempää kuin on välttämätöntä momentissa tarkoitettuun etuun liittyvän tehtävän hoitamiseksi. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon kyseessä olevalle tehtävälle erityislainsäädännössä asetetut tavoitteet.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin poikkeuksesta 30 b §:n 3 momentissa säädettyyn vaatimukseen varmistaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan markkinaehtoisuus tai toimia siten, ettei toiminta vääristä tai ole omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla tai estä tai ole omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä. Momentin mukaan 30 b §:n 3 momentissa säädettyä ei sovellettaisi, jos soveltaminen estäisi 1 momentissa tarkoitetun yleisen edun toteutumisen eikä toiminta estä tai vääristä kilpailua enempää kuin on välttämätöntä kyseisen edun toteuttamiseksi. Poikkeaminen 30 b §:n 3 momentissa säädetyistä olisi mahdollista, jos velvoitteen mukaisesti toimiminen kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavassa taloudellisessa toiminnassa johtaisi siihen, ettei 1 momentissa tarkoitettua etua voitaisi toteuttaa. Lisäksi edellytyksenä olisi se, ettei toiminta myöskään estä tai vääristä kilpailua enempää kuin on välttämätöntä kyseessä olevan edun toteuttamiseksi.

Momenttiin esitettävä säännös olisi poikkeus kilpailuneutraliteetin toteutumista turvaavaan markkinaehtoisesti toimimisen vaatimukseen, minkä vuoksi sitä olisi tulkittava suppeasti siten,

ettei vetoaminen yleisellä tasolla esimerkiksi yhteiskunnallisten intressien vaarantumiseen olisi riittävää. Julkisyhteisön ja sen määräysvallassa olevan yksikön tulisi poikkeukseen vedotakseen pystyä osoittamaan, mistä edusta on kyse ja miksi markkinaehtoisesti tai muutoin kilpailua es-tämättömällä tai vääristämättömällä tavalla toimiminen estäisi edun toteutumisen. Momentissa tarkoitettuna edun toteuttamisena ei voitaisi pitää esimerkiksi yksinomaan julkisyhteisön omien, sisäisten intressien toteuttamista. Poikkeaminen kilpailulain 30 b §:n 3 momentin velvoitteesta olisi mahdollista vain siltä osin kuin etua ei voitaisi saavuttaa vähemmän kilpailuneutraliteettia vaarantavalla tavalla. Mikäli julkisyhteisö tai sen määräysvaltaan kuuluva yksikkö tulkitsee mo-mentissa säädetyn poikkeuksen soveltuvan sen harjoittamaan toimintaan, olisi tälle tulkinnalle esitettävä perustelut ehdotetun 30 c §:n nojalla laadittavassa kirjallisessa itsearviointissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin 30 c §:ssä säädetyn itsearviointivelvollisuuden soveltamista koskevista poikkeuksista. Ensimmäisen momentissa säädettävän poikkeuksen mukaan 30 c §:n 1–5 momentissa säädettyä ei sovellettaisi kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihdon ollessa alle 40 000 euroa vuo-nessa. Tarkoituksena on rajata pienimuotoisen kilpailullisen toiminnan harjoittaminen itsearviointivelvoitteen ulkopuolelle. Raja-arvo olisi sama kuin voimassa olevassa 30 d §:ssä säädetyn kirjanpidon eriyttämistä koskevan velvollisuuden osalta ja sen avulla rajoitetaan itsearviointi-velvoitteesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Kilpailuneutraliteettisääntelyn johdonmukai-suuden vuoksi raja-arvon on perusteltua olla kirjanpidon eriyttämisen raja-arvoa vastaava.

Se, että itsearviointivelvollisuutta ei sovellettaisi liikevaihtorajan alittumisen vuoksi, ei kuiten-kaan tarkoittaisi sitä, että toiminta jäisi KKV:n valvontatoimivallan ulkopuolelle. Liikevaihto-ajan tarkoituksena on rajoittaa itsearviointia aiheutuvaa hallinnollista taakkaa, mutta se ei poistaisi KKV:lle säädettyä toimivaltaa puuttua toimintaan silloin, kun toiminnasta aiheutuu 30 a §:ssä tarkoitettuja haitallisia vaikutuksia kilpailulle.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin kirjanpidon eriyttämistä koskevan 30 d §:n soveltamista koskevista poikkeuksista. Momentin mukaan 30 d §:n 1–4 momentissa säädettyä ei sovellettaisi silloin, kun toimintaan soveltuisi edellä 1 tai 2 momentissa säädetty poikkeusperuste. Voimassa olevassa 30 d §:n 6 momentin mukaan eriyttämisvelvollisuutta ei sovelleta voimassa olevassa 30 b §:ssä tarkoitettuun toimintaan. Voimassa olevaa 30 b §:ää vastaava poikkeusperuste olisi jatkossa ehdotetun 30 e §:n 1 momentissa.

Eriyttämisvelvollisuutta ei myöskään sovellettaisi uuden 30 e §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa eli silloin, kun toimintaan ei sovelleta esitetyn 30 b §:n 3 momentissa säädettyä vel-voitetta. Eriyttämisvelvollisuuden säätämisen taustalla on ollut tarve saada mahdollisimman to-tuudenmukainen kuva julkisyhteisöjen ja niiden määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden markki-naperusteista hinnoittelua edellyttävän kilpailullisen toiminnan kannattavuudesta. Tilanteessa, jossa julkisyhteisö tai sen määräysvallassa oleva yksikkö poikkeaa ehdotetun 30 e §:n 2 mo-mentin nojalla 30 b §:n 3 momentissa säädetyistä markkinaehtoisesti toimimisen vaatimuksesta, voi poikkeuksen piiriin kuuluvan toiminnan sisällyttäminen eriytettyyn tuloslaskelmaan poten-tiaalisesti vääristää laskelmaa, mikäli poikkeuksen piiriin kuuluva toiminta on järjestetty ei-markkinaehtoisesti. Tämän vuoksi soveltamisalarajaukseen esitettävä lisäys on tarpeen eriyte-tyn kirjanpidon täsmällisyyden varmistamiseksi.

Momentissa säädettäisiin myös vähäistä toimintaa koskevasta soveltamispoikkeuksesta. Mo-mentin mukaan 30 d §:n 1–4 momentissa säädettyä ei sovellettaisi kilpailutilanteessa markki-noilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihdon ollessa alle 40 000 euroa vuodessa. Säännös vastaisi voimassa olevan 30 d §:n 5 momentissa säädettyä poikkeusta eriyttämisvel-vollisuuden soveltamisesta.

Voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti eriyttämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset eivät kuitenkaan vaikuttaisi KKV:n puuttumistoimivallan piiriin kuuluvan toiminnan osalta KKV:n oikeuteen edellyttää yksityiskohtaisempia tietoja julkisyhteisöjen ja niiden määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden toimintaan liittyen, mikäli se on tarpeen niiden harjoittaman toiminnan arvioimiseksi. Eriyttämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset eivät niin ikään vaikuttaisi KKV:n oikeuteen edellyttää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan yksityiskohtaisempaa eriyttämistä yksittäistapauksessa, mikäli se on tarpeen epäillyn kilpailuneutraliteettiongelman poistamiseksi. Edellytyksenä kuitenkin on, että kyseessä olisi KKV:n puuttumistoimivallan piiriin kuuluva toiminta.

32 §. Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen. Pykälän 2 momentin listaa asioiden tärkeysjärjestyksestä ja tutkimatta jättämisestä eli niin sanotusta priorisoinnista esitetään muutettavaksi siten, että momentin sääntely antaisi KKV:lle toimivallan jättää kilpailuneutraliteettia koskeva asia tutkimatta toimivallan todennäköisen puuttumisen perusteella. Voimassa olevan 32 §:n 2 momentin kohdat 3 ja 4 mahdollistavat neutraliteettiasian priorisoinnin tilanteissa, joissa toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton (kohta 3) tai ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitettun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät (kohta 4). Voimassa oleva 32 § ei siten mahdollista priorisointia neutraliteettiin liittyvän toimivallan todennäköisen puuttumisen perusteella. Momentin 4 kohtaan esitettävän muutoksen johdosta voimassa olevassa 4 kohdassa säädetty priorisointiperuste yhdistettäisiin voimassa olevaan 2 momentin 5 kohdassa säädettyyn priorisointiperusteeseen. Pykälään esitettävät muutokset eivät vaikuttaisi priorisointisäännöksen soveltamiseen liittyviin viraston sisäisiin menettelyihin päätöksen laatimisessa tai priorisointipäätöstä koskevaan muutoksenhakuoikeuteen. Kilpailulain 49 a §:n 1 momentin mukaan KKV:n kilpailulain nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla markkinaoikeuteen ja muutoksenhakuun sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään, jollei kilpailulaissa säädetä toisin. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentin nojalla valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta, eikä kilpailulaissa ole säädetty toisin 32 §:n nojalla tehtävien priorisointipäätösten osalta.

Pykälän 2 momentin 4 kohtaa muutettaisiin siten, että siinä säädettäisiin KKV:n toimivallasta jättää neutraliteettiasian tutkimatta, jos ei olisi todennäköistä, että julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön toiminnassa olisi kyse kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta. Tutkimatta jättäminen perustuisi siten KKV:n arvioon siitä, että siltä puuttuisi todennäköisesti toimivalta kilpailulain 4 a luvun neutraliteettisääntöjen soveltamiseen. Kohdassa säädettäisiin siten, että virasto voi jättää asian tutkimatta, jos ei ole todennäköistä, että kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön toiminnassa on kyse kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta.

KKV:n neutraliteettivalvonnan tarkoituksena on ensisijaisesti puuttua kaikkein vakavimpiin kilpailuneutraliteettia vaarantaviin menettelyihin, kuten esimerkiksi tilanteisiin, joissa tässä esityksessä esitettävää itsearviota ei olisi lainkaan laadittu ja julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittama taloudellinen toiminta vaikuttaisi olevan laajaa. KKV:n neutraliteettivalvonnan tarkoituksena ei ole ensisijaisesti puuttua sellaiseen julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön harjoittamaan toimintaan, jonka luonne on erityissääntely huomioon ottaen epäselvä. Esitetyn uuden priorisointiperusteen tarkoituksena on varmistaa KKV:n valvontaresurssien tarkoituksenmukainen kohdentuminen sellaiseen toimintaan, joka tapahtuu selvästi kilpailla markkinoilla, ja näin ollen edistää sitä, että KKV:n kilpailuneutraliteettivalvonta olisi nopeaa, uskottavaa ja tehokkaasti kilpailuneutraliteettiongelmia estävää.

Neutraliteettiasioiden käsittelyssä KKV:lta kuluu nykyisin paljon aikaa sen esikysymyksen selvittämiseen, onko virastolla neutraliteettisääntöjen perusteella ylipäättään toimivaltaa käsiteltävänä olevassa asiassa. Toimivallan arvioinnissa on ensin selvittettävä, onko kyse taloudellisesta toiminnasta ja sen jälkeen, harjoitetaanko sitä kilpailutilanteessa markkinoilla. Mikäli nämä edellytykset toteutuvat, on seuraavaksi selvittettävä, soveltuuko toimintaan jokin poikkeusperuste. Jos kilpailulain poikkeussäännös soveltuu, KKV:lla ei ole toimivaltaa puuttua toimintaan eikä myöskään kirjanpidon eriyttämismahdollisuutta ole. Jos kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavaan taloudelliseen toimintaan ei soveltu poikkeussäännös, toiminta kuuluu kilpailulain 4 a luvun säännösten soveltamisalaan ja KKV:lla on toimivalta tarvittaessa puuttua siihen. Tällöin myös kilpailulain kirjanpidon eriyttämissäännös soveltuu, pois lukien ns. pienimuotoinen toiminta.

Koska KKV ei voi voimassa olevan sääntelyn nojalla priorisoida neutraliteettiasioita todennäköisesti puuttuvan toimivallan perusteella, tulee KKV:n tehdä toimivallan selvittämiseksi laajoja selvityksiä myös sellaisissa tapauksissa, joissa on mahdollista jo varhaisessa vaiheessa todeta, ettei virastolla todennäköisesti ole ylipäättään toimivaltaa puuttua asiaan. Priorisointi on neutraliteettiasioiden osalta voimassa olevan sääntelyn nojalla mahdollista vain, jos toimenpiteiden pyyntö on ilmeisen perusteeton tai jos ei ole todennäköistä, että vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät. Voimassa oleva neutraliteettiasioiden priorisointia koskeva sääntely on omiaan johtamaan KKV:n rajallisten resurssien epätarkoituksenmukaiseen kohdentumiseen, sillä tutkimatta jättämispäätöksen tehdäkseen KKV:n tulee ensinnäkin tehdä arvio siitä, että julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön toiminnassa on kyse voimassa olevassa kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettusta yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoitetusta taloudellisesta toiminnasta sekä siitä, että tällaisen toiminnan tai rakenteen vaikutukset kilpailuun vaikuttavat vähäisiltä.²⁸

Pykälän 2 momentin 4 kohtaan lisättäväksi esitettävä uusi priorisointiperuste laajentaisi KKV:n harkintavaltaa yksityiskohtaiseen tutkintaan otettavien neutraliteettitapausten valinnassa. Harkintavallan laajentaminen on perusteltua, koska voimassa oleva priorisointisäännös on johtanut KKV:n valvontaresurssien osin epätarkoituksenmukaiseen kohdentumiseen. Uuden priorisointiperusteen johdosta 32 §:n sääntely vastaisi paremmin voimassa olevan 32 §:n 2 momentin 4 kohdan esitöissä (HE 40/2013 vp) kilpailuneutraliteettiasioiden priorisoinnille asetettuja tavoitteita KKV:n voimavarojen suuntaamisesta kaikkein merkittävimpiin asioihin ja laajan harkintavallan antamisesta yksityiskohtaiseen käsittelyyn otettavien asioiden valinnassa.

Pykälän 2 momentin 5 kohtaa muutettaisiin siten, että voimassa olevan 2 momentin 4 kohdassa säädetty toimivalta jättää asia tutkimatta sillä perusteella, että ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitettun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät, yhdistettäisiin voimassa olevaan 5 kohtaan. Voimassa olevassa 5 kohdassa säädetään KKV:n toimivallasta jättää asia tutkimatta sillä perusteella, että ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus vaikuttaisi merkittävästi terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin. Kohtaan esitetään lisättäväksi voimassa olevan 2 momentin 4 kohdassa säädetty vastaava priorisointiperuste neutraliteettiasioiden osalta. Esitetyssä uudessa 5 kohdassa säädettäisiin jatkossa KKV:n toimivallasta jättää asia tutkimatta silloin, kun ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus taikka 30 a §:n vastainen menettely tai toiminnan rakenne vaikuttaisi merkittävästi terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin. Kohdassa säädettäisiin siten jatkossa vaikutusten vähäisyyteen perustuvasta priorisointiperusteesta sekä

²⁸ Voimassa olevan 32 §:n 2 momentin 4 kohdan esitöissä (HE 40/2013 vp) selvennetään, että asia voitaisiin jättää tutkimatta esimerkiksi tilanteessa, jossa kyse on lyhytkestoisesta rajatusta toiminnasta, jonka kilpailua vääristävät vaikutukset jäävät vähäisiksi.

kilpailunrajoitusten että kilpailuneutraliteetin osalta. Muutos ei vaikuttaisi voimassa olevissa 4 ja 5 kohdissa säädettyjen priorisointiperusteiden soveltamisedellytyksiin.

33 §. Tietojenantovelvollisuus. Pykälään esitetään tehtäväksi kaksi muutosta. Ensimmäinen muutos olisi luonteeltaan tekninen ja sillä muutettaisiin pykälän 1 momentissa käytettyä terminologiaa. Toinen muutos perustuisi ECN+-direktiivin 8 artiklaan, jossa säädetään kansallisten kilpailuviranomaisten tietopyyntöjen tekemistä koskevista edellytyksistä. Pykälään esitetyt muutokset eivät muuta asianajosalaisuuteen eivätkä oikeudellisen neuvonannon suojaan liittyviä sääntöjä ja periaatteita. Voimassa olevan kilpailulain 38 §:n 3 momentin mukaan elinkeinonharjoittajalla ei ole velvollisuutta toimittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisena pidettävää kirjeenvaihtoa.

Pykälän 1 momentin sanamuotoa muutettaisiin siten, että momenttiin perustuvan tietojenantovelvollisuuden edellytyksenä olisi jatkossa KKV:n tekemä pyyntö voimassa olevassa muotoilussa käytetyn kehotuksen sijaan. Pyyntöön viittaaminen osoittaisi kehotukseen viittaamista selkeämmin tietojenantovelvollisuuden syntyvän nimenomaisen pyynnön perusteella. Lisäksi voimassa olevassa kilpailulain 37 a §:ssä viitataan 33 §:n mukaiseen pyyntöön eikä kehotukseen. Muutos olisi luonteeltaan tekninen eikä se vaikuttaisi momentin sisältöön tai tulkintaan. Vastaava muutos esitettiin tehtäväksi ECN+-direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä HE 210/2020 vp, mutta hyvinvointialueiden perustamista koskevalla hallituksen esityksellä HE 241/2020 vp momenttiin palautettiin viittaus KKV:n tekemään kehotukseen.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin uusi velvoite muiden oikeushenkilöiden tietojenantovelvollisuudesta, jotta tietopyynnön tekemisen edellytykset vastaisivat ECN+-direktiivin 8 artiklan edellytyksiä. Direktiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaan kansallisella kilpailuviranomaisella tulee olla toimivalta vaatia myös muita oikeushenkilöitä kuin elinkeinonharjoittajia toimittamaan tiedot, jotka voivat olla merkityksellisiä EU:n kilpailunrajoitussääntöjen soveltamisen kannalta. KKV:n toimivallasta tehdä tietopyyntöjä säädetään kilpailulain 33 §:ssä ja 39 §:n 2 momentissa, mutta kyseisten säännösten mukainen tietojenantovelvollisuus ei kuitenkaan kata direktiivin 8 artiklassa mainittuja muita oikeushenkilöitä, jotka eivät ole elinkeinonharjoittajia eivätkä viranomaisia. Momenttiin esitettävän lisäyksen johdosta myös muilla oikeushenkilöillä, kuten esimerkiksi kansalaisjärjestöillä ja muilla voittoa tavoittelemattomilla organisaatioilla, olisi velvollisuus antaa KKV:lle salassapitosäännösten estämättä kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

Artiklan 8 määräyksiä vastaavasti muiden oikeushenkilöiden tietojenantovelvollisuus rajoittuisi koskemaan vain kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen selvittämiseksi tarpeellisia tietoja. Velvollisuus ei siten kattaisi elinkeinonharjoittajan, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän, hankintayksikön, kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän ja valtion sekä niiden määräysvallassa olevien yksiköiden tietojenantovelvollisuutta koskevassa 1 momentissa mainittuja kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi tarpeellisia tietoja. Muihin oikeushenkilöihin kohdistuvia tietopyyntöjä ei 8 artiklaa vastaavan rajauksen vuoksi voitaisi tehdä myöskään kilpailulain 4 luvussa tarkoitetun yrityskauppavalvonnan eikä kilpailulain 4 a luvussa tarkoitetun yksityisen ja julkisen sektorin elinkeinotoiminnan tasapuolisten kilpailuedellytysten valvonnan toteuttamiseksi.

Voimassa olevan kilpailulain 33 §:n sääntelyä vastaavasti myöskään muiden oikeushenkilöiden tietojenantovelvollisuus ei rajoittuisi vain SEUT 101 ja 102 rikkomisten selvittämiseen, vaan säännöstä sovellettaisiin riippumatta siitä, onko kyseessä SEUT 101 ja 102 artiklan itsenäinen soveltaminen, rinnakkainen soveltaminen kansallisen kilpailusääntelyn kanssa vaiko pelkästään kansallisen kilpailusääntelyn itsenäinen soveltaminen. Perusteluna valitulle

täytäntöönpanotavalle ovat kansallisen ja EU:n kilpailusääntelyn tiivis yhteys, joka perustuu EU:n kilpailusääntöjen ns. täytäntöönpanoasetukseen²⁹. Täytäntöönpanoasetuksen 3 artiklan 1 kohdassa veloitetaan kansalliset kilpailuviranomaiset ja tuomioistuimet soveltamaan SEUT 101 ja 102 artiklaa sopimuksiin, yritysten yhteenliittymien päätöksiin, yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin tai määräävän aseman väärinkäyttöön kauppakriteerin ylittyessä, eli silloin, kun kyseiset menettelyt voivat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Käytännössä useimmat kansalliset kilpailuviranomaiset soveltavat kansallista kilpailuoikeutta rinnakkain SEUT 101 ja 102 artiklan kanssa. Rinnakkaisessa soveltamisessa tulee myös varmistaa, etteivät kansalliset kilpailuviranomaiset päädy kansallisen kilpailuoikeuden soveltamisen perusteella erilaiseen lopputulokseen kuin mihin ne päätyisivät soveltamalla SEUT 101 ja 102 artiklaa täytäntöönpanoasetuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Suomessa kilpailulain 5 ja 7 §:n sääntely vastaa SEUT 101 ja 102 artiklan sääntelyä. Kilpailulain 5 §:n sääntely vastaa SEUT 101 artiklan sääntelyä ja kilpailulain 7 §:n sääntely vastaa SEUT 102 artiklan sääntelyä.

Kansallisen ja EU:n kilpailusääntelyn tiiviin yhteyden lisäksi perusteena valitulle täytäntöönpanotavalle on oikeusvarmuuteen ja ennustettavuuteen liittyvä ongelmallisuus tilanteessa, jossa sovellettava aineellinen sääntely määräytyisi tapauskohtaista arviointia edellyttävän kauppakriteerin täytymisen perusteella. Mikäli kauppakriteerin alittavissa tilanteissa käytettävissä olevat kilpailuviranomaisten toimivaltuudet, kuten esimerkiksi tietopyyntöjen tekeminen, poikkeaisivat kauppakriteerin ylittävien kilpailunrajoitusten yhteydessä käytettävissä olevista toimivaltuuksista, voisi KKV:n selvitysten kuluessa vallita epäselvyys siitä, mitä toimivaltuuksia ja määräyksiä menettelyissä tulisi noudattaa. Epäselvyys toimivaltuuksien ja noudatettavien määräysten osalta vaikeuttaisi merkittävästi kilpailuviranomaisen selvitysten suorittamista. Lisäksi viranomaistoiminnan ennustettavuus ja oikeusvarmuus kärsisivät epävarmuuden johdosta, mikä olisi haitallista myös kilpailuviranomaisten menettelyiden kohteena olevien elinkeinonharjoittajien näkökulmasta.

42 §. Asian käsittely markkinaoikeudessa. Pykälää esitetään muutettavaksi siten, että kilpailulain 36 §:n nojalla muissa kuin elinkeinonharjoittajien liiketiloissa suoritettavia tarkastuksia koskevan markkinaoikeudelta haettavaa etukäteistä lupaa koskevan käsittelyn yhteydessä ei tarvitsisi kuulla asianosaista elinkeinonharjoittajaa. Muutoksella pykälän sääntely saatettaisiin vastamaan sen tarkoitusta varmistaa 36 §:n nojalla toimitettavien yllätystarkastusten onnistuminen. Muutos ei vaikuttaisi markkinaoikeudelta haettavan etukäteisen luvan myöntämisen edellytyksiin eikä KKV:n toimivaltaan toimittaa tarkastuksia.

Pykälän 4 momenttia muutettaisiin siten, että siinä viitattaisiin muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa tehtäviä tarkastuksia koskevan 36 §:n 3 momentin sijaan kyseisen pykälän 5 momenttiin, jossa säädetään tarkastuksen toimittamista koskevan luvan hakemisesta markkinaoikeudelta etukäteen. Muutoksen johdosta momentissa viitattaisiin jatkossa 36 §:n 3 momentissa säädetyin Euroopan komission määräämän tarkastuksen toimittamisen lisäksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston oma-aloitteisiin, yhteistyöstä kilpailuasioissa tehdyn pohjoismaisen sopimuksen³⁰ määräyksiin perustuviin sekä toisen jäsenvaltion kilpailuviranomaisen pyynnöstä tehtäviin tarkastuksiin muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa.

Voimassa olevan 42 §:n 4 momentin mukaan markkinaoikeus voi päättää kilpailulain 36 §:n 3 momentissa tarkoitetun luvan myöntämisestä ilman asianosaisten elinkeinonharjoittajan tai

²⁹ Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003, annettu 16 päivänä joulukuuta 2002, perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta, EUVL L1 4.1.2003.

³⁰ Yhteistyöstä kilpailuasioissa Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin välillä Helsingissä 8 päivänä syyskuuta 2017 tehty sopimus

elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän kuulemista. Kilpailulain 36 §:n 3 momentti koskee muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketoissa toimitettavia tarkastuksia, jotka Euroopan komission määrää kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 21 artiklan nojalla. Voimassa oleva 42 §:n 4 momentti ei siten viittaa muihin 36 §:n perusteella toteutettaviin tarkastuksiin muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketoissa.

Kilpailulain säätämistä koskevan hallituksen esityksen (HE 88/2010 vp) säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lain 42 § vastaa kilpailulakia edeltäneen kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) 15 §:ää.³¹ Kyseisen 15 §:n 4 momenttia säädettäessä lain esitöissä HE 11/2004 vp todettiin, että poikkeus asianosaisten kuulemisesta on välttämätön tarkastusten tarkoituksen ja tehokkuuden turvaamiseksi.³² Momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että asianosaisten kuulemisesta poikkeaminen on perusteltua, koska yllätystarkastuksen tavoitteena on löytää sellaisia asiakirjoja ja muita todisteita, jotka elinkeinonharjoittaja haluaa pitää salassa kilpailuviranomaisilta. Jos asianosaista elinkeinonharjoittajaa kuultaisiin markkinaoikeudessa ennen tarkastusvaltuutuksen antamista, toimisi kutsu kuultavaksi varoituksena elinkeinonharjoittajalle ja elinkeinonharjoittaja voisi tuhota mahdollisen todistusaineiston.³³

Kilpailulain säätämisen yhteydessä myös silloisen Kilpailuviraston virkamiehille annettiin oikeus tarkastuksen toimittamiseen muualla kuin elinkeinonharjoittajan liiketoissa (kilpailulain 36 §:n 1 momentti). Hallituksen esityksen (HE 88/2010 vp) 36 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan kyseinen tarkastusvaltuus vastaa 36 §:n 2 momentissa tarkoitettua Euroopan komission tarkastusvaltuutta.

Yhteistyöstä kilpailuasioissa tehdyn pohjoismaisen sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä (HE 193/2017 vp) 36 §:ään lisättiin vielä uusi 2 momentti, jolla säädettiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehen oikeudesta toimittaa tarkastus muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketoissa yhteistyöstä kilpailuasioissa tehdyn pohjoismaisen sopimuksen määräysten mukaisesti.

ECN+-direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä kilpailulain 36 §:ään lisättiin edelleen uusi 4 momentti, jossa säädetään direktiivin 24 artiklan edellyttämällä tavalla KKV:n virkamiehen oikeudesta toimittaa toisen jäsenvaltion kilpailuviranomaisen pyynnöstä tarkastus muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketoissa sen selvittämiseksi, onko elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän rikkonut SEUT 101 tai 102 artiklaa, jättänyt noudattamatta toisen jäsenvaltion kilpailuviranomaisen kielto-, korjaustoimenpide- tai sitoumuspäätöstä taikka väliaikaismääräystä tai jättänyt noudattamatta liiketoissa suoritettavia tarkastuksia, kuulemisia tai tietopyyntöjä koskevia toisen jäsenvaltion menettelysääntöjä.

Kilpailulain säätämisen sekä uusien 2 ja 4 momenttien lisäämisen yhteydessä ei ole tehty tarvittavia muutoksia 42 §:n 4 momentin viittaukseen siten, että momentti kattaisi kaikki 36 §:n nojalla suoritettavien tarkastusten tilanteet. Kilpailulain 36 §:n 1, 2 ja 4 momenteissa säädettyjen KKV:n tarkastusoikeuksien tehokas hyödyntäminen edellyttää, että markkinaoikeus voi päättää tarkastusluvan myöntämisestä elinkeinonharjoittajaa kuulematta. Esitetty muutos on tarpeen sen varmistamiseksi, että 36 §:n nojalla suoritettavat yllätystarkastukset onnistuvat

³¹ Kilpailunrajoituslain 15 §:n 4 momentissa säädettiin, että markkinaoikeus voi päättää ilman asianosaisten elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän kuulemista luvan myöntämisestä Euroopan yhteisöjen komission määräämän tarkastuksen toimittamiseen (tuolloin kilpailunrajoituslain 20 a §).

³² HE 11/2004 vp, s. 44.

³³ HE 11/2004 vp, s. 41, 15 §:n 4 momentin säännöskohtaiset perustelut.

tavoitteessaan löytää sellaisia asiakirjoja ja muita todisteita, jotka elinkeinonharjoittaja haluaa pitää salassa kilpailuviranomaisilta. Jos asianosaista elinkeinonharjoittajaa kuultaisiin markkinaoikeudessa ennen tarkastuksen toimittamista koskevan etukäteisen luvan antamista, toimisi kuulemiskutsu varoituksena elinkeinonharjoittajalle ja elinkeinonharjoittaja voisi tuhota mahdollisen todistusaineiston.

8 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1.1.2027.

Lain voimaan tullessa Kilpailu- ja kuluttajavirastossa vireillä olevat käsiteltäisiin loppuun noudattaen lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa, ettei sovellettavat säännökset muuttuisi kesken asian käsittelyn.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

9.1 Kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely

Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

Kilpailulain esitöissä [HE 88/2010 vp](#) on arvioitu tehtävien tärkeysjärjestystä ja tutkimatta jättämistä eli ns. priorisointia koskevaa 32 §:ää perustuslain 21 §:n 1 ja 2 momenttien näkökulmista. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuinten tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Kilpailulain esitöiden mukaan 32 §:n tavoitteena on varmistaa, että Kilpailuvirasto (nykyisin Kilpailu- ja kuluttajavirasto, KKV) käyttää toimivaltaansa siten, että lain 1 §:ssä säädetty tarkoitus terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaamisesta vahingollisilta kilpailunrajoituksilta toteutuu mahdollisimman hyvin. Esityksessä tuodaan esiin, että kilpailulakia tulkittaessa on otettava huomioon ensisijaisesti markkinaprosessin toimivuus ja talouden tehokkuuden näkökulma. Lain tarkoituksena ei ole tarjota oikeussuojakeinoja yksittäisten sopimusriitojen ratkaisuun tai suojata elinkeinonharjoittajaa kilpailijan tai kauppakumppanin kohtuuttomilta tai mielivaltaisilta menettelytavoilta, ellei kysymys ole samalla menettelystä, jonka tutkiminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.

Hallituksen esityksessä HE 88/2010 vp korostetaan sen tärkeyttä, että virasto suuntaa rajatut voimavaransa yleisen edun kannalta merkittävien kilpailunrajoitusten selvittämiseen ja niihin valvontatoimiin, joihin selvitykset antavat aiheen. Säännöstä sovellettaessa ei oteta kantaa kilpailunrajoituksen hyväksyttävyyteen lain 5 tai 7 §:n taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklan kieltoäännösten nojalla. Kyseessä on menettelysäännös, joka sääntelee KKV:n toimimisvelvollisuutta ja jonka mukaan asioiden tärkeysjärjestys määräytyy niiden merkittävyyden perusteella. Asia jätetään tutkimatta, jos sen tutkiminen ei ole tarpeen lain tavoitteiden eli terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaamiseksi. Päätös

asian tutkimatta jättämisestä ei sisällä arviota selvityksen kohteena olevan toiminnan lainmukaisuudesta.

Esityksen mukaan kilpailulain ensisijaisena tavoitteena on kilpailun turvaaminen markkinaprosessin toimivuuden ja talouden tehokkuuden näkökulmasta eikä yksittäisen elinkeinonharjoittajan suojaaminen, minkä vuoksi kilpailulain 32 §:n ei hallituksen esityksessä katsottu olevan ongelmallinen perustuslain 21 §:n näkökulmasta. Esityksessä todetaan lisäksi, että koska ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on myös kilpailuasioden käsittelyn nopeuttaminen, se edistää asian käsittelyä ilman aiheutonta viivytystä. Perustuslakivaliokunta ei esitystä koskeneessa lausunnossaan [PeVL 40/2010 vp](#) arvioinut 32 §:n sääntelyä asioiden tärkeysjärjestyksestä ja tutkimatta jättämisestä.

Kilpailulain säätämistä koskeneessa hallituksen esityksessä käsiteltiin KKV:n priorisointivaltuuksia kilpailunrajoitusten osalta, mutta esityksessä esitetty arviointi soveltuu myös kilpailuneutraliteettia koskevaan priorisointiin. Kilpailunrajoituksia koskevia säännöksiä vastaavasti kilpailuneutraliteettisääntelyn tarkoituksena ei ole antaa suojaa yksittäisille elinkeinonharjoittajille, vaan turvata tasapuoliset toimintaedellytykset julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä yleisemmällä tasolla. Myös kilpailuneutraliteettisääntelyn kohteena on siten kilpailun toimivuuden turvaaminen markkinaprosessin toimivuuden ja talouden tehokkuuden näkökulmista yksittäisten elinkeinonharjoittajien suojaamisen sijaan.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Kilpailulain asioiden tärkeysjärjestystä ja tutkimatta jättämistä koskevasta 32 §:n mukaisesta asiasta KKV päätöksen, josta voi valittaa markkinaoikeuteen. Kilpailulain 49 a §:n 1 momentin mukaan KKV:n kilpailulain nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla markkinaoikeuteen ja muutoksenhakuun sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettussa laissa säädetään, jollei kilpailulaissa säädetä toisin. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentin nojalla valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomaisen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta, eikä kilpailulaissa ole säädetty toisin 32 §:n nojalla tehtävien priorisointipäätösten osalta.

KKV:n asioiden tärkeysjärjestystä ja tutkimatta jättämistä koskevaan 32 §:ään esitettävien muutosten katsotaan myös olevan yhteensopivia perustuslain 21 §:n säännösten kanssa.

9.2 Tietojenantovelvollisuus

Tietojenantovelvollisuutta koskevaa kilpailulain 33 §:ää muutettiin ECN+-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä mm. lisäämällä siihen direktiivin edellyttämä luonnollisten henkilöiden tietojenantovelvollisuus. Luonnollisten henkilöiden tietojenantovelvollisuudesta säädetään kilpailulain 33 §:n 2 momentissa. Tällä esityksellä kyseiseen momenttiin esitetään lisättäväksi ECN+-direktiivin 8 artiklan edellyttämällä tavalla myös muiden oikeushenkilöiden tietojenantovelvollisuutta koskeva säännös.

ECN+-direktiivin yhteydessä säädettyä luonnollisten henkilöiden tietojenantovelvollisuutta on arvioitu perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 8/2021 vp, joka koski ECN+-direktiivin täytäntöön panemiseksi annettua hallituksen esitystä HE 210/2020 vp. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi valiokunnan arvioineen viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittäneen huomiota muun

muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Valiokunnan mukaan viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatuksi lausunnot). Valiokunta totesi myös, että se on aikaisemmin vastaavatyypisessä sääntely-yhteydessä pitänyt selvänä, että EU:n sekundäärioikeuden etusijan vuoksi unionin asetuksessa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien asianmukaista soveltamista on pidettävä perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvässä vakiintuneessa käytännössä tarkoitettulla tavalla välttämättömänä (PeVL 15/2019 vp, s. 5). Luonnollisten henkilöiden tietojenantovelvollisuutta voitiin valiokunnan näkemyksen mukaan arvioida samoin.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan kuitenkin huomiota siihen, että direktiivin täytäntöön panemiseksi annettavia säännöksiä esitettiin sovellettavaksi riippumatta siitä, onko kyseessä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 ja 102 artiklan itsenäinen soveltaminen, rinnakkainen soveltaminen kansallisen kilpailusääntelyn kanssa vaiko pelkästään kansallisen kilpailusääntelyn itsenäinen soveltaminen, ja siten myös esitetty luonnollisten henkilöiden tietojenantovelvollisuus kattoi muitakin kuin vain direktiivin soveltamisalaan kuuluvia tilanteita. Perustuslakivaliokunnan mielestä tietojenantovelvollisuutta koskevaa sääntelyä tuli direktiivin mahdollistamissa puitteissa täsmentää valiokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitosäännösten estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti sääntelyn soveltamisen kannalta lisäksi huomiota siihen, että hallinnon oikeusperiaatteita koskevan hallintolain 6 §:n mukaisesti Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi pyytää tietoja vain kilpailulain 33 §:n mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Tietopyynnön tulee lisäksi olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tietojenantovelvollisuutta määriteltäessä tulee lisäksi ottaa huomioon perustuslain 21 §:ssä turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin kuuluvat asianajosalaisuus (PeVL 13/2019 vp) ja henkilön oikeus olla todistamatta itseään vastaan (PeVL 46/2001 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta esitettyä luonnollisten henkilöiden tietojenantovelvollisuutta koskevaa sääntelyä täsmennettiin siten, että luonnolliset henkilöt ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston pyynnöstä antamaan salassapitosäännösten estämättä sille tiedot ja asiakirjat, jotka ovat tarpeen kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen selvittämiseksi lukuun ottamatta erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja sekä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja, joista säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä niiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 679/2016 9 ja 10 artiklassa sekä asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisuutta pidettävää kirjeenvaihtoa.

Tällä lakiesityksellä esitetään lisättäväksi kilpailulain 33 §:n 2 momenttiin ECN+-direktiivin edellyttämä muiden oikeushenkilöiden tietojenantovelvollisuus. Direktiivi edellyttää myös muiden oikeushenkilöiden osalta sitä, että kansallisilla kilpailuviranomaisilla on valtuudet vaatia niitä toimittamaan tiedot, jotka voivat olla merkityksellisiä EU:n kilpailunrajoitussääntöjen soveltamisen kannalta. Tietopyyntöjä ei siten voida direktiivin perusteella sitoa välttämättömyydedellytykseen, koska direktiivin mukaan tietopyynnön tekemiseksi riittävää on, että tiedot voivat olla merkityksellisiä. Luonnollisten henkilöiden tietojenantovelvollisuutta vastaavasti muiden oikeushenkilöiden tietojenantovelvollisuus kattaisi myös kansallisten

kilpailunrajoitusten selvittämiseksi tehtävät tietopyynnöt. Perusteluna valitulle täytäntöönpanotavalle ovat kansallisen tason ja EU:n kilpailusääntelyn tiivis yhteys sekä oikeusvarmuuteen liittyvä ongelmallisuus tilanteessa, jossa sovellettava aineellinen sääntely määräytyisi tapauskohtaista arviointia edellyttävän kauppakriteerin täyttymisen perusteella. Kilpailunrajoitusten selvittämisessä on usein mahdotonta sanoa etukäteen, milloin SEUT 101 ja 102 soveltamiskynnyksenä toimiva ja tapauskohtaista arviointia edellyttävä kauppakriteeri täyttyy. Kauppakriteerillä tarkoitetaan sitä, että kilpailunrajoitus on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Mikäli kauppakriteerin alle jäävien kansallisen tason kilpailunrajoitusten selvittämisen yhteydessä sovellettava kilpailuviranomaisen tietopyyntöjen tekemistä koskeva sääntely poikkeaisi direktiivin sääntelystä, voisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvitysten kuluessa vallita epäselvyys siitä, mitä toimivaltuuksia ja määräyksiä menettelyissä tulisi noudattaa. Epäselvyys toimivaltuuksien ja noudatettavien määräysten osalta vaikeuttaisi merkittävästi kilpailuviranomaisen selvitysten suorittamista. Myös viranomaistoiminnan ennustettavuus ja oikeusvarmuus kärsisivät epävarmuuden johdosta, mikä olisi haitallista myös kilpailuviranomaisten menettelyiden kohteena olevien elinkeinonharjoittajien näkökulmasta.

Kilpailulain sääntely koskee elinkeinonharjoittajien välistä toimintaa ja viraston tietotarpeet kohdistuvat siten taloudelliseen toimintaan liittyviin tietoihin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto saa taloudelliseen toimintaan liittyvien selvitysten, kuten tietopyyntöjen, myötä tietoonsa myös tiettyjä henkilötietoja. Arkaluontoisia tietoja viraston tietoon voi tulla lähinnä vain poikkeuksellisisissa, esimerkiksi tarkastuksiin liittyvissä tilanteissa, joissa esimerkiksi työhön liittyvä sähköposti sisältää myös jonkin yksityiselämään liittyvän tiedon.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tietosuojaselosteen mukaan viraston tietoon voi tulla nimi, yhteystiedot, työnantaja, työtehtävät, työasema ja työhistoria sekä koulutustausta. Lisäksi tietosuojaselosteen mukaan kilpailuvastuualueen henkilötiedot voivat sisältää vähäisessä määrin muita henkilötietoja, mukaan lukien erityisiin henkilötietoryhmiin sekä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja. Henkilötietoja käsitellään viraston kilpailuvastuualueella lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena kilpailuvastuualueella on EU:n yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta eli käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteen noudattamiseksi. Kilpailuvastuualueen asiakirja-aineisto saattaa sisältää vähäisessä määrin erityisiin henkilötietoryhmiin sekä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja, joita käsitellään lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan käsittelyn oikeusperusteena toimii tietosuojalain (1050/2018) 6 §:n 1 momentin 2 kohta. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja saattaa kertyä kilpailuvastuualueelle kilpailulaissa säädeltyjen tarkastusten yhteydessä tai rekisteröidyt saattavat toimittaa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja virastolle itse. Rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvän käsittelyn oikeusperusteena toimii tietosuojalain 7 §:n 1 momentin 2 kohta. Kilpailuvastuualue saattaa esimerkiksi kilpailuvalvonnassa satunnaisesti käsitellä esitutkinta-aineistoja ja tuomioistuinten päätöksiä. Tietosuojaselosteessa todetaan myös ne tilanteet, joissa viraston kilpailuvastuualue voi luovuttaa henkilötietoja. Henkilötietoja voidaan luovuttaa esimerkiksi viranomaisille niiden tietojensaantioikeutta koskevien säännösten mukaisesti. Virastossa on käytössä henkilötietojen käsittelyä koskeva ohje.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 8/2021 vp esitettyjen luonnollisten henkilöiden tietojenantovelvollisuutta koskevien huomioiden johdosta myös muiden oikeushenkilöiden tietojenantovelvollisuutta koskisi vastaavat rajoitukset kuin mitä voimassa olevassa kilpailulain 33 §:n 2 momentissa on säädetty luonnollisten henkilöiden tietojenantovelvollisuuden osalta. Muiden oikeushenkilöiden tietojenantovelvollisuus kattaisi siten tiedot ja asiakirjat, jotka ovat tarpeen kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen selvittämiseksi lukuun ottamatta erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja sekä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja, joista säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä

sekä niiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 679/2016 9 ja 10 artiklassa sekä asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisuutta pidettävää kirjeenvaihtoa.

Esitetyssä muiden oikeushenkilöiden tietojenantovelvollisuutta koskevassa sääntelyssä on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan voimassa olevan kilpailulain 33 §:n 2 momentissa säädetyn luonnollisten henkilöiden tietojenantovelvollisuuden säätämisen yhteydessä esittämät huomiot. Esitettävää muiden oikeushenkilöiden tietojenantovelvollisuutta koskisi vastaavat rajoitukset kuin mitä luonnollisten henkilöiden tietojenantovelvollisuuteen säädettiin perustuslakivaliokunnan esittämien huomioiden perusteella, minkä vuoksi nyt esitettävän sääntelyn katsotaan olevan yhteensopivaa perustuslain 10 §:n 1 momentin yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn kanssa.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kilpailulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan
muutetaan
lisätään

30 a §

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamassaan toiminnassa soveltama menettely tai toiminnan rakenne, joka

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.

Jos 1 momentissa tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee kieltää käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan voi määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos sen suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

30 b §

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta

Kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla tarjotessaan tavaroita ja palveluja samoilla markkinoilla, joilla myös yksityiset toimijat tarjoavat tai voisivat tarjota vastaavia tavaroita tai palveluja.

Kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö ei harjoita taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos

1) se tuottaa lakisääteisen veloitteen nojalla omana toimintanaan tavaroita ja palveluja niille, joille sen on velvoittavan lain nojalla järjestettävä palveluja;

2) sen vastuulle kuuluvaa tehtävää hoidetaan yhteistoiminnassa lakiin perustuvan yhteistointaveloitteen nojalla ja palveluja tuotetaan niille, joille julkisyhteisön tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön on lain nojalla järjestettävä palveluja; tai

3) se tuottaa hankintalain 15 §:n tai erityisalojen hankintalain 25 §:n mukaisena sidosyksikönä palveluja omistajalleen tai toiminnassa on kyse hankintalain 16 §:n tai erityisalojen hankintalain 26 §:n mukaisesta hankinnasta toiselta hankintayksiköltä.

Harjoittaessaan taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön on toimittava markkinaehtoisesti tai siten, ettei toiminta:

1) vääristä tai ole omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla; tai

2) estä tai ole omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä.

Kuntalain (410/2015) 126 §:n 2 momentissa ja hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 131 §:n 2 momentissa säädetään muista tilanteista, joissa kunnan ja kuntayhtymän tai hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän ei katsota harjoittavan taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla.

30 c §

Itsearviointivelvollisuus

Kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön on laadittava itsearviointi kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamastaan taloudellisesta toiminnasta.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun itsearvioinnin on sisällettävä kuvaus kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta, sekä lisäksi

1) selvitys keinoista, joilla varmistetaan 30 b §:n 3 momentissa säädettyjen vaatimusten täyttyminen; tai

2) selvitys perusteista, joiden nojalla kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö katsoo, ettei 30 b §:n 3 momenttia sovelleta sen harjoittamaan toimintaan.

Itsearviointi on laadittava kirjallisesti neljän kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä ja säilytettävä 10 vuoden ajan. Itsearviointi on salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä annettava Kilpailu- ja kuluttajavirastolle.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo 1–3 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista. Jos kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö laiminlyö 1–3 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamisen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi sakon uhalla velvoittaa kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän tai valtion varmistamaan niiden noudattamisen määräämässään ajassa. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen sovelletaan 46 §:ää.

Jos 1–3 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista ei sakon uhasta huolimatta ole varmistettu Kilpailu- ja kuluttajaviraston 4 momentin nojalla määräämässä ajassa, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi kieltää kyseisen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan harjoittamisen siihen asti, kunnes velvoitteiden noudattaminen on varmistettu. Toimintaa ei kuitenkaan voi määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos sen suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

30 d §

Kirjanpidon eriyttäminen

Jos 30 a §:ssä tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, tästä toiminnasta on pidettävä erillistä kirjanpitoa siten, että siinä on:

1) johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot; sekä

2) lisätietona selkeä kuvaus 1 kohdassa tarkoitettujen kustannuslaskennan periaatteista.

Toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa 1 momentissa tarkoitettujen toimijain kirjanpidosta ja joka on laadittava kirjanpitolain tai kyseiseen toimijaan sovellettavien muiden kirjanpitosäännösten mukaisesti.

Edellä 2 momentissa tarkoitettujen tilikausikohtaisen tuloslaskelman lisätietona tulee esittää selkeä kuvaus siitä kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta, josta tilikausikohtainen tuloslaskelma on laadittu. Tuloslaskelma lisätietoineen on julkinen ja se tulee esittää tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo 1–3 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista. Jos 1 momentissa tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö laiminlyö 1–3 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamisen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi sakon uhalla velvoittaa kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän tai valtion toimittamaan erillisen kirjanpidon, tuloslaskelman, tilinpäätöksen sekä kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista määräämässään ajassa. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen sovelletaan 46 §:ää.

30 e §

Soveltamisalan poikkeukset

Mitä 30 a §:ssä säädetään, ei sovelleta, jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.

Mitä 30 b §:n 3 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos soveltaminen estäisi 1 momentissa tarkoitettujen yleisen edun toteutumisen eikä toiminta estä tai vääristä kilpailua enempää kuin on välttämätöntä yleisen edun toteuttamiseksi.

Mitä 30 c §:n 1–5 momentissa säädetään, ei sovelleta kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihdon ollessa alle 40 000 euroa vuodessa.

Mitä 30 d §:n 1–4 momentissa säädetään, ei sovelleta tämän pykälän 1 ja 2 momentissa säädettyjen poikkeusten soveltuessa eikä kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihdon ollessa alle 40 000 euroa vuodessa.

32 §

Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi jättää asian tutkimatta, jos:

4) ei ole todennäköistä, että kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön toiminnassa on kyse 30 b §:n 1 momentissa tarkoitettua kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta; tai

5) ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus taikka 30 a §:n vastainen menettely tai toiminnan rakenne vaikuttaisi merkittävästi terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin.

33 §

Tietojenantovelvollisuus

Elinkeinonharjoittaja, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, hankintayksikkö, kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä ja valtio sekä niiden määräysvallassa olevat yksiköt ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston pyynnöstä antamaan salassapitosäännösten estämättä sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitetun yrityskaupan sekä 4 a luvussa tarkoitetun menettelyn, rakenteen ja niiden vaikutusten arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

Muut oikeushenkilöt ja luonnolliset henkilöt ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston pyynnöstä antamaan salassapitosäännösten estämättä sille tiedot ja asiakirjat, jotka ovat tarpeen kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen selvittämiseksi lukuun ottamatta erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja sekä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja, joista säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä niiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasäätös) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 679/2016 9 ja 10 artiklassa sekä asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisuutta edellyttävää kirjeenvaihtoa.

42 §

Asian käsittely markkinaoikeudessa

Markkinaoikeus voi päättää 36 §:n 5 momentissa tarkoitetun luvan myöntämisestä ilman asianosaisen elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän kuulemista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa Kilpailu- ja kuluttajavirastossa vireillä olevat asiat käsitellään loppuun noudattaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Työministeri Matias Marttinen

Laki

kilpailulain muuttamisesta

*Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan
muutetaan
lisätään seuraavasti:*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

30 a §

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettu menettely tai toiminnan rakenne, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

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

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

3) on ristiriidassa kuntalain (410/2015) 128 §:ssä tai hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 133 §:ssä säädetyn markkinaprusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa.

Mitä 1 momentissa säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta ja sen käyttämisen edellytyksistä, koskee myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 ja 16 §:ssä sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 25 ja 26 §:ssä tarkoitettua menettelyä

30 b §

30 a §

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön *kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamassaan toiminnassa soveltama menettely tai toiminnan rakenne, joka*

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.

(poistetaan)

Jos 1 momentissa tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee kieltää käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan voi määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos sen suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

30 b §

Soveltamisalan poikkeukset

Mitä 30 a §:ssä säädetään, ei sovelleta, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta

Kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla tarjotessaan tavaroita ja palveluja samoilla markkinoilla, joilla myös yksityiset toimijat tarjoavat tai voisivat tarjota vastaavia tavaroita tai palveluja.

Kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö ei harjoita taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos

1) se tuottaa lakisääteisen velvoitteen nojalla omana toimintanaan tavaroita ja palveluja niille, joille sen on velvoittavan lain nojalla järjestettävä palveluja;

2) sen vastuulle kuuluvaa tehtävää hoidetaan yhteistoiminnassa lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen nojalla ja palveluja tuotetaan niille, joille julkisyhteisön tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön on lain nojalla järjestettävä palveluja; tai

3) se tuottaa hankintalain 15 §:n tai erityisalojen hankintalain 25 §:n mukaisena sidosyksikkönä palveluja omistajalleen tai toiminnassa on kyse hankintalain 16 §:n tai erityisalojen hankintalain 26 §:n mukaisesta hankinnasta toiselta hankintayksiköltä.

Harjoittaessaan taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön on toimittava markkinaehtoisesti tai siten, ettei toiminta:

1) vääristä tai ole omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla; tai

2) estä tai ole omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä.

Kuntalain (410/2015) 126 §:n 2 momentissa ja hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 131 §:n 2 momentissa säädetään muista tilanteista, joissa kunnan ja

kuntayhtymän tai hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän ei katsota harjoittavan taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla.

30 c §

30 c §

Kiellon, määräyksen tai velvoitteen asettaminen**Itsearviointivelvollisuus**

Jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee kieltää kuntaa, kuntayhtymää, hyvinvointialuetta, hyvinvointiyhtymää tai valtiota käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

Kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön on laadittava itsearviointi kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamastaan taloudellisesta toiminnasta.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun itsearvioinnin on sisällettävä kuvaus kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta, sekä lisäksi

1) selvitys keinoista, joilla varmistetaan 30 b §:n 3 momentissa säädettyjen vaatimusten täyttyminen; tai

2) selvitys perusteista, joiden nojalla kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö katsoo, ettei 30 b §:n 3 momenttia sovelleta sen harjoittamaan toimintaan.

Itsearviointi on laadittava kirjallisesti neljän kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä ja säilytettävä 10 vuoden ajan. Itsearviointi on salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä annettava Kilpailu- ja kuluttajavirastolle.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo 1–3 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista. Jos kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö laiminlyö 1–3 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamisen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi sakon uhallla velvoittaa kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän tai valtion varmistamaan niiden noudattamisen määräämässään ajassa. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen sovelletaan 46 §:ää.

Jos 1–3 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista ei sakon uhasta huolimatta

ole varmistettu Kilpailu- ja kuluttajaviraston 4 momentin nojalla määräämässä ajassa, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi kieltää kyseisen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan harjoittamisen siihen asti, kunnes velvoitteiden noudattaminen on varmistettu. Toimintaa ei kuitenkaan voi määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos sen suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

30 d §

30 d §

*Kirjanpidon eriyttäminen**Kirjanpidon eriyttäminen*

Jos 30 a §:ssä tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, tästä toiminnasta on pidettävä erillistä kirjanpitoa siten, että siinä on:

1) johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot; sekä

2) lisätietona selkeä kuvaus 1 kohdassa tarkoitetun kustannuslaskennan periaatteista.

Toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa 1 momentissa tarkoitetun toimijan kirjanpidosta ja joka on laadittava kirjanpitolain tai kyseiseen toimijaan sovellettavien muiden kirjanpitosäännösten mukaisesti.

Tuloslaskelma lisätietoineen on julkinen ja se tulee esittää tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo 1 ja 2 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista. Jos 1 momentissa tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö laiminlyö 1 tai 2 momentissa

Jos 30 a §:ssä tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, tästä toiminnasta on pidettävä erillistä kirjanpitoa siten, että siinä on:

1) johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot; sekä

2) lisätietona selkeä kuvaus 1 kohdassa tarkoitetun kustannuslaskennan periaatteista.

Toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa 1 momentissa tarkoitetun toimijan kirjanpidosta ja joka on laadittava kirjanpitolain tai kyseiseen toimijaan sovellettavien muiden kirjanpitosäännösten mukaisesti.

Edellä 2 momentissa tarkoitetun tilikausikohtaisen tuloslaskelman lisätietona tulee esittää selkeä kuvaus siitä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta, josta tilikausikohtainen tuloslaskelma on laadittu. Tuloslaskelma lisätietoineen on julkinen ja se tulee esittää tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo 1–3 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista. Jos 1 momentissa tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö laiminlyö 1–3 momentissa

säädettyjen velvoitteiden noudattamisen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi sakon uhalla velvoittaa kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän tai valtion toimitamaan erillisen kirjanpidon, tuloslaskelman, tilinpäätöksen sekä kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista määräämässään ajassa. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen sovelletaan 46 §:ää.

Mitä 1–4 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa.

Mitä 1–4 momentissa säädetään, ei sovelleta 30 b §:ssä tarkoitettuun toimintaan.

säädettyjen velvoitteiden noudattamisen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi sakon uhalla velvoittaa kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän tai valtion toimitamaan erillisen kirjanpidon, tuloslaskelman, tilinpäätöksen sekä kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista määräämässään ajassa. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen sovelletaan 46 §:ää.

30 e §

Soveltamisalan poikkeukset

Mitä 30 a §:ssä säädetään, ei sovelleta, jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.

Mitä 30 b §:n 3 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos soveltaminen estäisi 1 momentissa tarkoitetun yleisen edun toteutumisen eikä toiminta estä tai vääristä kilpailua enempää kuin on välttämätöntä yleisen edun toteuttamiseksi.

Mitä 30 c §:n 1–5 momentissa säädetään, ei sovelleta kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihdon ollessa alle 40 000 euroa vuodessa.

Mitä 30 d §:n 1–4 momentissa säädetään, ei sovelleta tämän pykälän 1 ja 2 momentissa säädettyjen poikkeusten soveltuessa eikä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihdon ollessa alle 40 000 euroa vuodessa.

32 §

Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

32 §

Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi jättää asian tutkimatta, jos:

4) ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät; tai

5) ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus vaikuttaisi merkittävästi terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi jättää asian tutkimatta, jos:

4) ei ole todennäköistä, että *kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön toiminnassa on kyse 30 b §:n 1 momentissa tarkoitetusta kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta; tai*

5) ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus *taikka 30 a §:n vastainen menettely tai toiminnan rakenne* vaikuttaisi merkittävästi terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin.

33 §

Tietojenantovelvollisuus

Elinkeinonharjoittaja, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, hankintayksikkö, kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä ja valtio sekä niiden määräysvallassa olevat yksiköt ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta antamaan salassapitosäännösten estämättä sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitetun yrityskaupan sekä 4 a luvussa tarkoitetun menettelyn, rakenteen ja niiden vaikutusten arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

Luonnolliset henkilöt ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston pyynnöstä antamaan salassapitosäännösten estämättä sille tiedot ja asiakirjat, jotka ovat tarpeen kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen selvittämiseksi lukuun ottamatta erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja sekä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja, joista säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä niiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU)

33 §

Tietojenantovelvollisuus

Elinkeinonharjoittaja, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, hankintayksikkö, kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä ja valtio sekä niiden määräysvallassa olevat yksiköt ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston pyynnöstä antamaan salassapitosäännösten estämättä sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitetun yrityskaupan sekä 4 a luvussa tarkoitetun menettelyn, rakenteen ja niiden vaikutusten arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

Muut oikeushenkilöt ja luonnolliset henkilöt ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston pyynnöstä antamaan salassapitosäännösten estämättä sille tiedot ja asiakirjat, jotka ovat tarpeen kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen selvittämiseksi lukuun ottamatta erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja sekä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja, joista säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä niiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston

Voimassa oleva laki

679/2016 9 ja 10 artiklassa sekä asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisuksena pidettävää kirjeenvaihtoa.

42 §

Asian käsittely markkinaoikeudessa

Markkinaoikeus voi päättää 36 §:n 3 momentissa tarkoitetun luvan myöntämisestä ilman asianosaisen elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän kuulemista.

Ehdotus

asetuksen (EU) 679/2016 9 ja 10 artiklassa sekä asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisuksena pidettävää kirjeenvaihtoa.

42 §

Asian käsittely markkinaoikeudessa

Markkinaoikeus voi päättää 36 §:n 5 momentissa tarkoitetun luvan myöntämisestä ilman asianosaisen elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän kuulemista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Tämän lain voimaan tullessa Kilpailu- ja kuluttajavirastossa vireillä olevat asiat käsitellään loppuun noudattaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.
