



LAUSUNTO

13.11.2025

VN/22263/2025
VN/22263/2025-MMM-13

Työ- ja elinkeinoministeriö

(Lausuntopalvelun kautta toimitettava lausunto)

Maa- ja metsätalousministeriön lausunto arviomuistiosta, joka koskee kilpailuneutraliteettisääntelyn tehostamista

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on pyytänyt lausuntoja laatimastaan arviomuistiosta. Siinä esitetään arvioita selvityshenkilönä toimineen professori Kirsi-Maria Halosen raportissa esitetyistä suosituksista muutoksiksi, jotka koskevat yksityisen ja julkisen sektorin elinkeinotoiminnan toimintaedellytysten tasapuolisuutta (ns. kilpailuneutraliteetti).

Aiempi työministeri Arto Satonen oli nimennyt julkisen talousoikeuden professori Kirsi-Maria Halosen selvityshenkilöksi arvioimaan sitä, miten kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntely on onnistunut sille asetetuissa tavoitteissaan.

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) esittää lausuntonaan arviomuistiossa esitetystä seuraavaa:

Ehdotus itsearviointi- ja dokumentointivelvoitteen säätämisestä julkisille toimijoille sekä siihen liittyvät KKV:n suuntaviivat ja muu ohjeistus

MMM yhtyy arviomuistion näkemykseen siitä, että itsearviointi- ja dokumentointivelvoitteen avulla pystyttäisiin lisäämään sekä julkisyhteisöjen tietoisuutta oman toimintansa luonteesta että vähentämään riskejä kilpailuneutraliteettiongelmiin muodostumisesta. Pelkkä kilpailulaissa säädetty eriytetty kilpailullisen toiminnan tuloslaskelma ei anna riittävää kuvaa julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön toiminnasta tai siitä, miten julkisyhteisö tai sen määräysvallassa oleva yksikkö on varmistunut siitä, että sen toiminta on järjestetty markkinaehtoisesti tai siitä, miten estetään kilpailun vääristyminen. Uudesta velvoitteesta aiheutuva hallinnollinen taakka olisi todennäköisesti pienempi kuin velvoitteen seurauksena parantuneen kilpailun tuoma hyöty.

MMM:n toimialalla ehdotus koskisi esimerkiksi eläinlääkäripalveluja tuottavia kuntia, Metsähallitusta ja sen tytäryhtiöitä (Metsähallitus Metsätalous Oy, Siemen Forelia Oy ja MH-Kivi Oy), Luonnonvarakeskusta, Maanmittauslaitosta sekä Ruokavirastoa.

Kunnallisia eläinlääkäripalveluja koskeva lainsäädäntö on juuri uudistettu eläinlääkintähuoltolailla (285/2023). Kyseessä on laaja uudistus, joka on tehty erityisesti kilpailuneutraliteettiin liittyvien ongelmien poistamiseksi. Kunnissa on jouduttu ja joudutaan tekemään runsaasti työtä uuden lainsäädännön velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi, eikä esitetty muutos aiheuttaisi merkittävää lisätyötä nämä velvoitteet huomioon ottaen.

Metsähallituskonsernin osalta ehdotus ei olisi myöskään ongelmallinen. Metsähallitus on perustuslain 84 §:ssä tarkoitettu valtion liikelaitos ja osa valtio-oikeushenkilöä. Voimassa oleva Metsähallituksesta annettu laki (234/2016) säädettiin ennen kaikkea

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Maa- ja metsätalousministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 30
00023 Valtioneuvosto

Hallituskatu 3 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.mmm@gov.fi

komission kilpailuneutraliteettikannanottojen vuoksi. Vuonna 2007 komissio katsoi, että silloisen tieliikelaitoksen, joka harjoitti markkinaehtoista toimintaa, organisointitapa valtion liikelaitokseksi ei ollut sisämarkkinoille sopiva. Komissio katsoi, että konkurssikelvoton valtion liikelaitos toimi avoimilla ja kilpailluilla markkinoilla ja nautti osana valtio-oikeushenkilöä rajoittamattomasta valtiontakauksesta. Tämän seurauksena laki valtion liikelaitoksista muutettiin koskemaan vain in house -toimijaksi muutettua Senaatti-kiinteistöjä. Metsähallituksen markkinaehtoinen metsätalousliiketoiminta yhtiöitettiin liikelaitoksen tytäryhtiöön ja muut valtion liikelaitokset (Ilmailuliikelaitos, tieliikelaitos, varustamoliikelaitos ja luotsausliikelaitos) yhtiöitettiin kokonaan.

Metsähallituskonsernin osalta tilanne on nyt lähtökohtaisesti normaalitilanteesta poikkeava siten, että Metsähallituksen ja Metsähallituskonsernin kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan, mitä kirjanpitolaisissa (1336/1997) ja osakeyhtiölaissa (624/2006) säädetään osakeyhtiön kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä. Valtion budjettirahoituksella rahoitetaan ainoastaan viranomaiseksi organisoitua eriytettyä julkisten hallintotehtävien yksikköä. Metsähallituslain 33 §:n mukaan julkisten hallintotehtävistä hoidosta pidetään erillistä kirjanpitoa ja laaditaan erillinen tilinpäätös noudattaen valtion talousarviosta annettua lakia (423/1988) ja valtion talousarviosta annettua asetusta (1243/1992). Metsähallituskonsernin osalta on huolellisesti varmistettu se, että budjettivaroja ei käytetä liiketoimintatehtäviin sekä se, että ns. liiketoimintavaroja ei käytetä viranomais tehtäviin/julkisiin hallintotehtäviin. Asiasta on säädetty tarkemmin Metsähallituksen kirjanpidosta, tilinpäätöksestä, erillisestä kirjanpidosta ja erillisestä tilinpäätöksestä annetussa VNA:ssa (1368/2016). Metsähallituskonsernin merkittävä taloudellinen toiminta eli puukauppa on yhtiöitetty valtion metsätalousosakeyhtiöstä annetussa laissa (235/2016) tarkoitettuun osakeyhtiöön (Metsähallitus Metsätalous Oy) ja puumarkkina on vahvasti kilpailtu.

Maanmittauslaitos voi lakisääteisten tehtäviensä lisäksi Maanmittauslaitoksesta annetun lain (1025/2018) 6 §:n mukaan tehdä toimialaansa kuuluvia selvityksiä ja tutkimuksia sekä antaa muita asiantuntijapalveluja maksua vastaan. Maanmittauslaitoksen maksulliset suoritteet määritellään maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa 563/2024, jonka mukaan liiketaloudellisiin perustein hinnoiteltavia suoritteita ovat muun muassa koulutus-, konsultointi- ja asiantuntijapalvelut ja selvitykset, tilauksesta suoritettavat toimialaan kuuluvat tutkimukset, paikatiedon tilaustehtävät, ohjelmistot ja niiden käyttöoikeudet sekä painetut kartat ja julkaisut. Näiden suoritteiden määrä on vähäinen. Vuonna 2024 kilpailullisen toiminnan osuus suhteessa koko maksulliseen toimintaan oli vuonna noin 1,9 %.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 15.4.2025 antamassaan ratkaisussa käsitellyt Maanmittauslaitoksen toimintaa paikatietojärjestelmien markkinoilla sekä käsitellyt lisäksi oma-aloitteisesti Maanmittauslaitoksen toimintaa siltä osin kuin sitä voitiin pitää kilpailullisena. Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoi, että maastotietojärjestelmän ylläpitäminen on osa Maanmittauslaitoksen lakisääteisiä tehtäviä, eikä Maanmittauslaitos siten toiminut yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla uudistaessaan ja kehittäessään järjestelmää. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksessä ei noussut myöskään esille viitteitä kilpailullisen toiminnan ja muun toiminnan välisestä ristisubventiosta tai siitä, että kilpailulliseksi määritelty toiminta ei noudattaisi markkinaperusteisen hinnoittelun periaatteita. Ratkaisussa todetaan lisäksi, ettei kaikessa siinä toiminnassa, jonka laitos on arvioinut kilpailulliseksi toiminnakseen, ole kyse Maanmittauslaitoksen yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoittamasta toiminnasta (ks. ratkaisun 94 kohta <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/r-2021-40-1261.pdf>).

Myös esimerkiksi *Ruokavirasto* voi Ruokavirastosta annetun lain (371/2018) 6 §:n mukaan "tilauksesta tehdä toimialaansa kuuluvia selvityksiä ja tutkimuksia sekä antaa muita asiantuntijapalveluita".

Ruokavirasto harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa viljalaboratoriopalveluina sekä Kemian analyysipalveluina. Ruokaviraston viljalaboratorio on Suomen ainoa kansainvälisen vilja- ja rehualan kauppajärjestö Gaftan (The Grain & Feed Trade Association) hyväksymä testauslaboratorio.

Eläintautidiagnostiikan laboratoriopalveluita tuotetaan Ruokavirastossa sekä osana viraston lakisääteisiä laboratoriotoimintoja että samoissa puitteissa liiketaloudellisina palveluina. Eläintautilain (441/2013) 18 § velvoittaa Ruokavirastoa seuraamaan tautitilannetta ja mikrobilääkeresistenssiä. Lisäksi sillä on velvollisuus tehdä eläintautien

taudinpurkauksissa diagnostiikkaa sekä toimia kansallisena vertailulaboratoriona. Näitä tehtäviä varten se joutuu ylläpitämään jatkuvasti diagnostiikkatoimintoja.

Yksityisten asiakkaiden tilaamia eläintautidiagnostiikan liiketaloudellisia laboratorio-palveluja käytetään hyväksi maan eläintauti- ja mikrobilääkeresistenssin seurannassa. Myös laki edellyttää tätä. Virasto laatii vuosittain seurantasuunnitelman, josta käy ilmi, miten Ruokavirasto aikoo hyödyntää muita kuin seurantatutkimuksia varten lähetettyjä näytteitä eläinten yleisen terveydentilan ja eläintautien esiintymisen seurannassa. Ehdotettu muutos loisi diagnostiikkapalvelujen osalta uuden dokumentointivelvoitteen.

Luonnonvarakeskus (Luke), osana lakisääteisiä tehtäviään, hoitaa Suomen geenivarojen monimuotoisuuden säilyttämiseen liittyvät tehtävät. Kalageenivarojen osalta uhanlaisten kalalajien monimuotoisuutta ylläpidetään vesiviljelylaitoksiin perustetuilla eri kalalajien ja kalakantojen emokalaparvilla, joilla tuotetusta mädistä osa myydään jatkokasvatusta varten yksityisille vesiviljely-yrityksille liiketaloudellisesti hinnoiteltuna. Harvinaisemmista kalalajeista ja kalakannoista kasvatetaan myös pienessä määrin poikasia asiakaskysynnän mukaan. Luke kehittää osana vesiviljelytoimintaansa kalojen valintajalostuksen avulla paremmin kasvavia, terveempiä ja pienemmän ympäristökuormituksen aiheuttavia kirjoloihen ja siian emokalastoja, joiden mätää käytetään elinkeinon ruokakalatuotannossa. Vastaavalla tavalla kasvigeenivarojen osalta Luke ylläpitää esiperusemokalastoja, joista tuotetaan ja myydään puutarhaelinkeinoille varmennettuja perusemokalastoja taimituotantoa varten.

Koska osa julkisyhteisöistä ei harjoita kilpailullista tai ylipäättään liiketaloudellisesti hinnoiteltavaa toimintaa ja osalla se jää hyvin vähäiseksi, MMM yhtyy niihin arviomuistion näkemyksiin, joiden mukaan velvoitteen piiriin kuuluvien tahojen määrittelyyn tulee kiinnittää huomiota tarpeettoman hallinnollisen taakan välttämiseksi. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on alustavasti katsonut, että itsearviointivelvoite olisi perusteltua säätää koskemaan ainoastaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavia julkisyhteisöjä. TEM toteaa, että itsearviointivelvoitteesta seuraavaa todennäköistä hallinnollisen taakan kasvua ja kasvun suuruutta tulisi arvioida tarkemmin mahdollisen jatkovalmistelun aikana.

MMMM katsoo, että uusia dokumentointivelvoitteita ei olisi tarkoituksenmukaista ulottaa vähäiseen taloudelliseen toimintaan. Kilpailulain 30 d §:n 4 momentin mukaan kirjanpidon eriyttämistä koskevat vaatimukset eivät sovellu, jos yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa. Vähintäänkin näiden tilanteiden tulisi tarpeettoman hallinnollisen taakan välttämiseksi jäädä uusien velvoitteiden ulkopuolelle.

MMM kiinnittää lisäksi huomiota arviointimuistion sivulla 6 todettuun: ”Itsearviointin laadittua dokumenttia ei olisi tarkoitettu julkistaa, vaan se toimitettaisiin KKV:lle pyynnöstä. Dokumentti sisältäisi luonteensa vuoksi todennäköisesti liikesalaisuuksia, jotka eivät tulisi julkisiksi edes julkisuuslain nojalla.” MMM toteaa, että vaikka asiakirjoja ei julkistettaisi, millä tarkoitettaneen asiakirjan saattamista yleisön saataville viranomaisen verkkosivulla, se ei kuitenkaan tarkoita, etteikö asiakirja sisältäisi jollain osin myös julkista tietoa ja etteikö asiakirjasta voitaisi tehdä tietopyyntöä. Jatkovalmistelussa olisi tarpeen tarkemmin arvioida tietojen julkisuuteen ja salassapitoon liittyviä asioita. Lienee tarpeen säätää erikseen esimerkiksi siitä, ettei asianosaisella ole oikeutta saada itsearviointimuistion tiettyjä salassa pidettäviä tietoja kuten liikesalaisuuksia.

Ehdotus enimmäiskäsittelyajan säätämisestä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle

TEM on arviomuistiossaan suhtautunut epäilevästi selvityshenkilön raportissa olevaan ehdotukseen enimmäiskäsittelyajan säätämisestä KKV:n kilpailuneutraliteettivalvonnassa oleville asioille. Arviomuistion mukaan enimmäiskäsittelyaikaa voitaisiin kuitenkin jatkoselvittää, jos sääntelyyn otettaisiin itsearviointivelvoite ja uusi priorisointiperuste sekä jos julkisen talouden myös KKV:n budjettiin kohdistuvat säästöt mahdollistaisivat neutraliteettivalvonnan resurssien pitämisen vähintään nykyisellä tasolla.

MMM yhtyy TEM:n arvioon siitä, että selvityshenkilön esittämä 12 kuukauden enimmäiskäsittelyaika on liian lyhyt. Esitetyn määräajan puitteissa ei ole useimmissa tapauksissa mahdollista huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä sen ratkaisemiseksi ottaen huomioon, että valvontaan tehdyt toimenpitepyynnöt ovat monesti laaja-alaisia ja täsmennyttäviä ja että asiat saatavat olla hyvin monimutkaisia ja vaatia laajempaa tulkintaa.

Ehdotus seuraamusmaksusta

TEM on arviomuistiossaan suhtautunut epäilevästi selvityshenkilön raportissa olevaan ehdotukseen seuraamusmaksusta kilpailuneutraliteettiin liittyviä velvoitteitaan rikkovalle julkisyhteisölle.

MMM yhtyy TEM:n esittämiin näkemyksiin ongelmista, joita liittyy seuraamusmaksusääntelyn kytke-
misessä kilpailuneutraliteettivelvoitteisiin. Ongelmia ovat mm:

- Seuraamusmaksussa on kyse luonteeltaan rikosoikeudellisesta, hallinnollisessa menettelyssä määrättävästä sanktiosta, minkä vuoksi sanktiouhkaisen toiminnan tunnusmerkistön tulee riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista. Tämä ei ole tilanne kilpailuneutraliteettivelvoitteisiin liittyvän sääntelyn osalta, sillä monesti julkisyhteisön tehtäviä koskevassa erityislainsäädännössä ei ole riittävän tarkkaa rajaa lakisääteisen ja kilpailullisen toiminnan osalta. Ei myöskään ole sellaista yksiselitteisesti määritettävää tiettyä hintaa, josta poikkeava hinta voitaisiin todeta alihinnoitteluksi ja sanktioida.
- Kilpailulaissa ja EU:n kilpailuoikeudessa alihinnoittelun kieltä on rangaistavaa vain silloin, kun menettelyn katsotaan olevan määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä, joten seuraamusmaksusäännös voisi merkitä julkisen ja yksityisen toiminnan välisen tasapuolisuuden turvaamisen sijasta sitä, että julkisten toimijoiden hinnoittelua koskisivat ankarammat säännökset kuin yksityisiä.
- On mahdollista, että seuraamusmaksun uhka kilpailulain vastaisesta toiminnasta nostaisi vaatimustasoa tarvittavan näytön osalta verrattuna nykytilaan, jossa KKV:n puuttuminen perustuu neuvottelumenettelylle.
- Laissa on jo uhkasakkomahdollisuus, eikä seuraamusmaksusäännös välttämättä toisi merkittävää lisäarvoa siihen nähden.

MMM katsoo, että em. ongelmat ovat osoitus siitä, ettei ole perusteita ryhtyä valmistelemaan seuraamusmaksusääntelyä.

Myöskään KKV ei ole nähnyt tarvetta seuraamusmaksusta säätämiseen. KKV:ssa käsittelyssä olleissa kilpailuneutraliteettiasioissa julkisyhteisöt ovat sitoutuneet muuttamaan toimintatapojaan kilpailuneutraliteetin turvaavalla tavalla. Nykyinen KKV:n neuvottelumenettelyn tai sen uhan katsotaan olevan riittävä instrumentti, jolla KKV voi puuttua ongelmalliseen menettelyyn. Painavin peruste seuraamusmaksun vastustamiselle on kuitenkin se, että viranomaisella ei välttämättä ole juurikaan vaihtoehtoisia tapoja tai mahdollisuutta muuttaa tai lopettaa toimintaansa seuraamusmaksuriskin välttämiseksi, vaikka neutraliteettisääntelyn velvoitteiden soveltuminen olisi epäselvää.

Seuraamusmaksun osalta ei ole tehty valtiosääntöoikeudellista arviota. On ymmärrettävää, että arviomuistiossa on haluttu painottaa kilpailunäkökohtia, mutta säädösvalmistelussa on joka tapauksessa arvioitava asioita laajemmasta näkökulmasta. Oikeusjärjestys kohdistaa julkishallintoon muita erityisvaatimuksia, jotka osaltaan perustelevat sellaista sääntelyratkaisua, ettei viranomaisille määrätä seuraamusmaksua. Nämä seikat voidaan tiivistää seuraavasti: laillisuusvalvonta, virkavastuu ja toiminnan budjettisidonnaisuus. Perustuslakivaliokunnan lausunnossakin todetaan, että [v]iranomaisten toiminta on budjettisidonnaista, jolloin rahamääräisen seuraamuksen vaikutus ei ole samanlainen kuin yksityisellä sektorilla (PeVL 14/2018 vp).

Arviomuistion mainintojen siitä, että seuraamusmaksulla olisi viranomaisiin pelotevaikutus, voidaan katsoa jäävän pinnallisiksi. Epäselväksi jää, onko asiaa pohdittu riittävästi käytännön tasolla. Esimerkiksi valtion virastoihin seuraamusmaksun pelotevaikutus on varsin rajallinen, koska virastojen rahoitus pääsääntöisesti perustuu valtion talousarvioon. Valtion viranomaisilla ei ole muuta vaihtoehtoisia tapoja hankkia toimintansa rahoitusta, sillä ne eivät lähtökohtaisesti voi käynnistää uutta taloudellista toimintaa (kuten myydä konsulttipalveluja) ilman nimenomaista lain sääntelyä. Seuraamusmaksu todennäköisesti maksettaisiin valtion viraston toimintamenoista. Seuraamusmaksun määrääminen todennäköisesti vaikeuttaisi valtion viraston muiden lakisääteisten tehtävien hoitamista asianmukaisesti. Vaikka seuraamusmaksun edistämisen tarkoituksena on edistää hyvää hallintoa, saat-
taa käytännön seuraus olla päinvastainen.

MMM toteaa lisäksi, että joskus valtion viranomaisen tai julkista hallintotehtävää hoitavan tahon harjoittaman toiminnan yhtiöittäminen edellyttää laintasosta sääntelyä. Hallituksen esityksen antaminen ja lain säätäminen ei ole pelkästään oikeudellinen ja yhtä viranomaisesta koskeva, vaan myös poliittinen, hallituksen ja eduskunnan toimivaltaan kuuluva asia. Jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon, ettei valtiosääntöoikeudellisesti voida perustella esimerkiksi sellaista tilannetta, että KKV määräisi ministeriölle seuraamusmaksun sillä perusteella, ettei se ole ryhtynyt toimiin yhtiöittämistä koskevan hallituksen esityksen tekemiseksi.

MMM ei myöskään pidä hyvänä, että viranomaisille määriteltäviä seuraamusmaksuja tarkastellaan pistemäisesti eri yhteyksissä. Elinkeinoelämän toiveesta seuraamusmaksuja viranomaisille tarkastellaan myös OM:n hankkeessa (OM127:00/2023), joka koskee tietosuojalainsäädäntöä. Asiaa koskeva HE-luonnos on parhaillaan lausunnolla. Seuraamusmaksun määrääminen viranomaisille on sen kaltainen asia, että se tulisi ratkaista yleislainsäädännössä eikä yksittäisellä lakihankkeella.

Arviomuiston sivulla 11 todetaan, että valtiosääntöoikeudellisten reunaehtojen tarkempaa selvittämistä tulisi tehdä yhdessä oikeusministeriön kanssa. MMM toteaa, että viranomaisten toiminnan budjettisidonaisuus on asia, jonka osalta yhteistyö ei voi rajoittua vain oikeusministeriöön, vaan kyse on myös valtiovarainministeriön erityisasiantuntemuksesta.

Lisäksi MMM kiinnittää huomiota arviomuiston sivulla 13 todettuun: "...Näin ollen sanktioituksi ehdotetun sääntelyn sisältämät velvoitteet eivät mahdollisesti takaa valvottaville riittävää oikeusturvaa ja ennustettavuutta, joita seuraamusmaksun säätäminen lainsäädännöltä edellyttää." MMM toteaa, että oikeusturvaa käytetään muistiossa tavanomaisesta poikkeavassa merkityksessä. Oikeusturvassa on kyse yksityisen oikeuksien ja etujen suojaamisesta, ei viranomaisen oikeuksien ja etujen suojaamisesta (ks. esimerkiksi tieteen termipankki).

Ehdotus kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määritelmän ja markkinaehtoisien hinnoittelun vaatimuksen sisällyttämisestä kilpailulakiin kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain sijasta

Selvityshenkilön raportissa ehdotetaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määrittelyä ja markkinaehtoisien hinnoittelun vaatimuksen säätämistä kilpailulaissa kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain sijaan, mikä merkitsisi sen ulottamista myös valtion ja sen määräysvallassa olevien yksiköiden toimintaan. TEM:n arviomuistiossa todetaan, että määritelmien sisällyttämisen osaksi kilpailulain sääntelyä oletettavasti lisäisi oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta, kun perussäännökset koottaisiin yhteen lakiin. Lisäksi muutos lisäisi tietoisuutta neutraalisääntelyn kokonaisuudesta ja sen sisällöstä.

Myös MMM myöntää, että muutoksella olisi mainittuja positiivisia vaikutuksia. Esimerkiksi Metsähallituskonsernin osalta muutos ei aiheuttaisi ongelmia. Metsähallituskonserni on Suomen suurin puun myyjä, ja Metsähallitus metsätalous Oy:n liikevaihto tilikaudella 2024 oli 439 M€. Metsähallitus kilpailuttaa ammattitaitoisesti kaikki puukaupansa ja se myy pääosan puusta poikkeuksellisesti tehtaalte toimitettuna. Metsähallitus siis huolehtii itse puun korjuusta ja kuljetuksesta, kun yksityinen metsänomistaja myy puut pystykaupalla. Vaatimus markkinahintaisesta myynnistä toteutuu.

MMM tuo kuitenkin esiin, ettei kuntalakiin otettu sääntely ole kaikilta osin riittävän selkeää ja ennakoitavaa ja voi lisäksi joissakin tilanteissa johtaa liialliseen joustamattomuuteen. Tämän vuoksi sääntelyä ei ole tarkoituksenmukaista ulottaa valtion ja sen määräysvallassa olevien yksiköiden toimintaan sellaisenaan, vaan sääntelyä olisi siirron yhteydessä kehitettävä.

Huomionarvoista on mm. se, että vaikka selvityksessä esitetään kuntalaissa oleva kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määritelmä siirrettäväksi kilpailulakiin, kuntalaissa ei ole varsinaista määritelmää, vaan lain 126 §:ssä, joka koskee yhtiöittämisvelvollisuutta, määritellään tilanteita, joissa *kunta ei ainakaan hoida tehtäviä kilpailutilanteessa*. Nämä poissulkevat kriteerit liittyvät mm. kunnalliseen yhteistoimintaan, kunnan asukkaisiin liittyvään toimintaan, kunnan vastuulla olevaan koulutukseen tms. seikkoihin, eivätkä sellaisinaan sovellu valtiollisiin toimintoihin.

TEM esittää arvioraportissaan, että kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain sääntelyiden sisältö on hyväksytty komission valtioneuvoston valvontamenettelyssä, minkä vuoksi säännösten sisällöllinen muuttaminen, jo laajentaminen valtiollisiin tahoihin, voi hyvin herkästi johtaa tarpeeseen hakea komissiolta uusi hyväksyntä.

MMM toteaa tähän liittyen näkemyksensä, että kuntalain sääntely ei kaikilta osin ja sellaisenaan kuvaa EU-lainsäädännön asettamia ja Euroopan komission tulkintojen mukaisia rajoja kilpailuneutraalisääntelylle, eikä komissio ei ole myöskään virallisesti hyväksynyt kuntalain sääntelyä. Kuntalain sääntelyn kehittämisen taustalla ovat olleet erityisesti muutamat yksittäiset Euroopan komission käsittelemät valvontatapaukset, ja kuntalakiin lisätyn sääntelyn luominen vuonna 2013 on merkinnyt ratkaisua näissä tapauksissa todettuihin ongelmiin. Hallituksen esityksessä HE 32/2013 vp, joka koskee aiempaan kuntalakiin lailla 636/2013 lisättyjä säännöksiä (jotka sisältyvät nykyiseen kuntalakiin ja hyvinvointialueista annettuun lakiin), viitataan komission Destia-päätöksen sekä komission Palmia-liikelaitosta koskevan asian yhteydessä antamaan kirjeeseen sekä sen jälkeen vireille tulleisiin Hyksin Oy:tä sekä autokoulutoimintaa koskeviin kanteluihin. Hallituksen esityksen mukaan esityksestä on keskusteltu komission kanssa, mutta komissio ei ole ottanut kantaa, ovatko yksittäiset ehdotukset hyväksyttäviä valtioneuvostokäytännöstä.

MMM kiinnittää huomiota siihen, ettei arviomuistiossa tarkastella ns. kansallista liikkumavaraa. Valtiontuki- ja kilpailuasiat kuuluvat EU:n toimivaltaan. Arviomuistiossa esitetään lainsäädäntötoimia, joilla voi olla merkittäväkin vaikutusta valtio-organisaation toimintaan, minkä vuoksi liikkumavaran tarkastelu edes jollain tasolla olisi ollut oikeudellisessa selvityksessä perusteltua.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaan kiellettyä on julkisyhteisön harjoittaman taloudellisen toiminnan tukeminen, jos ”tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua” tai ”vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”. Vaikka kynnys näiden kriteerien täyttymiseen on melko matala, ei kilpailun vääristyminen tai vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan voi kuitenkaan olla hypoteettinen. Toimenpiteen odotettavissa olevien vaikutusten pohjalta on määritettävä, miksi toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

MMM korostaa, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT) tunnustetaan jäsenvaltion viranomaisten keskeinen asema ja laaja harkintavalta yleishyödyllisten palvelujen (SGEI) määrittelyssä, minkä vuoksi komissiolla on näiden järjestelyjen osalta mahdollisuus puuttua vain ns. ilmeisiin virheisiin. SGEI-asioissa on tavallista, että komission kanssa neuvottelemalla saadaan tukijärjestelmää koskevaa ohjeistusta ja näkemyksiä ja että varsinaisia päätöksiä virallisiin notifiikaatioihin tehdään vain hyvin harvoin. Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan sekä kilpailullisen toiminnan, SGEI-toiminnan ja muun taloudellisen toiminnan väliset rajanvedot voivat olla haastavia, ja monessa tapauksessa toiminnot kietoutuvat yhteen siinä määrin, että on perusteita arvioida tilanteita pääperiaatteista poikkeavasti. Kyse on aina tapauskohtaisesta arvioinnista. Tämä huomioon ottaen esimerkiksi nykyisen kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta koskeva sääntely vaikuttaa osin liian kaavamaiselta. Jos myös se ulotettaisiin koskemaan myös valtiollisia toimintoja, saattaisi se joissakin tapauksissa johtaa epätarkoituksenmukaisiin ja EU-lainsäädännön vaatimuksia tiukempiin rajoituksiin.

Kuntalain 127 §:ssä säädetyn yhtiöittämisvelvollisuutta koskevan ns. vähäisyyspoikkeuksen määrittelyt ovat tiukat. Niitä ei edes ole tehty laissa, vaan hallituksen esityksen perusteluissa, mikä on ongelmallista asian merkitys huomioon ottaen. Kuntalakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan vähäisellä toiminnalla tarkoitettaisiin satunnaista toimintaa markkinoilla sekä toimintaa, jolla ei olisi markkinavaikutuksia tai ne olisivat vähäisiä. Perustelujen mukaan satunnaisella toiminnalla tarkoitetaan, että kunta ei voisi suunnitella toimintaansa siten, että se tuottaa jatkuvasti tavaroita ja palveluja markkinoille. Vähäisyyttä tulisi tulkinta tiukasti eikä sitä voida arvioida pelkästään toiminnan vähäisen osuuden perusteella.

Kuitenkin esimerkiksi siinä yhteydessä, kun Suomen viranomaiset ovat neuvotelleet Euroopan komission kanssa kunnallisista eläinlääkäripalveluista, joita tarjottaisiin SGEI-palvelujen asemassa olevien lakisääteisten eläinlääkäripalvelujen ohella niihin liittyvinä ns. täydentävinä palveluina (esim. lakisääteisen palvelun kuten eläimen perustutkimuksen yhteydessä tehtävä röntgentutkimus tai ns. hätäleikkaus), komissio ei ole pitänyt yhtiöittämistä tarpeellisena, vaikka sääntelyyn ei kytkeytynyt vastaavaa satunnaisuusvaatimusta.

Myös seuraavien kriteerien, jotka estävät kilpailulain mukaisen puuttumisen, vaikka toiminta ei kaikilta osin täyttäisi kuntalain vaatimuksia, katsotaan olevan jossakin määrin epäselviä ja niitä koskevien tulkintojen mahdollisesti osin liian pidätyväisiä: ”toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä” sekä ”soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen”.

Seuraavassa esitetään esimerkki tilanteesta, jonka arviointi kuntalain kilpailullista toimintaa koskevien säännösten määrittelyjen ja vaatimusten valossa olisi varsin haastava. Varsinkin, jos myös yhtiöittämistä vaadittaisiin, tehtäisiin tyhjäksi koko toiminnan tarkoitus:

Kuten edellä on todettu, *eläintautidiagnostiikkaan liittyviä Ruokaviraston laboratorio-toimintoja* joudutaan ylläpitämään jatkuvasti viraston lakisääteisten tehtävien kuten eläintautiseurannan ja -valmiuden sekä vertailulaboratoriotoiminnanhoitamiseksi. Jotta virastolla olisi riittävät edellytykset hoitaa nämä tehtävänsä, se tekee myös yksityisten asiakkaiden tilaamia eläintautidiagnostiikan liiketaloudellisia laboratoriotutkimuksia. Tämä tutkimustoiminta ei täytä kuntalain perustelujen mukaista satunnaisuusvaatimusta, ja sen suhde myös muihin kuntalain yhtiöittämispoikkeuksiin on varsin tulkinnanvarainen. Tutkimuksia käytetään lain edellyttämällä tavalla hyväksi maan eläintauti- ja mikrobilääkeresistenssin seurannassa. Ruokavirasto voi lisäksi tehdä diagnostiikan näytteistä myös muita kuin tilaajan pyytämiä tutkimuksia, kuten siipikarjanäytteistä EU:n vaatimia lintuinfluenssa-tutkimuksia ja eristetyistä mikrobikannoista erilaisia jatkomäärittelyksiä. Näitä tutkimuksia ei laskuteta tilaajalta.

Valtion maksuperustelaissa (150/1992) määritellään julkisoikeudelliset suoritteet ja säädetään, että muiden kuin julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoista päätetään

liiketaloudellisin perustein. Lain mukaan valtion talousarviossa voidaan osoittaa määräraha liiketaloudellisin perustein hinnoiteltujen suoritteiden hintojen alentamiseksi. Eduskunnan hyväksymässä valtion talousarviossa on osoitettu liiketaloudellisen toiminnan piiriin kuuluviin eläintautitutkimuksiin tällainen määräraha. Talousarvion selvitysosana mukaan lakisääteisten tehtävien kannalta riittävän näytemäärän saaminen edellyttää eläinten omistajien tai eläinlääkärien oma-aloitteisesti lähettämiä näytteitä, ja tutkimuskustannusten periminen täysimääräisinä näytteen lähettäjältä vähentäisi näytteiden määrää merkittävästi.

Edellä esitetyn mukaisesti *Luonnonvarakeskus myy yksityisille vesiviljely-yrityksille jatkokasvatusta varten mätä liiketaloudellisesti hinnoiteltuna*. Mäti on peräisin Luken lakisääteisiä geenivarojen monimuotoisuuden säilyttämiseen liittyviä tehtäviä varten ylläpidettävistä emokalaparvista. Suomen mittakaavassa Luken toiminta varmistaa geenivarojen säilymistä ja erityisesti monien kalalajien ja kalakantojen osalta Luke vastaa tällä hetkellä koko mätiä tuotannosta. Kuntalaissa säädetty yhtiöittäminen ei sovellu tähän toimintaan, vaan voisi taloudellisen tulosvaateensa vuoksi vaarantaa koko toiminnan perustana olevan geenivarojen säilytyksen, joka on lähtökohtaisesti volyymituotantoa kalliimpaa laatuvaatimustensa vuoksi. Nykyinen toimintamalli ei myöskään estä yksityisiä vesiviljely-yrityksiä kasvattamasta emokalaparvia niiden tarvitsemista kalalajeista, vaan se on jopa toivottavaa mädin tuotantovastuun ja -riskin jakamiseksi valtion ja yksityisten laitosten kesken.

Kun otetaan huomioon, että valtion viranomaisten liiketaloudellisten suoritteiden hinnoittelusta säädetään valtion maksuperustelaissa, yksi vaihtoehto olisi toteuttaa valtion viranomaisia koskeva sääntely olisi kehittää valtion maksuperustelain sääntelyä. Vähintäänkin olisi tarpeen sovittaa yhteen valtion maksuperustelain sääntely mahdollinen kilpailulakiin sisällytettävän sääntelyn kanssa.

Ehdotukset valvontaan liittyvän priorisointioikeuden laajentamiseksi, valvonnan riittävän resursoinnin turvaamiseksi ja valvonnan painopisteiden määrittämiseksi

TEM:n arviomuistion mukaan KKV:n neutraliteettitoiminnon lisäresurssitarpeelle olisi perusteita, mutta käytännössä ensisijainen keino neutraliteettivalvonnan resurssien lisäämiselle olisi KKV:n sisäisten resurssien uudelleen kohdentaminen.

MMM pitää tärkeänä KKV:n resurssien turvaamista. Valtiontuki- ja kilpailuasioihin liittyy usein tulkinvaraisuuksia, ja on tärkeää, että jatkossakin KKV:n asiantuntemukseen voidaan ministeriöissä ja muissa viranomaisissa tukeutua. On tärkeää turvata neuvonnan resurssit (ml. tietoaisteistojen tuottaminen).

KKV on esittänyt, että kilpailulain 32 §:ssä säädettyä priorisointioikeutta laajennettaisiin uudella perusteella, jonka mukaan KKV voisi jättää asian tutkimatta, jos sen arvion mukaan siltä todennäköisesti puuttuu toimivalta. Useissa tapauksissa toiminnan luonteen selvittäminen on yksittäisessä tapauksessa työlästä ja edellyttää laajaa perehtymistä markkinaan ja arvioitavaan toimintaan. Uusi priorisointiperuste soveltuisi tilanteisiin, joissa ei ole todennäköistä, että kyse on kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta. Arviointimuistiossa todetaan, että tällainen muutos voisi tehostaa neutraliteettivalvontaa. Muutoksen myötä virasto voisi keskittää rajalliset resurssinsa neutraliteetin toteutumisen kannalta merkityksellisten tapausten selvittämiseen.

KKV on katsonut ennaltaehkäisevän toiminnan kaikista vaikuttavimmaksi, ja virasto onkin ollut aktiivinen kilpailua edistävässä neutraliteettityössä (lausunnoissa, ohjeistuksissa ja neuvonnassa). Selvityksen mukaan lainsäätäjän tarkoituksena ollut tehokas ja nopea valvontatoiminta voitaisiin taata, jos sen lisäksi, että valvonnan painopistettä siirretään ennaltaehkäisevään toimintaan, KKV käynnistäisi oma-aloitteisia tutkintoja suunnaten resurssejaan tulossopimuksen mukaisesti kilpailun ja markkinoiden toiminnan kannalta vaikuttavalla tavalla.

MMM pitää tarkoituksenmukaisena muutoksia, joilla KKV voi keskittää rajalliset resurssinsa neutraliteetin toteutumisen kannalta merkityksellisten tapausten selvittämiseen. Nykyisessä julkisen talouden tilanteessa kaikki toimintaa tehostavat ja nopeuttavat ratkaisut ovat tervetulleita.

Ehdotus erityislakien säännösten tarkkarajaisuuden lisäämisestä

Selvityshenkilön raportissa katsotaan, että erityislakeja säädetäessä ja muutettaessa tulisi ottaa huomioon lakisääteisten tehtävien tarkkarajaisuusvaatimukset tehokkaan kilpailuneutraliteettivalvonnan mahdollistamiseksi.

TEM:n arviomuistiossa on tuotu esiin mm., että KKV:n näkemyksen mukaan asiaa koskeva suositus voisi johtaa siihen, että erityislainsäädännössä alettaisiin nykyistä useammin rajoittaa

kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltumista mahdollisten neutraliteettiongelmien välttämiseksi. Tällainen ”varmuuden vuoksi” tapahtuva KKV:n toimivallan rajoittaminen erityissääntelyllä voisi johtaa kilpailuneutraliteettiongelmien syntymiseen markkinoilla eikä valvonnasta vastaavalla viranomaisella olisi mahdollisuutta puuttua niihin.

MMM pitää tärkeänä, että säädösvalmistelussa tunnistetaan kilpailuoikeuteen liittyvät kysymykset silloin, kun niitä esityksiin liittyy.

Monissa tapauksissa kilpailuneutraliteettiongelmia voi välttää sillä, että laissa määritellään riittävän selkeästi rajanveto viranomaisen tai muun julkisyhteisön lakisääteisen toiminnan ja kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan välillä. MMM on toiminut näin esimerkiksi edellä mainituissa Metsähallituskonsernia sekä kunnallisia eläinlääkäripalveluja koskevissa uudistuksissa.

Toisaalta MMM:n näkemyksen mukaan ei ole mitään yleistä vaatimusta, jonka mukaan kaikista lakisääteisistä tehtävistä pitäisi säätää tarkkarajaisesti. Tarkkarajaisuusvaimus liittyy perustuslain mukaan mm. siihen, kun säädetään yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. On myös tilanteita, joissa lakisääteisistä tehtävistä ei ole ollut tarpeen säätää yksityiskohtaisesti. MMM:n hallinnonalan lainsäädännöstä voidaan mainita Suomen metsäkeskuksen ns. edistämistehtävät. Ne ovat lakisääteisiä tehtäviä, mutta tehtävät ovat, erotuksena Metsäkeskuksen julkisen vallan käyttöön liittyvistä tehtävistä, sen luonteisia, ettei sääntely ole kaikilta osin tarkkarajaista. MMM:n näkemyksen mukaan arviomuistion tarkastelu on valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta suppeaa, eikä sen pohjalta voi lähteä yleisesti suosittelemaan lakisääteisten tehtävien tarkkarajaista määrittelyä lainsäädännössä.

Selvityksessä viitataan säädösvalmisteluohjeisiin ja todetaan mm., että valtioneuvoston lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen mukaan ”Vaikutusarvioinnissa on tunnistettava, estääkö, rajoittaako tai vääristäkö ehdotus kilpailua yritysten välillä”. MMM toteaa, että ns. HELO-ohjeissa todetaan hallituksen esityksen perusrakenteeseen liittyen, että nykytilaa ja sen arviointia koskevassa jaksossa todetaan mm., että ”[n]ykytilasta tulee selostaa lainsäädäntö samoin kuin viranomais- ja tuomioistuinkäytäntö sekä muu käytäntö”. Samoin todetaan, että ”[o]n tehtävä selkoa myös EU-oikeuden ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden vaikutuksesta nykytilaan”. Lisäksi mainitaan, että ”[j]os esityksessä on asiaryhmittäin erottuvia kokonaisuuksia, ne on suotavaa esittää kukin omana jaksonaan omin väliotsikoin”. MMM:n näkemyksen mukaan jo nykyiset säädösvalmisteluohjeet velvoittavat relevantin EU-oikeuden kuvaamiseen hallituksen esityksessä. HELO-ohjeita voidaan tulkita siten, että esimerkiksi hallituksen esityksen nykytilan kuvaukseen ja nykytilan arviointiin on suotavaa lisätä oma väliotsikko esimerkiksi valtioneuvoston ja/tai kilpailuasioihin liittyen. Eri asia on, tarvittaisiinko esimerkiksi kilpailuneutraliteettikysymysten käsittelystä jokin erillinen ohje säädösvalmistelijoita varten. Ottaen huomioon valtioneuvoston säädösvalmistelijoiden niukat resurssit, tavoitteena voisi olla alkuvaiheessa lyhyempi ohje siitä, miten säädösvalmistelussa kilpailuneutraliteettia tulisi arvioida.

Ehdotus tiedonkeruun laajentamisesta koskemaan valtion harjoittamaa toimintaa

TEM:n arviomuistiossa pidetään kannatettavana sitä selvityshenkilön ehdotusta, jonka mukaan nykyisin kunta- ja hyvinvointialueita koskeva velvoite raportoida kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan tietoja laajennettaisiin koskemaan kuntien ja hyvinvointialueiden määräysvallassa olevia yksiköitä sekä myös valtiota ja sen määräysvallassa olevia yksiköitä. Kunnat ja hyvinvointialueet raportoivat tiedot Valtiokonttorin palveluun.

Arviomuistion mukaan julkisyhteisöjen taloudellista toimintaa koskevan tiedonkeruun parantaminen voisi osaltaan edistää kilpailuneutraliteetin toteutumista ja mahdollisten ongelmien selvittämistä, sillä nykyisin käytettävissä olevien tietolähteiden pohjalta ei selvityksen mukaan ole mahdollista muodostaa kokonaiskuvaa julkisen sektorin kilpailutilanteesta markkinoilla harjoittamasta taloudellisesta toiminnasta. Arviomuistion mukaan kyse olisi sellaisen julkisten tietojen raportoinnista, jotka tulee laatia jo voimassa olevan kilpailulain 30 d §:n nojalla, eikä raportointivelvoitteella siten olisi vaikutusta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan väliseen kilpailuun.

MMM pitää muutosta perusteltuna, vaikka se lisää valtion viranomaisten ja julkisomisteisten yhtiöiden hallinnollista taakkaa. MMM:n toimialalla ehdotus koskisi mm. Ruokavirastoa sekä Metsähallitusta ja sen tytäryhtiöitä (Metsähallitus Metsätalous Oy, Siemen Forelia Oy ja MH-Kivi Oy).

Lainsäädäntöneuvos

Johanna Wallius

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu

Tiedoksi

VN/22263/2025-MMM-13

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: