

Asia: VN/22263/2025

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta. Ehdotetussa laissa muutettaisiin kilpailulain 4 a luvun kilpailuneutraliteettisäännöksiä sekä tehtäisiin säädöshuoltona muutoksia kahteen muuhun kilpailulain pykälään. Kilpailulain kilpailuneutraliteettisäännöksiä uudistettaisiin siten, että kilpailulakiin lisättäisiin uusi julkisyhteisöjä ja niiden määräysvallassa olevia yksiköitä koskeva velvoite tehdä ja dokumentoida kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaansa koskeva itsearviointi. Lisäksi kilpailulakiin lisättäisiin säännökset kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan määritelmästä ja markkinaehtoisien toiminnan vaatimuksesta sekä KKV:n uudesta priorisointiperusteesta. Voimassa olevaa kirjanpidon eriyttämissäännöstä (kilpailulain 30 d §) täydennettäisiin velvoitteen toimivuuden parantamiseksi. Kilpailulakiin säädöshuoltona ehdotettavaksi tehtävät muutokset koskevat tietojenantovelvollisuutta koskevaa 33 §:ä sekä asian käsittelyä markkinaoikeudessa koskevaa 42 §:ä.

KKV pitää kilpailulakiin ehdotettavaksi tehtäviä muutoksia, uudistuksia ja säädöshuoltoa kannatettavina. KKV toteaa, että ehdotetut muutokset yhtäältä ehkäisisivät kilpailuneutraliteettiongelmien syntymistä ja toisaalta tehostaisivat KKV:n valvontaa. Lisäksi ehdotetut muutokset selkeyttäisivät kilpailuneutraliteettisääntelyä ja sen soveltamisalaa. KKV pitää kuitenkin seuraavaksi esitettäviä muutoksia ja tarkennuksia tarpeellisina.

KKV:n muutosehdotukset työ- ja elinkeinoministeriön esitysluonnokseen

KKV katsoo ensinnäkin, että itsearviointivelvoitteen laiminlyöntiin liittyvästä kieltomahdollisuudesta säättäminen ei ole tarkoituksenmukaista ottaen huomioon muu kilpailulain kilpailuneutraliteettia koskeva sääntelykokonaisuus. KKV toteaa, että kilpailuneutraliteettisäännökset perustuvat tällä

hetkellä neuvottelumenettelylle, eikä neuvottelumenettelyn ensisijaisuuteen ole ehdotettu muutoksia. KKV:lla myös säilyisi ehdotettujen muutosten jälkeen nyt voimassa olevaa 30 c §:ä vastaava toimivalta kieltää julkisyhteisöä soveltamasta kielteisiä kilpailuvaikutuksia aiheuttavaa menettelyä tai toiminnan rakennetta, jos neuvottelumenettely ei johda tulokseen. Lisäksi voimassa olevaa kirjanpidon eriyttämistä koskevaa 30 d §:ä vastaavasti KKV voisi ehdotetun itsearviointivelvoitetta koskevan 30 c §:n nojalla velvoittaa sakon uhalla julkisyhteisön toimittamaan itsearvioinnin KKV:lle, mikäli julkisyhteisö on laiminlyönyt itsearviointivelvoitteen noudattamisen. Näin ollen KKV ei pidä ehdotusta tarkoituksenmukaisena. Kuitenkin siinä tapauksessa, että KKV:n kieltotoimivaltaa koskeva säännösehdotus säilytettäisiin, KKV pitää välttämättömänä, että kieltämistoimivallan soveltamisalan ulkopuolelle rajataan ehdotetussa 30 e §:ssä tarkoitettut tilanteet (kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalan poikkeukset).

Toiseksi nyt ehdotettua 30 e §:ä (poikkeukset) tulisi KKV:n arvion mukaan muuttaa kilpailuneutraliteettisääntelyn tarkoituksenmukaisen soveltuvuuden varmistamiseksi. KKV katsoo, että ehdotetun 30 e §:n soveltamisalan piiriin tulisi jäljempänä lausunnossa tarkemmin perustellusti saattaa yleisen edun mukaisten tehtävien lisäksi markkinapuutetilanteet, eli tilanteet, joissa markkinoilla ei ole kilpailua eikä kilpailijoiden ilmaantumista voida pitää todennäköisenä, sekä tilanteet, joissa julkisyhteisön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan toimintaan puuttuminen tai tämän toiminnan järjestäminen ehdotetussa 30 b §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla markkinaehtoisesti tai siten, ettei kilpailu esty tai vääristy markkinoilla, estäisi laissa julkisyhteisön vastuulle säädetyn tehtävän hoitamisen. Lisäksi ehdotettua yleisen edun poikkeuksen sanamuotoa tulisi KKV:n näkemyksen mukaan selkeyttää siten, että ehdotuksen sanamuoto ”merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun” muutettaisiin muotoon ”tärkeään yleiseen etuun”. Muutoksen myötä olisi selvää, että yleisen edun mukainen poikkeus kattaa myös esimerkiksi yhteiskunnan kannalta tärkeiksi katsotut palvelut, eli ns. SGEI-palvelut, joissa markkinaehtoinen toiminta ei usein ole tarkoituksenmukaista. KKV ehdottaa, että kilpailulakiin lisättäväksi ehdotettu 30 e § muutettaisiin seuraavanlaiseksi:

Mitä 30 a §:ssä, 30 b §:n 3 momentissa ja 30 d §:n 1–4 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos markkinoilla ei ole kilpailua eikä kilpailun syntymistä voida pitää todennäköisenä taikka jos soveltaminen estäisi laissa julkisyhteisön vastuulle säädetyn tehtävän hoitamisen tai tärkeän yleisen edun mukaisen tavoitteen toteutumisen, eikä toiminta estä tai vääristä kilpailua enempää kuin on välttämätöntä tärkeän yleisen edun mukaisen tavoitteen tai laissa julkisyhteisön vastuulle säädetyn tehtävän 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 momentissa säädettyjen poikkeusten soveltuessa eikä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihdon ollessa alle 40 000 euroa vuodessa.

Ehdotettu 30 a §: Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

KKV pitää kannatettavana sitä, että voimassa olevaan 30 a §:än sisältyvä viittaus kuntalain 128 §:n ja hyvinvointialueesta annetun lain 133 §:n markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksiin poistettaisiin ehdotetusta 30 a §:stä. KKV toteaa, että ei-markkinaperusteinen hinnoittelu on kilpailua vääristävää menettelyä, johon KKV voi säännösehdotuksen perusteella nykysääntelyä vastaavasti puuttua. Siten esitysluonnoksen perusteluissakin todetusti kilpailulaissa ei ole tarvetta säilyttää viittausta kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksiin. KKV on yhtä mieltä esitysluonnoksessa todetun kanssa siitä, että viittaus markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimusta koskeviin säännöksiin ei muutoinkaan ole kilpailulakiin esitettävien muutosten seurauksena tarpeen, koska ehdotettu 30 b §:n velvollisuus järjestää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta markkinaehtoisesti tai siten, ettei toiminta vääristä tai estä kilpailua markkinoilla, kattaa myös markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen. Lisäksi kilpailuneutraliteettisääntelyn johdonmukaisuuden vuoksi on KKV:n näkemyksen mukaan perusteltua, että KKV:n valvonnasta säädetään samoin kaikkien julkisyhteisöjen ja niiden määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden osalta.

#### Ehdotettu 30 b §: kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta

KKV pitää kannatettavana kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määritelmän sekä ei-kilpailullisen toiminnan listauksen sisällyttämistä kilpailulakiin. Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan määritelmän lisääminen kilpailulakiin ennen kaikkea selkeyttäisi nykysääntelyä, johon vastaavaa määritelmää ei sisälly. KKV toteaa, että myös ei-kilpailullisen toiminnan listauksen sisällyttäminen kilpailulakiin niiden toimintojen osalta, jotka voivat koskea kaikkia julkisyhteisöjä, selkeyttäisi kilpailuneutraliteettisääntelyä ja sen soveltamisalaa. Tällä hetkellä kilpailulaista puuttuu säännös siitä, millaista toimintaa ei ole katsottava harjoitettavan kilpailutilanteessa markkinoilla, kun taas kuntalaissa ja hyvinvointialueesta annetussa laissa vastaava säännös on. Nykytila on ehdotuksen perusteluissakin todetusti omiaan johtamaan sääntelyn epäselkeyteen ja vaikeuttamaan niin julkisyhteisöjen ja niiden määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden (muut kuin kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät) kuin elinkeinonharjoittajienkin kykyä tulkita sääntelyä ja arvioida sitä, millaiseen toimintaan kilpailuneutraliteettisääntely soveltuu ja mikä toiminta vastaavasti jää soveltamisalan ulkopuolelle. KKV pitää kilpailuneutraliteettisääntelyn selkeyden ja johdonmukaisuuden sekä sääntelyn ennakoitavuuden kannalta tärkeänä sitä, että kilpailuneutraliteetin kannalta keskeinen sääntely olisi koottuna kilpailulakiin sen sijaan, että KKV:n tai kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalan piiriin kuuluvien julkisyhteisöjen tarvitsisi hakea tulkinta-apua kilpailulain soveltamiseksi esimerkiksi kuntalaista.

KKV pitää niin ikään kannatettavana ehdotettuun 30 b §:än lisättävää kilpailullisen toiminnan harjoittamista koskevaa velvoitetta toimia markkinaehtoisesti tai siten, ettei kilpailu esty tai vääristy taikka ole omiaan estymään tai vääristymään markkinoilla. Kilpailulaissa asetettu velvoite toimia markkinaehtoisesti tai siten, ettei kilpailu esty tai vääristy markkinoilla, selventäisi kilpailullisen toiminnan harjoittamiselle asetettuja vaatimuksia verrattuna nykytilaan, jossa vastaavanlaista velvollisuutta ei kilpailulaissa ole. KKV pitää perusteltuna hallituksen esitysluonnoksen ehdotusta ja sen perusteluja siitä, että velvoite olisi kuntalain markkinaperusteista hinnoittelua laajempi yleisemmän tason velvoite varmistua kilpailullisen toiminnan markkinaehtoisuudesta tai sen

harjoittamisesta muutoin kilpailua estämättömällä tai vääristämättömällä tavalla. KKV pitää myönteisenä sitä, että säännösehdoituksessa tuodaan esiin, että kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoitettaessa julkisyhteisöjen tulisi lähtökohtaisesti pyrkiä kannattavan liiketoiminnan harjoittamiseen sekä ylipäättään tehdä liiketoimintaansa koskevat ratkaisut vastaavin perustein ja edellytyksin kuin yksityinen elinkeinonharjoittajakin vastaavissa olosuhteissa tekisi. Ehdotuksen perusteluissa todetusti kilpailua estävä tai vääristävä toimintatapa voi kuitenkin olla mikä tahansa menettely tai toiminnan rakenne, joka voi vaurioittaa kilpailua sekä sulkea markkinoilta yhtä tehokkaita kilpailijoita. KKV pitää näin ollen myönteisenä myös sitä, että esimerkiksi kilpailua estävästä tai vääristävästä menettelystä ja toiminnan rakenteesta säännösehdoituksen perusteluissa mainintaan voimassa olevan kilpailulain 4 a luvun esitöiden tapaan ei-markkinaehtoisin hinnoittelun ja rahoituksen lisäksi myös virastomuodossa harjoitettava kilpailullinen toiminta ja tilanteet, joissa julkisyhteisöillä on mahdollisuus hyödyntää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvassa toiminnassaan muussa kuin kilpailullisessa toiminnassa saatuja tietovarantoja, infrastruktuuria tai ei-markkinahintaisia tukipalveluja.

Ehdotettu 30 c §: itsearviointivelvollisuus

KKV pitää pääosin kannatettavana julkisyhteisöjen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan itsearvioinnista ja sitä koskevasta dokumentointivelvoitteesta säätämistä hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetulla tavalla. KKV toteaa, että viraston valvontatoiminnassa on havaittu, että kilpailuneutraliteettisääntelyn piiriin kuuluvilla julkisyhteisöillä on puutteita muun muassa harjoittamansa toiminnan luonteen tunnistamisessa ja siten mahdollisesti myös kilpailuneutraliteettisääntösten asettamien velvoitteiden huomioimisessa. KKV toteaa, että kilpailuneutraliteettisääntely ei nykyisellään näytä riittävässä määrin kannustavan julkisyhteisöjä ja niiden määräysvaltaan kuuluvia yksiköitä oman toimintansa kilpailuneutraliteettisääntösten mukaisuuden arviointiin, minkä vuoksi KKV pitää kilpailullisen toiminnan itsearviointivelvoitteesta säätämistä tarpeellisenä. KKV:n arvion mukaan kilpailullisen toiminnan itsearviointi ja sen dokumentointi ennaltaehkäisee kilpailuneutraliteettiongelmiin syntymistä sekä varmistaa harjoitetun liiketoiminnan tuloksellisuutta ja siten myös vähentäisi verovarojen valumista kannattamattoman liiketoiminnan tukemiseen.

KKV:n näkemyksen mukaan kilpailullisen toiminnan itsearviointivelvoite myös tehostaa KKV:n valvontaa, sillä itsearviointidokumentin myötä KKV:lla olisi käytettävissään lähtötiedot julkisyhteisön kilpailulliseksi katsomastaan toiminnasta. Tällöin KKV:n valvontatoiminnassa voidaan nykyistä nopeammin ja tehokkaammin arvioida ensinnäkin sitä, onko julkisyhteisön toiminnassa kyse kilpailuneutraliteettisääntelyn piiriin kuuluvasta toiminnasta, ja jos näin on, toiseksi sitä, onko kyse kilpailuneutraliteettiongelmosta, eli sellaisesta menettelytavasta tai toiminnan rakenteesta, joka voi aiheuttaa kilpailun vääristymistä markkinoilla, ja mikäli näin on, kolmanneksi vielä sitä, aiheuttaako tällainen menettelytapa tai toiminnan rakenne KKV:n puuttumisen perusteena olevia kielteisiä kilpailuvaikutuksia. Samoin perustein itsearviointidokumentista on apua myös KKV:n toiminnan priorisoinnissa.

KKV ei kuitenkaan edellä todetusti pidä itsearviointivelvoitteen laiminlyöntiin liittyvää kieltomahdollisuutta tarkoituksenmukaisena, kun otetaan huomioon muu sääntelykokonaisuus. Kilpailulain kilpailuneutraliteettisäännökset perustuvat tällä hetkellä neuvottelumenettelylle, eikä tähän neuvottelumenettelyn ensisijaisuuteen ole ehdotettu muutoksia (myös uusi ehdotettu 30 a §, joka yhdistäisi voimassa olevan lain 30 a ja 30 c §:t, perustuu neuvottelumenettelyn ensisijaisuudelle). KKV:lla olisi ehdotettujen muutosten jälkeenkin nykysääntelyn tapaan toimivalta puuttua julkisyhteisön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan toimintaan toiminnan kilpailua vääristävien vaikutusten perusteella, ja myös toimivalta kieltää julkisyhteisöä käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta, jos neuvottelumenettely ei johda tulokseen. Lisäksi KKV:lla olisi esitysluonnoksen mukaisesti jatkossakin toimivalta uhkasakon asettamiseen asettamansa velvoitteen, määräyksen tai kiellon tehosteeksi. Uhkasakko voitaisiin siten asettaa tehosteeksi silloin, kun KKV velvoittaa julkisyhteisön laatimaan itsearviointidokumentin ja toimittamaan sen KKV:lle määräämässään ajassa. Mikäli KKV:n kieltotoimivaltaa koskeva säännösehdotus kuitenkin säilytettäisiin, pitää KKV välttämättömänä, että itsearviointisäännökseen sisältyvän toiminnan kieltämistoimivallan soveltamisalan ulkopuolelle rajataan ehdotetussa 30 e §:ssä tarkoitettut tilanteet (kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalan poikkeukset).

Hallituksen esitysluonnoksessa on myös arvioitu julkisyhteisöille aiheutuva hallinnollista taakkaa itsearviointivelvoitteen osalta. KKV muistuttaa tältä osin, että kilpailullisen toiminnan itsearvioinnissa ja sen dokumentoinnissa olisi lähtökohtaisesti kyse sellaisen arvioinnin muuttamisesta kirjalliseen muotoon, joka jo nyt voimassa olevia säännöksiä noudattaakseen tulisi olla tehtynä. Itsearvioinnin laatiminen ei myöskään edellyttäisi esimerkiksi järjestelmämuutoksia, kuten esitysluonnoksen perusteluissakin on todettu. Itsearviointivelvoitteesta säätäminen ei näin ollen lisäisi KKV:n näkemyksen mukaan hallinnollista taakkaa kohtuuttomasti.

Täydennysehdotus kilpailulain 30 d §:n kirjanpidon eriyttämissäännökseen

KKV kannattaa kilpailulain 30 d §:n kirjanpidon eriyttämissäännöstä koskevaa täydennysehdotusta kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa koskevan kuvauksen sisällyttämistä lisätietona osaksi kilpailullista toimintaa koskevaa erillistä tuloslaskelmaa, koska se lisää merkittävästi tuloslaskelman informatiivisuutta. KKV toteaa, että täydennysehdotus on tarpeen, jotta julkisista lähteistä olisi saatavilla tietoa/kuvaus siitä, millaista toimintaa julkisyhteisöt ja niiden määräysvallassa olevat yksiköt harjoittavat markkinoilla. KKV:n kilpailuneutraliteettivalvonnan 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 merkittävyden 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 kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan laskelma oikeaa toimintaa, eli onko julkisyhteisö määritellyt harjoittamansa toiminnan luonteen oikein, vai vaikuttaako siltä, että kilpailulliseksi toiminnaksi on katsottu esimerkiksi toimintaa, joka ei kilpailuneutraliteettisäännösten perusteella todennäköisesti olisi luonteeltaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Tällä hetkellä tällainen tarkastelu ei ole mahdollista ilman erillisiä selvitystoimenpiteitä. KKV toteaa, että

kilpailullista toimintaa koskeva kuvaus osana julkista tilinpäätösmateriaalia palvelee KKV:n kilpailuneutraliteettivalvonnan lisäksi myös muita tahoja, kuten esimerkiksi toimenpidepyynnön tekijöitä tai tutkimuslaitoksia, jotka saattavat tarvita tietoa niin julkisyhteisön toiminnasta markkinoilla kuin toiminnan kannattavuudestakin.

KKV pitää myös myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on tuotu selvästi esille, ettei kuvausta kilpailullisen toiminnan kohdentumisesta tulisi eritellä asiakaskohtaisesti, vaan ylätasolla asiakasryhmittäin (esimerkiksi myynti kuntakonsernin ulkopuolisille tahoille), sillä asiakaskohtainen erittely voisi esitysluonnoksen perusteluissakin todetusti joissakin tilanteissa olla kilpailulaissa kiellettyä tietojenvaihtoa. KKV huomauttaa, että asiakaskohtainen erittely voi myös olla julkisuuslaissa tarkoitettu liikesalaisuus.

KKV toteaa, että säännösehdotuksen perusteluissa voisi vielä selventää sitä, että 30 d §:n mukaisesti laaditun eriytetyn kilpailullisen toiminnan tuloslaskelman lisätietona tulisi täydennys ehdotuksen myötä esittää sekä 30 d §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu kustannuslaskennan kuvaus että täydennys ehdotuksen mukainen kilpailullista toimintaa koskeva kuvaus.

Ehdotettu 30 e §: soveltamisalan poikkeukset

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ehdotettu säännös soveltamisalan poikkeuksista olisi uusi ja siinä säädettäisiin kootusti kilpailulain 4 a luvun kilpailuneutraliteettisäännösten soveltamista koskevista poikkeuksista. Ehdotuksen mukaan pykälän 1 momentissa säädettäisiin, ettei ehdotettua 30 a §:ä (KKV:n toimivalta) sovelleta, jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen. Ehdotuksen 2 momentin mukaan, mitä 30 b §:n 3 momentissa (velvoite toimia markkinaehtoisesti tai siten, ettei kilpailu esty tai vääristy markkinoilla) säädetään, ei sovelleta, jos soveltaminen estäisi 1 momentissa tarkoitettua yleisen edun toteutumisen eikä toiminta estä tai vääristä kilpailua enempää kuin on välttämätöntä yleisen edun toteuttamiseksi. Lisäksi ehdotetun 30 e §:n 3 ja 4 momenteissa säädettäisiin poikkeuksista itsearviointivelvoitteeseen sekä kirjanpidon eriyttämisvelvoitteeseen.

KKV:n arvion mukaan nyt ehdotettua 30 e §:ä tulisi muuttaa kilpailuneutraliteettisääntelyn tarkoituksenmukaisen soveltuvuuden varmistamiseksi. KKV on yhtä mieltä esitysluonnoksen perusteluissa mainitun kanssa siitä, ettei voimassa olevaan kilpailulain 30 b §:än sisältyvää ensimmäistä poikkeusperustetta menettelyn tai toiminnan seuraamisesta välittömästi lainsäädännöstä ole tarpeellista sisällyttää osaksi uutta ehdotettua poikkeussäännöstä, jos kilpailulakiin lisätään ehdotetulla tavalla ei-kilpailullisen toiminnan listaus, jossa ei-kilpailulliseksi toiminnaksi on määritelty lakisääteisen velvoitteen nojalla tuotetut tavarat tai palvelut. Poikkeussäännöksen soveltamisalan piiriin tulisi kuitenkin saattaa ensinnäkin tilanteet, joissa julkisyhteisön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan toimintaan puuttuminen tai tämän toiminnan järjestäminen ehdotetussa 30 b §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla markkinaehtoisesti tai siten, ettei kilpailu esty tai vääristy markkinoilla, estäisi laissa julkisyhteisön vastuulle säädetyn

tehtävän hoitamisen. Tällaisissa tilanteissa ei ole kyse välittömästi lainsäädännöstä johtuvista kilpailua vääristävistä menettelyistä, sillä kilpailullisen toiminnan harjoittamiseen ei ole yleensä ole lakisääteistä velvollisuutta. On kuitenkin mahdollista, että julkisyhteisön harjoittamaan kilpailulliseen toimintaan puuttuminen esimerkiksi velvoitteita asettamalla tosiasiaa estäisi lakisääteisen tehtävän hoitamisen erityislainsäädännössä määritetyllä tavalla lain tavoitteen huomioon ottaen. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun kilpailullisella toiminnalla ja lakisääteisellä toiminnalla on samat tuotantopanokset. Poikkeusperuste oikeuttaisi julkisyhteisön poikkeamaan ehdotetun 30 b §:n 3 momentin markkinaehtoisesti toimimisen vaatimuksesta ja rajoittaisi KKV:n puuttumismahdollisuuksia kilpailullisen toiminnan osalta vain siltä osin kuin on lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi välttämätöntä. Tämä tarkoittaisi sitä, että KKV voisi edellyttää kilpailulliseen toimintaan vain sellaisia muutoksia, joiden ei katsota vaarantavan laissa julkisyhteisön vastuulle säädetyn tehtävän hoitamista.

Toiseksi ehdotetun yleisen edun poikkeuksen sanamuotoa, joka vastaa esitysluonnoksen mukaan voimassa olevaa 30 b §:ä, tulisi KKV:n näkemyksen mukaan selkeyttää, jotta olisi selvää, että yleisen edun mukainen poikkeus kattaa myös esimerkiksi yhteiskunnan kannalta tärkeiksi katsotut palvelut, eli ns. SGEI-palvelut. SGEI-palveluissa on lähtökohtaisesti kyse taloudellisesta toiminnasta, eikä niiden järjestämisvelvoitetta ole aina asetettu lainsäädännössä. SGEI-palvelut eivät siten välttämättä tule määritellyksi ei-kilpailulliseksi toiminnaksi ehdotetun 30 b §:n 2 momentin perusteella. SGEI-palveluiden voidaan EU-sääntelyinkin perusteella todeta olevan yhteiskunnan kannalta tärkeiksi katsottuja palveluita, joita markkinat eivät tuota yleisen edun mukaisilla ehdoilla. Ehdotetun 30 e §:n, kuten myös nykyisin voimassa olevan 30 b §:n, osalta on kuitenkin epäselvää, ylittäisivätkö SGEI-palvelut merkittävään kansalaisten hyvinvointiin tai turvallisuuteen verrattavissa olevan yleisen edun soveltamiskynnyksen. Tämän vuoksi KKV ehdottaa, että ehdotetun 30 e §:n sanamuoto ”merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun” muutettaisiin muotoon ”tärkeään yleiseen etuun”, eli kilpailuneutraliteettisääntelystä johtuvien velvoitteiden (pois lukien itsearviointivelvoite) ja KKV:n puuttumistoimivallan ulkopuolelle jäisivät sellaiset tilanteet, jotka liittyvät tärkeän yleisen edun mukaisen tehtävän hoitamiseen. KKV:n näkemyksen mukaan poikkeussäännös kattaisi muutoksen myötä selvemmin tilanteet, joissa markkinaehtoinen toiminta ei ole tarkoituksenmukaista SGEI-palvelujen tuottamiseksi tai muun vastaavan tärkeän yleisen edun mukaisen tavoitteen toteuttamiseksi, esimerkiksi joukkoliikenteen kohtuuhintaisuuden, saatavuuden ja jatkuvuuden turvaamiseksi. KKV katsoo, että säännöksessä tulisi kuitenkin säilyttää nykyiseen ehdotukseen sisältyvä punninta, eli edellytys siitä, että kilpailuneutraliteettia vaarantava yleisen edun mukainen toiminta ei saisi estää tai vääristää kilpailua enempää kuin on välttämätöntä tärkeän yleisen edun mukaisen tavoitteen toteuttamiseksi.

KKV ehdottaa kolmanneksi, että poikkeussäännöksen soveltamisalan piiriin saatettaisiin myös markkinapuutetilanteet, eli tilanteet, joissa markkinoilla ei ole kilpailua eikä kilpailijoiden ilmaantumista voida pitää todennäköisenä, vaikka sinällään kilpailua vääristävästä järjestelystä luovuttaisiinkin. Hallituksen esitysluonnoksessa markkinapuutetilanteet on nyt mainittuna ehdotetun 30 b §:n 3 momentin perusteluissa, joissa todetaan, että markkinapuutetilanteissa ei ole tarpeen soveltaa markkinaehtoisesti toimimisen vaatimusta, koska markkinapuutetilanteissa julkisyhteisön tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön toiminnalla ei voi olla sellaisia kielteisiä kilpailuvaikutuksia, joita ehdotetun 30 b §:n 3 momentissa säädetty markkinaehtoisesti toimimisen vaatimus pyrkisi ehkäisemään. Vaikka on selvää, että markkinapuutetilanteessa kielteisiä

kilpailuvaikutuksia ei synny, vaikka sinällään kilpailulliseksi katsottavaa toimintaa ei olisikaan järjestetty markkinaehtoisesti (eikä KKV:n puuttumiskynnys myöskään vaikutusten puuttuessa ylittyisi) olisi markkinapuutetilanteet KKV:n näkemyksen mukaan kuitenkin tarkoituksenmukaisinta ottaa osaksi poikkeussäännöstä. Näin on siksi, että muussa tapauksessa kilpailulain 30 d §:n säännös kirjanpidon eriyttämisestä soveltuisi myös markkinapuutetilanteissa harjoitettuun toimintaan, mikä ei ole tarkoituksenmukaista. Jos markkinapuutetilanteessa tarjottuja palveluja ei esimerkiksi ole hinnoiteltu markkinaperusteisesti, mikä on menettelyn kielteisten kilpailuvaikutusten puuttuessa mahdollista, vääristäisi pysyväisluonteiseen markkinapuutteeseen liittyvän toiminnan sisällyttäminen kilpailullisen toiminnan tuloslaskelmaan kilpailullisen toiminnan kannattavuutta ja antaisi siten siitä väärän kuvan. Kilpailullisen toiminnan tuloslaskelma ei näin ollen antaisi oikeaa kuvaa kilpailutilanteesta markkinoilla harjoitettavan taloudellisen toiminnan kannattavuudesta, jota eriytetyn laskelman perusteella on tarkoitus arvioida. Näin ollen on perusteltua, että markkinapuutetilanteet lisättäisiin osaksi poikkeussäännöstä, jonka soveltuessa kirjanpidon eriyttämisvelvoitetta ei ehdotetuilla tavoin sovellettaisi. Tämä muutos ei laajentaisi kilpailuneutraaliteettisääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle jääviä tilanteita, sillä nykysääntelynkään perusteella KKV:lla ei ole vahingollisten kilpailuvaikutusten puuttuessa toimivaltaa puuttua sinänsä elinkeinotoimintana pidettävään toimintaan, jos sitä harjoitetaan markkinapuutetilanteessa. KKV huomauttaa kuitenkin, että KKV:n ehdottaman lisäyksen osalta perusteluissa olisi tehtävä selväksi, että markkinapuutteella ei tarkoiteta tilanteita, joissa yksityistä tarjontaa ei väliaikaisesti olisi, vaan tilanteita, joissa yksityistä tarjontaa ei myöskään oleteta syntyvän, vaikka sinällään kilpailua vääristävästä menettelytavasta luovuttaisiinkin. Markkinapuutteen olemassaoloa tulisi siten tulkita suppeasti ja ottaen huomioon myös yksityisen toimijan alalle tulon mahdollisuus.

KKV pitää lisäksi tärkeänä, että mikäli poikkeuksista säädettäisiin nyt ehdotetuilla tavoin kahdessa eri momentissa (1 momentissa poikkeus KKV:n 30 a §:n mukaiseen toimivaltaan ja 2 momentissa poikkeus ehdotetun 30 b §:n 3 momentin mukaiseen velvollisuuteen toimia markkinaehtoisesti tai siten, ettei kilpailu esty tai vääristy markkinoilla), olisi näiden säännösten sanamuotojen oltava toisiaan vastaavat. Näin varmistuttaisiin siitä, että KKV:n puuttumistoimivaltaa koskevan poikkeussäännöksen soveltamisala olisi sama kuin poikkeus julkisyhteisöjen velvoitteesta varmistua kilpailullisen toimintansa markkinaehtoisuudesta tai siitä, ettei se muutoin estä tai vääristä kilpailua markkinoilla.

KKV pitää joka tapauksessa kannatettavana sitä, että itsearviointivelvoite soveltuisi myös poikkeussäännöksen piiriin kuuluvaa toimintaa harjoitettaessa. Itsearviointivelvoitteen soveltuminen myös poikkeussäännöksen mukaisissa tilanteissa on perusteltua, sillä tällöin julkisyhteisöt oletettavasti arvioivat entistä huolellisemmin sitä, soveltuuko poikkeussäännös niiden harjoittamaan toimintaan ja onko kilpailulain velvoitteista poikettu vain siltä osin kuin on välttämätöntä esimerkiksi yleisen edun mukaisen tehtävän hoitamiseksi. Itsearviointivelvoitteen myötä KKV:lla olisi myös käytettävissään nämä perustelut, ja näin ollen KKV:lla olisi mahdollisuus nopeammin ja mahdollisesti kevyemmin selvitystoimenpitein arvioida sitä, onko julkisyhteisö poikennut kilpailulain velvoitteista oikein perustein. KKV huomauttaa kuitenkin, että silloin, jos itsearviointivelvoitteeseen sisältyvä toiminnan kieltämisen mahdollisuus säilytettäisiin, KKV pitää välttämättömänä, että kilpailullisen toiminnan harjoittamisen kieltämistoimivallan ulkopuolelle rajattaisiin tilanteet, joissa on kyse 30 e §:n poikkeussäännöksen mukaisista tilanteista.

KKV ehdottaa edellä todetun perusteella, että kilpailulakiin lisättäväksi ehdotettu 30 e § muutettaisiin seuraavanlaiseksi:

Mitä 30 a §:ssä, 30 b §:n 3 momentissa ja 30 d §:n 1–4 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos markkinoilla ei ole kilpailua eikä kilpailun syntymistä voida pitää todennäköisenä taikka jos soveltaminen estäisi laissa julkisyhteisön vastuulle säädetyn tehtävän hoitamisen tai tärkeän yleisen edun mukaisen tavoitteen toteutumisen, eikä toiminta estä tai vääristä kilpailua enempää kuin on välttämätöntä tärkeän yleisen edun mukaisen tavoitteen tai laissa julkisyhteisön vastuulle säädetyn tehtävän 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 momentissa säädettyjen poikkeusten soveltuessa eikä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihdon ollessa alle 40 000 euroa vuodessa.

Lisäehdotus kilpailulain 32 §:än: uusi priorisointiperuste koskien todennäköistä toimivallan puuttumista

KKV pitää kannatettavana KKV:n priorisointiperusteiden laajentamista koskemaan todennäköistä toimivallan puuttumista. KKV toteaa, että priorisointiperusteiden laajentaminen hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetulla tavalla tehostaisi KKV:n kilpailuneutraliteettivalvontaa ja myös yhtenäistäisi KKV:n puuttumisvelvoitetta muun kilpailulain kilpailunrajoituksia koskevan valvonnan kanssa.

KKV toteaa esitysluonnoksen perusteluissakin mainitusti, että voimassa olevan kilpailulain 32 §:n kilpailuneutraliteettiasioita koskevan priorisointiperusteen osalta lainsäätäjän tarkoituksena on ollut se, että virastolla olisi laaja harkintavaltta yksityiskohtaiseen käsittelyyn otettavien asioiden valinnassa. Tämä tavoite ei voimassa olevaa priorisointisäännöstä soveltamalla kuitenkaan täysin toteudu. KKV:n tulee käsitellä kaikki sille tehdyt toimenpidepyynnöt, jotka ovat usein laaja-alaisia ja koskevat monesti toimintaa, joka joko osittain tai kokonaan ei ole KKV:n toimivallan piirissä. Voimassa oleva priorisointisäännös on johtanut siihen, että KKV:n on tullut käyttää runsaasti aikaa ja resursseja julkisyhteisöä koskevan erityislainsäädännön tulkintaan voidakseen linjata, ettei julkisyhteisön harjoittama toiminta ole esimerkiksi luonteeltaan taloudellista, tai toiminnan taloudellisesta luonteesta huolimatta ole kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettulla tavalla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoitettua toimintaa taikka kuntalain 126 §:ssä tai hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:ssä tarkoitettulla tavalla kunnan/hyvinvointialueen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa. KKV toteaa, että kilpailuneutraliteettivalvonnan vaikuttavuuden ja tehokkuuden näkökulmasta KKV:n tulisi voida kohdistaa resurssinsa toimintaan, joka selvästi tapahtuu kilpailluilla markkinoilla ja vääristää kilpailua. Tämän ehdotettu uusi priorisointiperuste mahdollistaisi nykyistä paremmin.

## Säädöshuoltona tehtävät muutokset kilpailulain 33 ja 42 §:iin

Hallituksen esitysluonnos sisältää myös säädöshuoltona tehtävät muutokset kahteen kilpailulain pykälään. Tietojenantovelvollisuutta koskevaa 33 §:ä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että se täyttää jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi annetun direktiivin (EU) 2019/1 (ns. ECN+-direktiivi) 8 artiklan asettamat vaatimukset. Samalla lainkohdan sanamuotoa selkeytettäisiin. 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. KKV pitää ehdotukseen sisältyviä säädöshuoltona tehtäviä muutoksia kannatettavana.

KKV toteaa, että hallituksen esitysluonnoksessa mainituin perusteluin kilpailulain 33 §:n 2 momenttiin tehtävällä säädöshuollolla varmistetaan, että tiedonantovelvollisuus kohdistuu myös oikeushenkilöihin, jotka eivät ole elinkeinonharjoittajia eivätkä viranomaisia. Samalla varmistetaan, että kilpailulain sääntely täyttää ECN+-direktiivin 8 artiklassa säädettyt kansallisten kilpailuviranomaisten tietojensaantioikeuksia koskevat määräykset. KKV pitää kannatettavana säädöshuollon toteuttamista siten, että myöskään muiden oikeushenkilöiden tietojenantovelvollisuus ei määräytyisi tapauskohtaista arviointia edellyttävän kauppakriteerin täyttymisen perusteella.

Myös toinen kilpailulain 33 §:än ehdotettu tekninen muutos (sanamuotona kehotuksen sijaan pyyntö) on perusteltu ja kannatettava. Säädöshuollon tavoitteena on, että lainkohdan terminologia osoittaisi selkeämmin, että tietojenantovelvollisuus syntyy nimenomaisen viranomaisen esittämän pyynnön perusteella. KKV huomauttaa, että 33 §:n tiedonantovelvollisuus on käytännössä tähänkin asti yksilöity selvityspyynnöksi nimetyllä toimenpiteellä.

KKV toteaa, että kilpailulain 42 §:än tehtäväksi ehdotettu säädöshuolto on välttämätön, jotta pykälän sääntely saatettaisiin vastamaan sen tarkoitusta varmistaa 36 §:n nojalla toimitettavien yllätystarkastusten onnistuminen. Hallituksen esitysluonnoksessa kuvastuu selvästi säädöshuollon tarve johtuu siitä, että 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. KKV:n ymmärryksen mukaan tarvittavat muutokset ovat aiemmin jääneet epähuomiossa tekemättä. KKV korostaa, että yllätystarkastusten onnistuminen on ensiarvoisen tärkeää kilpailusääntöjen tehokkaan täytäntöönpanon turvaamiseksi. Yllätystarkastusten tavoitteena on löytää sellaisia asiakirjoja ja muita todisteita, jotka elinkeinonharjoittaja haluaa pitää salassa kilpailuviranomaisilta. Kilpailulain 36 §:n 1, 2 ja 4 momenteissa säädettyjen KKV:n tarkastusoikeuksien tehokas hyödyntäminen kuitenkin edellyttää, että markkinaoikeus voi päättää tarkastusluvan myöntämisestä elinkeinonharjoittajaa kuulematta. Jos asianosaista elinkeinonharjoittajaa kuultaisiin markkinaoikeudessa ennen tarkastuksen toimittamista koskevan etukäteisen luvan antamista, toimisi kuulemiskutsu varoituksena elinkeinonharjoittajalle ja elinkeinonharjoittaja voisi tuhota mahdollisen todistusaineiston.

Ruohonen Heidi  
Kilpailu- ja kuluttajavirasto