

## YLEISTÄ

Tämä lausunto koskee neljää rakenteellista vasteriskiä, jotka esitysluonnoksen ehdotettu ohjausketju jättää avoimeksi: 30 c §:n itsearviointin 2 momentin 2 kohdan mukainen "ei sovellu" -puolustus, 30 e §:n 3 ja 4 momentin 40 000 euron rajan toiminnallinen kiertämisreitti, 32 §:n 2 momentin 4 kohdan uuden priorisointiperusteen käyttö epäselvissä rajatapauksissa sekä saman markkinan tai julkisyhteisön toistuvaan paluuseen liittyvä päätösvelvollisuuden puute.

Vasteriskit ovat näille toimijatasoille rationaalisia. Jos itsearviointin halvin täyttötapa on dokumentoida miksi velvoite ei sovellu, jos 40 000 euron rajan halvin täyttötapa on toiminnan jakaminen useaan yksikköön tai markkinamäärittelyn väljentäminen, jos KKV:n halvin käsittelyreitti rajatapauksessa on tutkimatta jättäminen, ja jos toistuvan paluun halvin tulos on uusi tutkimatta jättäminen, ohjausketju voi tuottaa muodollisen kunnioituksen ilman markkinaehtoisuuden korjaantumista.

Lausunto sisältää neljä ehdotusta, jotka kohdistuvat pykälätasoon. Ehdotusten yhteinen rakenne on: dokumentin syntymisen rinnalle on liitettävä laskettavuus, kierron esto ja viranomaisen pakotettu valinta tilanteessa, jossa epäselvyydestä tulee puolustus.

### 1. 30 c § 2 MOMENTIN 2 KOHTA: "EI SOVELLU" -ITSEARVIOINTIEN VAIHTOEHTOVERTAILU, JULKINEN PERUSTEYHTEENVETO JA OTANTATARKASTUS

Esitysluonnoksen 30 c §:n 2 momentin 1 kohta velvoittaa esittämään selvityksen niistä keinoista, joilla 30 b §:n 3 momentin markkinaehtoisuusvaatimukset on varmistettu. Vaihtoehtona 2 kohta sallii selvityksen siitä, miksi 30 b §:n 3 momentti ei sovellu, viitaten 30 e §:n 2 momentin yleisen edun poikkeukseen (HE 30 c §:n perustelut). Esitysluonnos ei kuitenkaan edellytä, että 2 kohdan mukaiset selvitykset sisältäisivät vaihtoehtovertailua, että ne julkaistaisiin tai että ne jätettäisiin erityisen valvonnan kohteeksi.

Tämä jättää itsearviointin vastemekanismiin avoimeksi. Esitysluonnos itsekin tunnistaa, että julkisyhteisöillä on puutteita harjoittamansa toiminnan luonteen määrittämisessä (HE jakso 2.2.1; HE 30 d §:n perustelut) ja että toimintaa on saatettu arvioida virheellisesti (HE jakso 4.2.1). Jos itsearviointin halvin täyttötapa on tuottaa perusteluiltaan riittäväksi esitetty yleisen edun "ei sovellu" -kuvaus ilman kilpailuvaikutusten ja vaihtoehtoisten toteuttamistapojen arviointia, korjausvaikutus jää syntymättä juuri niissä rajatapauksissa, joissa se olisi tarpeellisin. Itsearviointin pyynnönvaraisuus ja julkisuuden puute (HE 30 c §:n perustelut) yhdistettynä KKV:n laajaan priorisointivaltaan (32 §, jäljempänä) tekee 2 kohdan mukaisesta "ei sovellu" -puolustuksesta rakenteellisesti edullisemmän kuin 1 kohdan mukaisen markkinaehtoisuusvarmistuksen.

Ehdotus.

a) 30 c §:n 2 momenttiin lisätään säännös, jonka mukaan 2 kohdan mukainen poikkeukseen vetoava itsearviointi on olennaisesti puutteellinen, ellei se sisällä:

- (i) vaihtoehtovertailua vähintään kahdesta tavasta, joilla yleisen edun toteuttaminen olisi mahdollista vähemmän kilpailua rajoittavalla tavalla, sekä kunkin vaihtoehdon osalta kustannusperusteen, vaikutuksen käyttäjämaksuihin tai hintoihin, vaikutuksen yksityisen tarjonnan tosiasialliseen palvelukykyyn ja syyn, jonka vuoksi vaihtoehto hylätään;
- (ii) arviota poikkeuksen vaikutuksesta hintoihin, volyyymiin ja yksityisen tarjonnan edellytyksiin asianomaisella markkinalla;
- (iii) yksilöityä toimielimen päätöstä siitä, miksi poikkeuksen jatkaminen on näihin nähden välttämätöntä.

Jos markkina-alueella toimiva tai toimintaan tosiasiallisesti kykenevä yksityinen tarjoaja on yksilöinyt vähemmän kilpailua rajoittavan toteuttamistavan, toimielimen päätöksessä on erikseen ratkaistava, miksi tätä vaihtoehtoa ei käytetä. Itsearviointiin ei saa vedota 30 e §:n 2 momentin yleisen edun poikkeuksen perusteena siltä osin kuin tässä kohdassa tarkoitettut tiedot puuttuvat tai vertailuvaihtoehdot ovat ilmeisen epärealistisia.

b) 30 c §:ään lisätään säännös, jonka mukaan saman pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaisista itsearvioinneista julkaistaan asianomaisen julkisyhteisön verkkosivuilla tai 30 d §:n mukaista kilpailullista toimintaa koskevan julkisen kuvauksen yhteydessä salassa pidettävät tiedot poistava perusteyhteenvedo. Perusteyhteenvedo sisältää sen 30 e §:n 1 momentin yleisen edun, johon poikkeus perustuu, sekä lyhyen kuvauksen siitä, miksi poikkeuksen soveltaminen ei estä tai vääristä kilpailua enempää kuin on välttämätöntä.

c) 30 c §:n valvontaa koskevaan momenttiin (vrt. 30 d §:n vastaava rakenne) lisätään KKV:lle oikeus riskiperusteiseen tai satunnaisotantaan perustuvaan tarkastukseen myös 2 kohdan mukaisten "ei sovellu" -arviointien osalta ilman yksittäistä toimenpidepyyntöä. Lisäksi KKV julkaisee vuosittain aggregoidun yhteenvedon näistä tarkastuksista. Yhteenvedossa esitetään tarkastusten lukumäärä, riskiperuste tai satunnaisotannan käyttö, yleisimmät puutetyypit sekä annetut määräykset, korjauskehotukset tai muut korjaustoimet ilman salassa pidettäviä tietoja.

d) Pykälään lisätään säännös, jonka mukaan itsearvioinnin olennaisesti virheellinen tai puutteellinen sisältö on KKV:n toimivallan kannalta erillinen valvontaperuste, johon voidaan kytkeä korjausmääräys. Pelkkä dokumentin toimittaminen ei muodosta itsearviointivelvoitteen täyttymistä.

## 2. 30 e § 3 JA 4 MOMENTTI: 40 000 EURON RAJAN PRESUMPTIOPOHJAINEN OHITUS

Esitysluonnoksen 30 e §:n 3 momentin mukaan 30 c §:n 1–5 momentteja ei sovelleta, jos kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa. Vastaava raja koskee 30 d §:n velvoitteita 4 momentissa (HE 30 e §). Esitysluonnos perustelee rajaa hallinnollisen taakan rajoittamisella (HE jakso 4.2.1; HE 30 e §:n perustelut).

Kun raja koskee yksikkökohtaista liikevaihtoa, halvin rationaalinen vaste yhdistää kaksi erillistä päämäärää – markkinaehtoisuuden välttely ja hallinnollisen taakan välttely – samaan käyttäytymismalliin: jaa toiminta kirjanpidollisesti tai organisatorisesti useaan yksikköön niin, että kunkin liikevaihto jää rajan alle, tai määritä palvelu kapeasti ja markkina laajasti niin, että ohutmarkkinastatus näyttää poistuvan. Tämä on erityisen merkityksellistä pienillä paikallisilla markkinoilla, joilla yhden julkisen tarjoajan alle 40 000 euron toiminta voi muodostaa olennaisen osan koko paikallisesta kysynnästä ja syrjäyttää yksityisen tarjonnan, vaikka kokonaisuus on rajaa pienempi. Pelkkä jälkikäteinen seuranta ei korjaa tilannetta, koska seurantatieto syntyy vasta sen jälkeen kun yksityinen tarjoaja on jo poistunut markkinalta eikä siten enää tee toimenpidepyyntöä.

Avoimesti muotoiltu ohutmarkkinapoikkeus on itsekin gaming-altis. Markkinan, palvelun ja määräysvallan määrittely jää muutoin julkisyhteisön omaksi muistioksi. Siksi tarvitaan presumptiopohjainen säännös, jonka kumoaminen edellyttää julkisyhteisön dokumentoitua näyttöä.

Ehdotus.

a) 30 e §:n 3 ja 4 momenttia täydennetään säännöksellä, jonka mukaan 40 000 euron poikkeusta ei sovelleta, jos:

- (i) saman määräysvallan piirissä harjoitetaan toisiaan korvaavia tavaroita tai palveluja samalla asiointi- tai hankinta-alueella;
- (ii) toiminta on edeltävän tai kuluvan tilikauden aikana pilkottu useaan yksikköön, tulosityksikköön tai yhtiöön;
- (iii) toiminta osallistuu suoraan tai välillisesti julkiseen hankintamenettelyyn (mukaan luettuna alihankinta määräysvallan piirissä olevalle yksikölle, joka kilpailee tarjouksesta);
- (iv) julkisyhteisöllä ei ole dokumentoitua arviota siitä, että toiminta-alueella on vähintään kaksi tosiasiallisesti palvelukykyistä yksityistä tarjoajaa ja että julkisyhteisön osuus paikallisesta tarjonnasta jää vähäiseksi.

b) Liikevaihdot lasketaan yhteen, kun toiminnot ovat saman määräysvallan piirissä ja ne ovat asiakkaan näkökulmasta keskenään korvaavia tai täydentävät samaa palvelukokonaisuutta. Yhteenlasku tehdään kuluvan ja kolmen edeltävän tilikauden tosiasiallisen organisoinnin perusteella riippumatta siitä, milloin jako yksiköihin on tehty.

c) Yksityinen tarjoaja katsotaan tosiasiallisesti palvelukykyiseksi vain, jos sen kapasiteetti, toimitusalue, saatavuus sekä hinta- tai tarjousperuste on dokumentoitu kyseiselle paikalliselle markkinalle. Markkinan laajentaminen nimellisten yksityisten tarjoajien löytämiseksi ei poista ohutmarkkinastatusta. Vähäisen osuuden arvioinnissa on esitettävä julkisyhteisön euromääräinen ja volyyymimääräinen osuus paikallisesta tarjonnasta.

Säännöksen tarkoituksena on rajata 40 000 euron poikkeus tilanteisiin, joissa kilpailuvaikutus on tosiasiallisesti vähäinen, eikä antaa vapautusta tilanteisiin, joissa raja-alapuolinenkin julkinen toiminta voi syrjäyttää yksityisen tarjoajan.

### 3. 32 § 2 MOMENTIN 4 KOHTA: PRIORISOINNIN RAJARATKAISUKYNNYS

Esitysluonnoksen 32 §:n 2 momentin 4 kohta antaa KKV:lle toimivallan jättää neutraliteettiasiaa tutkimatta, jos ei ole todennäköistä, että toiminnassa on kyse 30 b §:n 1 momentissa tarkoitettusta kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta. Esitysluonnos perustelee tätä KKV:n valvontaresurssien suuntaamisella ja todennäköisesti puuttuvan toimivallan rajaamisella käsittelystä (HE 32 §:n perustelut).

Esitysluonnos kuitenkin myöntää, että KKV:n neutraliteettivalvonnan tarkoituksena ei ole ensisijaisesti puuttua sellaiseen julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön harjoittamaan toimintaan, jonka luonne on erityissäätely huomioon ottaen epäselvä (HE 32 §:n perustelut). Samalla esitysluonnoksen nykytilan analyysi tunnistaa, että erityislainsäädäntö on tulkinvarainen ja että julkisyhteisön tehtävän lakisääteisyys voi olla epäselvä (HE jakso 2.2.1).

Pelkkä itsearvioinnin pyytämiselvöllisyys ennen priorisointia ei ratkaise tätä rajaongelmaa. Jos KKV pyytää itsearvioinnin, julkisyhteisö antaa 2 kohdan mukaisen "ei sovellu" -arvion, ja KKV käyttää saatua dokumenttia priorisointipäätöksen perusteena, järjestelmä siirtää rajaratkaisun julkisyhteisön omaan luokitteluun. Tämän vasteriskin estämiseksi tarvitaan rajaratkaisun minimitesti, ei vain dokumentin pyyntövelvoite.

Ehdotus.

a) 32 §:n 2 momentin 4 kohtaa täydennetään säännöksellä, jonka mukaan KKV ei saa jättää neutraliteettiasiaa tutkimatta tämän kohdan perusteella, jos:

(i) asian ratkaiseminen edellyttää sellaisen tosiseikan arviointia, joka on julkisyhteisön hallussa eikä käy ilmi sen toimittamasta tai pyydetystä mutta toimittamatta jätetystä itsearvioinnista, tai

(ii) toimitettu itsearviointi ei sisällä kohdan 1 ehdotuksen mukaista vaihtoehtoverailua ja kilpailuvaikutusten arviota.

Kun a)-kohdan edellytys täyttyy, KKV:n on joko (1) tehtävä rajattu selvitys toiminnan taloudellisesta luonteesta ja markkinasta, tai (2) annettava työ- ja elinkeinoministeriölle perusteltu ilmoitus siitä, että toimivallan rajaa ei voida ratkaista nykyisen erityislainsäädännön perusteella. Ilmoitus on käytettävissä lakimuutostarpeiden valmistelussa.

Rajatun selvityksen on katettava ainakin tarjottu hyödyke, asiakasryhmät, toiminnan maksullisuus tai muu taloudellinen vastike, yksityisten nykyisten tai mahdollisten tarjoajien olemassaolo, toiminnan oikeusperusta sekä toiminnan liikevaihto ja volyymit. KKV ei saa perustaa ratkaisuaan yksinomaan julkisyhteisön omaan luokitteluun, jos toimenpidepyynnössä, julkisissa tilinpäätöstiedoissa, hankinta-aineistossa tai muussa saatavilla olevassa aineistossa on yksilöity seikka, joka viittaa kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvaan toimintaan. TEM-ilmoitusta ei saa käyttää rajatun selvityksen sijasta, jos tarvittavat tosiseikat ovat hankittavissa kilpailulain 33 §:n nojalla.

b) Saman pykälän mukaiseen priorisointipäätökseen lisätään perusteluvelvoite siitä, perustuiko ratkaisu (i) julkisyhteisön omaan luokitteluun siitä, ettei toiminta ole 30 b §:n mukaista, (ii) KKV:n omaan arvioon siitä, ettei toiminta todennäköisesti kuulu 30 b §:n alaisuuteen, vai (iii) itsearvioinnin sisältöön perustuvaan arvioon. Erittely tukee priorisointipäätöksen perusteltavuutta ja jälkikäteistä kontrolloitavuutta sekä mahdollistaa sen, että toimenpidepyynnön tekijä näkee, mikä on ollut tutkimatta jättämisen tosiasiallinen peruste.

#### 4. TOISTUVAN MARKKINAN KORJAA-TAI-SELITÄ-PÄÄTÖSVELVOITE

Edellä kuvattujen vasteriskien yhteinen seuraus on, että sama markkina tai sama julkisyhteisö voi palata uudella toimenpidepyynnöllä myöhemmin ilman, että aiempi priorisointipäätös käynnistäisi uudelleen käsittelyä. Ilman tällaista käynnistintä toistuva paluu jää havainnoksi raporteissa, eikä mikään viranomainen joudu päättämään, onko kyseessä toimivallan, erityislainsäädännön vai resurssin vaje.

Vasteriski on lisäksi se, että "sama markkina, sama palvelu, sama yksikkö" -ehto on kierrettävissä uudelleennimeämisellä, organisaatiopaikan muutoksella, sopimusmallin muutoksella tai maantieteellisen kuvauksen muutoksella. Siksi tarvitaan toiminnallinen samuusarviointi ja viranomaiselle nimetty vastausvelvoite.

Ehdotus.

a) 32 §:ään lisätään uusi momentti tai erillinen seurantapykälä, jonka mukaan jos sama markkina, sama palvelu tai sama julkisyhteisön yksikkö on tutkimatta jättämissä päätöksen jälkeen palannut KKV:n käsittelyyn uudella toimenpidepyynnöllä, KKV avaa asian yksityiskohtaiseen tutkintaan tai antaa työ- ja elinkeinoministeriölle julkisen perustellun ilmoituksen siitä, onko kyseessä toimivallan, erityislainsäädännön vai resurssin vaje.

b) Samaa markkinaa ja palvelua arvioitaessa otetaan huomioon toisiaan korvaavat palvelut, sama tosiasiallinen määräysvalta, sama asiointi- tai hankinta-alue sekä toiminnan organisatoriset muutokset viimeisen 36 kuukauden aikana. Pelkkä yksikön, palvelun nimen tai sopimusmallin muodollinen muutos ei riitä erottamaan asiaa aiemmasta priorisointipäätöksestä. Uutta toimenpidepyyntöä koskevaa samuusarviota tehtäessä KKV:n on voitava ottaa huomioon myös aiemmista priorisointipäätöksistä tai asianhallinta-aineistosta, julkisista tilinpäätös- tai hankintatiedoista taikka muusta aiemmasta päätösaineistosta ilmenevä saman tosiasiallisen määräysvallan piirissä oleva korvaava tai samaan palvelukokonaisuuteen kuuluva toiminta 36 kuukauden tarkastelujaksolla.

c) A-kohdan mukaiset ilmoitukset kootaan kilpailulain toimivuutta koskevaan seurantaan ja toimitetaan eduskunnalle osana myöhempää arviointia. Työ- ja elinkeinoministeriön on seurannan yhteydessä ilmoitettava, mihin lainsäädäntö-, ohjaus- tai resurssitoimiin ilmoituksen perusteella on ryhdytty, tai perusteltava nimenomaisesti, miksi havaittu toistuvuus hyväksytään ilman toimia.

d) KKV:lle lisätään velvollisuus julkaista vuosittain aggregoitu yhteenveto toistuvista priorisointipäätöksistä markkina- ja toimialakohtaisesti sekä niistä laadituista a-kohdan mukaisista ilmoituksista.

Perusteettomissa toimenpidepyynnöissä a-kohdan mukainen perusteltu ilmoitus on riittävä ja itsessään informatiivinen. Säännöksen tarkoituksena ei ole velvoittaa KKV:tä avaamaan tutkintaa silloin, kun toistuva paluu johtuu objektiivisesti perusteettomista pyynnöistä; tällöin ilmoitus tekee tämän näkyväksi.

## YHTEENVETO

Esitysluonnoksen 30 c §:n itsearviointivelvoite, 30 e §:n 40 000 euron raja ja 32 §:n 2 momentin 4 kohdan uusi priorisointiperuste muodostavat yhdessä rakenteen, jossa toimija voi rationaalisesti tuottaa muodollisesti kelpaavan dokumentin markkinaehtoisuuden korjaamisen sijasta. Lausunto ehdottaa neljää pykälätason muutosta, joiden yhteinen rakenne on dokumentin syntymisen rinnalle liitettävä laskettavuus, kierron esto ja viranomaisen pakotettu valinta epäselvyyden tilanteessa:

1. 30 c § 2 momentin 2 kohta: "ei soveltu" -itsearviointi on olennaisesti puutteellinen ilman vaihtoehtovertailua, kilpailuvaikutusarviota ja toimielimen päätöstä; perusteyhteenveto julkaistaan ja KKV:lle annetaan riskiperusteinen otantatarkastusoikeus.

2. 30 e § 3 ja 4 momentti: 40 000 euron poikkeusta ei sovelleta, jos toiminta on saman määräysvallan piirissä korvaavaa, pilkottua, julkiseen hankintaan osallistuvaa tai dokumentoimattoman ohutmarkkina-arvion piirissä; epäselvässä tilanteessa liikevaihdot lasketaan yhteen.

3. 32 § 2 momentin 4 kohta: priorisointia ei voi käyttää, jos asian ratkaiseminen edellyttää julkisyhteisön hallussa olevan tosiseikan arviointia tai jos itsearviointi ei sisällä vaihtoehtovertailua; KKV joko tekee rajatun selvityksen tai antaa TEM:lle perustellun toimivaltavaje-ilmoituksen.

4. Toistuvan markkinan paluu: KKV joko avaa tutkinnan tai antaa TEM:lle julkisen perustellun ilmoituksen; ilmoitukset kootaan kilpailulain toimivuutta koskevaan seurantaan ja toimitetaan eduskunnalle osana myöhempää arviointia; KKV julkaisee vuosittain aggregoidun yhteenvedon toistuvista priorisointipäätöksistä.

Ehdotukset sulkevat ne reitit, joiden kautta vastemekanismi voi täyttyä muodollisesti ilman markkinaehtoisuuden korjaantumista.

## LÄHTEET

Hallituksen esityksen luonnos TEM076:00/2025 (VN/22263/2025), 15.5.2026:

- Jakso 2.2.1 (tunnistamiskyvyn puutteet; erityislainsäädännön tulkinnanvaraisuus; lakisääteisyden epäselvyys)
- Jakso 4.2.1 (40 000 euron rajan hallinnollisen taakan peruste; virheellinen toiminnan arviointi)
- Jakso 4.2.2 Vaikutukset yrityksiin
- 30 a §:n perustelut ja sanamuoto (KKV:n toimivalta, ehdotettava muutettu)
- 30 b §:n perustelut ja sanamuoto (uusi pykälä: kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta)
- 30 c §:n perustelut (uusi pykälä: itsearviointivelvollisuus; 2 momentin 1 ja 2 kohdat; pyynnönvaraisuus; julkisuuden puute)
- 30 e §:n perustelut ja sanamuoto (uusi pykälä: soveltamisalan poikkeukset; 1, 2, 3 ja 4 momentti)
- 32 §:n perustelut (asioiden tärkeysjärjestys; uusi 2 momentin 4 kohta; KKV:n neutraliteettivalvonnan tarkoitus)

Voimassa olevan kilpailulain (948/2011) säännökset, joihin viitataan:

- 30 a § (KKV:n toimivalta neutraliteettiasioissa, voimassa muodossa)
- 30 d § (kirjanpidon eriyttäminen, voimassa muodossa; esityksessä täydennettäväksi)
- 32 § (asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen, voimassa muodossa)
- 33 § (KKV:n tietojensaantioikeus)

Aiemmat kannanotot:

- HE 40/2013 vp (kilpailulain 32 §:n 2 momentin priorisoinnin tavoitteet)
- HE 68/2018 vp (kilpailulain 30 d §:n yksikön käsite)