

Lausunto

29.06.2026

Asia: VN/22263/2025

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

VN/22263/2025 Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry ("EK") kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä ("TEM") valmistelusta kilpailuneutraliteetin edistämiseksi Suomessa.

Luonnoksessa parannetaan ja selkeytetään useita kilpailuneutraliteetin ydinkäsitteitä, mikä on yksi uudistuksen keskeisistä ansioista. Lisäksi soveltamisalaa selkeytetään ulottamalla soveltaminen hyvinvointialueiden ja kuntien lisäksi valtioon.

Uudistus vahvistaa keskeisten käsitteiden oikeudellista selkeyttä merkittävästi, erityisesti kilpailullisen toiminnan ja markkinaehtoisuuden osalta.

Samalla käytännön soveltamisen osalta jää edelleen epävarmuuksia, erityisesti soveltamisalan rajanvedoissa ja arviointikriteereissä.

EK pitää tärkeänä, että määritelmiä täydennetään jatkovalmistelussa ohjeistuksella ja konkreettisilla esimerkeillä.

EK pitää uudistusta oikeansuuntaisena, mutta katsoo, että sen toimivuus riippuu ratkaisevasti soveltamisalan rajanvetojen, markkinaehtoisuuden arvioinnin ja tiedon avoimuuden täsmentämisestä. Ilman selkeitä kriteereitä ja konkreettista ohjeistusta on riski, että sääntelyn soveltaminen jää epäyhtenäiseksi ja heikentää oikeusvarmuutta sekä markkinoiden toimivuutta. Alla tarkempia, pykäläkohtaisia huomioita.

### 30 a § Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

EK pitää myönteisenä, että KKV:n toimivalta ja keinovalikoima kootaan yhteen, mikä parantaa sääntelyn luettavuutta ja ennakoivuutta.

Lähtökohtaisesti EK kannattaa neuvottelumenettelyn ensisijaisuutta, mikäli nyt uudistettavilla velvoitteilla (dokumentointi, kirjanpidon täsmentäminen) saavutetaan lain tavoitteiden kannalta tehokas lopputulos.

Asian aiemmissa käsittelyvaiheissa ei myöskään oltu asettamassa määräaikoja eri prosessien vaiheille. Näiden puuttuessa olisi syytä jo nyt korostaa sekä pykälätasolla että perusteluissa, että prosessin tulisi tähdätä tilanteen korjaamiseen viivytyksettä. EK katsoo, että jo nyt jatkovalmistelussa tulisi täsmentää, milloin KKV siirtyy velvoitteisiin ja kieltoihin. EK ehdottaa, että perusteluihin lisätään indikaatiotekijöitä tilanteista, joissa KKV siirtyy neuvottelusta velvoitteisiin (esim. toistuvuus, merkittävä vaikutus markkinoihin, viivytykset, yhteistyöhaasteet).

EK katsoo, että kilpailuneutraliteettivalvonnassa on perusteltua varmistaa koordinaatio toimivaltaisten sektoriviranomaisten kanssa erityisesti säännellyillä toimialoilla. KKV:n tulisi ennen puuttumistoimenpiteisiin ryhtymistä kuulla asianomaisella toimialalla toimivaltaista viranomaista, kun arvioitava menettely kytkeytyy sektorilainsäädännön soveltamisalaan. EK viittaa Energiateollisuus ry:n lausunnossa esitettyihin yksityiskohtaisempiin näkökohtiin tältä osin.

Lisäksi EK pitää tärkeänä, että seuraamusjärjestelmän tehokkuutta arvioidaan jatkossa edelleen, mukaan lukien mahdollisuus ottaa käyttöön nykyistä vahvempia seuraamuksia ja prosessimääräaikoja.

### 30 b § Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta

Otsikon mukainen määritelmä tuodaan ensimmäistä kertaa kilpailulakiin. Tämä on tervetullut uudistus, koska jatkossa ei enää tarvitse turvautua kuntalain tai hyvinvointialueita koskevan lain tulkintaan ja tällä katetaan myös valtion toiminta. Tämä on myös merkittävä parannus ja tuo selkeyttä. Pykälän määritelmä on ymmärrettävästi ylätasoinen ja se täydentyy luettelolla tilanteista, joissa toiminta ei määritelmällisesti ole markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa.

Koska määritelmä on melko ylätasoinen, EK ehdottaa seuraavia tarkennuksia pohjaksi jatkotyöhön.

Soveltamisala koskien:

2 mom. 1 kohta: muotoilu on parannus aiempaan sanamuotoon, jossa viitattiin menettelyn tai toiminnan rakenteen seuraavan välittömästi lainsäädännöstä. Uusi määritelmä on tältä osin selkeämpi: se tuottaa lakisääteisen veloitteen nojalla omana toimintanaan tavaroita ja palveluja niille, joille sen on velvoittavan lain no-jalla järjestettävä palveluja[.]

EK pitää täsmennystä oikeana, mutta katsoo, ettei se poista rajanvetoaasteita toiminnan luonnetta määriteltäessä; harkintavallan merkitys, lainsäätäjän tahdon tulkinnanvaraisuus (hyväksyttävä mahdollinen markkinavaikutus) ja vaikkapa tukipalvelun erottamattomuus julkisen ydintehtävistä ovat lain soveltajille mahdollisesti hankalia kysymyksiä. Lakisääteisyys tarjoaa kuitenkin vahvan oletuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäämisestä, jolloin tätä olisi hyvä täsmentää esimerkein vielä lain perusteluissa.

4 mom. sisältää viittauksen Kuntalain (410/2015) 126 §:n 2 momenttiin ja sen sisältämään listaukseen tilanteista, joita ei katsota olevan taloudellisen toiminnan harjoittamista markkinoilla. Mainittu lainkohta sääntelee yhtiöittämisvelvollisuutta, johon on esimerkiluettelona mainittu tapaukset, joissa velvollisuutta ei ole. Kilpailulain muutos ei muuta tätä lähtökohtaa, mutta edellyttää yhteensopivuutta kuntalain ”ei ainakaan kilpailullista” -listan kanssa.

Perusteluihin voisi vielä selventävästi lisätä esimerkin kuntayhtiöstä näissä tilanteissa, kun kunta on valinnut yhtiöittää ilman Kuntalain 126 §:stä johtuvaa velvollisuutta tehdä niin. Esimerkiksi luontainen tai lakisääteinen monopoli ei ole määritelmällisesti kilpailullista markkinatoimintaa, mutta suuri osa kunnista on yhtiöittänyt esimerkiksi sähkö- ja vesihuollon. Lain soveltuvuuden tarkkarajaisuutta voisi edesauttaa selventävä kommentti tästä pykäläkohtaisissa perusteluissa, jotta suhde kuntalakiin ja luettelossa viitattuihin lakisääteisiin tai luonnollisiin monopolitilanteisiin olisi käytännössä yksiselitteinen.

Markkinaehtoisen toiminnan vaatimus:

Laajennus markkinaehtoisen toiminnan vaatimuksesta pelkästä hinnoittelusta koko toimintaan on selkeä ja tarpeellinen. EK kiittää, että uudistus parantaa vastaavuutta EU:n valtioneuvoston sääntöihin ja markkinataloustoimijatestin logiikkaa. Muutoksen myötä tulisi soveltajille olla entistä selvempää, että ongelma ei ole vain alihinnoittelu vaan myös ristisubventio, halpa rahoitus ja muut rakenteelliset edut.

Kokonaisuutena tämä ohjaa julkista toimijaa käyttäytymään markkinoilla kuin yksityinen markkinatoimija, mikä on oikea painopiste. Keskeinen vahvuus uudistamisessa on myös rakenteellisten kilpailuetujen tunnistaminen. Vaikka vaatimus on perusteltu, sen käytännön kriteerit jäävät vielä epäselväksi.

EK katsoo, että markkinaehtoisuuden arviointi edellyttää etenkin rahoituksen osalta selkeitä, operatiivisia kriteerejä, jotka kattavat tuotto- ja riskivastaavuuden, yrityksen taloudellisen tilan, etukäteisen analyysin, markkinavertailun sekä rahoitusrakenteen kokonaisarvioinnin. Ilman ohjaavia kriteerejä markkinaehtoisuus jää helposti muodolliseksi itsearviointiksi eikä vastaa EU-oikeudessa edellytettyä analyysitasoa. Tältä osin markkinaehtoisuus-kriteereihin tulisi olla mahdollisuus antaa tarkempia, asetustasoisia kriteerejä etenkin itsearviointivelvollisuuden tehostamiseksi.

30 c § Itsearviointivelvollisuus

Konkreettinen uudistus, jolla edistetään julkisen sektorin tietoisuutta omasta markkinatoiminnastaan. Velvoite on eksplisiittinen ja sidottu tarkkoihin määräaikoihin kirjanpidon päättämisestä.

Valvonnan ja läpinäkyvyyden parantaminen ovat EK:n näkemyksen mukaan uudistuksen tärkeimpiä tavoitteita. Hallituksen esityksessä todetaan, että kilpailuneutraliteettivalvontaan tehdyt toimenpidepyynnöt ovat usein laaja-alaisia, täsmentymättömiä ja kohdistuvat osin toimintaan, joka ei kuulu KKV:n toimivaltaan, erityisesti tilanteissa, joissa julkisyhteisön tehtävän lakisääteisyys tai sitä koskeva erityislainsäädäntö on tulkinnanvaraista.

EK katsoo, että ongelma johtuu markkinatoimintaa koskevan tiedon niukkuudesta. Jos itsearviointiin perustuvat keskeiset tiedot olisivat lähtökohtaisesti julkisia ja kootusti saatavilla ilman erillistä pyyntöä, toimenpidepyynnöt kohdentuisivat olennaisiin tapauksiin ja niiden sisältö tarkentuisi merkittävästi. Tämä parantaisi valvonnan laatua, vähentäisi tarpeettomia ja virheelliseen kohteeseen suuntautuvia toimenpidepyyntöjä.

EK katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota julkisuusperiaatteen toteutumisen, liikesalaisuuksien suojan, tehokkaan valvonnan ja hallinnollisen taakan tasapainoon. Avoimuus tukee palvelujen kehittämistä, tehokkuutta ja kansalaisten luottamusta. EK katsoo, että raportoinnin tulokset olisi lähtökohtaisesti oltava julkisia, jolloin muut markkinatoimijat voivat arvioida kilpailun tasapuolisuutta. Samalla on otettava huomioon sekä hallinnollinen taakka että liikesalaisuuksien suoja.

Julkisuuskysymys olisi hyvä ratkaista jatkotyössä, koska muuten asia ratkaistaan viime kädessä julkisuuslain mukaisilla tietopyynnöillä yksittäistapauksittain. Tällöin kaikkiin osapuoliin kohdistuisi epätarkoituksenmukaista hallinnollista taakkaa.

Vaikka lähtökohdaksi tulisi ottaa keskitetty tiedonkeruu ja julkisuus (liikesalaisuuden suojaa kunnioittaen), se voi matalan kilpailuneutraliteettiriskin toimialalla muodostaa epäsuhtaista hallinnollista taakkaa. Tällaisilla toimialoilla voisi riittää viranomaisen vaatimuksesta yksityiskohtaisemmin täydennettävä, ei-julkinen arviointi. Matalariskisyyttä ei kuitenkaan tule perustella sektorin liikevaihdolla, vaan toiminnan luonteella. Standardisointi ja hyvä ohjaus, sekä porrastettu raportointitaso voivat olla keinoja, joilla estää ylisääntely vähäriskisillä toimialoilla. Tämä tukisi viranomaisen resurssien tehokkaamman kohdentamisen todellisiin kilpailuneutraliteettiongelmiin.

Tietojen keskitetty kerääminen voitaisiin antaa siirtymäajalla esimerkiksi Valtiokonttorille. Tällöin pystyttäisiin kerryttämään kattavasti tietoa sekä markkinoille, tutkijoille, ja kansalaisille siitä, millä edellytyksin julkinen sektori kilpailee markkinoilla. Itsearviointin toimitusvelvollisuus ei lisäisi merkittävästi hallinnollista taakkaa, sillä vastaavia tiedon toimittamisvelvollisuuksia on jo nyt.

Sisäisen tarkastustoiminnan kehittäminen

Kilpailuneutraliteetin toteutumisessa ja sen tunnistamisessa on todennettu ongelmia. Julkinen ja keskitetty raportointi vahvistaisi läpinäkyvyyttä, levittäisi tietoa kilpailuneutraliteetin toteuttamisesta ja tukisi hyvien käytäntöjen omaksumista eri toimijoiden välillä. Samalla se antaisi päättäjille aiempaa paremman kokonaiskuvan markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta. Avoin ja vertailukelpoinen tieto tukisi myös sisäisen tarkastuksen ja konserniohjauksen kehittämistä, koska se helpottaisi riskien tunnistamista, arviointikriteerien yhtenäistämistä ja valvonnan kohdentamista.

30 d § Kirjanpidon eriyttäminen

EK pitää uudistusta tervetulleena ja tietopohjaa ja läpinäkyvyyttä lisäävänä, kun tuloslaskelman lisätietona tulee esittää selkeä kuvaus siitä kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta.

Kuvauksesta tulisi tehdä vertailukelpoinen, ei vain kuvaileva. EK katsoo, että KKV:n ohjeistuksessa tulisi ohjata kilpailullisen toiminnan kuvauksen tulee olla rakenteinen ja sisällöllisesti riittävän täsmällinen, jotta se tukee sekä itsearviointia että valvontaa.

Lisäksi EK pitää tärkeänä, että kuvaus laaditaan yhtenäisessä muodossa ja hyödynnetään samansisältöisenä sekä itsearvioinnissa että tilinpäätöksen liitetietona, jotta hallinnollinen taakka pysyy kohtuullisena, mutta tiedon vertailtavuus ja käytettävyys paranevat.

Tietojen yhtenäisyys ja saatavuus yhdestä lähteestä on turvattava, jotta kokonaiskuva julkisen sektorin markkinatoiminnasta olisi tosiasiallisesti muodostettavissa. Jos tiedot jäävät hajalleen eri asiakirjoihin tai yksittäisten toimijoiden järjestelmiin, niiden manuaalinen kokoaminen ei käytännössä edistä läpinäkyvyyttä eikä tue tehokasta valvontaa. EK katsoo, että tiedon rakenteesta, julkaisutavasta ja keskitetystä saatavuudesta tulisi vähintään voida säätää tarkemmin asetuksella.

32 § Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

Lähtökohtaisesti perusteltua rajata toimintaa merkityksellisempiin tapauksiin.

Tätä tukee myös soveltamisalan poikkeuksena asetettu 40 000 euron vuosittainen liikevaihtoraja (30 e §).

EK toivoo, että poikkeus ei olisi ehdoton, sillä paikallisella markkinoilla pienikin toiminta voi vääristää kilpailua, etenkin kasaantuessaan, jos toimintaa harjoitetaan useammalla eri sektorilla. Lisäksi KKV:n tulisi kiinnittää huomioita tapausten käsittelyssä myös niiden ohjaavaan vaikutukseen, sillä on tärkeää saada lain soveltamisesta myös valvontaratkaisukäytäntöä keskeisistä kysymyksistä. Pelkkä yksittäistapauksen euromääräinen intressi ei välttämättä kuvaa asian tärkeyttä koko sektorille.

Tältä osin EK viittaa tarkemmin Hyvinvointiala HALI ry:n, Energiateollisuus ry:n ja Kierrätysteollisuus ry:n lausumissa esitettyihin näkökohtiin.

Bertell Sanna-Maria  
Elinkeinoelämän keskusliitto EK