

Asia: VN/22263/2025

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Kilpailulakia koskevien muutosten tavoitteet

Kilpailulakia koskevien muutosten tarkoituksena on selkeyttää voimassa olevaa sääntelyä, tehostaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston (myöh. KKV) mahdollisuuksia valvoa sääntelyn noudattamista ja lisätä kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden omaehtoista kilpailuneutraliteettivaikutusten arviointia.

Espoon kaupunki pitää tavoitteita kannatettavina.

KKV:n toimivalta (30 a §)

Esitysluonnoksen mukaan KKV:n tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamassaan toiminnassa soveltama menettely tai toiminnan rakenne, joka

- 1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla; tai
- 2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä.

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

Kilpailulaissa ei enää viitattaisi kuntalain 128 §:ssä tai hyvinvointialueesta annetun lain 133 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa ristiriidassa olevaan menettelyyn. Se ei olisi enää esitysluonnoksen mukaan tarpeen, koska esitettävässä 30 b §:ssä säädettäisiin velvollisuudesta järjestää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta markkinaehtoisesti tai siten, ettei toiminta vääristä tai estä kilpailun toimivuutta, mikä kattaisi myös markkinaehtoisin hinnoittelun vaatimuksen.

Espoon kaupunki kannattaa muutosesitystä, koska se selkiyttää kilpailulain soveltamisalaa ja KKV:n toimivaltaa.

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan määrittely (30 b §)

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan käsite on keskeinen kilpailuneutraalisääntelyn soveltumisalaa määrittelevä tekijä ja Espoon kaupunki kannattaa sen tuomista kilpailulakiin.

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

Säännöksen perustelujen mukaan pelkkä teoreettinen mahdollisuus yksityisen tarjonnan ilmaantumiseen markkinoille ei tarkoita sitä, että kyseessä olisi kilpailuneutraalisääntelyn piiriin kuuluva toiminta. Sen sijaan kyseessä tulisi olla todennäköinen mahdollisuus sille, että markkinoille voisi tulla vastaavaa yksityistä tarjontaa.

Esitetyillä muutoksilla ei ole tarkoitus laajentaa kilpailuneutraalisääntelyn piiriin kuuluvaa toimintaa tai KKV:n toimivaltaa siitä, millaiseksi se on alun perin tarkoitettukin. Tarkoituksena on perustelujen mukaan selkeyttää sitä, milloin ja miltä osin lakiin perustuvat tehtävät jäävät kilpailuneutraalisääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle ja milloin ne taas tulevat sääntelyn piiriin. Esimerkiksi sidosyksikköhankinnoissa ei ole kyse taloudellisesta toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla.

Espoon kaupungin mukaan olisi hyvä luetella niitä toimintoja, jotka voidaan tulkita kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaksi taloudelliseksi toiminnaksi tai soveltamisalan poikkeuksiksi. Tämä arviointi voisi olla tarpeen erityisesti teattereiden, museoiden, elinkeino- ja kehitysyhtiöiden sekä pysäköintiyhtiöiden osalta.

#### Itsearviointivelvollisuus (30 c §)

Esitysluonnoksen mukaan kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön on laadittava itsearviointi kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamastaan taloudellisesta toiminnasta. Itsearviointi on laadittava kirjallisesti neljän kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä ja säilytettävä 10 vuoden ajan. Itsearviointi on salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä annettava KKV:lle.

Espoon kaupungin mukaan kaikkien kilpailutilanteessa markkinoilla toimivien tulisi noudattaa samoja pelisääntöjä. Itsearviointivelvollisuus kuitenkin asettaa lisäveloitteen, jollaista yksityisillä toimijoilla ei ole. Tämä on kilpailuneutraaliteetin - tasapuolisen ja neutraalin kohtelun vaatimuksen - kannalta ongelmallista. Itsearviointivelvollisuuden tuomaa hallinnollista taakkaa ”yksiköille” ei tässä vaiheessa voi tarkasti arvioida. Hallinnollinen taakka lisääntyisi myös omistajaohjauksessa, koska monilla ”yksiköillä” ei ole itsellään riittävää osaamista tuottaa tarvittavia analyysejä.

Espoon kaupunki kaipaa selkeyttä erityisesti siihen, mitä tarkoittaa ”todennäköinen mahdollisuus” sille, että markkinoille voisi tulla vastaavaa yksityistä tarjontaa. Tältä osin on tarve tarkemmalle ohjeistukselle ja esim. KKV:n tarjoamalle koulutukselle.

Itsearviointi ei ole Espoon kaupungin mukaan objektiivisesti arvioiden puolueettomin tapa analysoida kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Vaikka KKV saakin esitysluonnoksen mukaan pyynnöstään itsearvioinnit käyttöönsä, KKV:n on tehtävä myös omat analyysinsä, joiden osana on itsearvioinnin luotettavuuden arviointi. KKV:n toiminnan mahdollista resurssipulaa ei Espoon kaupungin mukaan pidä siirtää muiden toimijoiden kannettavaksi.

Esitysluonnoksen mukaan: ”jos kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö laiminlyö 1–3 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamisen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi sakon uhalla velvoittaa kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän tai valtion varmistamaan niiden noudattamisen määräämässään ajassa.

Valmisteluaineistossa todetaan: ”Säännöksen nojalla määräysvaltaa käyttävä julkisyhteisö vastaisi viime kädessä siitä, että niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö on laatinut kilpailutilanteessa

markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaansa koskevan itsearviointin pykälän 1–3 momentissa säädetyllä tavalla”.

Espoon kaupungin kantana on, että vastuu itsearviointin laatimisesta on oltava yksinomaan yksikön johdolla eli konserniyhteisöjen osalta yhteisöjen hallituksilla. Osakeyhtiölain ja säätiölain mukaan hallitus huolehtii yhtiön/säätiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä, ja itsearviointi kuuluu selkeästi näihin tehtäviin. Omistajalle ei tule Espoon kaupungin mukaan voida myöskään asettaa uhkasakkoa, joka johtuu hallituksen vastuulle kuuluvasta laiminlyönnistä. Osakeyhtiön ja säätiön uhkasakko tulisi voida asettaa vain yhteisölle itselleen.

Espoon kaupungin mukaan on epäselvää, millä perusteilla KKV voisi asettaa itsearviointivelvollisuuden laiminlyöntiä koskevan uhkasakon. Selkein tilanne voisi olla, että itsearviointi on tehty puutteellisesti. Esitysluonnoksen mukaan itsearviointi tulee tehdä yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamastaan taloudellisesta toiminnasta, ja mikäli yksikkö tulkitsee, että tällaista toimintaa ei ole, ei yksikkö laadi itsearviointia ollenkaan. Espoon kaupungin mukaan on kyseenalaista, voiko KKV asettaa uhkasakon siihen perustuen, että KKV itse tulkitsee yksikön harjoittavan kyseistä toimintaa, mutta yksikkö ei. Tällöin KKV tekisi jo itse tulkinnan yksikön toiminnasta, käyttäisi jo 30 a §:n kuuluvaa toimivaltaansa ja näin ollen asia ei enää koskisi itsearviointia vaan yksikön toiminnan muuttamisen tarvetta.

Eriytettyyn kirjanpitoon kuvaus markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta (30 d §)

Esitysluonnoksen mukaan tilikausikohtaisen tuloslaskelman lisätietona tulee esittää selkeä kuvaus siitä kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta, josta tilikausikohtainen tuloslaskelma on laadittu.

Kilpailullisen toiminnan kuvauksessa tulisi kuvata hyödykkeitä tarjotaan ja kenelle niitä myydään, ei kuitenkaan asiakaskohtaisesti. Koska vastaava kuvaus olisi oltava myös edellä mainitussa itsearvioinnissa, sitä voitaisiin hyödyntää tilikausikohtaisen tuloslaskelman lisätietona.

Hallinnollinen taakka ei Espoon kaupungin mukaan pelkästään tämän säännöksen takia merkittävästi lisääntyisi. Hallinnollinen taakka kasvaisi kuitenkin niissä yksiköissä, jotka varovaisuuden perusteella tulkitsivat toimivansa markkinoilla, joilla yksityiset toimijat voisivat tarjota vastaavia tavaroita tai palveluja, ja näin ollen alkaisivat harjoittaa sisäistä kustannuslaskentaa. Koska tilinpäätösaineisto lisääntyisi, myös tilintarkastuksen kustannukset nousisivat.

Soveltamisalan poikkeukset (30 e §)

Esitysluonnoksen 30 e §:n 1 momentin mukaan 30 a §:ssä säädettyä ei sovelleta, jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.

Espoon kaupungin mukaan säännöksen siirtäminen suoraan 30 a §:n viimeiseksi momentiksi voisi parantaisi kilpailulain luettavuutta. Vastaava siirtosuositus pätee myös muihin 30 e §:n poikkeuksiin.

Esitysluonnoksen 30 e §:n 2 momentin mukaan 30 b §:n 3 momentissa säädettyä ei sovelleta, jos soveltaminen estäisi 1 momentissa tarkoitetun yleisen edun toteutumisen eikä toiminta estä tai vääristä kilpailua enempää kuin on välttämätöntä yleisen edun toteuttamiseksi.

Poikkeuksen soveltamisedellytys on Espoon kaupungin mukaan asetettu varsin korkealle. Yleisen edun toteuttaminen tulisi säännöksen perustelujen mukaan olla tosiasiallisesti mahdotonta ilman kilpailuneutraliteettia vaarantavia vaikutuksia ja ettei yleistä etua voitaisi toteuttaa vähemmän kilpailuneutraliteettia vaarantavalla tavalla.

Esitysluonnoksen 30 e §:n 3 momentin mukaan 30 c §:n 1–5 momentissa säädettyä ei sovelleta kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihdon ollessa alle 40 000 euroa vuodessa.

Espoon kaupungin mukaan liikevaihtorajaa voitaisiin nostaa hallinnollisen taakan keventämiseksi esimerkiksi 100 000 euroon. Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta koskeva liikevaihtoraja ja itsearviointivelvollisuuden laukaisevan liikevaihtoraja voisivat aivan hyvin olla erilaisia.

Esitysluonnoksen 30 e §:n 3 momentin mukaan 30 d §:n 1–4 momentissa säädettyä ei sovelleta tämän pykälän 1 ja 2 momentissa säädettyjen poikkeusten soveltuessa eikä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihdon ollessa alle 40 000 euroa vuodessa.

Liikevaihtorajaa voitaisiin nostaa tältäkin osin hallinnollisen taakan keventämiseksi esimerkiksi 100 000 euroon.

Nieppola Tommi  
Espoon kaupunki