

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kilpailulakia. Ehdotuksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltuuksia julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisten toimintaedellytysten eli niin sanotun kilpailuneutraliteetin valvonnan tehostamiseksi lisättäisiin. Jos kunnan, kuntayhtymän, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön toiminnassa sovellettaisiin sellaista menettelyä tai rakennetta, joka vääristäisi kilpailua tai estäisi kilpailun syntymistä, Kilpailu- ja kuluttajaviraston olisi ensisijaisesti neuvotteletteitse pyrittävä poistamaan kilpailuneutraliteettia vaarantava menettely tai toiminnan rakenne. Jos neuvottelut eivät johtaisi tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi kieltää toiminnan tai asettaa sen jatkamisen edellytykseksi kilpailuneutraliteetin varmistavia velvoitteita. Säännöksiä ei kuitenkaan sovellettaisi, jos toiminta perustuu lainsäädäntöön. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi asettaa

kiellon tai velvoitteen tehostamiseksi uhkasakon. Kieltoa tai velvoitetta olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei markkinaoikeus toisin määrää. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi jättää kilpailuneutraliteettia koskevan toimenpidepyynnön tutkimatta, jos sovellettavan menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat vähäiset. Kuntaan, kuntayhtymään, valtioon sekä niiden määräysvallassa oleviin yksiköihin sovellettaisiin lisäksi, mitä kilpailulaissa säädetään elinkeinonharjoittajan velvollisuudesta antaa tietoja. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäviksi lainsäädäntötekniisiä muutoksia kilpailulakiin sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettuun lakiin.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA.....	5
2.1 Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja kilpailulaki.....	5
2.2 Kuntalaki.....	6
Yleistä.....	6
Kunnallinen liikelaitos, kuntakonserni ja virastomuotoinen toiminta.....	7
2.3 Valtion liikelaitokset ja virastot.....	7
2.4 Kilpailuneutraliteettiin liittyvä Euroopan unionin oikeus.....	8
Yleiset kilpailunrajoituskiellot.....	8
Jäsenvaltioihin kohdistettu vastuu kilpailusääntöjen noudattamisesta.....	8
EU:n valtioneukisääntely.....	9
Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut.....	10
EU:n valtioneukisääntöjä ja kilpailuneutraliteettia koskevat kantelut.....	12
Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö.....	12
2.5 Valtion ja kuntien maksullista toimintaa sekä hinnoittelua koskeva sääntely.....	13
2.6 Toiminnan avoimuutta ja kirjanpidon eriyttämistä koskeva sääntely.....	14
Laki eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta sekä muu erityissääntely.....	14
Toimintojen eriyttäminen kunnissa ja valtion liikelaitoksissa.....	15
2.7 Kilpailuneutraliteetin toteutumista koskevat suositukset.....	15
2.8 Kansainvälinen vertailu.....	15
Ruotsi.....	15
Tanska.....	16
Norja.....	17
Saksa.....	17
Alankomaat.....	18
Ranska.....	18
2.9 Nykytilan arviointi.....	19
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	21
3.1 Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi.....	21
Johdanto.....	21
Vaihtoehtoisten keinojen arviointia.....	23
Esityksen suhde EU:n valtioneukisääntelyyn sekä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin (SGEI).....	25
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	26
Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta.....	26
Soveltamisalan poikkeukset.....	28
Kiellon, määräyksen tai velvoitteen asettaminen.....	28
Tietojenantovelvollisuus.....	29
Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen.....	29
Muutoksenhaku.....	29

4	ESITYKSEN VAIKUTUKSET	29
4.1	Taloudelliset vaikutukset	29
4.2	Yritysvaiikutukset	29
5	ASIAN VALMISTELU	30
5.1	Johdanto	30
5.2	Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	30
6	RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	30
	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	31
1	LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	31
1.1	Kilpailulaki	31
1.2	Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa	38
2	VOIMAANTULO	38
	LAKIEHDOTUKSET	39
	Laki kilpailulain muuttamisesta	39
	Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta	41
	LIITE	42
	RINNAKKAISTEKSTIT	42
	Laki kilpailulain muuttamisesta	42
	Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta	46

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan väliseen kilpailuneutraliteettiin on kiinnitetty huomiota viime vuosina useissa eri yhteyksissä.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että aidon kilpailun aikaansaamiseksi kilpailupolitiikan avulla turvataan tasaveroiset kilpailuolosuhteet erikokoisille yrityksille ja kuluttajien etujen mukaisesti toimivat markkinat. Kilpailuneutraliteetti tulee esille myös muualla hallitusohjelman kirjauksissa. Palvelujen tuottamiseen liittyviä kilpailuttamisen ja julkisen tuen myöntämisen sääntöjä edellytetään selkeytetäväksi. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen (SGEI) osalta todetaan muun muassa, että näitä palveluja koskevissa linjauksissa otetaan huomioon EU:n kilpailulainsäädännön määräykset ja varmistetaan julkisen ja yksityisen sektorin välisen kilpailuneutraliteetin toteutuminen. Hallitus päätti lisäksi 22.3.2012 annetussa rakennepoliittisessa kannanotossaan terveen kilpailun edistämishjelman käynnistämisestä. Ohjelman yksi keskeinen tavoite on turvata julkisen ja yksityisen sektorin tasaveroiset kilpailuolosuhteet.

Julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisten kilpailuedellytysten merkitys on tunnustettu myös Euroopan unionin neuvoston 6.7.2012 hyväksymän Eurooppa 2020 strategian Suomea koskevassa osuudessa, joka suosittelee varmistamaan kilpailun neutraalisuuden yksityisen ja julkisen yritystoiminnan välillä.

OECD on puolestaan nostanut kilpailuneutraliteetin keskeiseksi tekijäksi silloin, kun valtiot pyrkivät yhdistämään kilpailullisen talouden ja valtion tai muiden julkisten tahojen omistajuuden yrityksissä.

Kilpailuneutraliteettiin liittyvien ongelmien kartoitustyö käynnistettiin työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetti-työryhmässä. Työryhmän raportissa (TEM 23/2009) kilpailuneutraliteetin puutteita havaittiin muun

muassa verotuksessa, konkurssisuojoissa, hinnoittelussa, hankintojen kilpailuttamisessa ja investoinneissa aloille, joilla on markkinaehtoista toimintaa. Työryhmä ehdotti muun muassa kuntalain tarkistamista niin, ettei liikelaitos- tai virastomuotoa voisi enää käyttää merkittävässä määrin yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa kilpailevan toiminnan harjoittamisessa.

Euroopan komissio teki joulukuussa 2007 Suomelle osittain kielteisen päätöksen (C/7/2006) valtioneuvoston päätöksessä, joka koski valtion liikelaitoksena toimineen Tieliikelaitoksen (nykyisin Destia Oy) saamaa tukea. Komissio piti kiellettynä valtioneuvoston liikelaitoksen konkurssisuojoa ja sen tuloverolain perusteella saamaa edullisempaa verokohtelua. Kuntien liikelaitoksia koskeva konkurssisuojoa ja verokohtelua koskeva valtioneuvoston päätös tuli Euroopan komissiossa vireille vuonna 2008 kantelulla Helsingin kaupungin Palmia-liikelaitoksen toiminnasta. Komission Palmia-asiassa 14.4.2010 Suomelle lähettämän alustavan näkemyksen mukaan liikelaitosasetemasta johtuvaa konkurssiin liittyvän liiketaloudellisen riskin puuttumista voitiin pitää kunnallisille liikelaitoksille myönnettynä rajoittamattomana valtiontakauksena. Lisäksi komissio katsoi kunnalle myönnettujen veroetujen olevan valikoivia ja unionin valtioneuvoston päätösten vastaisia tukia. Komissio on kyseenalaistanut EU:n valtioneuvoston päätöksen näkökulmasta sekä valtion että kuntien mahdollisuuden harjoittaa taloudellista toimintaa sekä kilpailla markkinoilla, silloin kun toimintaa ei harjoiteta yhtiömuodossa. Komissio on katsonut, että toimija, joka ei voi lainsäädännön mukaan mennä konkurssiin ja joka toimii markkinoilla hyötyy saamastaan konkurssisuojoista. Hyötyä voi verrat valtion toimijalle antamaan rajoittamattomaan takaukseen.

Valtion liikelaitosmallia koskevien Euroopan komission kannanottojen vuoksi valtion liikelaitoksia koskeva lainsäädäntö uudistettiin siten, että valtion liikelaitos voi toimia ainoastaan julkisista hankinnoista annetussa laissa (348/2007) tarkoitettuna sidosyksikkö-

nä tuottaen palveluita ainoastaan valtion virastoille ja laitoksille ja muille valtion yksiköille (VM 41/2009). Uudistettu valtion liikelaitoslaki tuli voimaan vuoden 2011 alussa.

Valtiovarainministeriön asettama Kunnat ja kilpailuneutraliteetti -työryhmä esitti hallituksen esityksen muotoon laaditussa raportissaan (VM 33/2010) kuntalakeja muutettavaksi siten, että kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, sen tulisi pääsääntöisesti antaa tehtävä yhtiön, muun yhteisön tai säätiön hoidettavaksi. Työryhmä esitti yhtiöittämisvelvollisuuteen eräitä poikkeuksia, joista tärkeimmät koskevat kunnan lakisääteisiä tehtäviä, kuntien yhteistoimintaa sekä monopoliasemassa hoidettavia tehtäviä. Lisäksi työryhmä esitti, että kunnan toiminnan hinnoittelun markkinoilla tulisi perustua liikeloudelliseen hinnoitteluun.

Valtiovarainministeriössä on valmisteltu edellä mainitun Kunnat ja kilpailuneutraliteetti -työryhmän esityksen pohjalta hallituksen esitystä kuntalain muuttamisesta. Muutosesityksen taustalla ovat myös komissiossa valtioneuvoston vireillä olevat kantelut (Palmia, autokoulutoiminnan harjoittaminen ja HYKSin Oy) kunnan toiminnasta markkinoilla. Kunnan harjoittaessa taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla, sen olisi annettava tehtävä yhtiön, muun yhteisön tai säätiön hoidettavaksi (*yhtiöittämisvelvollisuus*). Yhtiöittämisvelvoitteen piiriin kuuluvia tehtäviä olisivat muun muassa energiahuolto, satamatoiminnot sekä eräät sosiaali- ja terveystaloudellisiin liittyvät toiminnot. Esityksen valmisteluun liittyen valtiovarainministeriö teki 8.5.2012 työ- ja elinkeinoministeriölle esityksen (VM/141:00/2009), jossa ehdotetaan, että työ- ja elinkeinoministeriö ryhtyisi selvittämään mahdollisuutta säätää kilpailuneutraliteetin toteutumista koskeva valvonta Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäväksi.

Myös elinkeinoelämän järjestöjen tekemisissä jäsenkyselytutkimuksissa kilpailuneutraliteettiongelmia on tuotu esille muun muassa suunnittelu- ja konsultialalla, majoitus- ravitsemisalalla, kiinteistöpalveluissa, henkilöstöpalveluissa, rakennusalalla, sosiaali- ja terveystaloudellisiin sekä kuljetuksissa.

2 Nykytila

2.1 Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja kilpailulaki

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävistä säädetään kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa (661/2012). Lain 2 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto tekee esityksiä ja aloitteita sekä antaa lausuntoja kilpailun edistämiseksi ja kilpailua rajoittavien säännösten ja määräysten purkamiseksi sekä huolehtii sille kilpailulaissa (948/2011) säädetyistä tehtävistä ja valvoo kilpailulain nojalla tehtyjen päätösten noudattamista. Tarkemmat säännökset Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävistä ovat kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa asetuksessa (728/2012).

Kielletyistä kilpailurajoituksista elinkeinotoiminnassa säädetään kilpailulaissa (948/2011). Laissa elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä sekä yhtä tai useampaa yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa. Säännöksessä elinkeinotoiminnan käsitettä ei sidota toiminnan harjoittajan oikeudelliseen muotoon, vaan myös julkisyhteisö voi olla laissa tarkoitettu elinkeinonharjoittaja siltä osin kuin se harjoittaa laissa tarkoitettua taloudellista toimintaa.

Kilpailulaki perustuu kieltoperiaatteelle. Kiellettyjä ovat kilpailua rajoittavat elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset (kilpailulaki 5 ja 6 §) ja määrävän markkina-aseman väärinkäyttö (kilpailulaki 7 §). Säännökset perustuvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikloihin 101 ja 102 ja ne koskevat sekä yksityistä että julkista elinkeinotoimintaa. Säännösten nojalla ei sen sijaan voida puuttua julkisyhteisön viranomais-toimintaan eikä muuhun sellaiseen toimintaan, jota ei voida pitää taloudellisena toimintana.

Kilpailuneutraliteetin turvaamisessa kilpailulain säännöksistä voi käytännössä tulla sovellettavaksi lähinnä määrävän markkina-aseman väärinkäyttökielto lain 7 §:ssä. Määrävän markkina-aseman väärinkäyttökielton soveltamisen esikysymyksenä on määrävän markkina-aseman toteaminen tietyillä merkityksellisillä markkinoilla. Kilpailulain 4 §:n

mukaan elinkeinonharjoittajalla on määräävä markkina-asema, jos sillä on koko maassa tai tietyllä alueella yksinoikeus tai muu sellainen määräävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalilla.

Kilpailulaissa tarkoitettuna määräävän aseman tai sen väärinkäyttämisen toteamiskynnyksen on ylittynyt julkisen ja yksityisen toimijan väliseen kilpailuneutraliteettiin liittyvissä asioissa vain harvoin. Julkisen sektorin toimijan ei ole joko katsottu olevan kilpailu oikeudellisessa määräävässä asemassa markkinoilla tai sen toimenpiteiden ei ole katsottu täyttäneen väärinkäytön tunnusmerkistöä. Muutamissa tuomioistuintratkaistuissa on kuitenkin puututtu julkisen sektorin elinkeinonharjoittajan määräävän aseman väärinkäytön esimerkiksi hinnoittelussa (Helsingin satama KHO 30.8.1993/5053) tai kilpailijoita poissulkevaan menettelyyn (Ilmatieteen laitos, kilpailuneuvosto 18.1.2002/ Dnro 76/690/2000). Kilpailuvirasto on puuttunut julkisen ja yksityisen välisiin kilpailuneutraliteettiongelmien pääasiassa oman aloitteensa perusteella. Aloitteet on tyypillisesti osoitettu sääntelystä vastaavalle taholle, yleisimmin ministeriölle. Menettelytapana on ollut käytössä myös suosituksen antaminen yhdessä asianomaisten sidosryhmien kanssa tilanteissa, jossa virastoon on tullut lukuisia samantyyppisiä toimenpidepyynnöitä. Pyrkimyksenä on ollut informaatio-ohjauksen avulla lisätä asianomaisten toimijoiden tietoa kilpailuneutraliteettiongelmasta ja sitä kautta vähentää ongelmaa.

2.2 Kuntalaki

Yleistä

Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämisestä säädetään kuntalaissa (365/1995). Pääperiaatteena on, että kunnille

annetaan lainsäädännössä mahdollisuus ottaa toimintansa järjestämisessä huomioon paikalliset olosuhteet ja kuntien hallintorakenteita säännellään laissa vain siltä osin, kuin tehtävän tarkoituksenmukainen hoitaminen sitä edellyttää.

Kuntalain 2 §:n mukaan kunnan tehtävät jakautuvat yleiseen ja erityistoimialaan. Erityistoimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunnan on lainsäädännön perusteella hoidettava. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta omilla päätöksillään ottaa hoidettavakseen. Kunnan yleinen toimiala on eräs kunnallisen itsehallinnon keskeisistä elementeistä. Kunnan yleisestä toimialasta säädetään joustavalla yleislausekkeella, jonka sisältö on määräytynyt oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa muotoutuneiden periaatteiden pohjalta. Kunnan yleisen toimialan sisältö ja laajuus on käytännössä mukautunut yhteiskunnassa tapahtuvan kehityksen ja sen aiheuttamien tarpeiden pohjalta.

Kunnan mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinotoimintaa sääntelevät kunnan yleistä toimialaa koskevat periaatteet. Kunnan toimialaan on perinteisesti katsottu kuuluvan elinkeinotoiminta, joka palvelee kuntalaisia yleisesti, esimerkiksi energialaitostoiminta. Oikeuskäytännössä kunnan toimialaan on katsottu kuuluvan elinkeinotoiminnan harjoittaminen, jos toiminnalla on ollut kiinteä yhteys kunnan lakisääteiseen tehtävään esimerkiksi koulutustehtävään. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 2008:40) kunnan toimialaan katsottiin esimerkiksi kuuluvan ammatilliseen koulutukseen liittyvä oppilaille järjestetty autokoulutoiminta. Elinkeinoiminnan käsitteen on oikeuskäytännössä katsottu voivan ulottua myös kunnan lakisääteiseen tehtävään liittyvään toimintaan.

Konkurssilain (120/2004) 3 §:n mukaan konkurssiin ei voida asettaa kuntaa, kuntayhtymää tai muuta kuntien julkisoikeudellista yhteistoimintaelintä.

Tämä esitys liittyy kuntalain muutosesitykseen. Valtiovarainministeriössä valmisteltua kuntalain muutosesitystä kuntien yhtiöittämisvelvollisuudesta ja siihen liittyvästä valvonnasta käsitellään tarkemmin esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Kunnallinen liikelaitos, kuntakonserni ja virastomuotoinen toiminta

Kunnallista liikelaitosta koskevat kuntalain säännökset tulivat voimaan vuonna 2007. Tätä ennen liikelaitoksien hallinnon ja toiminnan järjestäminen perustui kuntakohtaisiin päätöksiin. Kunnallinen liikelaitos on yleiskäsite, jolla voidaan tarkoittaa kolmea eri liikelaitostyyppiä: kunnan liikelaitos, kuntayhtymän liikelaitos ja liikelaitoskuntayhtymä. Kunnan liikelaitos on osa kunnan organisaatiota. Kunnan liikelaitos voi toimia myös kahden tai useamman kunnan yhteisen toimielimen alaisena isäntäkunnan liikelaitoksena. Kuntayhtymän liikelaitos on puolestaan osa kuntayhtymän organisaatiota. Kunnallisen liikelaitoksen perustamisesta päättää kunnanvaltuusto tai kuntayhtymän ylin toimielin.

Kunta ja kuntayhtymä voivat perustaa kunnallisen liikelaitoksen vain, jos toiminta kuuluu kuntalain 2 §:n mukaiseen kunnan toimialaan. Kunnallinen liikelaitos voidaan kuntalain 87 a §:n mukaan perustaa liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Laki mahdollistaa myös kunnan sisäisen liikelaitoksen perustamisen, jolloin kunta on sen ainoa asiakas.

Kunnan liikelaitos ja kuntayhtymän liikelaitos eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä eivätkä itsenäisiä kirjanpitovelvollisia. Ne kuuluvat kunnan tai kuntayhtymän organisaatioon ja niiden hallinto järjestetään valtuuston hyväksymän johtosäännön määräyksiin.

Tilastokeskuksen tietojen mukaan kuntien liikelaitosten yhteenlaskettu liikevaihto vuonna 2010 oli noin 4300 miljoonaa euroa ja niiden lukumäärä 176, kun vuonna 1997 liikelaitoksia oli 70. Lisäksi kuntakonserneilla on noin 2 000, pääasiassa osakeyhtiömuotoista tytäryhteisöä. Liikelaitosten yleisimmät toimialat ovat vesihuolto, perusterveydenhuolto, toimitila- ja vuokrauspalvelut, sisäiset palvelut, satamat, energiahuolto sekä palo- ja pelastustoiminta.

Kunnat ovat muodostaneet liikelaitoksiksi erilaisia toimintoja. Kunnalla ei ole ollut velvollisuutta hoitaa esimerkiksi energiahuoltoa liikelaitosmuodossa. Osassa toiminnassa on

kyse markkinoilla toimimisesta ja osassa vain toiminnan sisäisestä organisoimisesta. Toiminnan muoto ei aina välttämättä kuvaa sitä, millaisesta toiminnasta on markkinoiden näkökulmasta kyse. Esimerkiksi satamatoimintojen osalta jotkut kaupungit eivät harjoita satamatoimintaa liikelaitoksena vaan virastomuodossa. Tällöin toiminta on vain kirjanpidollisesti eriytetty kunnan kirjanpidossa.

Kuntalain 16 a §:ssä määritellään kuntakonserni. Kunnan tytäryhteisöllä tarkoitetaan yhteisöä, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta. Säännöksessä todetaan myös, että mitä kuntalaissa säädetään kunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön. Säännöksen mukaisia tytäryhteisöjä oli vuonna 2011 1472.

2.3 Valtion liikelaitokset ja virastot

Valtion liikelaitoksia koskevaa lainsäädäntöä muutettiin sen jälkeen, kun komissio vuonna 2007 päätti ns. Destia tapauksessa (C7/2006 ent. Tieliikelaitos), että kiellettyä valtiontukea olivat sekä liikelaitoksen konkurssisuoja sekä poikkeava verokohtelu. Uudistettu laki valtion liikelaitoksista (1062/2010) tuli voimaan 1.1.2011.

Voimassa olevan valtion liikelaitoksista annetun lain mukaan valtion liikelaitos tuottaa palveluja valtion virastoille ja laitoksille, valtion talousarvion ulkopuolisille rahastoille ja muille valtion liikelaitoksille samoin kuin eduskunnalle sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimiville yksiköille. Valtion liikelaitos voi tuottaa palveluja myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetuilla määrärahoilla. Valtion liikelaitos toimii normaaleiden liiketoimintaperiaatteiden mukaisesti osakeyhtiön tapaan. Valtion liikelaitos voi olla pysyvä toimintamuoto kuitenkin vain silloin, kun liikelaitos ei toimi markkinoilla kilpailutilanteessa tarjoamalla tavaroita tai palveluita valtion ulkopuolisille tahoille. Valtion liikelaitoslain tarkoittama liikelaitos on julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 10 §:ssä tarkoitettu sidosyksikkötoimija, jolta tehtäviä hankintoja ei tarvitse

kilpailuttaa. Hankintalain sidosyksikön käsite perustuu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Euroopan unionin tuomioistuin on rajannut käsitteen tulkintaa vuonna 2007 tehdyssä päätöksessä (*C-295/05 eli ns. Tragspäättöksessä*.) Päätöksen mukaan noin 10 prosentin ulosmyynti oli mahdollista sidosyksikköaseman vaarantumatta.

Ainoana liikelaitoslain mukaisena valtion liikelaitoksena toimii tällä hetkellä Senaatti kiinteistöt. Aiemmin liikelaitoksina toimineet Ilmailulaitos, Varustamoliikelaitos, Merenkulkulaitoksen tuotantotoiminta sekä Luotausliikelaitos on yhtiöitetty. Myös Metsähallituksen maa-ainestoiminta on yhtiöitetty. Maa- ja metsätalousministeriö käynnisti vuonna 2010 laajan kehittämishankkeen kilpailuneutraliteetin lisäämiseksi sekä kilpailuilla markkinoilla tapahtuvien toimintojen yhtiöittämiseksi. Vuoden 2012 alussa aloitti toimintansa Suomen Metsäkeskus, jossa on eriytetty toisistaan julkiset hallintotehtävät ja asiakasrahoitettu liiketoiminta. Liiketoiminta on tarkoitus yhtiöittää vuoden 2014 loppuun mennessä. Maa- ja metsätalousministeriö valmistelee lisäksi muutoksia metsänhoitoyhdistyksiä koskevaan lakiin (534/1998). Metsätutkimuslaitoksen (METLA) metsävaratietojen käyttöoikeudet on lisäksi avattu otamalla käyttöön julkinen tietokanta.

Valtion liikelaitosmallia koskevan uudistuksen yhteydessä työryhmä totesi raportissaan, että liikelaitoksia koskeva kilpailuneutraliteettiongelma koskee myös valtion virastomuotoisia, markkinoilla toimivia yksiköitä.

2.4 Kilpailuneutraliteettiin liittyvä Euroopan unionin oikeus

Yleiset kilpailunrajoituskieollot

Valtion, kunnan, muun julkisyhteisön sekä niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön, samoin kuin yksityisen yrityksenkin, on taloudellisessa toiminnassaan noudatettava SEUT 101 ja 102 artiklan säännöksiä. Artikla 101 koskee niin sanottuja sopimuksellisia kilpailunrajoituksia kuten kilpailijoiden välisiä kartelleja sekä eri tuotanto- tai jakeluportaalla toimivien yritysten välisiä kilpailunrajoituksia. Artikla 102 sisältää määrävän

markkina-aseman väärinkäyttökiellon. Unionin oikeuden kilpailunrajoituskieollon soveltamisessa yksityisen ja julkisen sektorin harjoittamaa taloudellista toimintaa arvioidaan siten samojen periaatteiden mukaisesti.

Taloudellisen toiminnan käsitettä ei määritellä unionin lainsäädännössä, vaan käsitteen sisältö on kehittynyt oikeuskäytännössä. Unionin oikeuskäytännön mukaan taloudellisesta toiminnasta on kyse, jos hyödykkeitä tarjotaan markkinoilla (esimerkiksi asia *komissio vs. Italia*, 118/85 kohta 7, asia *Pavlov*, 180-184/98 kohdat 74 ja 75). Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan rajanvetoon vaikuttavat oleellisesti tapauksen erityispiirteet ja kansalliset olosuhteet. Julkisen vallan käyttäminen (asia *Eurocontrol C-364/92 kohdat 29-30*) on selkeästi muuta kuin taloudellista toimintaa. Sosiaaliturvan järjestämisen määrätyn edellytyksin (asia *Pouset ja Pistre C-159/91 ja C-160/91 kohta 13 ja asia AOK Bundesverband C-264/01*), solidaarisuuden periaatteeseen nojautuva terveydenhuolto (asia *Fenin T-319/99 kohdat 39 ja 40*) ja esimerkiksi julkisin varoin rahoitettu kansallinen koulutusjärjestelmä (asia *komissio vs. Saksa C-318/05 kohta 68*) jäävät yleensä taloudellisen toiminnan käsitteen ulkopuolelle.

Jäsenvaltioihin kohdistettu vastuu kilpailusääntöjen noudattamisesta

SEUT 106 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa SEUT-sopimuksen, etenkin sen 18 ja 101—109 artiklan määräysten kanssa. SEUT 101 ja 102 artiklojen kilpailunrajoituskieollot kohdistuvat taloudellista toimintaa harjoittaviin yrityksiin, ja artikla 106 puolestaan asettaa erityisvastuun jäsenvaltioille olla rajoittamatta kilpailua omilla toimenpiteillään.

SEUT 106 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtion toimenpide voi tulla tarkasteltavaksi määrävän aseman väärinkäyttökiellon rikkomuksena tilanteissa, joissa taloudellista

toimintaa harjoittavalla yrityksellä on tai sille syntyy valtion myöntämän erityis- tai yksinoikeuden johdosta määräävä markkina-asema ja, joissa valtion toimenpiteen johdosta yritys joutuu väistämättä toimimaan väärinkäyttökiellon vastaisesti tai että valtion toimenpiteestä seuraa määräävän aseman väärinkäyttöön rinnastettavia vaikutuksia. Lisäksi edellytetään, että väärinkäyttö on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

SEUT 106 (1) artiklan vastaisena on pidetty esimerkiksi valtion toimenpiteitä, jotka ovat johtaneet syrjivään hinnoitteluun (*asia Corsica Ferries C-18/93 kohta 43*), kohtuutomaan hinnoitteluun (*asia Porto di Genova, C-179/90 kohta 19*) tai toimituksista kieltäytymiseen (*asia Rödbyn satama, komission päätös, EUVL [1994] L 94/55*). Tapauksessa *Connect Austria (C-462/99)* tuomioistuin katsoi yhtäläisten kilpailumahdollisuuksien puuttumisen johtavan määräävän markkina-aseman väärinkäyttämiseen ja EY 86 artiklan (nykyisin SEUT 106 artikla) rikkomiseen. Tuomioistuin totesi oikeuskäytännöstä käyvän ilmi, ”että perustamissopimuksen mukainen vääristymätön kilpailu voidaan taata ainoastaan varmistamalla yhtäläiset mahdollisuudet taloudellisten toimijoiden välillä.” ”Jos talouden toimijoiden epäyhtäläiset mahdollisuudet, ja niin muodoin vääristyneet mahdollisuudet, ja niin muodoin vääristyneet kilpailu johtuvat valtion toimesta, tällainen toimi on vastoin EY 86 artiklan 1 kohtaa ja EY 82 artiklaa” (nykyisen SEUT 106 artiklan 1 kohta ja SEUT 102 artikla).

SEUT 106 (1) artikla on yhdessä kilpailunrajoituskieltoja koskevien SEUT 101 ja 102 artiklojen kanssa kansallisia tuomioistuimia velvoittavaa oikeutta siten, että tuomioistuimen on annettava oikeussuojaa niiden rikkomista vastaan (yhteisöjen tuomioistuimen *asia C-179/90, Merci*).

Yksin- tai erioikeuden myöntäminen ei sellaisenaan riko SEUT 106 artiklan 1 kohdan valtiolle asettamia velvoitteita. Kohtuutonta hinnoittelua koskevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuimen mukaan (*asia Crespelle, C 323/93*) ”pelkästään se, että yritykselle luodaan määräävä asema myöntämällä sille yksinoikeus, ei sinänsä ole ristiriidassa perustamissopimuksen 86 artiklan kanssa. Jäsenvaltio rikkoo kyseisiin määräyksiin liittyviä kieltoja vasta, jos kyseinen yritys syyllistyy

määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön pelkästään käyttämällä sille myönnettyä yksinoikeutta.” Kun kansallinen lainsäädäntö ei suoraan edellyttänyt kohtuuttomien hintojen perimistä eikä se väistämättä johtanut siihen, valtio ei ollut rikkonut SEUT 102 ja 106 artikloja. Näin ollen kysymys oli ainoastaan siitä, oliko kyseinen yritys itse rikkonut määräävän aseman väärinkäyttökieltoa.

EU:n valtiontukisääntely

Valtiontuesta säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT). Sääntely on tärkeä osa Euroopan laajuisten yhteismarkkinoiden toimintaa ja sen tarkoituksena on varmistaa, etteivät jäsenvaltioiden viranomaiset myönnä sellaisia tukia, jotka eivät sovi yhteismarkkinoille ja vääristäisivät kilpailua. Pääsääntöisesti viranomaiset voivat myöntää vain sellaisia yritystukia, jotka komissio on hyväksynyt sisämarkkinoille soveltuviksi.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä tuki tai valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suuressa määrässä tai uhkaa vääristää kilpailua suuressa määrässä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tuen katsominen valtiontueksi edellyttää neljän kriteerin täyttymistä. Valtiontuen tulee olla myönnetty julkisista varoista, tuen pitää olla valikoiva, tuen pitää vääristää tai uhata vääristää kilpailua ja tuen pitää vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Valtiontukea pidetään valikoivana silloin, kun se kohdistuu vain osaan yrityksistä. Valikoivina toimenpiteinä ei pidetä yleisiä talouspoliittisia toimenpiteitä, kuten yhteisöveroprosentin alentamista. Taloudellisen tuen muodolla ei ole merkitystä. Kyse voi olla avustuksen lisäksi esimerkiksi edullisesta lainasta, markkinaehtoja edullisemmasta takauksesta, markkinahintaa alhaisemmasta vuokrasta ja valikoivasta veronalennuksesta. Komissio totesi Tielikelaitosta (Destia Oy:tä) koskevassa päätöksessään, että rajoittamaton valtion takaus kaupallista toimintaa

harjoittaville yksiköille on aina todettu perustamissopimuksen valtioneukisääntöjen vastaiseksi. Rajoittamattomana valtioneukisena voidaan pitää myös konkurssisuoja. Kauppavaikutuskriteerin kynnyks ylittyy helposti. Kauppavaikutus täyttyy, jos tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa ja toimii markkinoilla, joilla esiintyy jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Tunnusmerkit 'kilpailua vääristävä vaikutus' ja 'vaikutus jäsenvaltioiden väliin kaupan' täyttyvät pääsääntöisesti, kun tuen määrä ylittää vähämerkityksellistä tukea koskevissa komission asetuksissa (1998/2006 ja 360/2012) säädetyt raja-arvot.

EU:n toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT) ei ole määritelty yrityksen käsitettä, vaan käsitteen sisältö on määritelty oikeuskäytännössä taloudellisen toiminnan kautta. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yrityksiä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta, rahoitustavasta tai taloudellisen voiton tavoitteesta. Valtioneukisääntelyn kannalta ei ole merkitystä sillä, onko kyseessä yksityinen vai julkisomisteinen yritys. Taloudellisen toiminnan käsite kehittyy jatkuvasti ja se voi vaihdella jäsenvaltioittain. Komission yleisessä SGEI-tiedonannossa 2012/C8/02 todetaan, että jäsenvaltiot voivat päättää siirtää yrityksille tehtäviä, jotka on perinteisesti katsottu valtiolle kuuluviksi tehtäväksi. Valtioiden voivat myös luoda edellytykset markkinoiden syntymiselle sellaiselle tuotteelle tai palvelulle, jota ei muutoin olisi olemassa. Tällaisista valtion toimista seuraa, että kyseisestä toiminnasta tulee taloudellista ja että se kuuluu kilpailusääntöjen soveltamisalaan. SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on varmistaa tukien yhteensopivuus yhteismarkkinoille. Tukitoimenpidettä ei pääsääntöisesti voida ottaa käyttöön ennen kuin komissio on hyväksynyt tukijärjestelmän. Ennakoilmoitusvelvollisuudesta on säädetty myös merkittäviä poikkeuksia. Komissio käynnisti toukokuussa 2012 EU:n val-

tioneukisvalvonnan kokonaisuudistuksen. Uudistuksella on kolme päätavoitetta. Ensimmäkin tavoitteena on uudistaa sääntelyä siten, että valtioneukisella edistetään talouskasvua EU2020 -tavoitteiden mukaisesti. Toiseksi uudistuksen tavoitteena on keskittää valtioneukisvalvonnan painopiste sellaisiin tukiin, joilla on suurin merkitys sisämarkkinoiden kannalta. Kolmantena tavoitteena on nopeuttaa päätöksentekoa, yhdenmukaistaa arviointimenettelyjä sekä sujuvoittaa valtioneukisääntöjä. Uudistuksen tavoitteena on poikkeuksien lisääminen komissiolle tehtävään ilmoitusvelvollisuuteen. Komission toimivaltaa antaa ryhmäpoikkeuksia säätelee ns. valtuusasetus (neuvoston asetus 994/1998). Asetuksella neuvosto on antanut komissiolle toimivallan vapauttaa tietyt tukiluokat ilmoitusvelvollisuudesta. Neuvoston asetuksen muutoksien myötä komissio voisi sisällyttää omassa toimivallassaan olevaan sääntelyyn lisää ryhmäpoikkeuksia. Jos ennakoilmoitusvelvollisuudesta on nykyistä enemmän poikkeuksia, komissio voisi vähentää työkuormaansa ja keskittää huomion sisämarkkinoiden kannalta merkittävimpiin tukiin. Jäsenvaltioiden kannalta tämä tarkoittaisi, että entistä suurempi osa valtioneukisista voitaisiin ottaa käyttöön suoraan ryhmäpoikkeusten nojalla ilman komission ennakkohyväksyntää. Myös yleinen de minimis -tukiasetus (1998/2006), jonka puitteissa myönnetystä tuesta ei tarvitse etukäteen ilmoittaa komissiolle tulee uudelleen tarkasteluun. Komission valtioneukisuuudistuksen sääntöuudistukset hyväksytään todennäköisesti vuoden 2013 aikana.

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut

Erityiset yhteiskunnan tuottamat kansalaisten jokapäiväisiin tarpeisiin liittyvät yleishyödylliset palvelut, vaikka ne olisivat luonteeltaan taloudellisia, on asetettu erityisasemaan kilpailusääntöjen soveltamisen kannalta SEUT 106 artiklan 2 kohdassa. Säännös koskee niin sanottuja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja (SGEI). Säännöksen mukaan kilpailusääntöjä ei sovelleta yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin ta-

loudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, jos kilpailusääntöjen soveltaminen estäisi yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Sääntelyn tavoitteena on turvata SGEI-palveluiden tärkeä asema; jäsenvaltioiden on voitava taata tietyt peruspalvelut ja saattaa ne kaikkien ulottuville myös tilanteissa, joissa markkinat eivät riitä tyydyttämään kysyntää.

SGEI-palvelun sisältö on kehittyvä ja se riippuu muun muassa kansalaisten tarpeista, teknologian ja markkinoiden kehityksestä sekä yhteiskunnallisista ja poliittisista mieltymyksistä kyseessä olevissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, että SGEI-palvelut ovat palveluja, joilla on muusta taloudellisesta toiminnasta poikkeavia erityispiirteitä. Koska SGEI-palvelun olemassaolon määrittämistä koskevia unionin sääntöjä ei ole olemassa, jäsenvaltioilla on laaja harkintavaltuus niiden määrittellessä tietty palvelu SGEI-palveluksi. Komissio ja unionin tuomioistuin valvovat kuitenkin, etteivät jäsenvaltiot tee määrittelyissä ja korvauksen maksamisessa ilmeisiä virheitä.

EU:n valtioneuvoston sääntelyn mukaan SGEI-palveluiden tuottamisesta maksettavat korvaukset eivät saa olla ylikompensoivia. Korvauksen taso ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen SGEI-palvelun täyttämiseksi aiheutuvien kustannusten kattamiseksi, kun otetaan huomioon toiminnasta saatavat tulot sekä kyseisen veloitteen täyttämiseksi saatava kohtuullinen tuotto. Palvelu voidaan määritellä SGEI-palveluksi lähtökohtaisesti vain silloin, jos markkinat eivät pysty riittävän hyvin tarjoamaan kansalaisten jokapäiväisiin tarpeisiin liittyviä tai muuten yhteiskunnallisesti merkittäviä palveluita. SGEI-palveluiden tuottamiseksi voidaan antaa myös sellaisia erityis- ja yksinoikeuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia SGEI-palveluiden tuottamiseksi. Kaupan kehitykseen ei kuitenkaan saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa.

SEUT 106 (2) artiklalla katsotaan olevan välitön oikeusvaikutus luettuna yhdessä artiklojen 101 ja 102 kanssa. *Asiassa C-260/89, ERT, kohdat 33–34* yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ”perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan (nykyisin 106 artiklan 2 kohta) mukaan yrityksiin, joiden hoidetta-

vaksi on annettu palveluja, joilla on yleistä taloudellista merkitystä, sovelletaan kilpailusääntöjä, siltä osin kuin ne eivät estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Näin ollen kansallisen tuomioistuimen asiana on arvioida tällaisen yrityksen menettelytapojen yhteensopivuutta 86 artiklan (nykyisin 102 artikla) kanssa ja tutkia, ovatko nämä menettelytavat tilanteessa, jossa ne ovat kyseisen määräyksen vastaisia, perusteltavissa yritykselle annetusta erityistehtävästä johtuvilla vaatimuksilla”.

Euroopan unionin tuomioistuin vahvisti 24.7.2003 antamassaan tuomiossa (*asia C-280/00, Altmark Trans, 88–93 kohdat*) seuraavat neljä kumulatiivista kriteeriä, joiden täytyessä yritykselle maksettava korvaus SGEI-palvelun tuottamisesta ei ole lainkaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea:

1) Julkisen palvelun velvoite; palveluntuottajan tehtäväksi on tosiasiallisesti annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi.

2) Ennalta määrätty korvaus; perusteet, joiden mukaan korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi.

3) Ylikompensaatiokiello; korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa kustannuksista, joita julkisen palvelun veloitteiden täyttäminen edellyttää. Korvausta laskettaessa on otettava huomioon palvelusta saatavat tulot ja kyseisten veloitteiden täyttämiseksi saatava kohtuullinen tuotto.

4) Palveluntuottajan valintamenettely; palveluntuottaja on valittava julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä, jossa voidaan valita se palveluntuottaja, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimminkin kustannuksin tai vertailusta hyvin johdetun ja vastaavankaltaisia palveluja tuottamaan kykenevälle keskivertoyritykseen (ns. tehokkuudesta).

Komissio hyväksyi keväällä 2012 uuden SGEIä koskevan EU:n valtioneuvoston sääntelyn, johon kuuluvat

1) yleinen SGEI tiedonanto (2012/C 8/02, EUVL C8/2012),

2) komission SGEI-päätös (2012/21/ EU, EUVL L7/2012),

3) komission SGEI- puitteet (2012/C8/03, EUVL C 8/2012) ja

4) SGEI-de minimis-tukea koskeva asetus (360/2012, EUVL L114/2012).

EU:n valtiontukisääntöjä ja kilpailuneutraliteettia koskevat kantelut

Komissiossa on tällä hetkellä vireillä noin 10 Suomea koskevaa kantelua, jotka liittyvät kilpailuneutraliteetin puutteisiin julkisen ja yksityisen sektorin elinkeinotoiminnan välillä. Valtiosektorilla esimerkiksi Terveyden ja hyvinvointilaitoksen (THL) laboratorio- palveluja koskevassa asiassa kantelija katsoo THL:n markkinoilla tapahtuvaan toimintaan saadun veroedun sekä konkurssisuojan vääristävän kilpailua. Suomen metsäkeskusten ja Metsätalouden kehittämiskeskusten erityis- asemasta ja niiden budjetin kautta saamasta valtiontuesta on kanneltu komissiolle vuonna 2009. Kantelun perusteena on myös, metsänhoitoyhdistysten saamat veronluonteiset metsänhoitomaksut. Lisäksi metsänhoitoyhdistyksen jäsenyys on kantelun mukaan metsänomistajalle käytännössä pakollista, mikä tuo metsänhoitoyhdistykselle kilpailuedun mm. puukaupassa sekä metsänhoitotöiden suunnittelussa ja toteutuksessa. Lakisääteisen asemansa turvin organisaatiot saavat kantelija mukaan käyttöönsä asiakas- ja yhteystietoja sekä markkina-analyysijä, joita yksityiset toimijat eivät saa.

Helsingin kaupungin Palmia-liikelaitoksen toiminnasta tehty kantelu perustuu siihen, että Palmian harjoittaessa liiketoimintaa se saisi hyväkseen rajoittamattoman valtiontukauksen konkurssisuojan muodossa sekä verolainsäädäntöön perustuvia etuja. Koska Palmian saamat edut perustuvat Suomen lainsäädäntöön, jota sovelletaan samalla tavalla kaikkiin kunnallisiin liikelaitoksiin komissio on katsonut, että kyseessä on tukiohjelma eikä vain yksittäinen Palmiaa koskeva toimenpide. Tällä perusteella komissio on laajentanut tarkastelun koskemaan kaikkia kunnallisia liikelaitoksia. Komissio on kehottanut Suomea muuttamaan kunnallisten liikelaitosten nykyistä tilannetta ensinnäkin siten, että kilpailuilla markkinoilla toimiville kunnallisille liikelaitoksille ei enää pitäisi myöntää rajoittamatonta takausta ja veroetuuksia,

vaan niillä olisi oltava yhtäläiset toimintaolosuhteet yksityisten toimijoiden kanssa. Tällainen tilanne voitaisiin saavuttaa muutamalla ne tavanomaisiksi yrityksiksi. Toiseksi komissio on todennut, että lakisääteisiä takauksia ja veroetuksia koskeva etuoikeutettu asema voitaisiin säilyttää vain sellaisten yksiköiden osalta, jotka ovat mukana kunnan sisäisissä toimissa eivätkä harjoita taloudellista toimintaa.

Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö

Kilpailuneutraliteetilla on liittymä myös viranomaisten omistamien yksiköiden erityis- asemaan hankintayksikkönä. Kunnan ja kuntayhtymän velvollisuudesta kilpailuttaa hankintoja säädetään julkisista hankinnoista annetussa laissa (348/2007) ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetussa laissa (349/2007, erityisalojen hankintalaki). Lait perustuvat EU:n hankintadirektiiveihin ja oikeuskäytäntöön.

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan hankintalain mukaan sellaisia tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta. Hankintoja koskevien säännösten pääperiaatteena on hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu menettelyn kaikissa vaiheissa.

Hankintalain kilpailuttamisvelvoite ei koske viranomaisen omana työnä toteuttamaa palvelua. Siltä osin kuin liikelaitos tai markkinaehtoista toimintaa harjoittava yksikkö toimii osana kuntaa tai kuntayhtymää kyseisellä kunnalla tai kuntayhtymällä ei ole velvollisuutta kilpailuttaa hankintaa liikelaitokselta.

Hankintalaissa säädetään myös eräistä poikkeuksista kilpailuttamisvelvoitteesta. Erityisesti kilpailuneutraliteetin kannalta tärkeä on sidosyksikköhankintamahdollisuus (in house – hankinta), josta säädetään hankintalain 10 §:ssä ja erityisalojen hankintalain 19 §:ssä. Sidosyksikkö- tai sidosyrityshankintamääritelmän mukaan hankintalakia ei

sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksikköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksikköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.

Hankintalain sidosyksikköhankintasäännös perustuu pitkälti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Oikeuskäytännössä on linjattu muun muassa ulkopuolisen myynnin osuutta ilman, että yksikkö menettää sidosyksikköhankinta-asemansa. Oikeuskäytännössä on katsottu, että sidosyksikkö voi harjoittaa noin 10 prosenttia toiminnastaan ulkopuolisten tilaajien kanssa ilman, että omistajan tarvitsee kilpailuttaa kyseiseltä yksiköltä tekemänsä hankinnat. Prosenttimäärän lisäksi Euroopan unionin tuomioistuin on päätöksissään arvioinut myös toiminnan markkinavaikutuksia.

Komissio käynnisti vuonna 2011 hankintadirektiivejä koskevan uudistustyön. Uudet direktiivit hyväksytään todennäköisesti vuoden 2013 aikana.

2.5 Valtion ja kuntien maksullista toimintaa sekä hinnoittelua koskeva sääntely

Perustuslain 81 §:n mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Valtion virastojen ja laitosten maksullista toimintaa sääntelevä yleislaki on valtion maksuperustelaki (150/1992), jonka lisäksi maksullista toimintaa sääntelevät useat erityislait. Viranomaisen maksulliseen suoritustuotantoon sovelletaan maksuperustelakia, jos suoritteiden maksullisuudesta ei ole muussa laissa tai laissa olevan valtuutuksen nojalla annettu maksuperustelaista poikkeavia säännöksiä. Laki ei koske valtion liikelaitoksia eikä valtion virastoja ja laitoksia, joiden maksullinen toiminta on ennen lain voimaantuloa (1.6.1994) säädetty järjestettäväksi liikeperiaatteiden mukaisesti.

Maksuperustelaki jakaa suoritteet julkisoikeudellisiin suoritteisiin ja muihin suoritteisiin eli niin sanottuihin markkinasuoritteisiin. Asianomainen ministeriö päättää maksuperustelain nojalla antamassaan maksuasetuksessa, miten kirjanpitoyksikön suoritteet ja kautuvat julkisoikeudellisiin suoritteisiin ja muihin suoritteisiin.

Julkisoikeudellisella suoritteella tarkoitetaan suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen valtion viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus (3 §). Tällaisessa valtion yksinoikeudeksi säädettyssä suoritetuotannossa on kyse julkisen vallan käyttämisestä.

Muiden suoritteiden eli markkinasuoritteiden hinnoista päätetään liiketaloudellisin perustein. Markkinasuoritteita ovat esimerkiksi erilaiset julkaisut ja tilaustutkimukset, toimittajien ja kaluston vuokraus sekä koulutus- ja asiantuntijapalvelut. Maksuperustelakia koskevan hallituksen esityksen (HE 176/1991 vp) mukaan liiketaloudelliset perusteet tarkoittavat sitä, että toiminnan tuotoilla kateetaan vähintään toiminnan kustannukset sekä toimintaan oman pääoman ehdoin sijoitetulle pääomalle asetettu tuottovaatimus. Maksuperustelain muutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 203/1998 vp) mukaan markkinasuoritteiden hinnoittelulla on mahdollistettu voiton tavoittelu viranomaisten suoritetuotannossa. Markkinasuoritteita vastaavia tavaroita tai palveluja saattavat tuottaa myös kilpailijat, mutta käytännössä suuri osa liiketaloudellisesti hinnoiteltavista tuotteista on sellaisia, ettei niille löydy vastinetta markkinoilta. Koska viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus tällaisten monopolisuoritteiden tuottamiseen, kilpailun tasapuolisuuden vaatimus ei edellytä suoritteiden liiketaloudellista hinnoittelua. Tämän vuoksi maksuperustelain 7 §:ää muutettiin vuonna 1999 siten, että markkinasuoritteesta perittävä hinta voidaan määrätä omakustannusarvon perusteella, jos viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus suoritteiden tuottamiseen. Lisäksi valtion talousarviossa voidaan osoittaa määräraha liiketaloudellisesti hinnoiteltavien markkinasuoritteiden hintojen alentamiseksi (maksuperustelain 7 §), mistä esimerkkinä säännöstä koskevissa perusteluissa (HE 176/1991 vp) mainitaan riskitutkimusten hintojen tukeminen.

Valtiokonttorin valtion maksullista toimintaa vuotta 2010 koskevan selvityksen mukaan julkisoikeudellisten suoritteiden tuotot olivat noin 328 miljoonaa euroa, markkina-suoritteiden tuotot noin 491 miljoonaa euroa ja erityislakien nojalla hinnoiteltujen suoritteiden tuotot noin 416 miljoonaa euroa. Suurimpia erityislakien mukaan hinnoiteltuja suoriteryhmiä ovat ulosottomaksut, tuomioistuintulot, oikeusaputoimistojen oikeusapu-palveluista ja yleisen edunvalvonnan palveluista perittävät maksut.

Kuntalaissa ei ole yksityiskohtaisia säännöksiä toiminnan hinnoittelusta. Kuntalain 13 §:ssä säädetään ainoastaan, että valtuuston tulee päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista.

2.6 Toiminnan avoimuutta ja kirjanpidon eriyttämistä koskeva sääntely

Laki eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta sekä muu erityissääntely

Avoimuusdirektiivi (2005/81/EY) sekä siihen tehdyt muutokset (2006/111/EY) on saatettu Suomessa voimaan lailla eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuudesta ja tiedonantovelvollisuudesta (19/2003, muut.1371/2009). Lain tarkoituksena on turvata komission ja kansallisten viranomaisten mahdollisuudet valvoa unionin kilpailu- ja valtiontukisääntöjen noudattamista siten kuin siitä säädetään jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta annettussa avoimuusdirektiivissä. Laki sisältää yleiset puitteet Suomen valtion velvollisuudesta täyttää julkisyhteisöjen ja julkisten yritysten sekä julkisia palvelutehtäviä hoitavien yritysten välisiä taloudellisia suhteita koskeva avoimuus- ja tiedonantovaatimus. Laissa säädetään suomalaisten julkisyhteisöjen ja eräiden yritysten välisiä taloudellisia suhteita koskevasta avoimuudesta, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottavien yritysten erilliskirjanpitovelvollisuudesta se-

kä valtion tiedonantovelvollisuudesta komissiolle.

Ensinnäkin avoimuuslaki koskee yrityksiä, joille on myönnetty yksin- tai erityisoikeuksia ja jotka toimivat tämän lisäksi myös muilla markkinoilla kuin mille yksin- tai erityisoikeus on myönnetty. Toiseksi erilliskirjanpitovelvollisuus koskee yrityksiä, joille on annettu tehtäväksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen eli SGEI-palvelujen tuottaminen ja jotka saavat sitä varten jossain muodossa julkista rahoitusta tai joilla on myös muita toimintoja kuin SGEI-palveluiden tuottaminen. Yritykset, joiden liikevaihto on alle 40 miljoonaa euroa voivat kirjanpidon eriyttämisen sijasta tehdä eriyttämislaskelman. Avoimuuslakia ei sovelleta yrityksiin, joille SGEI palvelu velvoitteen suorittamiseksi on myönnetty de minimis-tukea tai joille julkisen palvelun velvoite on annettu avointa ja syrjimätöntä menettelyä käyttäen esimerkiksi julkisia hankintoja koskevia menettelyjä noudattaen.

Erilliskirjanpitovelvollisuus sekä avoimuuslain 6 a §:ssä tarkoitetun eriyttämislaskelman laatimisvelvollisuus luovat mahdollisuuden valvoa, ettei julkisen rahoituksen määrä ylitä sitä, mikä on tarpeen suhteessa velvoitteen toteuttamiseen tai sen nettokustannuksiin (ns. ylikompensaatiokiello). Ylisuuret korvaukset ovat lähtökohtaisesti kiellettyä valtiontukea, joka on useimmissa tapauksissa perittävä takaisin. Erilliskirjanpitovelvollisuus antaa myös mahdollisuuden valvoa ristiinsubventiota palveluntuottajan muun taloudellisen toiminnan hyväksi.

Avoimuuslain lisäksi myös muutamissa erityislaeissa säädetään toiminnan eriyttämisestä. Tällaisia lakeja ovat sähkömarkkinalaki (386/1995), maakaasumarkkinalaki (508/2000) ja vesihuoltolaki (119/2001). Sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain mukaan sähkö- tai maakaasuliiketoimintaa harjoittava kunnallinen liikelaitos tulee eriyttää kirjanpidollisesti kunnasta ja sille tulee laatia tilikausittain osakeyhtiön tilinpäätöksen kanssa vertailukelpoinen tuloslaskelma ja tase. Vesihuoltolain 20 §:n mukaan kunnallisen vesihuoltolaitoksen kirjanpito tulee eriyttää kunnan kirjanpidossa ja laitoksen on laadittava tilikausittain erillinen tilinpäätös. Kunnat ovat toteuttaneet vesihuoltolain edel-

lyttämän eriyttämisvaatimuksen perustamalla joko kirjanpidollisesti tai laskennallisesti eriytetyn liikelaitoksen.

Toimintojen eriyttäminen kunnissa ja valtion liikelaitoksissa

Kuntalain 87 h §:n mukaan kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen kirjanpito on eriytettävä kunnan tai kuntayhtymän kirjanpidossa. Laissa ei ole säännöksiä liikelaitoksen taloudellisen liiketoiminnan ja eitaloudellisen toiminnan eriyttämisestä. Kunnat ovat virasto- ja liikelaitosmuodon lisäksi organisoineet liiketoimintaa myös siten, että liiketoiminta pyritään eriyttämään kunnan muusta toiminnasta. Suomen Kuntaliiton suosituksessa (Kunnallisen liiketoiminnan eriyttäminen, 2001) on esitetty kirjanpitolautakunnan kuntajaoston esittämän kunnan liikelaitosmallin lisäksi kaksi muuta eriyttämismuotoa eli toimiminen muuna taseyksikkönä ja laskennallisesti eriytettyinä.

Valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) 12 §:ssä todetaan, että liikelaitos on kirjanpitovelvollinen. Liikelaitoksen kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan, mitä kirjanpitolaissa ja osakeyhtiölaissa säädetään osakeyhtiön kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä. Laissa ei ole säännöksiä markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan eriyttämisvelvollisuudesta liikelaitoksen muusta toiminnasta.

2.7 Kilpailuneutraliteetin toteutumista koskevat suositukset

Kuntien toiminnan kilpailuneutraliteetin toteutumista on pyritty ohjaamaan myös Suomen Kuntaliiton, Kilpailuviraston, Suomen Yrittäjät ry:n sekä eri substanssiviranomaisten kanssa yhteistyössä tehdyillä suosituksilla. Vuonna 2008 annetun kuntien liikelaitoksia koskevan suosituksen tavoitteena on ollut luoda arviointikriteereitä, joiden avulla kunnat ovat voineet itse arvioida liikelaitostensa toimintaa kilpailuneutraliteetin näkökulmasta sekä liikelaitosten toiminnan suuntaamista. Suosituksen mukaan kilpailluilla markkinoilla tapahtuva toiminta on yhtiötettävä. Yhtiöittämistä olisi myös harkittava tilanteissa,

joissa liikelaitos toimii markkinoilla ilman lainsäädännöllistä tai muita perusteita. Tilapäinen ylikapasiteetin myynti markkinoille olisi suosituksen mukaan mahdollista, jos palvelut hinnoitellaan vallitsevan kilpailutilanteen mukaisesti.

Liikuntapalveluiden järjestämisessä koskevan suosituksen (Kilpailuvirasto 981/71/2005) tarkoituksena on ollut tuoda esiin liikuntapalveluiden tarjontaan liittyviä toimivan ja tasapuolisen kilpailun edellytyksiä lisääviä käytäntöjä ja siten ehkäistä kilpailuneutraliteettiongelmia. Suosituksen mukaan kunnan tulisi mahdollisimman selkeästi määritellä itse tuottamansa liikuntalain 2 §:ssä tarkoitetut palvelut ja saattaa nämä alan toimijoiden tietoon. Kunnan ja yksityisen sektorin aikoessa laajentaa tai parantaa kuntalaisten liikuntamahdollisuuksia tulisi mahdollisen lisäkapasiteetin tarvetta selvittää esimerkiksi erillisen liikuntapaikkakartoituksen avulla. Jos kunta tuottaa kunnan velvollisuuksien ulkopuolelle kuuluvia liikuntapalveluja tai palveluita, joita myös yksityiset toimijat tarjoavat, hinnoittelun tulisi olla läpinäkyvää ja hintojen tulisi kattaa toiminnan harjoittamisesta aiheutuvat kustannukset.

Oppilas- ja opiskelijatöiden ja koulutuslaitosten tuottamien muiden hyödykkeiden hinnoittelua koskevan vuonna 2011 tarkistetun suosituksen tavoitteena on turvata oppilas- ja opiskelijatöiden ja muiden koulutuslaitosten tuottamien hyödykkeiden markkinaehtoinen hinnoittelu. Hinnoittelussa voidaan suosituksen mukaan kuitenkin ottaa huomioon oppilas- ja opiskelijatöiden luonne, usein alempi laatutaso, pidemmät toimitusajat ja koulutusvaiheesta johtuva työn suorittajien vähäisempi ammattitaito. Muiden hyödykkeiden hinnoittelun tulisi perustua liiketaloudellisesti kannattavaan hinnoitteluun.

2.8 Kansainvälinen vertailu

Ruotsi

Ruotsin kilpailulain kilpailunrajoituksia koskevat säännökset soveltuvat sekä yksityisiin yrityksiin että taloudellista toimintaa harjoittaviin julkisiin toimijoihin. Kilpailulaissa säädetään myös julkisyhteisöjen toiminnan

valvonnasta ja kilpailuneutraliteetin turvaamisesta. Kilpailuneutraliteetin valvonta kuuluu Ruotsin kilpailuviranomaiselle, Konkurrenssverketille. Konkurrenssverketin tehtäviin kuuluu kilpailulain lisäksi myös julkisia hankintoja koskevan lain ja niin sanotun avoimuuslain valvonta. Konkurrenssverket ei sen sijaan valvo yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen (SGEI-palvelujen) täytäntöönpanoa. Vireillä olevan lakiehdotuksen mukaan Konkurrenssverket voisi jatkossa myös riitauttaa laittomat valtiontuet oikeudessa.

Vuoden 2010 alusta voimaan tulleen kilpailulain muutoksen mukaan Tukholman käräjäoikeus voi Konkurrenssverketin kanteesta kieltää valtiota, kuntaa tai maakäräjiä soveltamasta taloudellisessa toiminnassaan sellaista *menettelyä*, joka vääristäisi tehokasta kilpailua tai estäisi tehokkaan kilpailun syntymistä. Kieltoa ei voida määrätä, jos menettely on perusteltua yleisen edun kannalta. Lisäksi kuntaa tai maakäräjiä voidaan kieltää harjoittamasta taloudellista toimintaa, jos toiminta itsessään vääristäisi tehokasta kilpailua tai estäisi tehokkaan kilpailun syntymistä. Valtiota ei voida kieltää harjoittamasta taloudellista toimintaa, vaikka tietty *menettely* voidaankin kieltää. Kuntien ja maakäräjien toimintaa ei voida kuitenkaan kieltää, jos se on lainmukaista. Kunnille lainmukaisesta toiminnasta säädetään kunnallislaissa ja erityislaeissa. Toissijainen oikeus hakea kieltoa käräjäoikeudelta on yrityksellä, johon toiminta vaikuttaa.

Arvioitaessa, onko julkisen toimijan menettely puolustettavissa yleisen edun perusteella, otetaan huomioon laissa määritellyn julkisen sektorin toiminnan lisäksi myös muu yleiseen etuun tähtäävä toiminta. Tavoitteen ja kilpailuvääristymän välistä suhdetta on tällöin punnittava tapauskohtaisesti. Lisäksi on arvioitava, voidaanko tavoitteet saavuttaa kilpailuneutraalimmalla tavalla. Julkiselle toimijalle asetettu kieltö ei saa olla myöskään suhteellisuusperiaatteen vastainen.

Kuntaa ei voida kuitenkaan kieltää harjoittamasta toimintaa, joka on perusteltua yleisen edun vuoksi. Tällä tarkoitetaan paitsi laissa määriteltyä julkisen sektorin toimintaa, myös muuta yleiseen etuun tähtäävää toimintaa. Julkiselle toimijalle asetettu kieltö ei saa olla

myöskään suhteellisuusperiaatteen vastainen. Kiellon tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Menettelystä ei aiheudu takautuvasti sanktioita, eikä laissa ole säädöstä vahingonkorvausvelvollisuudesta. Ruotsin lainsäädännössä ei säännellä kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettavan tehtävän organisaatiota-kenetta.

Konkurrenssverket on saanut kilpailulain muutoksen jälkeen useita toimenpidepyyntöjä julkisen tahon toiminnasta. Useimmiten valitus on koskenut kustannukset alittavaa myyntihintaa. Lisäksi toimenpidepyyntöjä ovat aiheuttaneet julkisyhteisön kieltäytymisen myydä toiminnan harjoittamiseksi välttämätöntä hyödykettä, liiketoiminnan ja viranomaistoiminnan yhdistyminen samassa yksikössä, julkisen toimijan ylikapasiteetin myynti ja julkisen toimijan saama tuki taloudellista toimintaa varten. Konkurrenssverket sai vuonna 2010 43 toimenpidepyyntöä ja vuonna 2011 18 toimenpidepyyntöä.

Konkurrenssverket on vienyt viisi kieltöesitystä tuomioistuinkäsittelyyn kilpailuneutraliteettia koskevan valvontasäännöksen perusteella. Kieltoesitykset ovat koskeneet maarakennusurakointia, laajakaistapalveluja ja tilausliikennettä, jota kunnat olivat harjoittaneet toisten kuntien alueella, tapausta, jossa kunta oli estänyt yksityisen pelastuspalveluyrityksen pääsyn kunnan harjoittelualueelle sekä kunnan kuntosalitoimintaan myöntämää tukea.

Tanska

Tanskassa taloudellista toimintaa voivat harjoittaa sekä valtio että kunnat. Tanskan kilpailulaki soveltuu sekä yksityisten yritysten että julkisten tahojen harjoittamaan taloudelliseen toimintaan. Julkisen tahon taloudelliseksi toiminnaksi katsotaan valtion- ja paikallishallinnon harjoittama taloudellinen toiminta, joka kattaa hyödykkeiden kysynnän ja tarjonnan edellyttäen, että toiminnalla on myös merkitystä kilpailuolosuhteille. Tanskassa ei ole erityistä valvontamekanismia julkisyhteisön taloudellisen toiminnan kilpailuneutraliteetin valvontaan.

Tanskassa kilpailunrajoituksia ja julkisia hankintoja valvoo kilpailu- ja kuluttajaviras-

to, Konkurrence- og forbrugerstyrelsen. Virasto soveltaa kilpailulakia yksityisten yritysten ja julkisten tahojen taloudelliseen toimintaan sekä SGEI -palveluihin. Virastolla on myös valtioneuvostoon ja energiamaarkkinoitten sääntelyyn liittyviä tehtäviä.

Kilpailulain kilpailunrajoituksia koskevat säännökset eivät kuitenkaan sovellu julkisten tahojen toimintaan, jos kilpailua rajoittava menettely on suora tai välttämätön seuraus muussa laissa määrätyn tehtävän suorittamisesta. Kilpailulaki ei sovellu myöskään julkisyhteisön omaan käyttöön tuottamiin tavaroihin ja palveluihin (in-house -tuotanto). Sitä ei sovelleta myöskään viranomaisten täytäntöönpanovaltaan, joka liittyy säädöksissä määrättyihin kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Näissä tapauksissa Kilpailuneuvosto (Konkurrencerådet), voi esitellä asianomaiselle ministerille näkemyksensä kilpailulle vahingollisista vaikutuksista ja tehdä suosituksia alan kilpailun edistämiseksi. Ministerin on vastattava näkemykseen neljän kuukauden kuluessa.

Tärkeät kilpailunrajoituksia koskevat päätökset tekee Kilpailuneuvosto, jonka sihteeristönä virasto toimii. Kilpailuneuvosto koostuu puheenjohtajasta ja 17 jäsenestä, jotka elinkeinoministeriö nimeää. Päivittäistä kilpailuvalvontaa hoitaa Kilpailuneuvoston puolesta virasto, joka muun muassa esittelee tapaukset Kilpailuneuvostolle. Valtiontukien osalta Kilpailuneuvosto voi määrätä tukien maksamisen lopettamisesta tai takaisinperinnästä, jos tuki ei ole lainmukainen ja se väärin kilpailua.

Norja

Norjassa sekä valtio että kunnat voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Näiden taloudelliseen toimintaan sovelletaan samoja kilpailulain sääntöjä kuin yksityisiin yrityksiin.

Norjan kilpailuviranomainen Konkurransetilsynet voi kiinnittää huomiota julkisyhteisön toiminnasta aiheutuviin kilpailua rajoittaviin vaikutuksiin. Lisäksi kilpailuviranomainen voi tehdä aloitteita kilpailun edistämiseksi ja uusien kilpailijoiden markkinoille pääsyn helpottamiseksi. Kun kilpailuviranomainen tekee aloitteen, julkisella toimi-

jalla on velvollisuus vastata viranomaiselle määräajassa ja selittää miten kilpailunäkökohdat tullaan huomioimaan. Kilpailuviranomaisella ei ole kuitenkaan mahdollisuutta kumota tai estää kilpailua rajoittavaa lainsäädäntöä. Käytännössä kilpailuviranomainen kiinnittää huomiota ja tarvittaessa ehdottaa muutoksia säädöksiin tai menettelytapoihin, joilla on kilpailua rajoittavia vaikutuksia ja toimii neuvonantajana uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa.

Norjassa on keskusteltu siitä, olisiko tarvetta antaa kilpailuviranomaiselle lainsäädännössä mahdollisuus valvoa julkisten toimijoiden taloudellista toimintaa ja tarvittaessa puuttua siihen. Asiaa on käsitelty muun muassa kahdessa selvityksessä vuosina 2005 ja 2012. Tehtyjen selvitysten jälkeen kilpailuviranomainen on kuitenkin päätenyt siihen, ettei se esitä lainsäädäntöön muutoksia julkisten toimijoiden taloudellisen toiminnan osalta.

Saksa

Saksassa kunnat voivat toimia markkinoilla. Saksassa liittotasavalta ja kukin osavaltio hyväksyy erikseen omat lakinsa oman julkisen sektorin liiketoimintansa osalta.

Saksan kilpailuviranomainen Bundeskartellamt soveltaa vain kilpailunrajoituksia koskevaa lakia ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikloja 101 ja 102. Kilpailunrajoituksia koskeva laki soveltuu myös yksityisiin yrityksiin, jotka ovat kokonaan tai osittain julkisessa omistuksessa ja yrityksiin, joiden toimintaa harjoittavat tai joita johtavat julkiset toimijat. Kunnalliset valvontaviranomaiset valvovat kuntien liiketoimintaa, julkisten hankintojen tuomioistuimet julkisia hankintoja ja liittovaltion sekä osavaltioiden tilintarkastustuomioistuimet varojen käyttöä.

Bundeskartellamtilla on toimivalta SGEI -palvelujen suhteen vain, jos julkisen palveluvalvoituksen yritys rikkoo kartellikieltoa tai määräävän markkina-aseman väärinkäytön kieltoa. Muilta osin SGEI-palveluja valvovat kunnalliset valvontaviranomaiset sekä liittovaltion ja osavaltioiden tilintarkastustuomioistuimet.

Alankomaat

Alankomaissa tuli 1.7.2012 voimaan kilpailulain muutos, joka koskee taloudellista toimintaa harjoittavia julkisia toimijoita. Säännöt kattavat paikalliset, alueelliset ja kansalliset viranomaiset. Sääntöjen tarkoituksena on estää julkisten toimijoiden epäreilut kilpailuedut suhteessa yksityisiin kilpailijoihin.

Kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi julkisen toimijan taloudellisen toiminnan hintojen tulee kattaa kaikki hyödykkeen tuottamisesta aiheutuneet kustannukset. Valtio ei myöskään saa suosia valtio-omisteista yritystä kilpailijoiden kustannuksella. Valtio-omisteiseksi yritykseksi katsotaan yritys, jonka strategiasta valtio voi päättää tai jonka päättävien elinten jäsenenemmistön se voi nimittää. Julkiset toimijat voivat käyttää hallussaan olevaa tietoa muiden hyödykkeiden tuottamiseen vain, jos muut yritykset voivat käyttää tietoa samoilla ehdoilla. Kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi julkisen toimijan työntekijät eivät voi toimia kaksoisroolissa ja tehdä sekä samaan hyödykkeeseen liittyviä hallinnollisia tehtäviä (esimerkiksi lupien myöntäminen) että siihen liittyviä toteuttamistehtäviä (esimerkiksi toteuttaa luvan mukaisen tehtävän).

Hollannin kilpailuviranomainen valvoo näiden sääntöjen noudattamista ja se voi määrätä julkisen toimijan maksettavaksi uhkasakon jos sääntöjä ei noudateta. Sääntöjen vastaisesta toiminnasta voi kuka tahansa valittaa joko kyseiselle julkiselle taholle tai kilpailuviranomaiselle. Kilpailuviranomainen voi aloittaa tiedon perusteella asian yksityiskohtaisen tutkinnan. Tutkinnan päätteeksi viranomainen voi antaa määräyksen, jota tehostetaan uhkasakolla.

Kilpailulain 1.7.2012 voimaan tulleet säännöt eivät sovellu SGEI –palveluihin eikä Alankomaiden kilpailuviranomainen valvo SGEI-palvelujen täytäntöönpanoa. Julkinen toimija voi itse tehdä päätöksen palveleeko taloudellinen toiminta yleistä etua. Yksityiset kilpailijat voivat vastustaa tätä päätöstä.

Kilpailulain muutokseen sisältyy kahden vuoden siirtymäaika. Uutta lakia sovelletaan kuitenkin välittömästi jos julkisen toimijan taloudellinen toiminta on alkanut vasta

1.7.2012 tai sen jälkeen. Lakimuutoksen lisäksi on annettu päätös, jossa selvitetään mitkä kustannukset tulee kattaa hintaa laskettaessa ja mitä valtio-omisteisen yrityksen suosimisen kielto tarkoittaa.

Ranska

Ranskassa taloudellista toimintaa voivat harjoittaa suoraan tai välillisesti sekä valtio että kunnat. Julkinen toimija voi harjoittaa taloudellista toimintaa silloin, kun yleinen etu ei toteudu markkinapuuhteen takia. Edellytyksenä on, että toimeksiantoasiakirja, jolla julkinen palvelu on annettu kolmannen tahon hoidettavaksi ei itsessään rajoita kilpailua. Julkisen palvelun toteuttamisesta vastaava henkilö tai toimija ei myöskään saa olla sellaisessa asemassa, että se automaattisesti käyttäisi väärin määräävää markkina-asemaansa. Lisäksi toiminnan tulee liittyä julkisen sektorin jo harjoittamaan yleiseen etuun liittyvään toimintaan, jota taloudellinen toiminta täydentää.

Ranskan oikeuskäytäntö on perustunut seuraavaan kahteen keskeiseen periaatteeseen:

1) toimeksianto, jolla julkiset palvelut on järjestetty tai delegoitu järjestettäväksi, ei saa olla omiaan vääristämään kilpailua,

2) toimijaa, joka on vastuussa julkisten palveluiden tuottamisesta, ei saa asettaa sellaiseen asemaan, joka johtaisi kilpailulain rikkomiseen esimerkiksi johtamalla automaattiseen määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön.

Ranskan korkein hallinto-oikeus, Conseil d'Etat harjoittaa ex ante –valvontaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien (SGEI) -palveluiden osalta (mm. välttämättömyys ja oikeasuhteisuus). Ranskan kilpailuviranomaisella (Autorité de la concurrence) on 106 artiklan osalta aktiivinen, neuvoa-antava rooli. Ex post –valvonnasta vastaavat Ranskan kilpailuviranomainen ja hallinnollinen tuomari. Julkisen sektorin toimintaa markkinoilla valvovat hallinnollinen tuomari ja kilpailuviranomainen. Kilpailulakia sovelletaan palveluiden tuotantoon ja jakeluun liittyvään toimintaan siinäkin tapauksessa, kun julkinen toimija harjoittaa taloudellista toimintaa tai

toiminta on delegoitu yksityiselle toimijalle valtuutusopimuksella.

Ranskan julkisiin ja yksityisiin toimijoihin sovelletaan samalla tavalla kilpailulakia ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Julkisen sektorin toimijoiden hintaruuvit ja saalistushinnoittelu ovat olleet jatkuvasti Ranskan kilpailuviranomaisen tarkastelun kohteena. Tämän lisäksi Ranskassa kilpailulain vastainen käytäntö ilmenee usein tapauksissa, jossa kuluttajia pidetään tietoisesti epätietoisina silloin, kun sama toimija toimii sekä julkisella sektorilla että kilpailulla markkinoilla palveluiden tuottaja. Tällaisia tapauksia on ollut esimerkiksi hautauspalvelu- ja sähkösektorilla. Ranskassa kilpailulakia sovelletaan myös hallinnollisiin säädöksiin. Tämä tapahtuu hallinto-oikeuden ja kilpailuviranomaisen yhteistyöllä, jossa kilpailuviranomaisella on neuvonantava ja hallinto-oikeudella valvova rooli.

2.9 Nykytilan arviointi

Komission Destia -päätöksen jälkeen kilpailuneutraliteettiongelmia on lainsäädännössä tarkasteltu tähän mennessä lähinnä valtion liikelaitosten osalta, vaikka ongelmat ovat samalla tavalla mahdollisia valtion virasto- ja laitostoimintojen sekä kunnallisten liikelaitosten ja virastojen kohdalla. Vaikka kunnan toiminta markkinoilla on erityisesti liikelaitosten osalta yleensä pienimuotoista, niin taloudellisesta näkökulmasta arvioiden niiden toimintaan liittyvät ongelmat voivat olla merkittäviä. Tämä johtuu kunnallisten liikelaitosten suuresta lukumäärästä.

Kunnille on lainsäädännössä asetettu velvollisuus tarjota tiettyjä palveluita asukkailleen. Lakisääteisten palveluvelvoitteiden ala on myös jatkuvasti laajentunut. Kunnat ovat tehostaneet omaa toimintaansa esimerkiksi muuttamalla omaa toimintaansa liikelaitokseksi ja yhtiöiksi. Tuotannon tehostamiseksi ja tulorahoituksen hankkimiseksi kunnat ovat laajentaneet toimintaansa, minkä väistämättömänä seurauksena ne ovat tulleet samoille markkinoille yksityisen yritystoiminnan ja kolmannen sektorin toiminnan kanssa. Kun-

tien elinkeinotoiminta eri muodoissaan on laajentunut. Liikelaitosten lukumäärä on kasvanut etenkin 2000-luvulla: Kuntien liikelaitoksia oli vuonna 1997 yhteensä 70, vuonna 2000 yhteensä 84, vuonna 2005 yhteensä 140 sekä vuonna 2010 176.

Julkisten ja yksityisten yksiköiden toimiesä yhä useammin samoilla markkinoilla, kilpailuneutraliteetin varmistaminen muodostuu oleelliseksi tekijäksi yksityisen elinkeinotoiminnan aktiivisuuden ylläpitämisessä ja yhteiskunnan tuotantoresurssien tarkoituksenmukaisessa kohdentamisessa. Syynä tähän on se, että julkisilla elinkeinotoimintaa harjoittavilla yksiköillä on havaittu olevan sellaisia kilpailuetuja, joita muut tahot eivät voi saada. Tällaisia kilpailuneutraliteettiongelmia aiheuttavia keskeisiä tekijöitä voivat olla esimerkiksi rahoituksen saatavuus ja sen ehtojen edullisuus, markkinaehtoisuudesta poikkeava hinnoittelu, edullinen verokohtelu ja konkurssisuoja, liiketoimintariskien vähäisyys, erilaiset yksinoikeudet sekä sellaisten markkinoita koskevien tietojen hallinta, jotka eivät ole muiden toimijoiden käytössä.

Markkinoilla yksityisten yritysten kanssa kilpailutilanteessa toimivien kuntien liikelaitosten voidaan katsoa komission Destia -päätöksessä (C-7/2006) tarkoitettulla tavalla saavan hyötyä toimintamuodostaan niille lainsäädännössä suojattujen etujen johdosta. Tämä saattaa vaarantaa elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetin. Esimerkiksi kunnan osana toimiva kunnallinen liikelaitos ei ole itsenäinen oikeushenkilö, vaan se on osa kuntaa, jota ei konkurssilainsäädännön mukaan voida asettaa konkurssiin. Liikelaitosmuotoiseen toimintaan ei siis liity konkurssiriskiä, joka pakottaisi arvioimaan investointien riskejä tavalla, joka on luonteenomaista yrityksille. Konkurssiriskin puuttuminen takaa myös edun rahoitusmarkkinoilla suhteessa yksityisiin yrityksiin, koska konkurssiriski kasvattaa vieraan pääoman kustannusta nostaan samalla liiketoiminnan kannattavuusvaatimuksia. Lisäksi liikelaitokset ovat edullisimmassa asemassa verotuksellisista syistä. Markkinoilla toimivan kunnallisen liikelaitoksen yhtiöittäminen poistaisi nämä edut.

Julkisen sektorin liiketoiminnan harjoittamisen sääntelyä on viime vuosina oleellisesti parannettu kilpailuneutraliteetin varmistami-

seksi. Valtion liikelaitokset on pääsääntöisesti yhtiöitetty tai muutettu niin sanotuiksi in-house toimijoiksi, jotka pääsääntöisesti eivät toimi avoimilla markkinoilla. Valtion liikelaitoslain mukaisesti valtion liikelaitos tuottaa palveluita sidosyksikkötoimijana lähinnä vain valtion virastoille ja laitoksille. Hankintalainsäädännön tarkoittama in-house asema tai liikelaitosten yhtiöittäminen eivät kuitenkaan vielä riitä varmistamaan kilpailuneutraaliteetin toteutumista. Esimerkiksi in-house asemassa tapahtuva hankintalainsäädännön tarkoittama vähäinen myynti (noin 10 % laitoksen liikevaihdosta) saattaa kuitenkin olla merkittävää markkinan kokoon ja toimialan luonteeseen suhteutettuna. Toimintaa on aina arvioitava tapauskohtaisesti. Myöskään valtion liikelaitosten yhtiöittäminen ei varmista kilpailuneutraaliteetin toteutumista esimerkiksi yhtiön hinnoittelussa tai sen omistajalta mahdollisesti saamiin erityisetujen hyödyntämisessä. Toteutetut valtion liikelaitosten yhtiöittämiset eivät myöskään kata kaikkea markkinaehtoista toimintaa. Viranomaiset voivat harjoittaa taloudellista toimintaa myös virastomuodossa.

Kilpailulaki kohdistuu yleisesti elinkeinon harjoittamiseen riippumatta siitä, harjoittaako toimintaa yksityinen yritys, valtio vai kunta. Kilpailulain sisältämät kilpailunrajoituskiekkot soveltuvat kuitenkin huonosti julkisen sektorin elinkeinotoiminnan aiheuttamien kilpailun tasapuolisuudessa esiintyvien puutteiden korjaamiseen. Tähän on syynä se, ettei julkisella toimijalla yleensä ole kilpailulaissa tarkoitettua määräävää markkina-asemaa eikä määräävän markkina-aseman väärinkäytökiellon soveltaminen tästä syystä yleensä tule kysymykseen. Kilpailijoiden ja eri tuotantotai jakeluportaalla toimivien yritysten välisiä niin sanottuja sopimuksellisia kilpailunrajoituksia koskeva kilpailulain 5 § ei pääsääntöisesti sovellu kilpailuneutraaliteetin puutteesta johtuvien kilpailun esteiden, vääristymien tai rajoitusten korjaamiseen, koska näissä asioissa yleensä on kysymys yksipuolisista toimenpiteistä, jollaisiin rajoituksiin voidaan puuttua voimassa olevan kilpailulain mukaan vain määräävän markkina-aseman väärinkäytöissä sääntöjen nojalla.

Avoimuuslaki luo edellytyksiä valvoa valtiontukisääntöjen ja niin sanotun ylikompen-

saatiokiellon noudattamista SGEI- palveluiden osalta ja maksuperustelaki asettaa mittapuun markkinasuoritteiden hinnoittelulle. Säännökset tukevat kilpailuneutraaliteetin tavoitteita, mutta ne eivät aseta kattavaa kilpailuneutraaliteetin varmistamisen velvoitetta toiminnan harjoittajalle eivätkä ne sisällä edellytystä tasapuolisuuden varmistamiseksi.

Unionin valtiontukea koskevat säännökset ovat tärkeä väline vääristymättömän kilpailun turvaamisessa. Normisto ei kuitenkaan varmista kilpailuneutraalisuuden toteutumista kokonaisuutena esimerkiksi siltä osin, kun kysymys on sellaisesta julkisen sektorin harjoittamasta taloudellisesta toiminnasta, johon ei lainkaan liity valtiontukielementtejä.

Tämä esitys liittyy kuntalain muutosesitykseen. Kuntalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuntien ja kuntayhtymien tulee yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettu toiminta valtiovarainministeriössä toimineen kunnat ja kilpailuneutraaliteetti työryhmän esitysten (VM 33/2010) pohjalta. Muutosesityksen taustalla on komissiossa valtiontukiasiana vireillä oleva kantelu kunnan toiminnasta markkinoilla. Kunnan harjoittaessa taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla sen olisi annettava tehtävä yhtiön, muun yhteisön tai säätiön hoitettavaksi (*yhtiöittämisvelvollisuus*). Kunnallisen liiketoiminnan yhtiöittäminen ei kuitenkaan riitä varmistamaan kilpailun neutraalisuuden toteutumista kokonaisuutena. Liiketoiminnan yhtiöittäminen poistaa ainoastaan veroetuuksista ja konkurssisuojasta seuraavia kilpailun vääristymiä. Lakiesityksessä määriteltäisiin esimerkinomaisesti, mitä ei katsottaisi toiminnaksi kilpailutilanteessa markkinoilla. Tällaisia olisivat muun muassa lakisääteiset tehtävät lakisääteisen vastuun rajoissa, lakisääteinen yhteistoiminta, järjestämis- tai toimilupaa edellyttävä koulutus sekä monopolitehtävät. Lisäksi laissa säädetäisiin yhtiöittämisvelvollisuudesta eräitä poikkeuksia kuten vähäinen toiminta markkinoilla sekä kunnan konsernimaiseen toimintaan liittyvät poikkeukset. Kunnan tuottaessa yhtiöittämispoikkeuksissa tarkoitettuja palveluja tai tavaroita kilpailutilanteessa

markkinoilla, kunnan olisi hinnoiteltava toimintansa markkinahintaisesti.

Kunnallisille liikelaitoksille veroetujen ja konkurssisuojan muodossa syntyvää valtiontukea koskevan kantelun käsittelyn yhteydessä komissio on esittänyt Suomen viranomaisille riittävän valvontamekanismin luomista varmistamaan kilpailuneutraliteetin toteutumisen. Valtiovarainministeriö teki toukuussa 2012 työ- ja elinkeinoministeriölle esityksen siitä, että työ- ja elinkeinoministeriö ryhtyisi selvittämään mahdollisuutta säätää kuntalakiuudistuksessa tarkoitetun kilpailuneutraliteetin toteutumista koskeva valvonta Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäväksi.

Nykytilan merkittävänä puutteena on pidettävä, ettei kansallisessa lainsäädännössä ole tällä hetkellä riittävän tehokasta valvontanormistoa, jolla voitaisiin korjata julkisen vallan harjoittaman elinkeinotoiminnan erityiskohtelusta tai sen nauttimista erityiseduista seuraavia puutteita taloudellisen kilpailun edellytysten tasapuolisuuden varmistamiseksi. Kilpailuneutraliteetin parantamiseen tähtäävistä toimenpiteistä huolimatta markkinoilla esiintyy jatkuvasti tilanteita, joissa kilpailuneutraliteetti ei toteudu tai se voidaan asettaa kyseenalaiseksi. Komissiossa on tällä hetkellä vireillä useita Suomea koskevia EU:n valtioneukisääntöihin ja kilpailuneutraliteettiin liittyviä kanteluja julkisen sektorin harjoittaman elinkeinotoiminnan saamista kilpailueduista. Euroopan komissio on edellyttänyt kansallisen lainsäädännön muuttamista siten, että kunnan ja kuntayhtymien harjoittama taloudellinen toiminta erään poikkeuksin yhtiöitettäisiin ja että yhtiöittämisvelvollisuutta koskevissa poikkeustilanteissa myytävien tavaroiden tai palvelujen markkinahintaisuutta valvottaisiin tehokkaasti. Esimerkiksi markkinoilla toimivien kunnallisten liikelaitosten yhtiöittäminen korjaisi kunnallisten liikelaitosten konkurssisuojusta ja veroetuuksista seuraavia kilpailun vääristymiä, mutta suunniteltu uudistus ei riittäisi turvaamaan kilpailuneutraliteettia kokonaisuutena. Tämän vuoksi on perusteltua, että yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetin toteutumista valvottaisiin ja että havaittuihin vääristymiin ja kilpailun esteisiin voitaisiin puuttua tehokkaasti.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

Johdanto

Esityksen tavoitteena on lisätä Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaa selvittää ja valvoa kilpailuneutraliteetin toteutumista yksityisen ja julkisen taloudellisen toiminnan välillä sekä ryhtyä toimenpiteisiin kilpailun tasapuolisuutta vaarantavan menettelyn tai rakenteen poistamiseksi. Esityksen tavoitteena on luoda Euroopan komission edellyttämä kansallinen valvontamekanismi, jonka avulla erityisesti hinnoittelun markkinaperusteisuuden toteutumista voitaisiin valvoa kuntien ja kuntayhtymien taloudellisen toiminnan yhtiöittämisvelvollisuutta koskevien poikkeusten osalta. Kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta koskeva sääntely turvaa omalta osaltaan kilpailuneutraliteetin toteutumista. Kilpailu- ja kuluttajaviraston keskeinen tehtävä olisi valvoa yhtiöittämisvelvoitteen noudattamista siltä osin kuin julkisen sektorin taloudellinen toiminta muussa kuin yhtiömuodossa vaarantaisi kilpailun neutraalisuutta tässä esityksessä tarkoitetulla tavalla sekä markkinaehtoisen hinnoittelun toteutumista yhtiöittämisvelvollisuutta koskevissa poikkeustilanteissa. Esityksen tavoite on jatkossa antaa kansalliselle viranomaiselle toimivaltaa asioissa, jotka tähän asti ovat usein johtaneet komissiolle tehtyihin kanteluihin ja näin luoda edellytyksiä tällaisten kilpailuongelmien kansalliseen ratkaisemiseen.

Uudistuksen tavoitteena on turvata kilpailuneutraliteetin toteutumista tilanteessa, jossa julkinen sektori ja yksityiset yritykset ovat tai voivat olla samanaikaisesti läsnä markkinoilla, mutta niitä saatettaisiin kohdella eri tavoin. Kilpailuneutraliteettiin pyrkimisen taustalla on julkisen sektorin perinteisesti harjoittaman tuotannon asteittain tapahtunut avaaminen kilpailulle, palvelutuotannon markkinaehtoistaminen ja markkinoiden ke-

hittyminen sekä kilpailuttamisen edellytysten parantuminen. Näistä tekijöistä on seurannut vaatimuksia sellaisten oikeudenmukaisesti, tasapuolisesti ja puolueettomasti toimivien markkinoiden luomiseksi, jossa julkisen sektorin elinkeinotoiminta ei nauttisi etulyöntiasemasta yksityisen tai kolmannen sektorin toimintaedellytyksiin verrattuna lainsäädännöstä, muusta sääntelystä, omistussuhteista, rahoituksesta tai muista sellaisista institutionaalisisista seikoista johtuen. On kuitenkin huomattava, että esitetyn säännösten soveltamista on rajoitettu niissä tapauksissa, joissa kilpailuneutraliteetin vaje johtuu lainsäädännöstä. Tämä toteutettaisiin jäljempänä selostettavalla tavalla joko niin, ettei säännöstö olisi lainkaan sovellettavissa tai siten, että toiminnan kieltäminen ei tulisi puuttumiskeinona kysymykseen.

Jos julkisen sektorin elinkeinotoiminta nauttisi edellä kuvatuista institutionaalisisista kilpailueduista kanssakilpailijoihinsa nähden, se kykenisi hinnoittelemaan tuotantonsa edullisemmin kuin tehokkaammat tai yhtä tehokkaat yksityisen sektorin toimijat, minkä seurauksena taloudellinen tehokkuus ja yhteiskunnan voimavarojen tarkoituksenmukainen kohdentaminen heikkenisivät. Kilpailuneutraliteettivajeen väistämättömänä seurauksena tehokkaita yrityksiä poistuisi markkinoilta, kannusteet uusien tuotteiden ja tuotantotapojen kehittämiseen laimenisivat ja tuotannon kilpailuttamisen edellytykset kärjisivät taantuvista markkinoista.

Erilaiset tekijät, joiden luonne ja markkinavaikutukset vaihtelevat, voivat aiheuttaa kilpailuneutraliteettiongelmia. Kilpailuneutraliteetin vaarantava etu voi johtua esimerkiksi julkisomistajan tarjoamasta edullisesta rahoituksesta, kaupallisen ja muun toiminnan välisestä ristisubventiosta, julkisen toiminnan tietovarantojen hyödyntämisestä kaupallisessa toiminnassa tai lainsäädännön tuottamista eduista esimerkiksi verotuksessa. Näistä syistä kilpailun neutraalisuutta ei voida tarkoituksenmukaisella tavalla turvata pelkästään sääntelemällä julkisen sektorin elinkeinotoiminnan toimintatapoja. Tällainen sääntely edellyttäisi hyvin yksityiskohtaisia määräyksiä hyväksyttävän ja kielletyn toiminnan rajojen määrittämiseksi ja saattaisi tarpeettomasti jäykistää julkisen sektorin elinkeino-

toimintaa. Sen sijaan yhdessä kilpailuneutraliteetin toteutumista valvovan viranomais-toiminnan kanssa julkisen sektorin taloudellista toimintaa koskeva sääntely, jota edellä on kuvattu ”Nykytila” -jaksossa, muodostaisi toimivan kokonaisuuden kilpailun neutraalisuuden turvaamisessa.

Esitetyn säännösten tavoitteena on kilpailun neutraalisuuden turvaaminen taloudellisessa toiminnassa. Tämä tarkoittaa sitä, että toiminta, joka ei ole luonteeltaan taloudellista jää lain soveltamisalan ulkopuolelle, (ks. esimerkiksi KHO:2002:4). Taloudellisen toiminnan käsite olisi yhdenmukainen unionin oikeuden kanssa ja se vastaisi periaatteiltaan myös voimassa olevan kilpailulain 4 §:n mukaista elinkeinonharjoittajan käsitettä. Oikeuskäytännön mukaan ratkaisevaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseksi on se, tarjotaanko tavaroita tai palveluja markkinaympäristössä. Viimeksi mainitulle on luonteenomaista hintainformaation hyväksikäyttö tuotannossa, markkinapaikka, jossa kysyntä ja tarjonta voivat kohdata sekä toimijoiden mahdollisuus tehdä valintapäätöksiä hintainformaation pohjalta. Valvonta ei koskisi tilanteita, joissa valtio, kunta tai kuntayhtymä toimii julkisen vallan käyttäjänä tai viranomaisen ominaisuudessa.

Esitys koskisi ainoastaan niitä tilanteita, joissa julkisen sektorin elinkeinotoiminta koskee tarjonnan markkinoita, toisin sanoen tavaroiden tai palvelujen myymistä tai vuokraamista. Sen sijaan säännöstö ei koskisi hyödykkeiden hankintaa, koska sitä säännellään hankintalaissa. Esitys koskisi vain julkisen sektorin ja sen määräysvallassa olevien yksiköiden taloudellista toimintaa, eikä säännöstöä sovellettaisi julkisen sektorin yrityksille tai kolmannelle sektorille taloudelliseen toimintaan myöntämiin tukiin tai etuuksiin. Sen sijaan sellaisiin menettelyihin ja toiminnan rakenteisiin, jotka kohdistuisivat julkisen sektorin määräysvallassa oleviin yksiköihin tai kuntayhtiö -konsernissa emoyhtiön ja tytäryhtiön välisiin kilpailuneutraliteettia vaarantaviin menettelyihin, voitaisiin puuttua, jos ne väistämättä johtavat kilpailun vääristymiin markkinoilla. Kyse voisi olla esimerkiksi perusteettomasta yksin- tai erityisoikeuden luovutuksesta taikka tehtävän hoitamisesta maksettavan korvauksen liiallisuu-

desta tehtävän hoitamisesta aiheutuviin kustannuksiin nähden.

Julkisen sektorin elinkeinotoimintaan voi liittyä yhteiskunnallisia tavoitteita, joita ei voida sivuttaa yksin kilpailun tasapuolisuuden vaatimuksen perusteella, ja joista voiton maksimointiin tähtäävän yksityisen elinkeinotoiminnan ei tarvitse huolehtia. Tämän vuoksi on perusteltua, että kilpailuneutraliteetin vajeeseen puuttuessa tulisi ottaa huomioon myös yleisemmät yhteiskunnalliset tavoitteet, joita julkisen sektorin elinkeinotoiminta tarkasteltavana olevassa asiassa on toteuttamassa ja punnita niitä suhteessa kilpailun vääristymisestä aiheutuvaan haittaan. Yleinen yhteiskunnallinen intressi ei kuitenkaan voisi olla kilpailun tasapuolisuutta oleellisella tavalla vaarantavan menettelyn oikeutuksena, jos yhteiskunnallinen etu voidaan saavuttaa myös muilla tai vähemmän kilpailua vääristävillä keinoilla.

Vaihtoehtoisten keinojen arviointia

Periaatteellisen tason vaihtoehtoja taloudellisen kilpailun neutraalisuuden varmistamiseksi ovat ensiksikin ehdotuksen mukaiset toimenpiteet sellaisten tekijöiden korjaamiseksi, jotka vaarantavat julkisen ja yksityisen sektorin välisen kilpailun edellytysten tasapuolisuutta. Toinen periaatteellinen vaihtoehto olisi taloudellisen toiminnan tehtäväkenttien jakaminen yksityisen ja julkisen sektorin kesken määrittelemällä kummallekin sektorille niille kuuluvat tehtävät, jolloin kilpailutilannetta ja sen vääristymistä ei lainkaan syntyisi yksityisen ja julkisen toiminnan välille. Jälkimmäistä vaihtoehtoa voidaan pitää toteuttamiskelvottomana, koska se poistaisi kilpailuelementin yksityisen ja julkisen tuotannon väliltä, antaisi yksityiselle elinkeinotoiminnalle suojatun aseman julkisen sektorin kilpailulta ja vaikuttaisi kielteisesti verkostoitumisen edellytyksiin taloudessa. Näistä syistä esityksessä on päädytty vaihtoehtoon, jossa luotaisiin edellytykset tehokkaille korjaustoimenpiteille, joilla voitaisiin puuttua yksittäisiin kilpailuneutraliteettia vaarantaviin menettelyihin ja toiminnan rakenteisiin.

Kilpailuneutraliteetin turvaaminen voitaisiin harkita toteutettavaksi esimerkiksi kilpailuviranomaisen aloitteilla kilpailuvääristy-

män korjaamiseksi, oikeudella neuvotella asianosaisten kanssa ja antaa suosituksia neutraliteetin parantamiseksi tai siten, että kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi voitaisiin antaa velvoite määrätyn menettelyn lopettamiseksi tai kilpailua vääristävän rakenteen korjaamiseksi. Viimeksi mainitussa tilanteessa kiellon voisi antaa joko viranomaisen itse tai tuomioistuin viranomaisen esityksestä. Kummassakin tapauksessa päätöksestä voitaisiin valittaa. Pelkkä aloitteiden tekeminen ja suositusten antaminen eivät täyttäisi kilpailuneutraliteettiin liittyvien tavoitteiden toteutumista uskottavalla tavalla. Ruotsissa tällaisesta vapaaehtoisuuteen perustuvasta mallista ei ole saatu tyydyttäviä tuloksia ja sovittelusta vastannut viranomaisen, Konkurrensrådet, on lakkautettu vuonna 2003. Kilpailun neutraalisuutta koskevat suositukset eivät ole Suomessakaan osoittautuneet tehokkaiksi eikä niiden avulla olla saatu torjuttua kilpailun tasapuolisuuteen liittyviä ongelmia.

Kilpailuneutraliteetin puutteen kilpailua vääristävät tai rajoittavat vaikutukset saattavat kohdistua voimakkaana markkinoilla jo olevien tai alalle tuloa suunnittelevien kilpailijoiden toimintaedellytyksiin. Tästä syystä valvontamekanismin olisi oltava riittävän nopea, uskottava ja myös tehokkaasti kilpailuneutraliteettia kaventavia toimenpiteitä ennalta estävä. Toimivimmalta näyttäisi vaihtoehto, jossa viranomaisen ensin selvittäisi, joko omasta aloitteestaan tai toimenpidepyynnön perusteella, johtaako julkisen sektorin elinkeinotoiminta kilpailuneutraliteetin vaarantumiseen. Myönteisessä tapauksessa viranomaisen ryhtyisi neuvotteluihin neutraliteettia vaarantavan toiminnan korjaamiseksi. Jos neuvotteluissa ei saavutettaisi tyydyttävää tulosta, viranomaisen voisi vaihtoehtoisesti joko itse kieltää toiminnan tai asettaa toiminnan jatkamiselle ehtoja taikka tehdä tuomioistuimelle esityksen toiminnan kieltämiseksi tai sen aiheuttamien kilpailuvääristymien korjaamiseksi. Esityksessä on päädytty ensin mainittuun vaihtoehtoon, koska se edistäisi vakavasti käytäviä neuvotteluja tilanteen korjaamiseksi ja olisi omiaan nopeuttamaan menettelyä. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa tosiasialliset neuvottelut siirtyisivät helposti tuomioistuinvaiheeseen.

Kilpailuneutraliteetin turvaamisella on ensisijaisesti yhteiskunnallinen tavoite, joka liittyy taloudellisen toimeliaisuuden ja tuottavuuden vahvistamiseen. Tämän ohella lakiesityksellä voitaisiin vastata kansallisella tasolla moniin EU:n asettamiin velvoitteisiin. Säännösten soveltamisessa painottuisivat tulevaisuuteen tähtäävät kilpailuneutraliteetin puutteen korjaustoimenpiteet, eikä säännösten liittyisi kilpailulain kielto­säännöksille luonteenomaista jo tapahtuneen kielletyn toiminnan toteamista ja sanktiointia. Näistä syistä ehdotettuihin säännöksiin ei sisältyisi voimassa olevan kilpailulain 20 §:n kaltaisia erityisiä vahingonkorvausta koskevia määräyksiä. Kilpailun neutraalisuuteen liittyvät mahdolliset vahingonkorvauskysymykset ratkaistaisiin siten vahingonkorvausta koskevien yleisten säännösten mukaisesti. Ehdotettu sääntely ei siis vaikuttaisi voimassaolevaan vahingonkorvaussääntelyyn. Ehdotettu säännöstö ja sen perusteella aloitetut toimenpiteet kilpailuneutraliteettia vaarantavan menettelyn tai rakenteen poistamiseksi eivät myöskään vaikuttaisi kilpailulain kilpailunrajoituskieltojen soveltamisen edellytyksiin.

Ehdotetun sääntelyn perusteella voitaisiin puuttua toiminnan rakenteesta, esimerkiksi virastomuodossa harjoitetusta elinkeinotoiminnasta, seuraavaan kilpailun vääristymiseen sekä yksittäiseen menettelyyn, jonka seurauksena kilpailu on oleellisesti vääristynyt tai saattaa oleellisesti vääristyä. Säännösten soveltamiskynnys voi toisin sanoen ylittyä sekä kilpailua vääristävän rakenteen että kilpailua vääristävien vaikutusten vuoksi. Toiminnan rakenteeseen puuttuminen edellyttäisi kuitenkin aina kilpailun vääristymisen tai sen riskin osoittamista.

Taloudellisen kilpailun ja kilpailuneutraliteetin turvaamisessa ei kuitenkaan voida vaarantaa lainsäädännön asemaa taloudellisen toiminnan ohjaamisessa tai muiden kuin kilpailuun liittyvien tavoitteiden toteuttamisessa. Periaate otettaisiin huomioon esityksessä ensiksikin siten, ettei kilpailua vääristävään menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen voida lainkaan puuttua, jos kilpailun estyminen tai vääristyminen on väistämätön seuraus lainsäädännöstä. Valvonta ei koskisi sellaisia tilanteita, jossa tietyn hyödykkeen tuottaminen on lainsäädännössä määrätty julkisen

sektorin tehtäväksi ilman liikkumavaraa tai harkintavaltaa käytettävien menettelyiden tai rakenteiden osalta, joiden katsottaisiin vaarantavan kilpailuneutraliteettia. Oikeudellisesti kilpailutilanteen olisi oltava mahdollinen, jotta puuttuminen tilanteeseen olisi ehdotetun säännösten mukaan mahdollista. Sen sijaan esimerkiksi lainsäädännöllä luotuihin yksinoikeuksiin ei voitaisi puuttua, koska näissä tilanteissa kilpailu olisi kokonaan tai osittain suljettu pois markkinalta. Ehdotetun säännösten nojalla ei siis voitaisi puuttua väli­littömästi lainsäädännöstä johtuviin kilpailuneutraliteetin puutteisiin tavalla, joka edellyttäisi lainsäädännön sivuuttamista. Sen sijaan kilpailuneutraliteettivalvonta voitaisiin kohdistaa kysymykseen siitä, tulisiko kilpailua vääristävää elinkeinotoimintaa ylipäätään harjoittaa tai voitaisiinko sitä harjoittaa rakenteella tai menettelyin, jotka eivät johtaisi kilpailun neutraalisuuden vaarantumiseen. Valvontaviranomaisen toimivalta ei siten ulotu normien korjaamiseen. Viranomaisen voisi näissä tilanteissa tehdä tarvittaessa aloitteen lainsäädännön muuttamiseksi.

Toiseksi toiminnan harjoittamista ei voitaisi määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos toiminnan harjoittaminen tai suoritteen tuottaminen on lainsäädännössä määrätty julkisyhteisön tai niiden määräysvallassa olevan yksikön tehtäväksi taikka jos tehtävä kuuluu kuntalain 2 §:n mukaisesti kunnan yleiseen tai erityiseen toimialaan. Tällaisen tehtävän hoitamisessa käytettävään menettelyyn (esimerkiksi alihinnoittelu) tai toiminnan rakenteeseen (esimerkiksi liiketoiminta virastomuodossa) voitaisiin kuitenkin puuttua esityksessä tarkoitettulla tavalla esimerkiksi velvoittamalla hinnoittelun korjaamiseen tai toiminnan yhtiöittämiseen.

Esityksen valmisteluvaiheessa on arvioitu tarvetta antaa toissijainen oikeus kieltoesityksen tekemiseen julkisen sektorin elinkeinotoiminnasta mielestään kärsiville kilpaileville yrityksille, jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto päättää olla ryhtymättä asiassa toimenpiteisiin. Lakiehdotuksen tavoitteet ovat kuitenkin ensisijaisesti kilpailupoliittisia ja puuttuminen julkisen sektorin elinkeinotoimintaan edellyttää pääsääntöisesti markkinoiden toiminnan kokonaistarkastelua. Toissijainen oikeus kieltoesityksen tekemiseen saattaisi

myös johtaa lukuisiin puutteellisesti valmisteltuihin kieltoesityksiin markkinaoikeudelle. Näistä syistä oikeutta toissijaisen kieltoesityksen tekemiseen ei pidetä perusteltuna.

Säännösten tarkoituksena ei ole antaa yksityisen sektorin toimijoille yleisesti suojaa julkisen sektorin elinkeinotoiminnan kilpailulta, minkä vuoksi normaalin kilpailuprosessin tuloksena markkinoilta poistuvia yrityksiä ei tulisi suojata kilpailuneutraliteettisäännösten avulla.

Esityksen suhde EU:n valtiontukisääntelyyn sekä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin (SGEI)

Komission valtiontukivalvonta perustuu tukien ennakkohyväksyntään. Jäsenvaltioiden velvollisuutena on ilmoittaa valtiontuen kriteerit täyttävästä toimenpiteestä ennen tuen käyttöönottoa. SEUT 108 (3) artiklan mukaan tukea ei voida myöntää ennen kuin komissio on antanut hyväksyntänsä. Ilmoitusvelvollisuuden vastaisesti myönnetty tuki on laitton ja kansallinen tuomioistuin voi määrätä tuen takaisinperittäväksi, (*C-71/04, C-39/94 ja C-354/90*). Kansallisilla tuomioistuimilla on komission tavoin toimivalta tutkia valtiontuen käsitettä. Jos tuomioistuin on epävarma, se voi pyytää komissiolta lausunnon. Lausunnon pyytäminen ei rajoita tuomioistuimen mahdollisuutta tai velvollisuutta siirtää asia SEUT 267 artiklan perusteella unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ennakkoratkaisua varten. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (*C-119/05, C-199/06, C-17/91, C-354/90*) kansallisilla tuomioistuimilla ei kuitenkaan ole toimivaltaa todeta valtiontuki-toimenpidettä SEUT 107 artiklan mukaiseksi, vaan komissiolla on aina yksinomainen toimivalta arvioida toimenpiteen hyväksyttävyyttä sisämarkkinoilla.

Ennakkoilmoitus- eli notifiointivelvollisuutta ei ole, jos tuki myönnetään yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (800/2008) mukaisena tukena tai ns. yleisenä tai SGEI de minimis-tukena. Yleistä de minimis-tukea (komission asetus 1998/2006) voidaan myöntää yhdelle yritykselle yhteensä enintään 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana. SGEI de minimis -tukea (komission asetus

360/2012) voidaan myöntää yhdelle yritykselle enintään 500 000 euroa kolmen verovuoden aikana. Ennakkoilmoitusvelvollisuuden piiriin eivät kuulu myöskään komission ns. SGEI-päätöksen (2012/21/EU) mukaiset tuet.

Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisilla ei ole nimenomaista valtiontukisääntelyyn liittyvää toimivaltaa. Kansallisilla kilpailuviranomaisilla saattaa kuitenkin olla kansallisen lainsäädännön nojalla tehtäviä valtiontukiasioissa.

Esitys ei siis vaikuttaisi unionin valtiontukisääntöjen tai muiden kilpailusäännösten soveltamiseen, velvollisuuksiin niiden noudattamisessa, eikä komission toimivaltaan niiden valvonnassa. Esitys antaisi kuitenkin kansallisella tasolla mahdollisuuden puuttua moniin kanteluihin johtaneisiin kilpailuneutraliteettiongelmiin. Vaikka Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole EU:n valtiontukisääntelyyn liittyvää toimivaltaa, se voisi kuitenkin puuttua valtion, kunnan tai kuntayhtymän sellaiseen menettelyyn taikka toiminnan rakentamiseen, jossa toimenpide kansallisesti estäisi tai vääristäisi kilpailua tässä lakiesityksessä tarkoitettulla tavalla. Tällöin menettelyyn tai toiminnan rakentamiseen puuttumisen perusteena ei ole EU:n valtiontukisääntelyn noudattamatta jättäminen vaan toimenpiteen kansallinen kilpailua estävä tai vääristävä vaikutus. Valvonnan tavoitteena ei myöskään ole toimia yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden (SGEI) valtiontukisäännösten valvontamekanismina, vaikka SGEI -sääntelyllä onkin selkeä kytkentä kilpailuneutraliteettia koskevaan valvontasäännöstyön ja SGEI -sääntely voi vaikuttaa ehdotetun valvontasäännösten soveltamiseen. Esimerkiksi SGEI -palvelun tuottamiseen mahdollisesti liittyvän yksinoikeuden myöntäminen ja sääntelyn mukaisesti myönnetty valtiontuki ovat poikkeuksia kilpailuneutraliteettia koskevasta yleisperiaatteesta. SGEI -säännösten noudattamisen valvonta ei kuitenkaan sellaisenaan kuulu ehdotetun valvonnan piiriin. Sen sijaan valvonnassa voidaan joutua ottamaan kantaa siihen, ylittävähkö yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun toteuttamisessa käytetyt menettelyt tason, joka palvelun tuottamiseksi tarvitaan. Kysymys olisi punninnasta, jossa

vertailtaisiin kilpailuneutraliteettia vaarantavien vaikutusten laajuutta ja voimakkuutta SGEI -säännöstyön nojautuvan toiminnan tai toimenpiteen tavoitteisiin ja välttämättömyyteen tavoitellun palvelun tuottamisesta.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaan ei näin ollen kuuluisi valtiontukien myöntämisen valvonta eikä esimerkiksi SGEI-palveluiden perustamisen valvominen. Sen sijaan virasto voisi osoittaa lakiesityksessä tarkoitettujen kilpailun estymisen tai vääristymisen ilmenemisen markkinoilla ja vaatia korjaustoimenpiteitä, jollaisena saattaisi tulla kysymykseen esimerkiksi SGEI-palvelusta maksettavan ylikompensaation korjaaminen tai muun taloudellisen edun myöntämisen lopettaminen kunnan tai valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kilpailulakia lisäämällä lakiin uusi 4 a luku. Tilanteessa, jossa kunnan, kuntayhtymän, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön taloudellisessa toiminnassa sovellettaisiin sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka vääristäisi tai olisi omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla tai estäisi tai olisi omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä, Kilpailu- ja kuluttajaviraston olisi ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrittävä poistamaan kilpailuneutraliteettia vaarantava menettely tai toiminnan rakenne. Jos neuvottelut eivät johtaisi tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulisi kieltää toiminta tai asettaa sen jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Jos yhdellä tai useammalla kunnalla olisi vain vähemmistöosuus yhtiössä, eikä kunta, kuntayhtymä tai useat kunnat yhdessä, voisi päättää yhtiön asioista, lakiesitystä ei lainkaan sovellettaisi, koska laki koskisi vain julkisen sektorin omaa tai

sen määräysvallassa olevan yksikön taloudellista toimintaa.

Esitys koskisi vain taloudellista toimintaa. Käsitteen sisältö olisi yhdenmukainen unionin oikeuden sekä voimassa olevan kilpailulain 4 §:n elinkeinonharjoittajan määrittelyn kanssa. Ehdotetun säännöksen kohteena olisi näin ollen toiminta, jota harjoitetaan markkinaympäristössä. Toiminnan markkinaehtoisuus ei välttämättä ole ratkaistavissa jonkin yksittäisen tekijän perusteella. Esimerkiksi julkisen sairaalan toiminta ei ole taloudellista toimintaa pelkästään sillä perusteella, että lähellä sijaitseva yksityinen sairaala olisi halukas ja kykenevä tuottamaan samoja palveluja. Taloudellisen toiminnan luonne ratkaistaan sen mukaan, miten toiminta on säännelty lainsäädännössä ja missä määrin toimintaa harjoitetaan markkinasignaalien ohjaamana.

Ehdotettu valvonta koskisi kaikkia sellaisia julkisen sektorin toiminnan rakenteesta (esimerkiksi elinkeinotoiminta virastomuodossa) tai menettelystä (esimerkiksi alihinnoittelu tai kilpailijoiden poissulkeminen markkinoilta) tarjontamarkkinoilla seuraavia kielteisiä kilpailuvaikutuksia, jotka oleellisesti vaikuttavat markkinamekanismin toimintaan. Kysymys on julkisen sektorin toiminnan aiheuttaman neutraliteettipuutteen tunnistamisesta ja sen selvittämisestä, miten toiminta kanavoituu mahdolliseksi kilpailun esteeksi, rajoittumiseksi tai vääristymiseksi. Siten myöskään pelkkä toiminnan ulkoinen muoto tai tietyn kaltainen menettelytapa ei olisi puuttumisen kohteena, ellei siihen samalla liity kielteisiä kilpailuvaikutuksia.

Säännöstö kohdistuisi valtioon, kuntiin ja kuntayhtymiin, joiden kanssa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulisi neuvotella kilpailuneutraliteettia vaarantavan toiminnan korjaamisesta. Edellytyksenä säännöstyön soveltamiselle olisi, että julkisen sektorin elinkeinotoiminnassa käytetty menettely tai toiminnan rakenne aiheuttaisi tai olisi omiaan aiheuttamaan kielteisiä vaikutuksia kilpailun toimivuudelle. Menettelyllä, erotuksena toiminnan rakenteesta aiheutuville kielteisille kilpailuvaikutuksille, tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimintatapoja, joiden seurauksena kilpailu ei ole tasapuolista julkisen ja yksityisen sektorin elinkeinotoiminnan välillä, kuten kustannuksia vastaamatonta hinnoittelua, asiakkaita

sitovia alennuskäytäntöjä, syrjintää ja muita sellaisia menettelytapoja, jotka vaurioittavat kilpailun toimivuutta ja ovat omiaan sulkemaan markkinoilta vähintään yhtä tehokkaita kilpailijoita. Säännösten tarkoituksena ei ole antaa yksityisen sektorin toimijoille yleisesti suojaa julkisen sektorin elinkeinotoiminnan kilpailulta, minkä vuoksi normaalin kilpailuprosessin tuloksena markkinoilta poistuvia yrityksiä ei tulisi suojata kilpailuneutraliteettisäännösten avulla.

Myös julkisen sektorin toimijan tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön talouden tukeminen sellaisessa laajuudessa, johon tavanomainen sijoittaja ei olisi valmis ryhtymään, voisi olla säännöksessä tarkoitettua kilpailun vääristämistä. Yksityiselle elinkeinonharjoittajalle myönnetty tuki ei sen sijaan kuuluisi säännösten soveltamisalaan, koska siinä ei ole kysymys julkisen sektorin elinkeinotoiminnasta tavaroiden tai palvelujen tarjonnan muodossa.

Joissain elinkeinotoimintana pidettävissä tehtävissä julkisen sektorin toimijalla saattaa olla sellaisia erityisiä velvoitteita, joita sen yksityisillä kilpailijoilla ei ole. Tällaisista erityisvelvoitteista, esimerkiksi päivystysvelvollisuudesta, aiheutuvat kustannukset tulisi ottaa huomioon arvioitaessa julkisen toimijan mahdollisesti aiheuttamia kilpailun vääristymiä siltä osin, kuin ne väistämättä heikentävät julkisen toimijan kilpailukykyä.

Kilpailuneutraliteetin kannalta kielteisillä rakenteilla tarkoitetaan esimerkiksi liikelaitos- tai virastorakenteessa harjoitettua elinkeinotoimintaa, joka juuri rakenteesta johtuvien verotuksellisten etujen ja konkursusuojan vuoksi saattaa vääristää kilpailua yksityisten toimijoiden kanssa. Rakenteellisen kilpailun vääristymän korjauskeinona olisi esimerkiksi toiminnan yhtiöittäminen yhdenmukaisesti kuntalakiin ehdotettujen yhtiöittämisvelvollisuutta koskevien säännösten kanssa. Kilpailulakiin ehdotetun säännösten soveltaminen edellyttäisi kuitenkin, että rakenne vaikuttaa kielteisesti kilpailuun. Näin ollen toiminnan rakenteeseen ei olisi edellytyksiä puuttua, jos sinänsä elinkeinotoimintana pidettävää toimintaa harjoitetaan tilanteessa, jossa markkinoilla ei ole kilpailua eikä kilpailijoiden ilmaantumista voitaisi pitää realistisena olettamana, vaikka toiminnan ra-

kenteesta ja sen tuottamista kilpailueduista luovuttaisiinkin.

Kilpailuneutraliteettia vaarantavalla menettelyllä, esimerkiksi kustannuksia vastaamattomalla alihinnoittelulla, kohtuuttoman korkealla hinnoittelulla, asiakkaita sitovalla alennuskäytännöllä, syrjinnällä tai toimituksista kieltäytymisellä, on usein käsitteellinen liityntä vastaavan kaltaisiin kilpailulain kilpailunrajoituskieppoissa tarkoitettuihin menettelyihin. Kilpailunrajoituksia koskevat oikeusohjeet eivät kuitenkaan muodosta sitovia arviointiperusteita kilpailuneutraliteetin loukkausten arvioinnissa. Siten esimerkiksi toimituksista kieltäytymistä ei arviotaisi määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevien oikeusohjeiden valossa, vaan ratkaisevaa olisi, johtaako kieltäytyminen säännöshetimituksessa tarkoitettuun kilpailun vääristymiseen tai estymiseen. Vastaavasti alihinnoittelun arvioinnissa ei nojaututtaisi niin sanottua saalistushinnoittelua koskeviin kilpailuoikeudellisiin oikeusohjeisiin. Alihinnoitteluun puuttumisessa arvioinnin lähtökohtana pidettäisiin markkinavaikutuksia kilpailun vääristymisen tai estymisen muodossa. Hinnoitteluun liittyviin menettelyihin puuttuessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon myös markkinaperusteisen hinnoittelun käsite siten kuin siitä säädetään (ehdotetun) kuntalain 66 a §:ssä. Tämä tarkoittaisi yhdenmukaisten arviointiperiaatteiden soveltamista hinnoittelua koskevissa asioissa riippumatta siitä, puuttuttaisiinko hinnoitteluun kuntalain (ehdotetun) 66 a §:n vai kilpailuneutraliteetin turvaamista koskevien yleisten säännösten perusteella. Hinnoittelun arviointi nojautuisi näin samanlaisiin perusteisiin sekä kuntien että valtion taloudellisen toiminnan kilpailuneutraliteetin arvioinnissa.

Esityksen valmistelussa on myös harkittu sitä, missä määrin säännösten soveltaminen edellyttäisi syy-yhteyttä julkisen omistuksen ja kilpailun vääristymisen välillä, toisin sanoen olisiko esimerkiksi alihinnoittelun osoitettava olevan seurausta juuri julkisen vallan omistuksesta. Tällaisen syy-/seuraussuhteen osoittaminen pitävästi voisi olla usein erittäin vaikeaa. Tästä syystä, ja koska julkisen sektorin elinkeinotoiminta joka tapauksessa nauttii tietyistä juuri julkisesta omistuksesta johtuvista kilpailueduista, syy-yhteyden

osoittamista ei olisi asetettava säännöksen soveltamisen edellytykseksi, vaan kilpailun vääristymisen tai sen riskin olemassa olon osoittaminen olisi riittävää. Julkisen sektorin taloudelliselle toiminnalle ei kuitenkaan ole perusteltua asettaa tiukempia vaatimuksia kuin yksityisille yrityksille. Siten esimerkiksi kustannukset alittava hinnoittelu saattaa olla toiminnan alkuvaiheessa hyväksyttävää myös kunnan tai valtion taloudellisessa toiminnassa, ja alihinnoittelutilanteen selvittämisessä on kiinnitettävä huomiota uun muassa tarkasteltavana olevien markkinoiden toiminnalle tyypillisiin investointien kuoletusaikoihin.

Kilpailulakiin ehdotetaan otettavaksi oma säännös, joka liittyisi kuntalain muuttamista koskevan hallituksen esityksen 66 a §:n (markkinaperusteinen hinnoittelu) noudattamisen valvontaan. Viimeksi mainitun säännöshehdotuksen mukaan kunnan toimiessa markkinoilla yhtiöittämisvelvollisuudesta säädettyissä poikkeustilanteissa, sen on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti. Valvonnassa markkinaperusteisen hinnoittelun toteutumista arvioitaisiin ehdotetun kuntalain 66 a §:ää koskevien lakiesityksen perusteluiden mukaisesti. Muilta osin kilpailulakiin ei ehdoteta erityisiä valvontasäännöksiä kuntalain yhtiöittämisvelvoitteiden valvontaa varten, koska nyt ehdotettu valvonta riittäisi turvaamaan asianmukaisen kunnallisen liiketoiminnan kilpailuneutraliteetin toteutumisen.

Kilpailuneutraliteettia suojaavan säännöksen tarkoitus on perimmiltään suojata terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun edellytyksiä markkinoilla. Kyse on siten markkinamekanismin ja siihen kytkeytyvien kannustinjärjestelmien toimivuuden turvaamisesta markkinoilla niin, että asiakkaiden ja kuluttajien tarpeita parhaiten tyydyttävät talouden toimijat voivat menestyä ja luottaa menestykseen markkinoilla niin, ettei julkiseen omistukseen kytkeytyvät kilpailuedut muuttaisi keinotekoisesti asiakkaiden ja kuluttajien valintapäätöksiä. Perusteltua ei sen sijaan olisi pyrkiä tyhjentävästi kuvaamaan kielteisesti kilpailuneutraliteettiin vaikuttavia menettelyjä ja rakenteita, koska niiden luonne ja vaikutukset voivat vaihdella markkinatilanteesta ja julkisen sektorin toiminnan volyymin riippuen. Edellä sanottu johtaa myös päätelmään

siitä, että tarkastelun tulisi kohdistua myös tulevaisuudessa ilmenevien kilpailuvaikutusten tarkasteluun, eikä yksin historialliseen tai nykytilanteen arvioihin.

Soveltamisalan poikkeukset

Kilpailuneutraliteettia vaarantaviin tilanteisiin puuttumista rajoitettaisiin siltä osin kuin kyse on lainsäädäntöön perustuvasta menettelystä tai toiminnan rakenteesta. Puuttumistoimivaltaa ei olisi, jos kilpailuneutraliteetin vaje johtuisi väistämättä lainsäädännöstä tai jos merkittävän yleisen edun turvaaminen esitysi kilpailun esteeseen tai vääristymään puuttuttaessa. Lakiin perustuvaa toimintaa ei voitaisi kieltää. Lakiin perustuvalla toiminnalla tarkoitettaisiin myös kuntalain 2 §:n mukaisia kunnan yleiseen tai erityistoimialaan kuuluvia tehtäviä. Toiminnan kieltämisen sijasta menettelyn tai toiminnan rakenteesta aiheutuvien kilpailun esteiden tai vääristymien korjaamiseksi voitaisiin sen sijaan asettaa velvoitteita.

Kiellon, määräyksen tai velvoitteen asettaminen

Kilpailuneutraliteetin puutteen kilpailua vääristävät tai rajoittavat vaikutukset saattavat kohdistua voimakkaana markkinoilla jo olevien tai alalle tuloa suunnittelevien kilpailijoiden toimintaedellytyksiin. Tästä syystä valvontamekanismin olisi oltava riittävän nopea, uskottava ja myös tehokkaasti kilpailuneutraliteettia kaventavia toimenpiteitä ennalta estävä. Tämän vuoksi olisi tarkoituksenmukaista, että valvontaviranomainen voisi itse kieltää menettelyn tai asettaa menettelyn kielteisten vaikutusten korjaamiseksi velvoitteita, jos neuvottelussa asianosaisen kanssa ei saavuteta tulosta. Viranomaisen asettamasta velvoitteesta voitaisiin valittaa markkinaoikeuteen.

Kiellon tai velvoitteen tehostamiseksi voitaisiin asettaa lain 46 §:n perusteella myös uhkasakko. Kilpailu- ja kuluttajaviraston asettamaa kieltoa tai velvoitetta olisi nouda-

tettava muutoksenhausta huolimatta, ellei markkinaoikeus toisin määräisi.

Tietojenantovelvollisuus

Kuntaan, kuntayhtymään, valtioon sekä niiden määräysvallassa oleviin yksiköihin, sovellettaisiin lisäksi mitä kilpailulaissa (948/2011) säädetään elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuudesta. Valvontaviranomainen olisi siten oikeutettu saamaan kunnalta, kuntayhtymältä ja valtiolta tietoja ja asiakirjoja asian selvittämiseksi riippumatta siitä, voitaisiinko niitä pitää elinkeinonharjoittajina. Näin voitaisiin riittävällä tavalla varmistaa tiedonsaanti asian selvittämiseksi. Voimassa oleva kilpailulain 33 §:n säännös tietojenantovelvollisuudesta koskee vain elinkeinonharjoittajina pidettäviä yrityksiä ja yhteisöjä. Lakiesityksessä ei sen sijaan ehdoteta, että kilpailulain elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtäviä tarkastuksia koskevat säännökset ulotettaisiin koskemaan kilpailuneutraliteetin valvontaa.

Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

Säännösten käytännön toimeenpanoa tulisi ohjata tarkoituksenmukaisilla priorisointi päätöksillä niin, että valvontaresurssit voitaisiin kohdistaa oleellisiin asioihin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi jättää kilpailuneutraliteettia koskevan toimenpidepyynnön tutkimatta, jos sovellettavan menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutuksia terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille voitaisiin etukäteen arvioiden pitää vähäisinä. Tarkoituksenmukaista ei sen sijaan olisi, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto ensin joutuisi yksityiskohteisesti selvittämään menettelyn luonteen ja markkinavaikutukset voidakseen sitten jättää asian tutkimatta, koska tällöin vähämerkityksellistenkin asioiden selvittämiseen jouduttaisiin kohdentamaan merkittävässä määrin resursseja. Tutkimatta jättämistä koskevasta päätöksestä voitaisiin valittaa markkinaoikeuteen. Lain 32 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 kohta, jonka perusteella Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää toimenpidepyynnön

tutkimatta, jos ei ole todennäköistä, että lain 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille olisivat merkittävät.

Muutoksenhaku

Tehokkaan puuttumisen varmistamiseksi viranomaisen antamaa kieltoa ja sen asettamaa velvoitetta tulisi noudattaa valituksesta huolimatta, ellei markkinaoikeus kieltäisi täytäntöönpanoa. Kilpailulain 44 §:ään lisättäisiin viittaus ehdotettuun 30 c §:ään. Kilpailuviraston kilpailunrajoituksen lopettamista tarkoittavaa kieltoa on valituksesta huolimatta noudatettava, ellei markkinaoikeus toisin määrää.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tehtävien laajentaminen edellyttävät lisäresursseja, minkä toteuttamistapa arvioidaan lisätaloustarviesityksen yhteydessä. Uuden valvontatehtävän tarkkaa työ määrää on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Henkilöstöresurssien tarve riippuu myös kuntalakiin tulevan yhtiöittämisvelvollisuuden siirtymäajan pituudesta. Ehdotuksesta arvioidaan aiheutuvan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle vuositasolla 350 000 euron lisäkustannukset viiden työntekijän palkkaamisesta. Valvontatehtävä keskitettäisiin merkittäviin tapauksiin.

4.2 Yritysvaikutukset

Esitys tehostaa kilpailuneutraliteetin toteutumista yksityisen ja julkisen toiminnan välillä. Uudistuksella arvioidaan olevan markkinoiden toimintaan positiivisia ja kilpailua edistäviä vaikutuksia. Koska julkisen sektorin elinkeinotoiminnan laajuutta on vaikea arvioida, yritysvaikutuksia ei voida yksityiskohtaisesti arvioida. Uudistus vaikuttaisi välillisesti myönteisesti etenkin pk-yritysten toimintaan.

5 Asian valmistelu

5.1 Johdanto

Luonnos hallituksen esitykseksi on valmistettu työ- ja elinkeinoministeriössä. Hallituksen esitysluonnosta on käsitelty VM:n kuntalain kokonaisuudistusta käsittelevän työryhmän Kunnat ja markkinat jaoston kokouksissa. Hallitus asetti maaliskuussa 2012 kehysriihessä terveen kilpailun edistämishojelman, jota käsiteltiin hallituksen iltakoulussa syyskuussa 2012. Luonnosta on käsitelty terveen kilpailun ohjelman valtiosihteerin ohjausryhmässä ennen lausuntoja ja lausuntojen saamisen jälkeen sekä Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa ja kuntalain (365/1995) 8 §:n mukaisessa neuvotteluneteltyssä.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Hallituksen esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoja 28 taholta, joista 25 antoi lausuntonsa. Lisäksi lausunto saatiin viideltä muulta taholta. Lausunnoista on laadittu työ- ja elinkeinoministeriössä tiivistelmä. Lausunnonantajat suhtautuivat esitykseen ja sen tavoitteisiin pääosin myönteisesti.

Lausunnonantajilla oli keskenään vastakkaisia näkemyksiä sääntelyn soveltamisalan laajuudesta. Elinkeinoelämän järjestöt eivät pitäneet perusteltuna kunnan yleiseen toimialaan liittyvien tehtävien jättämistä sääntelyn ulkopuolelle (Elinkeinoelämän Keskusliitto, Suomen Yrittäjät, Terveyspalvelujen Liitto, Ympäristöyritysten liitto, Sosiaalialan Työntantajaliitto ry). Suomen Kuntaliitto sekä Tekniikka ja Terveys pitivät Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuuksia puuttua lainsäädännössä kuntien vastuulle määriteltyjen tai kunnan yleiseen toimialaan liittyvien tehtävien hoitamiseen liian laajoina, vaikka Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole oikeutta määrätä kyseistä toimintaa lopetettavaksi. Kuntaliitto katsoi, että erityisen tärkeää olisi

määritellä, kuuluvatko kuntien erityistoimialaan tai valtiosuvelainsäädännössä tarkoitettut tehtävät tai muut vastaavankaltaiset tehtävät ylipäänsä lainsäädännön soveltamisalaan. Useat lausunnonantajat toivoivat esimerkkejä siitä, milloin menettely tai toiminnan rakenne seuraavat välittömästi lainsäädännöstä ja jää soveltamisalan ulkopuolelle tai milloin kyseessä on merkittävä kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitaminen. Useat lausunnonantajat toivoivat selkeytettäväksi esityksen suhdetta EU:n valtioneuvon sekä hankintalain sidossuvelnkköä koskevaan sääntelyyn. Valtiovarainministeriö ja Suomen Kilpailuoikeudellinen yhdistys ry esittivät merkittävuuskriteerin asettamista lain soveltamisen edellytykseksi. Lausunnonantajilla oli myös erilaisia näkemyksiä yrityksen oikeudesta tehdä toissijainen kieltositys. Lausunnoissa esitettiin myös enimmäismääräaika, jolloin vastuuministeriön tulisi reagoida Kilpailu- ja kuluttajaviraston lainsäädännön muuttamista koskeviin aloitteisiin. KHO ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto ehdottivat lainsäädäntötekniisiä muutoksia. Lausuntokierroksen jälkeen esitysluonnosta on täydennetty ja siihen on tehty useita korjauksia ja teknisiä muutoksia. Esityksen yhteyttä EU:n valtioneuvon sääntelyyn on täsmennetty. Esitykseen on tehty myös lainsäädäntötekniisiä muutoksia, jotta se paremmin vastaisi voimassa olevan kilpailulain systematiikkaa.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnalle on annettu hallituksen esitys kuntalain muuttamiseksi. Kuntalain tarkoitus muuttaa siten, että kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulisi pääsääntöisesti antaa tehtävä yhtiön, muun yhteisön tai säätiön hoidettavaksi. Kilpailulain muuttamisen yhtenä tavoitteena on luoda valvontamekanismi yhtiöittämisvelvollisuutta koskevien poikkeuksien markkinahintaisen hinnoittelun varmistamiseksi. Tästä syystä esitykset olisi suotavaa käsitellä yhdessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Kilpailulaki

30 a §. *Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta yksityisen ja julkisen taloudellisen toiminnan kilpailuneutraliteettivalvonnan tehostamiseksi. Pykälässä säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta oma-aloitteisesti sekä tehtyjen toimenpiteiden perusteella selvittää sekä valvoa yksityisen ja julkisen taloudellisen toiminnan kilpailuneutraliteetin toteutumista.

Säännös ei koskisi tilanteita, joissa valtio tai kunta toimii julkisen vallan käyttäjänä tai viranomaisen ominaisuudessa harjoittaen viranomaistoimintaa, vaan ainoastaan tilanteita, joissa julkinen sektori tai sen määräysvallassa oleva yksikkö harjoittaa taloudellista toimintaa tarjoamalla tavaroita tai palveluja. Tältä osin määrittely vastaisi kilpailulain (948/2011) 4 §:n 1 momentin 1 kohdan määritelmää elinkeinonharjoittajasta, jolla tarkoitetaan luonnollista henkilöä sekä yhtä tai useampaa yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa. Lähtökohtana on tavaroiden ja palvelujen tarjoaminen yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla sekä tarkastelun sitominen tilanteisiin, joissa julkinen toimija harjoittaa taloudellista toimintaa. Eli kyse on tilanteista, joissa julkinen toimija myy palveluita ja tavaroita markkinoilla, joilla myös yksityiset yritykset myyvät vastaavia palveluita ja tavaroita.

Pykälässä tarkoitettu kunnan, kuntayhtymän tai valtion määräysvalta vastaisi kilpailulain 21 §:n 1 momentin 1 kohdassa määriteltyä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä määriteltyä määräysvaltaa. Ensinnäkin kunnalla, kuntayhtymällä taikka valtiolla olisi määräysvalta, jos kunnalla, kuntayhtymällä tai valtiolla olisi yksin tai yhdessä useamman kunnan, kuntayhtymän tai valtion kanssa enemmän kuin puolet kaikkien osakkeiden

tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänen enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen. Toiseksi määräysvalta kriteeri täytyisi, jos kunnalla, kuntayhtymällä tai valtiolla olisi yksin tai yhdessä useamman kunnan, kuntayhtymän tai valtion kanssa oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on po. oikeus ja tämä oikeus perustuisi ensiksi mainittuun äänenenemmistöön.

Taloudellisen toiminnan käsite olisi sama kuin EU:n kilpailuoikeudessa. Sekä yrityksen että taloudellisen toiminnan käsite ovat EU-oikeudessa laajat. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kilpailuoikeudellisen yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Tulkintakäytännössä on painoarvoa annettu sille, tuottaako yksityinen yritys vastaavia tavaroita ja palveluita markkinoilla. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Toiminta voi olla taloudellista, vaikka siihen kytkeytyisi yleiseen etuun liittyviä velvoitteita, erityisoikeuksia, yksinoikeuksia tai toimintaa tuettaisiin julkisin varoin. Pelkkää hyödykkeen ostamista tai hankintaa ei pidettäisi lähtökohtaisesti taloudellisena toimintana, jos hyödykkeet on hankittu käytettäväksi muussa kuin taloudellisessa toiminnassa. Rajanvedossa taloudellisen toiminnan ja viranomaistoiminnan välillä voidaan tulkintavälineenä käyttää komission tiedonantoa Euroopan unionin valtioneuvoston soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (2012/C8/02). Tiedonannon mukaan yleisesti ottaen toiminnot, jotka luontaisesti ovat osa viranomaisten erioikeuksia ja joiden suorit-

tamisesta julkinen sektori vastaa, eivät ole taloudellista toimintaa, kuten armeija, poliisi, ilma- ja meriliikenteen turvallisuus ja valvonta, saastumisen estämisen valvonta, vankeilarangaistusten organisointi eikä niin sanottuun solidaarisuuden periaatteeseen perustuva sosiaaliturva tai terveydenhuolto. Julkista koulutusta, joka järjestetään valtion rahoittaman kansallisen koulutusjärjestelmän puitteissa, ei myöskään pidetä taloudellisena toimintana. Unionin oikeuskäytännössä on vahvistettu, että julkista koulutusta, joka järjestetään valtion rahoittaman ja valvoman kansallisen koulutusjärjestelmän puitteissa, voidaan pitää ei-taloudellisena toimintana. Yksikön luokittelu yritykseksi liittyy aina tiettyyn toimintaan; yksikkö, joka harjoittaa sekä taloudellista että ei-taloudellista toimintaa, katsotaan yritykseksi ainoastaan taloudellisen toimintansa osalta.

Oikeuskäytännön mukaan ratkaisevaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseksi on se, tarjotaanko tavaroita tai palveluja markkinaympäristössä. Markkinaympäristölle on luonteenomaista hintainformaation hyväksikäyttö tuotannossa, markkina- paikka, jossa kysyntä ja tarjonta voivat kohdata sekä toimijoiden mahdollisuus tehdä valintapäätöksiä hintainformaation pohjalta.

Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan rajanveto voi olla oleellinen esimerkiksi arvioitaessa kuntien erityistoimialaan kuuluvia tehtäviä ehdotetun kilpailuneutraliteettia turvaavan säännösten kannalta. Erityistoimialaan kuuluvia tehtäviä on muun muassa liikuntalaissa (1054/1998), vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998), opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 1 §:ssä mainituissa laeissa sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 1 §:ssä mainituissa laeissa. Toiminnan markkinaehtoisuus ei välttämättä ole ratkaistavissa jonkin yksittäisen tekijän perusteella. Käytännössä markkinaehtoisen toiminnan tunnusmerkit eivät välttämättä täyty kuntien erityistoimialaan kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Esimerkiksi pelkästään se, että asiakas voi valita julkisen sairaalan tai kunnan terveyskeskuksen ja palvelun tuottamiseen kykenevän ja halukkaana yksityisen lääkäriaseman välillä tarvittaessaan lääkäripalveluja ei tarkoita, että ter-

veyskeskus toimisi markkinaympäristössä ja terveyskeskuksen toiminnassa olisi kysymys esityksessä tarkoitettusta taloudellisesta toiminnasta. Tilanne olisi toinen, jos kunta olisi järjestänyt terveyskeskuksen toiminnan markkinaehtoiseksi ja hyödyntäisi sen toiminnan ohjaamisessa markkinasignaaleja. Koska kunta saattaa joissain tapauksissa järjestää erityistoimialaansa kuuluvia ja valtionosuuslainsäädännössä tarkoitettuja tehtäviään myös markkinaehtoisesti, kunnan erityistoimialaan kuuluvia ja valtionosuuslainsäädännössä tarkoitettuja tehtäviä ei ole perusteltua sulkea kokonaan pois esitetyn lainsäädännön soveltamisalasta. Taloudellisen toiminnan luonne ratkaistaan sen mukaan, miten toiminta on säännelty lainsäädännössä ja missä määrin toimintaa harjoitetaan markkinasignaalien ohjaamana. Lainsäädäntöön perustuvaa toimintaa ei siis voitaisi kieltää, mutta lainsäädännön perusteella harjoitettavassa toiminnassa käytettyyn menettelyyn voitaisiin puuttua, jos se vääristää tai on omiaan vääristämään kilpailua tai estämään terveen ja toimivan kilpailun syntymistä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi puuttua valtion, kunnan tai kuntayhtymän sellaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen, joka vääristäisi tai estäisi taikka olisi omiaan vääristämään tai estämään kilpailua tässä lakiesityksessä tarkoitettulla tavalla. Pelkkä toiminnan ulkoinen muoto tai tietyn kaltainen menettelytapa ei olisi puuttumisen kohteena, vaan puuttumisen edellytyksenä on, että menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen liittyy kielteisiä kilpailuvaikutuksia.

Kilpailua vääristävällä tai estävällä menettelyllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimintatapoja, joiden seurauksena kilpailu ei ole tasapuolista julkisen ja yksityisen sektorin elinkeinotoiminnan välillä. Kiellettyä menettelyä voi siten olla esimerkiksi mikä tahansa valikoiva tuki tai tukijärjestelmä, joka kohdistuu julkisyhteisön harjoittamaan taloudelliseen toimintaan ja joka vaurioittaa kilpailun toimivuutta ja on omiaan sulkemaan markkinoilta vähintään yhtä tehokkaita kilpailijoita. Kiellettyä menettelyä voivat olla myös esimerkiksi sellaiset julkisesti omistetun yksikön saamat edut, jotka johtuvat julkisomistajan tarjoamasta edullisesta rahoituksesta tai kaupallisen ja muun toiminnan välisestä ris-

tisubventiosta. Kilpailuneutraliteettia vaarantavia järjestelyitä voivat olla myös esimerkiksi tilanteet, joissa kunnalla tai valtiolla taikka niiden määräysvaltaan kuuluvalla yksiköllä on mahdollisuus hyödyntää taloudellisessa toiminnassaan viranomaistoiminnassa saatuja tietovarantoja, infrastruktuuria tai eimarkkinahintaisia tukipalveluja. Kielletty menettely voi ilmetä esimerkiksi kustannuksia vastaamattomana alihinnoitteluna, kohutuuttoman korkeana hinnoitteluna, asiakkaita sitovina alennuskäytäntöinä, toimituksista kieltäytymisenä tai syrjintänä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi puuttua kaikkeen kilpailua vääristävään tai estävään menettelyyn sen muodosta tai ilmenemistavasta riippumatta.

Joissain elinkeinotoimintana pidettävissä tehtävissä julkisen sektorin toimijalla saattaa olla sellaisia erityisiä velvoitteita, joita sen yksityisillä kilpailijoilla ei ole. Tällaisista erityisvelvoitteista, esimerkiksi päivystysvelvollisuudesta, aiheutuvat kustannukset tulisi ottaa huomioon arvioitaessa julkisen toimijan mahdollisesti aiheuttamia kilpailun vääristymiä siltä osin, kuin ne väistämättä heikentävät julkisen toimijan kilpailukykyä.

Esitetyillä säännöksillä ei anneta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle EU:n valtioneuvoston säätelyyn liittyvää toimivaltaa. Virasto voisi kuitenkin puuttua valtion, kunnan tai kuntayhtymän sellaiseen menettelyyn, kuten tukeen tai tukijärjestelyyn, sekä toiminnan rakentamiseen, joka kansallisesti estäisi tai vääristäisi kilpailua tässä lakiesityksessä tarkoitettulla tavalla. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei voisi puuttua unionin oikeuden mukaisesti ilmoitettuihin ja hyväksytyihin valtioneuvoston päätöksiin ja hyväksytyihin valtioneuvoston päätöksiin. Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaan ei kuuluisi valtioneuvoston myöntämisen valvonta eikä esimerkiksi SGEI –palveluiden perustamisen valvominen.

Julkisen sektorin toimijan tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön talouden tukeminen sellaisessa laajuudessa, johon tavanomainen markkinaehtoisesti toimiva sijoittaja ei olisi valmis ryhtymään, muodostaa lähtökohtaisesti säännöksessä tarkoitettua kiellettyä menettelyä. Yksityiselle elinkeinonharjoittajalle myönnetty tuki ei sen sijaan kuuluisi säännösten soveltamisalaan, koska kyse ei tällöin olisi julkisen sektorin taloudellisesta

toiminnan ja sen saamasta kilpailua vääristävästä tai estävästä edusta.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvioitavaksi voisi tulla myös yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja (SGEI) koskevien järjestelyjen kilpailuneutraliteetin mukaisuus. Esityksellä ei ehdoteta annettavaksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle SGEI –palveluiden perustamiseen tai SGEI –säännösten noudattamisen valvontaan liittyvää toimivaltaa. Virastolla ei siten olisi yleistä toimivaltaa tutkia SGEI –palvelujen järjestämistä. Sen sijaan virasto voisi osoittaa lakiesityksessä tarkoitettua kilpailun vääristymisen tai estymisen ilmenemisen markkinoilla ja vaatia korjaustoimenpiteitä, jollaisena saattaisi tulla kysymykseen esimerkiksi SGEI –palvelusta maksettavan ylikompensaation korjaaminen tai muun taloudellisen edun myöntämisen lopettaminen kunnan tai valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa. Kysymys olisi punninnasta, jossa vertailtaisiin kilpailuneutraliteettia vaarantavien vaikutusten laajuutta ja voimakkuutta SGEI –säännösten nojautuvan toiminnan tai toimenpiteen tavoitteisiin ja välttämättömyyteen tavoitellun palvelun tuottamisessa. Kyse olisi viime kädessä siitä, onko SGEI –säännösten vetoaminen asianmukainen peruste kilpailuneutraliteetin vaarantamiselle julkisessa elinkeinotoiminnassa.

Kilpailua vääristävällä tai estävällä rakenteella tarkoitetaan esimerkiksi liikelaitos- tai virastorakenteessa harjoitettua elinkeinotoimintaa, joka juuri rakenteesta johtuvien verotuksellisten etujen ja konkurssisuojaan vuoksi saattaa vääristää kilpailua yksityisten toimijoiden kanssa. Keskeisenä kilpailuneutraliteettia vaarantavana rakenteena voidaan pitää tilannetta, jossa julkisen sektorin elinkeinotoimintaa harjoitetaan toimimalla liikelaitosmuodossa kilpailuilla markkinoilla. Rakenteellinen kilpailun vääristyminen tai estyminen voidaan korjata esimerkiksi yhtiöittämällä toiminta yhdenmukaisesti kuntalakiin ehdotettujen yhtiöittämisvelvollisuutta koskevien säännösten kanssa. Euroopan komissio on vaatinut Suomea ryhtymään toimenpiteisiin kuntien ja kuntayhtymien taloudellisen toiminnan yhtiöittämiseksi. Valtiovarainministeriössä valmistellussa hallituksen esityk-

sessä kuntalain muuttamiseksi ehdotetaan, että kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulisi pääsääntöisesti yhtiöittää toimintansa. Esityksessä kuntalain muuttamiseksi on tarkoitus rajata yhtiöittämisvelvoitteen ulkopuolelle eräitä tehtäviä, joita ei katsottaisi hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Tällaisia tehtäviä olisivat esimerkiksi kunnan lakisääteiset tehtävät, kuntalain 76 §:n perusteella yhteistoiminnassa hoidettavat tehtävät, lakiin perustuvat monopolit sekä kuntalain 76 §:n perusteella yhteistoiminnassa hankintalainsäädännön mukaisena sidosyksikkönä hoidettavat tehtävät. Kunta ei toimisi kilpailutilanteessa markkinoilla silloin, kun se järjestää laissa tarkoitettua järjestämistä tai toimilupaa edellyttävää koulutusta tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä opetus- ja opiskelijatöinä. Kiinteistöjen ostaminen, myyminen ja vuokraaminen osana kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettua alueiden käytön suunnittelutehtävän hoitoa ei myöskään tapahtuisi kilpailutilanteessa markkinoilla.

Yhtiöittämisvelvollisuuden ehdotetaan lisäksi säädettäväksi muutamia poikkeuksia. Toimintaa ei tarvitsisi yhtiöittää, jos kunta toimisi markkinoilla vähäisessä määrin (sattunainen ylikapasiteetin myynti), kunta tuottaisi palveluja lain perusteella toiselle taholle tai osallistuisi tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun, tuottaisi tukipalveluja kuntakonserniin kuuluvalla tytäryhtiölle tai sidosyksikölle, vuokraisi toimitiloja kunnan omaan toimintaan ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut. Yhtiöittämisvelvoitteen ulkopuolelle jäisivät myös tavanomaiseen palvelussuhteeseen liittyvät toiminnot (esimerkiksi työpaikkaruokailu ja työsuhteasuminen) sekä valmiuslain mukaiset toimenpiteet. Mikäli kunta tuottaisi tällaisia yhtiöittämispoikkeuksissa tarkoitettuja palveluja tai tavaroita kilpailutilanteessa markkinoilla, kunnan olisi hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävänä olisi valvoa markkinaperusteisen hinnoittelun toteutumista yhtiöittämisvelvollisuutta koskevissa poikkeustilanteissa. Viraston tulee

soveltaa kilpailulain 30 a §:ää yhdenmukaisesti ehdotettuun kuntalain muutosehdotukseen sisältyvän 66 a §:n hinnoittelun markkinaperusteisuuden vaatimuksen kanssa.

Lisäksi taloudellista toimintaa harjoittavan yksikön hinnoittelua arvioidaan ehdotettua 30 a §:ä sovellettaessa yhdenmukaisesti riippumatta siitä, onko kyse kuntien vai valtion taloudellisen toiminnan kilpailuneutraliteetin arvioinnista. Hinnoittelua koskevissa asioissa sovellettaisiin yhdenmukaisia arviointiperiaatteita riippumatta siitä, puututtaisiinko hinnoitteluun kuntalain (ehdotetun) 66 a §:n vai kilpailuneutraliteetin turvaamista koskevien yleisten säännösten perusteella. Sekä kuntien että valtion taloudellisen toiminnan hinnoittelun arviointi nojautuu siten samanlaisiin perusteisiin.

Kilpailulakiin ehdotetun säännösten soveltaminen edellyttäisi, että julkisen sektorin elinkeinotoiminnassa käytetty menettely tai toiminnan rakenne aiheuttaisi tai olisi omiaan aiheuttamaan kielteisiä vaikutuksia kilpailun toimivuudelle. Kilpailu- ja kuluttajaviraston ei tarvitsisi eritellä, miltä osin on kyse kilpailua vääristävästä tai estävästä menettelystä ja miltä osin tällaisesta rakenteesta. Kilpailu- ja kuluttajaviraston puuttumismahdollisuuden kannalta ratkaisevaa on se, millaisia toiminnan kilpailuvaikutukset ovat. Kilpailuneutraliteettia vaarantavalla menettelyllä, esimerkiksi kustannuksia vastaamattomalla alihinnoittelulla, kohtuuttoman korkealla hinnoittelulla, asiakkaita sitovalla alennuskäytännöllä, syrjinnällä tai toimituksista kieltäytymisellä, on usein käsitteellinen liityntä vastaavan kaltaisiin kilpailulain kilpailunrajoituskielemissä tarkoitettuihin menettelyihin. Kilpailunrajoituksia koskevat oikeusohjeet eivät kuitenkaan muodosta sitovia arviointiperusteita kilpailuneutraliteetin loukkausten arvioinnissa. Kilpailuneutraliteetin loukkausten arvioinnissa ei tulisi myöskään rajoittaa arvioimaan toimintaa ainoastaan kilpailulain määräävän markkina-aseman väärinkäyttökieltoa koskevien oikeusohjeiden ja ratkaisukäytännön näkökulmasta. Siten esimerkiksi toimituksista kieltäytymistä ei arvioitaisi määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevien oikeusohjeiden valossa, vaan ratkaisevaa olisi, johtaako kieltäytyminen säännösehdoituksessa tarkoitettuun kilpailun vääristymiseen tai

estymiseen. Vastaavasti alihinnoittelun arvioinnissa ei nojaututtaisi niin sanottua saalis- tushinnoittelua koskeviin kilpailuoikeudelli- siin oikeusohjeisiin.

Esimerkiksi alihinnoitteluun puuttumisessa arvioinnin lähtökohtana pidettäisiin markki- navaikutuksia kilpailun vääristymisen tai es- tymisen muodossa. Ratkaisevaa olisi, johtaa- ko esimerkiksi julkisen sektorin elinkeino- toiminnassa sovellettu alihinnoittelu sään- nösehdoituksessa tarkoitettuun kilpailun vää- ristymiseen tai estymiseen, ei sen sijaan esi- merkiksi se, miten määräävän aseman vää- rinkäyttöä koskevassa ratkaisukäytännössä on arvioitu alihinnoittelua. Vastaavasti esi- merkiksi toiminnan rakenteeseen ei vahingol- listen kilpailuvaikutusten puuttumisesta joh- tuen olisi edellytyksiä puuttua, jos sinänsä elinkeinotoimintana pidettävää toimintaa har- joitetaan tilanteessa, jossa markkinoilla ei ole kilpailua eikä kilpailijoiden ilmaantumista voitaisi pitää realistisena olettamana, vaikka toiminnan rakenteesta ja sen tuottamista kil- pailueduista luovuttaisiinkin. Se, vaarantaako menettely tai toiminnan rakenne kilpailuneu- traliteettia, on siten harkittava aina tapauskoh- taisesti kokonaisarvioinnin perusteella. Ar- vioinnissa on kiinnitettävä huomiota muun muassa siihen, estääkö sovellettava menette- ly tai rakenne markkinoiden kehittymistä tai vahingoittaako se kilpailua.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Kilpai- lu- ja kuluttajaviraston velvollisuudesta aloit- taa ensisijaisesti neuvottelumenettely tilan- teessa, jossa kunnan, kuntayhtymän tai valti- on taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toi- minnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka vääristäisi tai olisi omiaan vääristämään terveen ja toimivan kil- pailun edellytyksiä markkinoilla. Neuvotte- lumenettelyyn voitaisiin myös ryhtyä, jos menettely tai rakenne estäisi tai olisi omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä. Kilpai- lu – ja kuluttajavirasto voisi ehdotettavan säännöksen perusteella selvittää asiaa sekä tarvittaessa aloittaa neuvottelumenettelyn omasta aloitteestaan tai toimenpidepyynnön perusteella.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulisi pykälää soveltaessaan ja menettelyn aloittamista kos-

kevassa harkinnassaan ottaa huomioon yhti- öittämisvelvollisuutta koskevat kuntalain muutossäännösten siirtymäajat.

30 b §. Soveltamisalan poikkeukset. Pykä- lässä säädettäisiin kahdesta poikkeuksesta toimivaltaan puuttua 30 a §:n nojalla julkisen sektorin taloudelliseen toimintaan. Ensiksikin menettelystä tai toiminnan rakenteesta johtu- vaan 30 a §:n 1 mom. 1 ja 2 kohdassa tarkoi- tettuun kilpailun vääristymiseen tai estymi- seen ei voitaisi puuttua, jos kielteiset vaiku- tukset kilpailuun seuraavat väistämättä lain- säädännöstä ilman, että taloudellisesta toi- minnasta vastaavalla taholla olisi harkinta- valtaa tai liikkumavaraa kilpailuneutraliteet- tia vaarantavan taloudellisen lopputuloksen osalta. Luonteenomaista poikkeukselle olisi, että lainsäätäjä on tarkoittanutkin sivuuttaa taloudellisen kilpailun tällaisen liiketoimin- nan ohjausmekanismina. Tällainen tilanne voi tulla esille esimerkiksi kunnan lain perus- teella järjestämän kulttuuri- tai liikuntapalve- lun osalta. Lakiesityksen 30 a § ei näin ollen luo toimivaltaa muun lainsäädännön oikai- semiseen. Sen sijaan, jos esimerkiksi liikelai- toksen tai viraston toiminnasta säädetään vain yleisellä tasolla, kilpailuneutraliteettia vaarantavaan toimintaan voitaisiin puuttua siltä osin kuin kilpailua vääristävä tai estävä toiminta ei välttämättä seuraa lainsäädännös- tä.

Toinen poikkeus koskisi merkittävään kan- salaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyviä tehtäviä, jos 30 a §:n soveltaminen johtaisi siihen, ettei tällaisia etuja voitaisi tarkoiteta- tavalla turvata kansalaisille. Poikkeuksen perusteella julkisen sektorin taloudellisen toiminnan arvioinnissa olisi mahdollista ottaa huomioon muitakin yhteiskunnallisia tavoit- teita kuin yksin taloudellisen kilpailun toimi- vuus. Poikkeusta olisi kuitenkin tulkittava suppeasti siten, ettei vetoaminen yleisellä ta- solla yhteiskunnallisten intressien vaarantu- miseen olisi riittävää. Poikkeuksen sovelta- minen edellyttäisi, että säännöksessä tarkoi- tetun yleisen edun toteuttaminen olisi tosiasi- allisesti mahdotonta ilman kilpailuneutrali- teettia vaarantavia vaikutuksia ja ettei yleistä etua voitaisi toteuttaa vähemmän kilpai- luneutraliteettia vaarantavalla tavalla. Ylei- sen edun toteuttamisena ei voitaisi pitää yk-

sinomaan tarkasteltavana olevan taloudellisen toiminnan omien, sisäisten intressien toteuttamista. Poikkeuksen soveltamisedellytysten arvioinnissa olisi myös punnittava keskenään pidemmän aikavälin vaikutuksia yleisen edun tuottamisen edellytyksiin ja kilpailun toimivuuden merkitykseen. Mitä suurempia kilpailulle aiheutuvat haitat olisivat, sitä merkittävämpien yhteiskunnallisten etujen turvaamisesta tulisi olla kysymys. Se, onko kyseessä yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitaminen olisi harkittava tapauskohtaisesti. Pykälässä ehdotetut soveltamisalaa koskevat poikkeukset eivät vaikuttaisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuuksiin tehdä jatkossakin Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 2 §:n perusteella aloitteita ja antaa lausuntoja lainsäädännön muuttamiseksi.

30 c §. Kiellon, määräyksen tai velvoitteen asettaminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta kieltää kilpailuneutraliteettia vaarantava menettely tai toiminnan rakenne tai asettaa sen jatkamiselle sellaisia velvoitteita, jotka varmistaisivat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Säännöksen perusteella ei voida suoraan puuttua lainsäädännöstä johutuviin kilpailuneutraliteettiongelmiin. Säännöksessä eroteltaisiin toisistaan kilpailuneutraliteettia vaarantavan menettelyn ja toiminnan rakenteen kieltäminen ja julkisyhteisöille asetettavat velvoitteet siten, että toiminnan lopettamisvelvoitteen asettaminen ei olisi mahdollista, jos toiminnan harjoittaminen perustuu lainsäädäntöön. Siten valtiota ei voitaisi velvoittaa lopettamaan esimerkiksi sellaista viraston kilpailuneutraliteettia vaarantavaa toimintaa, jonka harjoittaminen lainsäädännön mukaan on viraston vastuulla. Samoin kunnan tai kuntayhtymän toimintaa ei voitaisi kieltää, jos se on lainsäädännössä määrätty kunnan vastuulle tai jos toiminta kuuluu kuntalain 2 §:ssä tarkoitettuun kunnan yleiseen toimialaan. Näissä tapauksissa Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi kuitenkin asettaa velvoitteita kilpailua vääristävien tai rajoittavien rakenteiden ja menettelyjen korjaamiseksi, esimerkiksi kieltää suoritteiden alihinnoittelu. Lisäksi virasto voisi tehdä tarvittaessa aloitteen lainsäädännön muuttamiseksi Kilpailu ja kuluttajavirastosta annetun lain 2 §:n perusteella. Kielto tai velvoite kil-

pailuneutraliteettia vaarantavan menettelyn tai toiminnan rakenteen korjaamisesta osoitettaisiin kunnalle, kuntayhtymälle tai valtiolle.

Monissa tilanteissa olisi tarkoituksenmukaista neuvotella korjaavista toimenpiteistä myös asianomaisen elinkeinotoimintaa harjoittavan yksikön kanssa, mutta varsinaisena asianosaisena säännösten perusteella vireille panuissa asioissa olisi valtio tai asianomainen kunta tai kunnat taikka kuntayhtymä. Tämä olisi yksityisen ja julkisen sektorin elinkeinotoiminnan välisen kilpailuneutraliteetinkin kannalta perusteltua, koska tällöin varsinaiseen elinkeinonharjoittajaan sovellettaisiin samoja kilpailusääntöjä riippumatta siitä, ovatko ne osa julkista organisaatiota, sellaisen omistamia tai yksityisiä elinkeinonharjoittajia. Näin ollen vain omistajatahoon eli kuntaan, kuntayhtymään tai valtioon voitaisiin kohdistaa esityksen mukaisia velvoitteita. Tilanteissa, joissa useampi kunta yhdessä omistaa osakeyhtiön siten, ettei millään niistä ole enemmistöomistajan asemaa ja yksikään omistajakunta ei voi yksin päättää yhtiön asioista ilman muiden omistajien myötävaikutusta, kiello tai velvoite tulisi asettaa jokaiselle omistajakunnalle erikseen ja siten muotoiltuna, että kullakin päätöksen kohteena olevalla kunnalla olisi oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus velvoitteen täyttämiseen. Erityisesti niissä tilanteissa, joissa päätöstä tehostettaisiin uhkasakolla, velvoitteen sisältö tulisi määritellä huolellisesti ja siten että uhkasakollain (1113/1990) asettamat vaatimukset uhkasakon määräämisestä ja kohdentamisesta otettaisiin huomioon. Jos yhdellä tai useammalla kunnalla olisi vain vähemmistöosuus yhtiössä, eikä kunta, tai useat kunnat yhdessä, voisi päättää yhtiön asioista, säännöksiä ei lainkaan sovellettaisi, koska laki koskisi vain julkisen sektorin omaa tai sen määräysvallassa olevan yksikön taloudellista toimintaa.

Varsinaiseen elinkeinonharjoittajaan sovellettaisiin kilpailulain kilpailusääntöjä riippumatta siitä, ovatko ne osa julkista organisaatiota, sellaisen omistamia tai yksityisiä elinkeinonharjoittajia.

Pykälässä ehdotetut seuraamukset olisivat toissijaisia. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulisi ensisijaisesti neuvottelujen avulla pyrkiä

poistamaan kilpailuneutraliteettia vaarantava menettely tai toiminnan rakenne. Julkisyhteisön tulisi neuvotteluissa esittää riittävät toimenpiteet kilpailuneutraliteettiongelman poistamiseksi, eikä Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävänä olisi määritellä esimerkiksi palvelun järjestämistapoja. Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuudesta asettaa uhkasakko kiellon tai velvoitteen tehostamiseksi säädetään voimassa olevan kilpailulain 46 §:n 1 momentissa. Pykälässä tarkoitettu kiello tai velvoite asetettaisiin kunnalle, kuntayhtymälle tai valtiolle. Tämä ei estäisi Kilpailu- ja kuluttajavirastoa neuvottelemasta kielteisten kilpailuvaikutusten lopettamisesta myös toimintaa harjoittavan yksikön kanssa. Uhkasakko asetettaisiin kunnalle, kuntayhtymälle tai valtiolle.

30 d §. Tietojenantovelvollisuus. Pykälässä ehdotetaan, että kilpailuneutraliteetin valvonnassa kuntaan, kuntayhtymään, valtioon sekä niiden määräysvallassa oleviin yksiköihin sovelletaan, mitä kilpailulain 33 §:ssä on säädetty elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuudesta. Näin voitaisiin varmistaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston riittävä tiedon saanti kilpailuneutraliteettia vaarantavasta menettelystä. Tietojenantovelvollisuus sekä velvollisuus asiakirjojen esittämiseen koskisi kilpailulain 4 §:n 1 kohdassa tarkoitettua elinkeinonharjoittajaa sekä kuntaa, kuntayhtymää ja valtiota. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvittämistoimivaltuuksia täsmennettäisiin siten, että kilpailuneutraliteetin valvontaa koskevista asioista myös julkisyhteisöillä olisi velvollisuus tietojen ja selvitysten antamiseen. Kyseessä on menettelytapasäännös, jolla halutaan varmistaa riittävien tietojen saaminen järjestelyn vaikutuksista terveeseen ja toimivaan kilpailuun. Kilpailulain 33 §:n tarkoittamaa velvollisuutta tietojen ja asiakirjojen antamiseen voitaisiin tarvittaessa tehostaa uhkasakolla kilpailulain 46 §:ssä säädettyllä tavalla.

32 §. Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 kohta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta, jos ei ole todennäköistä, että lain 30 a §:ssä tarkoitettun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät. Kyse on prio-

risointisäännöksestä. Päätös tutkimatta jättämisestä sisältää arvion toiminnan tai rakenteen vaikutusten vähäisyydestä. Asia voitaisiin jättää tutkimatta esimerkiksi tilanteessa, jossa kyse on lyhytkestoisesta rajatusta toiminnasta, jonka kilpailua vääristävät vaikutukset jäävät vähäiseksi. Tavoitteena on Kilpailu- ja kuluttajaviraston voimavarojen suuntaaminen kaikkein merkittävimpiin asioihin. Tutkimatta jättäminen olisi mahdollista tilanteissa, joissa kilpailua vääristävien tai estävien vaikutusten merkittävyyttä ei voida pitää todennäköisenä. Arvioidessaan harjoitetun menettelyn tai rakenteen merkittävyyttä Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi käyttää vertailukohtana vähämerkityksistä tukea koskevaa EU:n valtioneuvoston päätöksiä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi jättää tapauskohtaisen harkinnan perusteella asian tutkimatta, esimerkiksi tilanteessa, jossa järjestely on vähämerkityksistä tukea koskevan de minimis-tukisääntelyn mukainen. Harkinnassa tulisi kiinnittää huomiota kuitenkin myös tarkasteltavana olevan markkinan kokoon.

Ehdotus antaisi virastolle laajan harkintavallan yksityiskohtaiseen käsittelyyn otettavien asioiden valinnassa. Muutoksella ei olisi vaikutusta viraston toimivaltaan selvittää kilpailuneutraliteettiin liittyviä asioita, eikä se vaikuttaisi esityksen 30 a §:n soveltamisedellytyksiin.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätöksestä, jolla asia on jätetty tutkimatta, voitaisiin välittää markkinaoikeuteen voimassa olevien kilpailulain 44 §:ään sisältyvien muutoksenhakua koskevien säännösten mukaisesti. Jos markkinaoikeus toteaisi, etteivät tutkimatta jättämisen edellytykset täyty, se voisi palauttaa asian Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvittäväksi.

42 §. Asian käsittely markkinaoikeudessa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi hakea markkinaoikeudelta lisäaikaa yrityskauppaa koskevan ilmoituksen käsittelemiseksi (kilpailulain 26 § 2 momentti). Kilpailulain 42 §:ssä on tällä hetkellä virheellisesti viitattu kilpailulain 26 §:n 2 momentin mukaiseen lisäaikapyyntöön sanalla esitys. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että 26 §:n 2 momentin lisäaikapyynnön osalta käytettäisiin esitys-sanana sijasta sanaa hakemus. Tämä toteutettaisiin siirtämällä 42 §:n viittaus

26 §:n 2 momenttiin samaan listaan muiden hakemusasioiden kanssa ja pois samassa momentissa olevien esitysten listasta.

44 §. Muutoksenhaku. Taloudellisessa toiminnassa sovellettavan menettelyn tai rakenteen kilpailua vääristävät tai rajoittavat vaikutukset saattavat kohdistua voimakkaina markkinoilla jo olevien tai alalle tuloa suunnittelevien kilpailijoiden toimintaedellytyksiin. Tästä syystä valvontamekanismin olisi oltava riittävän nopea, uskottava ja myös tehokkaasti kilpailuneutraliteettia kaventavia toimenpiteitä ennalta estävä. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus 30 c §:ään, jolloin Kilpailu- ja kuluttajaviraston asettamaa kieltoa, määräystä tai velvoitetta tulisi valituksesta huolimatta noudattaa ellei markkinaoikeus toisin määrää.

1.2 Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa

4 §. Oikeudenkäyntiä koskevien tietojen julkisuus. Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007) 4 §:n 2 momentissa viitataan oikeudenkäyntiä koskevien tietojen julkisuuden osalta 1.11.2011 kilpailulain (948/2011) kumottuun kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) 20 a §:ään. Pykälän 2 momenttia

muutettaisiin siten, että säännöksessä viitattaisiin kumotun kilpailunrajoituksista annetun lain 20 a §:n sijasta voimassa olevan kilpailulain (948/2011) 36 §:ään.

16 §. Hallintotuomioistuimen ratkaisun julkisuus. Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 16 §:n 2 momentissa viitataan tällä hetkellä hallintotuomioistuimen ratkaisun julkisuuden osalta kumotun kilpailunrajoituksista annetun lain 20 a §:ään. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännöksessä viitattaisiin kumotun kilpailunrajoituksista annetun lain 20 a §:n sijasta voimassa olevan kilpailulain 36 §:ään.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston on huomioitava kuntalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 2 ja 3 momentissa säädetyt siirtymäajat tilanteessa, jossa julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisuus voidaan turvata yhtiöittämällä kunnan tai kuntayhtymän taloudellinen toiminta.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1.

Laki**kilpailulain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan kilpailulain (948/2011) 32 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohta, 42 §:n 1 momentti ja 44 §:n 1 momentti sellaisina kuin niistä ovat 32 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohta sekä 44 §:n 1 momentti laissa 662/2012, sekä lisätään lakiin uusi 4 a luku sekä 32 §:n 2 momenttiin sellaisena, kuin se on osaksi laissa 662/2012, uusi 4 kohta seuraavasti:

4 a luku

Kilpailun tasapuolisuuden turvaaminen julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä

30 a §

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Jos kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa;

1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;

2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai

3) on ristiriidassa kuntalain (365/1995) 66 a §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa,

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan tällainen menettely tai toiminnan rakenne.

30 b §

Soveltamisalan poikkeukset

Mitä 30 a §:ssä säädetään ei sovelleta, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä, taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.

30 c §

Kiellon, määräyksen tai velvoitteen asettaminen

Jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee kieltää kuntaa, kuntayhtymää tai valtiota käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

30 d §

Tietojenantovelvollisuus

Tämän luvun mukaisessa valvonnassa kunnan, kuntayhtymän ja valtion sekä niiden määräysvallassa olevien yksiköiden velvollisuuteen antaa tietoja sovelletaan, mitä 33 §:ssä säädetään elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuudesta.

32 §

Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta, jos:

2) kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilystä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana;

3) asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton; tai

4) ei ole todennäköistä, että lain 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät.

42 §

Asian käsittely markkinaoikeudessa

Kilpailunrajoitusta koskeva asia tulee viereille markkinaoikeudessa 12 §:n 3 momentissa, 25 §:n 1 momentissa tai 30 §:n 2 momentissa tarkoitetulla esityksellä, 44 §:n 1 momentissa tarkoitetulla valituksella, taikka 26 §:n 2 momentissa, 36 §:n 3 momentissa tai 45 §:n 2 momentissa tarkoitetulla hake-

muksella. Esitys, valitus ja hakemus on tehtävä kirjallisesti.

44 §

Muutoksenhaku

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tämän lain nojalla antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta siten, kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Kilpailu- ja kuluttajaviraston 26 §:n 1 momentin taikka 45 §:n 1 momentin nojalla antamaan päätökseen ja päätökseen toimittaa 35 §:ssä tarkoitettu tarkastus ei saa hakea muutosta valittamalla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston 17 §:n 3 momentin tai 26 §:n 3 momentin nojalla antamaan päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla. Yrityskaupan ilmoittaja ei saa valittaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston 25 §:n nojalla antamasta päätöksestä, jolla ilmoittajan esittämät ehdot on määrätty noudatettaviksi. Kilpailu- ja kuluttajaviraston 9—11, 30 c tai 33 §:n nojalla antamaa päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei markkinaoikeus toisin määrää.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos kunta tai kuntayhtymä hoitaa tämän lain voimaantullessa tehtävää omana toimintanaan kilpailutilanteessa markkinoilla käyttäen 30 a §:ssä tarkoitettua menettelyä tai toiminnan rakennetta, siten, että julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisuus voidaan turvata yhtiöittämällä kunnan tai kuntayhtymän taloudellinen toiminta, lain 30 a ja 30 c §:ää ei sovelleta sellaiseen omana toimintana hoidettuun tehtävään vuoden 2014 loppuun tai jos kyseessä on työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta vuoden 2016 loppuun.

2.

Laki**oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007) 4 §:n 2 momentti sekä 16 §:n 2 momentti seuraavasti:

4 §

Oikeudenkäyntiä koskevien tietojen julkisuus

Kilpailulain (948/2011) 36 §:ssä tarkoitettua tarkastusta koskevassa asiassa 1 momentissa tarkoitettut tiedot tulevat julkisiksi vasta, kun tarkastuksesta ilmoitetaan sen kohteelle, jollei hallintotuomioistuin päätä, että tiedot tulevat julkisiksi tätä aikaisemmin.

16 §

Hallintotuomioistuimen ratkaisun julkisuus

Jos ratkaisu sisältää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain

nojalla salassa pidettäviä tietoja, ratkaisun sisältävä oikeudenkäyntiasiakirja pidetään salassa siltä osin kuin se on välttämätöntä salassa pidettävän edun suojaamiseksi. Asiassa, jossa henkilön tunnistetiedot pidetään salassa 5 §:n nojalla, päätöksestä annetaan tieto siten, ettei siitä ilmene henkilön tunnistetietoja. Kilpailulain 36 §:ssä tarkoitettua tarkastusta koskevassa asiassa hallintotuomioistuimen ratkaisun sisältävä oikeudenkäyntiasiakirja tulee julkiseksi vasta, kun tarkastuksesta ilmoitetaan sen kohteelle, jollei hallintotuomioistuin erityisestä syystä päätä, että oikeudenkäyntiasiakirja tulee julkiseksi tätä aikaisemmin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 11 päivänä huhtikuuta 2013

Pääministerin estyneenä ollessa, sosiaali- ja terveysministeri

PAULA RISIKKO

Työministeri *Lauri Ihalainen*

1.**Laki****kilpailulain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kilpailulain (948/2011) 32 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohta, 42 §:n 1 momentti ja 44 §:n 1 momentti sellaisina kuin niistä ovat 32 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohta sekä 44 §:n 1 momentti laissa 662/2012, sekä
lisätään lakiin uusi 4 a luku sekä 32 §:n 2 momenttiin sellaisena, kuin se on osaksi laissa 662/2012, uusi 4 kohta seuraavasti

*Voimassa oleva laki**Ehdotus***4 a luku****Kilpailun tasapuolisuuden turvaaminen
julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan
välillä****30 a §***Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta*

Jos kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa;

1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;

2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai

3) on ristiriidassa kuntalain (365/1995) 66 a §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa,

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan tällainen menettely tai toiminnan rakenne.

30 b §

Soveltamisalan poikkeukset

Mitä 30 a §:ssä säädetään ei sovelleta, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä, taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.

30 c §

Kiellon, määräyksen tai velvoitteen asettaminen

Jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee kieltää kuntaa, kuntayhtymää tai valtiota käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

30 d §

Tietojenantovelvollisuus

Tämän luvun mukaisessa valvonnassa kunnan, kuntayhtymän ja valtion sekä niiden määräysvallassa olevien yksiköiden velvollisuuteen antaa tietoja sovelletaan, mitä 33 §:ssä säädetään elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuudesta.

32 §

Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta, jos:

- 2) kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilystä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana; tai
- 3) asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton.

32 §

Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta, jos:

- 2) kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilystä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana;
- 3) asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton; tai
- 4) *ei ole todennäköistä, että lain 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät.*

42 §

Asian käsittely markkinaoikeudessa

Kilpailunrajoitusta koskeva asia tulee viereille markkinaoikeudessa 12 §:n 3 momentissa, 25 §:n 1 momentissa, 26 §:n 2 momentissa tai 30 §:n 2 momentissa tarkoitetulla esityksellä, 44 §:n 1 momentissa tarkoitetulla valituksella taikka 36 §:n 3 momentissa tai 45 §:n 2 momentissa tarkoitetulla hakemuksella. Esitys, valitus ja hakemus on tehtävä kirjallisesti.

42 §

Asian käsittely markkinaoikeudessa

Kilpailunrajoitusta koskeva asia tulee viereille markkinaoikeudessa 12 §:n 3 momentissa, 25 §:n 1 momentissa tai 30 §:n 2 momentissa tarkoitetulla esityksellä, 44 §:n 1 momentissa tarkoitetulla valituksella, taikka 26 §:n 2 momentissa, 36 §:n 3 momentissa tai 45 §:n 2 momentissa tarkoitetulla hakemuksella. Esitys, valitus ja hakemus on tehtävä kirjallisesti.

44 §

Muutoksenhaku

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tämän lain nojalla antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta siten, kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Kilpailu- ja kuluttajaviraston 26 §:n 1 momentin taikka 45 §:n 1 momentin nojalla antamaan päätökseen ja

44 §

Muutoksenhaku

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tämän lain nojalla antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta siten, kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Kilpailu- ja kuluttajaviraston 26 §:n 1 momentin taikka 45 §:n 1 momentin nojalla antamaan päätökseen ja

päätökseen toimittaa 35 §:ssä tarkoitettu tarkastus ei saa hakea muutosta valittamalla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston 17 §:n 3 momentin tai 26 §:n 3 momentin nojalla antamaan päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla. Yrityskaupan ilmoittaja ei saa valittaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston 25 §:n nojalla antamasta päätöksestä, jolla ilmoittajan esittämät ehdot on määrätty noudatettaviksi. Kilpailu- ja kuluttajaviraston 9—11 §:n tai 33 §:n nojalla antamaa päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei markkinaoikeus toisin määrää.

päätökseen toimittaa 35 §:ssä tarkoitettu tarkastus ei saa hakea muutosta valittamalla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston 17 §:n 3 momentin tai 26 §:n 3 momentin nojalla antamaan päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla. Yrityskaupan ilmoittaja ei saa valittaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston 25 §:n nojalla antamasta päätöksestä, jolla ilmoittajan esittämät ehdot on määrätty noudatettaviksi. Kilpailu- ja kuluttajaviraston 9—11, 30 c tai 33 §:n nojalla antamaa päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei markkinaoikeus toisin määrää.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos kunta tai kuntayhtymä hoitaa tämän lain voimaantullessa tehtävää omana toimintanaan kilpailutilanteessa markkinoilla käyttäen 30 a §:ssä tarkoitettua menettelyä tai toiminnan rakennetta, siten, että julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisuus voidaan turvata yhtiöittämällä kunnan tai kuntayhtymän taloudellinen toiminta, lain 30 a ja 30 c §:ää ei sovelleta sellaiseen omana toimintana hoidettuun tehtävään vuoden 2014 loppuun tai jos kyseessä on työvoimapolitiitisesta aikuiskoulutuksesta vuoden 2016 loppuun.

2.

Laki**oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007) 4 §:n 2 momentti sekä 16 §:n 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Oikeudenkäyntiä koskevien tietojen julkisuus

Oikeudenkäyntiä koskevien tietojen julkisuus

Kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) 20 a §:ssä tarkoitettua tarkastusta koskevassa asiassa 1 momentissa tarkoitettua tietoa tulevat julkisiksi vasta, kun tarkastuksesta ilmoitetaan sen kohteelle, jollei hallintotuomioistuimien päätä, että tiedot tulevat julkisiksi tätä aikaisemmin.

Kilpailulain (948/2011) 36 §:ssä tarkoitettua tarkastusta koskevassa asiassa 1 momentissa tarkoitettua tietoa tulevat julkisiksi vasta, kun tarkastuksesta ilmoitetaan sen kohteelle, jollei hallintotuomioistuin päättä, että tiedot tulevat julkisiksi tätä aikaisemmin.

16 §

16 §

Hallintotuomioistuimen ratkaisun julkisuus

Hallintotuomioistuimen ratkaisun julkisuus

 Jos ratkaisu sisältää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain nojalla salassa pidettäviä tietoja, ratkaisun sisältävä oikeudenkäyntiasiakirja pidetään salassa siltä osin kuin se on välttämätöntä salassa pidettävän edun suojaamiseksi. Asiassa, jossa henkilön tunnistetiedot pidetään salassa 5 §:n nojalla, *annetaan päätöksestä* tieto siten, ettei siitä ilmene henkilön tunnistetietoja. *Kilpailunrajoituksista annetun lain 20 a §:ssä* tarkoitettua tarkastusta koskevassa asiassa hallintotuomioistuimen ratkaisun sisältävä oikeudenkäyntiasiakirja tulee julkiseksi vasta, kun tarkastuksesta ilmoitetaan sen kohteelle,

 Jos ratkaisu sisältää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain nojalla salassa pidettäviä tietoja, ratkaisun sisältävä oikeudenkäyntiasiakirja pidetään salassa siltä osin kuin se on välttämätöntä salassa pidettävän edun suojaamiseksi. Asiassa, jossa henkilön tunnistetiedot pidetään salassa 5 §:n nojalla, *päätöksestä annetaan* tieto siten, ettei siitä ilmene henkilön tunnistetietoja. *Kilpailulain 36 §:ssä* tarkoitettua tarkastusta koskevassa asiassa hallintotuomioistuimen ratkaisun sisältävä oikeudenkäyntiasiakirja tulee julkiseksi vasta, kun tarkastuksesta ilmoitetaan sen kohteelle, jollei hallintotuo-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

jollei hallintotuomioistuin erityisestä syystä
päättä, että oikeudenkäyntiasiakirja tulee jul-
kiseksi tätä aikaisemmin.

mioistuin erityisestä syystä päättä, että oikeu-
denkäyntiasiakirja tulee julkiseksi tätä aikai-
semmin.

*Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta
20 .*
