

5.12.2018

1 Asia

Kuntien epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta vesiensuojeluun, ympäristöön ja elintarvikkeisiin liittyvien laboratoriopalveluiden markkinoilla

2 Osapuolet

Toimenpidepyynnön tekijät:

Eurofins Scientific Finland Oy, Raisio

Eurofins Viljavuuspalvelu Oy, Mikkeli

Eurofins Nab Labs Oy, Jyväskylä (aiemmin Nab Labs Oy, osa Eurofinsiä 1.6.2016 alkaen)

Muut osapuolet:

BotniaLab Oy, Vaasa (osa KVVY Tutkimus Oy:tä 12.1.2018 alkaen)

HakaLab Oy, Haapavesi (osa SeiLab Oy:tä 1.1.2017 alkaen)

Jyväskylän ympäristölaboratorio, Jyväskylä (osa Nab Labs Oy:tä 1.5.2015 alkaen)

Kokemäenjoen vesistön vesiensuojeluyhdistys ry, Tampere

Lounais-Suomen vesi- ja ympäristötutkimus Oy, Turku

Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry, Lohja

MetropoliLab Oy, Helsinki

Saimaan Vesi- ja ympäristötutkimus Oy, Lappeenranta

Savo-Karjalan ympäristötutkimus Oy, Kuopio

ScanLab Oy, Oulu

Seilab Oy, Seinäjoki

5.12.2018

3 Ratkaisu

Asia ei anna aiheutta enempään toimenpiteisiin, ja se poistetaan käsittelystä.

4 Asian vireille tulo ja selvittäminen

1. Eurofins Scientific Finland Oy ja Eurofins Viljavuuspalvelu Oy ovat tehneet Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (jäljempänä KKV) toimenpidepyynnön 3.10.2014, jota ne ovat täydentäneet 1.12.2014 ja 10.11.2015. Nab Labs Oy (nykyisin Eurofins Nab Labs Oy) on liittynyt toimenpidepyyntöön 7.12.2015. Kaikki toimenpidepyynnön tekijät ovat kuuluneet 1.6.2017 lukien kansainväliseen Eurofins Scientific -konserniin (jäljempänä Eurofins).
2. Toimenpidepyyntö koskee vesiensuojeluun, ympäristöön ja elintarvikkeisiin liittyviä laboratoriopalveluja sekä niihin liittyviä asiantuntijapalveluja. Eurofinsin toimenpidepyynnön kohteena ovat Kokemäenjoen vesistön vesiensuojeluyhdistys ry (jäljempänä KVVY) sekä muut vesiensuojeluyhdistykset ja niiden omistamat laboratorioyhtiöt. Näitä ovat muun muassa Lounais-Suomen vesi- ja ympäristötutkimus Oy, Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry (jäljempänä LUVY), Saimaan Vesi- ja Ympäristötutkimus Oy ja Savo-Karjalan ympäristötutkimus Oy. Lisäksi Eurofins on pyytänyt KKV:tä selvittämään Metropolilab Oy:n sekä Tullin osana toimivan tullilaboratorion toimintaa. Tullilaboratorio kuuluu muista toimenpidepyynnön kohteista poiketen Suomen valtion määräysvaltaan, joten sen osalta asiaa on selvitetty KKV:ssä erillisenä asiana¹.
3. KKV on oma-aloitteisesti tutkinut toimenpidepyynnössä mainittujen yritysten ja yhdistysten lisäksi myös muita kuntien määräysvallassa olevia laboratoriotuimijoita, jotka tarjoavat toimenpidepyynnön alaan kuuluvia laboratoriopalveluja. KKV on siten selvittänyt myös BotniaLab Oy:n, Jyväskylän kaupungin ympäristölaboratorion, HakaLab Oy:n, ScanLab Oy:n ja Seilab Oy:n toimintaa.
4. Eurofins on pyytänyt KKV:tä selvittämään, toimivatko toimenpidepyynnön kohteena olevat yhtiöt ja yhdistykset kilpailulain (948/2011) 30 a §:n vastaisesti. Lisäksi Eurofins on pyytänyt KKV:tä tarvittaessa velvoittamaan toimenpidepyynnön kohteena olevat toimijat muuttamaan menettelynsä kilpailulain mukaiseksi.
5. Eurofins on pyytänyt KKV:tä selvittämään, saavatko julkisessa määräysvallassa olevat laboratoriotuimijat sellaisia etuja, jotka mahdollistavat alihinnittelun ja vääristävät siten kilpailua yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välillä. Toimenpidepyynnössä on muun muassa kyseenalaistettu, sisällyttävätkö toimenpidepyynnön kohteena olevat yritykset ja

¹ Dnro KKV/105/14.00.40/2016.

5.12.2018

yhdistykset hinnoitteluunsa kaikki toiminnastaan aiheutuvat todelliset kustannukset vai saavatko ne kunnilta esimerkiksi tukipalveluja, toimitiloja tai muita hyödykkeitä veloituksetta tai alihintaan käyttöönsä.

6. Toimenpidepyynnössä KKV:tä on myös pyydetty tutkimaan muun muassa sitä, miten kuntataustaiset yritykset ovat hankkineet laboratorio- ja näytteenottopalveluiden tuottamisessa tarvittavan käyttöomaisuutensa ja toimitilat. Tähän liittyen Eurofins on pyytänyt KKV:tä selvittämään myös vuoden 2015 alussa KVVY:lle siirtyneiden Rauman kaupungin ympäristölaboratorion, Sastamalan kaupungin elintarvikelaboratorion ja Porin kaupungin Porilabin liikkeen luovutusten markkinaehtoisuuden.
7. Toimenpidepyynnössä on kiinnitetty huomiota myös siihen, miten vesiensojelu yhdistystaustaiset laboratoriotoimijat ovat eriyttäneet yleishyödyllisen ja kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan (jäljempänä kilpailullinen toiminta) kustannuslaskennassaan ristisubvention estämiseksi. Eurofins on myös kyseenalaistunut, miten esimerkiksi KVVY voittoa tavoittelemattomana organisaationa tuottaa omistajilleen ja näiden sijoittamille pääomille kohtuullisen tuoton.
8. Toimenpidepyynnössä on lisäksi esitetty, että kunnalliset laboratoriotoimijat saattavat laskuttaa omistajiaan pelkästä varallaolosta ja varautumisesta esimerkiksi ruokamyrkytys epidemia- ja verkostoveden saastumistilanteiden varalta, vaikka varsinaiset palvelusuoritteet ovat tämän lisäksi erikseen laskutettavaa työtä.
9. KKV on vastaanottanut suullisia ja kirjallisia selvityksiä selvitysten kohteeksi valikoituneilta laboratoriotoimijoilta, kunnilta ja muilta markkinatoimijoilta. Saatujen selvitysten perusteella KKV valitsi yksityiskohtaisempaan tarkasteluun kunnallisia laboratoriotoimijoita, joiden menettelyihin saattoi alustavasti arvioituna liittyä riski kilpailun vääristymisestä.

5 Asiaselostus

5.1 Vesiensojelu yhdistykset ja niiden omistamat yhtiöt

10. Suomessa on 11 alueellista vesiensojelu yhdistystä, jotka kuuluvat pääsääntöisesti valtakunnalliseen Suomen vesiensojelu yhdistysten liittoon. Vesiensojelu yhdistysten toiminta-alueet muodostuvat pääasiassa vesistöjen valuma-alueiden sekä kuntarajojen perusteella ja ne kattavat lähes koko Suomen. Vesiensojelu yhdistysten toiminnan päätarkoituksena on edistää vesien- ja ympäristönsuojelua alueillaan. Vesiensojelu yhdistysten jäseniä ovat tyypillisesti kunnat, teollista toimintaa harjoittavat yhteisöt sekä esimerkiksi kalastus- ja vesiosuuskuntien kaltaiset yhteisöt.
11. Vesiensojelu yhdistykset rahoittavat toimintaansa jäsenmaksuilla. Yhdistysten sääntöjen mukaan jäsenmaksun suuruus ja yhdistyksen

5.12.2018

kokouksen äänivalta määräytyvät maksettujen perusmaksuysyksiköiden perusteella. Kuntien perusmaksuysyksiköt määräytyvät pääsääntöisesti asukasluvun perusteella. Teollista toimintaa harjoittavien ja kunnan alueella toimivien vesihuoltolaitosten omistajien perusmaksuysyksiköt määräytyvät pääsääntöisesti yhteisön henkilöstömäärän ja vedenkäytön perusteella. Muiden yhteisöjäsenten perusmaksuysyksiköiden määräytymisestä säädetään vaihtelevasti yhdistysten säännöissä.

12. Kuudella vesiensuojeluyhdistyksellä on myös omaa laboratoriotointaa tai omistusta laboratorioyhtiössä. Yhdistykset tarvitsevat laboratorion palveluja yhdistystoiminnassaan ja toisaalta ne rahoittavat yhdistystoimintaansa laboratoriotoinnin tuotoilla. Lähes kaikki laboratoriotointaa harjoittavat yhdistykset ovat eriyttäneet liiketoimintansa erilliseen osakeyhtiöön.
13. KVVY toimii pääasiassa Kokemäenjoen ja Karvianjoen vesistöalueilla, mutta sen laboratorioliikeyhtiö on ollut valtakunnallista. Vuoden 2015 lopussa KVVY:n 48 jäsenkunnalla² oli yhteensä lähes 80 % perusmaksuysyksiköiden mukaan määräytyvästä yhdistyksen kokouksen äänivalta. Yhdistyksen alaisuudessa aiemmin harjoitettu liiketoiminta eriytettiin KVVY:n omistamaan KVVY Tutkimus Oy:hyn vuoden 2018 alusta. KVVY Tutkimus Oy:n laboratoriot sijaitsevat Porissa, Raumalla, Tampereella ja Vaasassa. Lisäksi sillä on näyttöiden vastaanottoon keskittyvät palvelupisteet Hämeenlinnassa ja Sastamalassa. Porin, Rauman ja Sastamalan kaupunkien ympäristölaboratoriot siirtyivät liikkeen luovutuksella KVVY:lle 1.1.2015. KVVY:n liikevaihto oli noin 7,71 miljoonaa euroa vuonna 2016.
14. KVVY Tutkimus Oy osti BotniaLab Oy:n liiketoiminnan Vaasan kaupungilta 12.1.2018. Aiemmin Vaasan kaupungin omistama BotniaLab Oy aloitti toimintansa 1.1.2015, kun Vaasan kaupungin ympäristölaboratorio yhtiöitettiin. Ennen yhtiöittämistä laboratorio toimi Ympäristölaboratorionimisenä yksikkönä Vaasan kaupungin rakennus- ja ympäristöautokunnan alaisuudessa. BotniaLab Oy:n liikevaihto oli noin 0,77 miljoonaa euroa vuonna 2016.
15. Lounais-Suomen vesiensuojeluyhdistys ry:n toiminta-alueeseen kuuluvat lounaisen rannikkoalueen vesistöt ja niiden välittömään vaikutuspiiriin

² Akaan kaupunki, Forssan kaupunki, Harjavallan kaupunki, Hattulan kunta, Honkajoen kunta, Huittisten kaupunki, Humppilan kunta, Hämeenkyrön kunta, Hämeenlinnan kaupunki, Ikaalisten kaupunki, Janakkalan kunta, Jokioisten kunta, Juupajoen kunta, Jämijärven kunta, Kangasalan kunta, Kankaanpään kaupunki, Karvian kunta, Keuruun kaupunki, Kihniön kunta, Kokemäen kaupunki, Lempäälän kunta, Loimaan kaupunki, Lopen kunta, Merikarvian kunta, Multian kunta, Mänttä-Vilppulan kaupunki, Nakkilan kunta, Nokian kaupunki, Oriveden kaupunki, Parkanon kaupunki, Pirkkalan kunta, Pomarkun kunta, Porin kaupunki, Punkalaitumen kunta, Pälkäneen kunta, Ruoveden kunta, Sastamalan kaupunki, Siikaisten kunta, Tammelan kunta, Tampereen kaupunki, Ulvilan kaupunki, Urjalan kunta, Valkeakosken kaupunki, Vesilahden kunta, Virtain kaupunki, Ylöjärven kaupunki, Ypäjän kunta, Ähtärin kaupunki.

5.12.2018

kuuluvat merialueet. Vuoden 2015 jäsentietojen perusteella yhdistyksen 29 jäsenkunnalla³ oli enemmistö yhdistyksen kokouksen äänimäärästä. Lounais-Suomen vesiensuojeluyhdistys ry omistaa yksin Lounais-Suomen vesi- ja ympäristötutkimus Oy:n, jonka toimitilat sijaitsevat Turussa. Yhtiön liikevaihto oli noin 2,77 miljoonaa euroa vuonna 2016.

16. Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry:n (jäljempänä LUVY) pääasiallinen toiminta-alue on Länsi-Uusimaa. Lohjalla sijaitseva LUVY:n laboratorio toimii suoraan yhdistyksen alaisuudessa. Vuoden 2016 lopussa yhdistyksen 8 jäsenkunnalla⁴ oli yhteensä noin 60 % yhdistyksen äänivallasta. LUVY:n liikevaihto oli noin 2,85 miljoonaa euroa vuonna 2016.
17. Saimaan Vesiensuojeluyhdistys ry:n pääasialliseen toiminta-alueeseen kuuluvat Saimaan vesistöalueet sekä kaakkoisen Suomen itään ja Virolahteen laskevat vesistöt. Vuoden 2015 lopussa yhdistyksen 11 jäsenkunnalla⁵ oli hieman alle puolet yhdistyksen kokouksen äänivallasta. Saimaan Vesi- ja ympäristötutkimus Oy on Saimaan Vesiensuojeluyhdistys ry:n ja Lappeenrannan kaupungin vuonna 2008 perustama laboratorioyrittäjä, josta yhdistys omistaa noin 58 prosenttia ja Lappeenrannan kaupunki noin 42 prosenttia. Yhtiön liikevaihto oli noin 1,41 miljoonaa euroa vuonna 2016.
18. Savo-Karjalan vesiensuojeluyhdistys ry:n toiminta-alueita ovat Pohjois-Karjala ja Pohjois-Savo. Vuonna 2015 yhdistyksen 22 jäsenkunnalla⁶ oli yhteensä noin 70 % yhdistyksen kokouksen äänivallasta. Savo-Karjalan vesiensuojeluyhdistys ry omistaa 70 % Savo-Karjalan ympäristötutkimus Oy:stä. Yhtiön muut omistajat ovat Joensuun ja Kuopion kaupungit molemmat 15 % osuudella. Yhtiön laboratoriot sijaitsevat Kuopiossa, Joensuussa ja Kajaanissa. Savo-Karjalan ympäristötutkimus Oy:n liikevaihto oli noin 3,73 miljoonaa euroa vuonna 2016.

5.2 Kuntien omistamat yhtiöt

19. MetropoliLab Oy on Helsingin kaupungin tytäryhtiö, jonka muut omistajat ovat Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupungit. Helsingin kaupunki

³ Auran kunta, Eurajoen kunta, Euran kunta, Kaarinan kaupunki, Kemiönsaaren kunta, Kosken Tl kunta, Kustavin kunta, Köyliön kunta, Laitilan kaupunki, Liedon kunta, Marttilan kunta, Maskun kunta, Mynämäen kunta, Naantalın kaupunki, Nousiaisten kunta, Oripään kunta, Paimion kaupunki, Paraisten kaupunki, Pyhärannan kunta, Pöytyän kunta, Raision kaupunki, Rauman kaupunki, Ruskon kunta, Salon kaupunki, Sauvon kunta, Säykylän kunta, Taivassalon kunta, Uudenkaupungin kaupunki, Vehmaan kunta.

⁴ Hangon kaupunki, Inkoon kunta, Karkkilan kaupunki, Kirkkonummen kunta, Lohjan kaupunki, Raaseporin kaupunki, Siuntion kunta, Vihdin kunta.

⁵ Imatran kaupunki, Lappeenrannan kaupunki, Mikkelin kaupunki, Lemminkäinen kunta, Luumäen kunta, Miehikkälän kunta, Parikkalan kunta, Ruokolahden kunta, Savitaipaleen kunta, Taipalsaaren kunta, Virolahden kunta.

⁶ Heinäveden kunta, Iisalmen kaupunki, Joensuu kaupunki, Kaavin kunta, Keiteleen kunta, Kiuruveden kaupunki, Kuopion kaupunki, Lapinlahden kunta, Leppävirran kunta, Liperin kunta, Pielaveden kunta, Polvijärven kunta, Rautavaaran kunta, Rääkkylän kunta, Siilinjärven kunta, Sonkajärven kunta, Suonenjoen kaupunki, Tervon kunta, Tuusniemen kunta, Varkauden kaupunki, Vesannon kunta, Vieremän kunta.

5.12.2018

omistaa yhtiöstä 69 %, Espoo ja Vantaa molemmat 15 % sekä Kauniainen 1 %. Metropolilab Oy:n liikevaihto oli noin 6,57 miljoonaa euroa vuonna 2016. Yhtiön laboratorio sijaitsee Helsingissä.

20. ScanLab Oy on Oulun kaupungin omistama yhtiö, joka aloitti toimintansa 1.3.2015, aluksi Oulun kaupungin elintarvike- ja ympäristölaboratorio Oy:nä. Ennen yhtiöittämistä ScanLab Oy toimi osana Oulun seudun ympäristötoimi liikelaitosta. Yhtiön liikevaihto oli noin 0,73 miljoonaa euroa vuonna 2016.
21. SeiLab Oy on Seinäjoen kaupungin omistama laboratorioyritys, joka aloitti toimintansa 1.1.2012, kun Seinäjoen kaupungin ympäristö- ja elintarvikelaboratorio yhtiöitettiin. SeiLab Oy:n liikevaihto oli noin 2,88 miljoonaa euroa vuonna 2016. SeiLab Oy osti Haapaveden kaupungilta HakaLab Oy:n liiketoiminnan 13.12.2016. HakaLab Oy aloitti toimintansa 1.1.2015, kun Haapaveden kaupunki yhtiöitti ympäristölaboratorionsa. SeiLab Oy:n toimipisteet sijaitsevat Seinäjoella, Kauhajoella, Haapavedellä ja Salossa. SeiLab Oy:llä on ollut toimipiste myös Salossa 1.7.2017 alkaen, jolloin se osti yksityisen AgroAnalysit Oy:n liiketoiminnan.

5.3 Eurofins Scientific -konserni

22. Toimenpidepyynnön tekijät Eurofins Scientific Finland Oy⁷, Eurofins Viljavuuspalvelu Oy⁸ ja Eurofins Nab Labs Oy (aiemmin Nab Labs Oy⁹) ovat Eurofins Scientific -konsernin suomalaisia tytäryhtiöitä. Maailmanlaajuisesti konserniin kuuluu yli 400 laboratoriota 42 maassa. Eurofins Scientific -konsernin liikevaihto oli noin 2,54 miljardia euroa vuonna 2016. Eurofinsillä on toimipisteitä noin 20 paikkakunnalla Suomessa.

5.4 Laboratoriomarkkinoiden erityispiirteitä

23. Laboratoriotoiminnassa yksikkökoon kasvattamisella saavutetaan merkittäviä mittakaavaetuja, koska esimerkiksi erilaiset toimitila-, laite- ja ohjelmistokustannukset muodostavat merkittävän osan toiminnan kokonaiskustannuksista. Laboratorioiden on myös hankittava ja ylläpidettävä erilaisia akkreditoituneita¹⁰ ja hyväksyntöjä, joilla ne voivat osoittaa pätevyytensä viranomaisille ja asiakkaille. Analyysistä riippuen myös näytteenotto voi muodostaa merkittävän osan kokonaiskustannuksista, sillä Suomessa välimatkat ovat usein pitkiä. Nämä tekijät ovat osin johtaneet siihen, että erityisesti pienemmät laboratorioyritykset ovat usein erikoistuneet esimerkiksi tiettyihin vesi-, ympäristö- ja elintarviketutkimuksiin.

⁷ Eurofins Scientific Finland Oy:n liikevaihto oli noin 8,13 miljoonaa euroa vuonna 2016.

⁸ Eurofins Viljavuuspalvelu Oy:n liikevaihto oli noin 3,08 miljoonaa euroa vuonna 2016.

⁹ Eurofins osti 1.6.2017 Nab Labs Oy:n, jonka liikevaihto oli noin 9,36 miljoonaa euroa vuonna 2016.

¹⁰ FINAS-akkreditointipalvelu on Turvallisuus- ja kemikaalivirastossa (Tukes) toimiva yksikkö, joka tarjoaa akkreditointia eli pätevyyden toteamispalvelua Suomessa, <https://www.finas.fi>.

5.12.2018

Osin näistä syistä myös alihankintajärjestelyt ovat laboratoriomarkkinoilla yleisiä.

24. Esimerkiksi elintarvikealan yritysten omavalvonnan lisääntyminen on vähentänyt merkittävästi erityisesti kuntalaboratorioissa tutkittavien näytteiden määrää. Toisaalta myös kuljetusmenetelmien kehittyminen on mahdollistanut Suomessa otettujen näytteiden tutkimisen suurempina sarjoina sellaisissa ulkomailla sijaitsevilla laboratorioissa, joissa esimerkiksi henkilöstökulut ovat lähtökohtaisesti Suomea edullisemmat. KKV:n saamien tietojen mukaan suurin osa vesi-, ympäristö- ja elintarvikenäytteistä voidaan tarvittaessa kuljettaa kauemmas tutkittavaksi. Kuitenkin osa esimerkiksi elintarvike tutkimuksista voi olla sellaisia, että elintarvikealan yritys tarvitsee niiden tulokset nopeasti tuotannon jatkamiseksi. Näytteiden lähettäminen kauemmas tutkittavaksi ei ole tällöin tarkoituksenmukaista.
25. Suomessa tutkittavien näytteiden määrän pienentymisen ja laboratoriotuotannon mittakaavaetujen seurauksena laboratoriomarkkinoilla on tapahtunut viime vuosina voimakasta keskittymiskehitystä. Erityisesti kunnallisten elintarvike- ja ympäristölaboratorioiden määrä on vähentynyt merkittävästi viimeisen kymmenen vuoden aikana¹¹. Kunnat ovat lakkautaneet tai myyneet elintarvike- ja ympäristölaboratorioitaan suuremmille toimijoille, sillä analyysimäärältään pienten yksiköiden ylläpito ei ole ollut liiketaloudellisesti kannattavaa.
26. Laboratoriomarkkinoiden keskittymiskehitystä ovat vauhdittaneet merkittävästi myös Eurofinsin tekemät yrityskaupat, joissa se on ostanut yksityisiä kilpailijoitaan. Eurofins osti Ramboll Analytics -liiketoiminnan¹² 3.4.2017, Ahma ympäristö Oy:n¹³ 4.4.2017 ja Nab Labs Oy:n¹⁴ 1.6.2017. Ennen siirtymistään Eurofins Scientific -konserniin Nab Labs Oy hankki Jyväskylän kaupungin ympäristölaboratorion toiminnot liikkeen luovutuksella 1.5.2015. Eurofins osti myös VTT Expert Services Oy:n ja sen tytäryhtiö Labtium Oy:n¹⁵ liiketoimintakaupalla, jonka KKV:n yrityskauppa-
valvonta¹⁶ hyväksyi ehdollisena 21.5.2018.

¹¹ Elintarvike tutkimusten osalta markkinamuutosta on käsitelty yksityiskohtaisemmin esimerkiksi Eviran laboratorioselvityksessä. Eviran laboratorioselvitys 2014, Eviran julkaisuja 1/2015.

¹² KKV:n eri julkisista lähteistä saamaan tietoon perustuen, Ramboll Analytics -toiminnon liikevaihto osana Ramboll Finland Oy:tä oli arviolta noin yhdeksän miljoonaa euroa vuonna 2016. Ramboll Analytics -toiminto on nykyisin osa Eurofins Environment Testing Finland Oy:tä.

¹³ Ahma ympäristö Oy:n liikevaihto oli noin 7,26 miljoonaa euroa vuonna 2016.

¹⁴ Nab Labs Oy:n liikevaihto oli noin 9,36 miljoonaa euroa vuonna 2016.

¹⁵ Labtium Oy:n liikevaihto oli noin 6,95 miljoonaa euroa vuonna 2016.

¹⁶ Dnro KKV/2/14.00.10/2018.

5.12.2018

6 Kilpailuoikeudellinen arvio

6.1 Kilpailulain 4 a luvun säännökset

27. Kilpailulain 4 a luvun säännösten tavoitteena on turvata tasapuoliset kilpailun edellytykset julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kilpailulain 30 a §:n mukaan:

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 §:ssä¹⁷ säädetyn markkina-perusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa,

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

Mitä 1 momentissa säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta ja sen käyttämisen edellytyksistä, koskee myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 ja 16 §:ssä sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 25 ja 26 §:ssä tarkoitettua menettelyä.

28. Kilpailulain 30 b §:ssä säädetään soveltamisalan poikkeuksista. Sen mukaan 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.

29. Kilpailulain 30 c §:n mukaan jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, KKV:n 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

¹⁷ Kuntalaki 365/1995 on kumottu Kuntalailla 410/2015. Kunnan hinnoittelun markkinaperusteisuudesta säädetään nykyisen kuntalain 128 §:ssä.

5.12.2018

kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

6.2 Markkinaperusteinen hinnoittelu

30. Kilpailulain 4 a luvun lisäksi kilpailuneutraliteettia turvaavia säännöksiä on myös kuntalaissa (410/2015). Kuntalain 126 §:n mukaan kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista on säädetty kuntalain 127 §:ssä. Yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä kunta voi tuottaa esimerkiksi tukipalveluja tytäryhteisölleen omana toimintana. Kuitenkin kuntalain 128 §:n mukaan kunnan toimiessa 127 §:ssä tarkoitetuissa yhtiöittämisvelvollisuutta koskevissa poikkeustapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla sen on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti. KKV voi puuttua muuhun kuin markkinaperusteiseen hinnoitteluun myös muissa kuin 128 §:n soveltamistilanteissa kilpailulain 30 a §:n yleisten säännösten perusteella. Markkinaperusteisen hinnoittelun edellytysten täyttymistä arvioidaan samoin perustein riippumatta siitä, tarkastellaanko sitä kilpailulain vai kuntalain säännösten nojalla.¹⁸
31. Markkinaperusteisella hinnoittelulla tarkoitetaan kuntalain esitöiden mukaan sitä hintatasoa, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelut. Hinnoittelussa on siten lähtökohtaisesti otettava huomioon kilpailullisesta toiminnasta saadut tulot ja tuottamisesta aiheutuvat muuttuvat kulut ja tähän toimintaan kohdistettavissa oleva osa kiinteistä kuluista. Investointeihin liittyvät poistot ja rahoituskulut on otettava huomioon siltä osin kuin kyseiset kustannukset ovat välttämättömiä tehtävän hoitamiseksi. Lisäksi hinnoittelussa on otettava huomioon toimintaan sitoutuneelle pääomalle kohtuullinen tuotto.¹⁹ Markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimusta on kuvattu tarkemmin KKV:n suuntaviivoissa²⁰.

6.3 Kilpailulain 30 a §:n soveltuminen ja KKV:n toimivalta

32. Kilpailuneutraliteettivalvonta kohdistuu julkisen sektorin omaan tai sen määräysvallassa olevan yksikön taloudelliseen toimintaan. Kilpailulain esitöiden mukaan 30 a §:ssä tarkoitettu kunnan, kuntayhtymän tai valtion määräysvalta vastaa kilpailulain 21 §:n 1 momentin 1 kohdassa määriteltyä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä määriteltyä määräysvaltaa. Ensinnäkin kunnalla, kuntayhtymällä taikka valtiolla on määräysvalta, jos kunnalla, kuntayhtymällä taikka valtiolla on 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,

¹⁸ HE 40/2013 vp, s. 34.

¹⁹ HE 32/2013 vp, s. 38.

²⁰ Suuntaviivat markkinaperusteisesta hinnoittelusta – käytännön arviointiperiaatteet, 8.5.2017.

5.12.2018

yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen. Toiseksi määräysvaltakriteeri täyttyy, jos kunnalla, kuntayhtymällä tai valtiolla on 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 puheena oleva oikeus ja tämä oikeus perustuu ensiksi mainittuun äänten enemmistöön.²¹ Määräysvaltakriteerin täyttymisen ei kuitenkaan aina ole katsottu edellyttävän 50 prosentin äänivaltaa²².

33. Selvitysten kohteena olleista toimijoista Metropolilab Oy, Scanlab Oy ja Seilab Oy ovat yhden tai useamman kunnan kokonaan omistamia, joten kilpailulain 30 a §:n mukainen määräysvaltakriteeri täyttyy näissä yhtiöissä. KVVY:ssä, Lounais-Suomen vesiensuojeluyhdistys ry:ssä, LUVY:ssä ja Savo-Karjalan vesiensuojeluyhdistys ry:ssä kunnilla on jäsenyyden perusteella enemmistö yhdistyksen kokouksen äänimäärästä. KVVY Tutkimus Oy, Lounais-Suomen Ympäristötutkimus Oy ja Savo-Karjalan Ympäristötutkimus Oy ovat pääosin edellä mainittujen vesiensuojeluyhdistysten omistuksessa ja siten kilpailulain 30 a §:n mukainen määräysvaltakriteeri täyttyy.
34. Saimaan Vesiensuojeluyhdistys ry omistaa Saimaan Vesi- ja ympäristötutkimus Oy:stä 58 % ja Lappeenrannan kaupunki 42 %. Saimaan Vesiensuojeluyhdistys ry:ssä jäsenkunnilla ei ole enemmistöä yhdistyksen kokouksen äänimäärästä. Kilpailulain 30 a §:n mukainen määräysvaltakriteeri ei siten välttämättä täyty Saimaan Vesi- ja ympäristötutkimus Oy:n osalta. Jäljempänä esitettävien seikkojen ja asian lopputulos huomioiden KKV ei pidä kuitenkaan julkisen määräysvallan lopullista selvittämistä tarpeellisena.
35. KKV:n selvitysten aikana vuonna 2015 Jyväskylän kaupunki myi ympäristölaboratorionsa Nab Labs Oy:lle (nykyisin osa Eurofinsiä). Yrityskaupan jälkeen Jyväskylän kaupungin ympäristölaboratoriossa ei enää ole kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettua julkista määräysvaltaa, eikä KKV siten jatka asian selvittämistä tältä osin.
36. KKV:n selvitysten aikana myös Haapaveden kaupunki myi HakaLab Oy:n Seilab Oy:lle ja Vaasan kaupunki BotniaLab Oy:n KVVY-Tutkimus Oy:lle. SeiLab Oy ja KVVY Tutkimus Oy olivat jo ennen yrityskauppoja KKV:n selvitysten kohteena.
37. Kilpailulain 4 a luvun säännökset koskevat ainoastaan julkisyhteisöjen tai niiden määräysvallassa olevien yksikköjen harjoittamaa taloudellista toimintaa. Toiminta, joka ei ole luonteeltaan taloudellista, jää kilpailulain 30 a §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Taloudellisen toiminnan käsite on

²¹ HE 40/2013 vp, s. 31.

²² HE 88/2010 vp, s. 68. Ks. myös Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppa- ja valvonnasta, s.16-18.

5.12.2018

yhdenmukainen EU-oikeuden kanssa. Taloudelliseksi katsotaan kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Toiminnan taloudellinen luonne ratkaistaan tapauskohtaisesti, ja arvioon vaikuttaa muun muassa se, missä määrin toimintaa voidaan katsoa harjoitettavan markkinasignaalien ohjaamana sekä se, tarjoavatko yksityiset yritykset vastaavaa palvelua markkinoilla. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Oikeuskäytännön mukaan ratkaisevaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamisessa on toiminnan harjoittaminen markkinaympäristössä. Markkinaympäristölle on luonteenomaista hintainformaation hyväksikäyttö tuotannossa, markkinapaikka, jossa kysyntä ja tarjonta voivat kohdata sekä toimijoiden mahdollisuus tehdä valintapäätöksiä hintainformaation pohjalta.²³

38. Lähtökohtaisesti laboratoriopalveluiden tarjoamisessa on katsottava olevan kyse luonteeltaan taloudellisesta toiminnasta, jota kunnalliset laboratoriotoimijat harjoittavat kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa.
39. Vesiensuojeluyhdistykset harjoittavat muun muassa vesien- ja ympäristönsuojeluun liittyvää yleishyödyllistä toimintaa, johon voi liittyä ei-taloudellisen toiminnan piirteitä. Liiketoiminnan vesiensuojeluyhdistykset ovat kuitenkin pääsääntöisesti eriyttäneet omistamiinsa erillisiin osakeyhtiöihin.
40. Valtaosa selvitysten kohteena olevista kunnallisista laboratoriotoimijoista on perustettu ennen kilpailulain 4 a luvun säännösten voimaantuloa 1.9.2013. KKV:llä ei ole toimivaltaa puuttua esimerkiksi kuntien ja kunnallisten laboratoriotoimijoiden käyttöomaisuuden hankkimiseen liittyviin menettelyihin, jotka on toteutettu ennen kilpailulain 4 a luvun säännösten voimaantuloa.

6.4 Kunnallisten laboratorioyritysten menettelyt

41. Kilpailulain esitöiden mukaan kilpailua vääristävällä tai estävällä menettelyllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimintatapoja, joiden seurauksena kilpailu ei ole tasapuolista julkisen ja yksityisen sektorin elinkeinotoiminnan välillä. Kiellettyä menettelyä voi olla esimerkiksi julkisyhteisön harjoittamaan taloudelliseen toimintaan kohdistuva valikoiva tuki tai tukijärjestelmä sekä julkisesti omistetun yksikön julkisomistajan tarjoamasta edullisesta rahoituksesta tai kaupallisen ja muun toiminnan välisestä ris-tisubventiosta saamat edut. KKV voi puuttua kaikkeen kilpailua vääristävään tai estävään menettelyyn sen muodosta tai ilmenemistavasta riippumatta.²⁴

²³ HE 40/2013 vp, s. 26 ja 31–32.

²⁴ HE 40/2013 vp, s. 32–33.

5.12.2018

42. KKV on selvityksissään kiinnittänyt huomiota erityisesti kunnallisten laboratoriotoimijoiden kilpailullisessa toiminnassa hyödynnettyihin tuotannon-tekijöihin, kunnilta tehtyihin tukipalveluostoihin, näistä maksettuihin korvauksiin, omistajalta mahdollisesti saatuun rahoitukseen ja sitoutuneen pääoman tuottovaatimuksen asettamiseen voidakseen arvioida kuntien toiminnan markkinaehtoisuutta. KKV on tarkastellut myös kunnallisten laboratoriotoimijoiden mahdollisesti saamia varautumiskorvauksia. Lisäksi KKV on tarkastellut selvitysten kohteena olevien toimijoiden laskentajärjestelmiä, niiden kustannuslaskentaa ja kannattavuuden seuranta.
43. Toimijoilta saatujen vastausten perusteella KKV valitsi BotniaLab Oy:n, KVVY:n, LUVY:n, MetropoliLab Oy:n, Scanlab Oy:n ja Seilab Oy:n yksityiskohtaisempaan tarkasteluun, koska niiden menettelyihin saattoi KKV:n alustavien arvioiden mukaan liittyä riski kilpailun vääristymisestä.

Tukipalveluiden ja tuotannontekijöiden hinnoittelu

44. KKV:n selvityksissä ei löytynyt viitteitä siitä, että tarkempien selvitysten kohteeksi valikoituneet kunnalliset laboratoriotoimijat hyödyntäisivät laajalti kuntien tarjoamia tukipalveluja tai toimitiloja vastikkeetta. KKV:n selvitysten perusteella nämä toimijat hankkivat suurimman osan tukipalveluistaan yksityisiltä markkinoilta. Kunnallisista laboratoriotoimijoista ainoastaan SeiLab Oy ostaa lähes kaikki tukipalvelunsa omistajaltaan Seinäjoen kaupungilta. KKV:n selvitysten perusteella osa tarkempien selvitysten kohteeksi valikoituneista toimijoista oli vuokrannut toimitiloja kuntien tai niiden kiinteistöyhtiöiden omistamista kiinteistöistä. Kielteisten kilpailuvaikutusten ehkäisemiseksi kunnallisten laboratoriotoimijoiden kilpailullisessa toiminnassa hyödyntämien tuotannontekijöiden, tukipalveluiden ja toimitilojen käytöstä kunnalle maksettujen korvausten tulee olla markkinaperusteisia.

Liikkeen luovutukset

45. Viime vuosina toteutettuja liikkeen luovutuksia ja yrityskauppoja voidaan tarkastella osana laajempaa laboratoriomarkkinoiden keskittymiskehitystä, jossa lukuisat pienet ja keskisuuret toimijat ovat siirtyneet osaksi suurempia laboratorioyhtiöitä. KKV:n tietojen mukaan esimerkiksi Porin, Rauman ja Sastamalan kaupunkien entiset laboratoriot olivat liikevaihdoltaan pieniä ja luovutushetkellä tappiollisia. Yleisesti liikkeen luovutuksiin voi liittyä riski kilpailun vääristymisestä, jos niitä ei toteuteta markkinaehtoisesti.

Kohtuullisen tuottovaatimuksen asettaminen ja muut rahoitusehdot

46. Osalla tarkempiin selvityksiin valikoiduista toimijoista riski kilpailua vääristävän edun saamisesta liittyi siihen, että toimintaan sitoutuneelle pääomalle ei vaadittu lainkaan tuottoa. Vesiensuojeluyhdistysten toiminta on lähtökohtaisesti luonteeltaan yleishyödyllistä, eikä niiden toiminnan

5.12.2018

tarkoituksena ole tuottaa voittoa. KVVY:n hallitus tai jäsenistö eivät asettaneet palvelutoiminnalle lainkaan tuottotavoitteita vuodelle 2017. KKV:n saamien tietojen mukaan myöskään LUVY ei tavoittele toiminnallaan voittoa, vaan sen tavoitteena on nollatulot kunkin vuoden osalta.

47. Markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus kuitenkin edellyttää kohtuullisen tuottovaatimuksen asettamista kilpailulliseen toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Tuottovaatimuksen tulee myös heijastaa toiminnan riskitasoa. Tuottovaatimuksen määrittämisessä huomioitavia yksityiskohtia on käsitelty KKV:n markkinaperusteisesta hinnoittelusta antamissa suuntaviivoissa²⁵.
48. Rahoituksen saatavuus ja sen ehtojen edullisuus voi olla julkisyhteisön asemasta johtuva kilpailuetu, jota muut tahot eivät voi saada. KKV:n selvityksissä ei löytynyt viitteitä siitä, että kunnat olisivat myöntäneet vesien- suojeluyhdistystaustaisille toimijoille oman tai vieraan pääoman ehtoista rahoitusta. Sen sijaan osa tarkempien selvitysten kohteena olevista kuntaomisteisista yhtiöistä on hankkinut vierasta tai omaa pääomaa omistajakunnaltaan. Kilpailuneutraaliteettiongelmienvälttämiseksi omistajakunnan myöntämän rahoituksen ehtojen tulee olla sellaiset, jotka tavanomainen markkinaehtoisesti toimiva yksityinen sijoittaja hyväksyisi vastavassa tilanteessa²⁶.

Häiriötilanteisiin varautuminen

49. Kunnilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta harjoittaa omaa laboratoriotoimintaa, mutta niiden on kuitenkin varauduttava häiriötilanteisiin muun muassa terveydensuojelulain (763/1994) 8 §:n²⁷ perusteella. Tulevassa maakuntauudistuksessa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautuminen on siirtymässä pääosin perustettavien maakuntien tehtäväksi²⁸.
50. KKV:n saamien tietojen mukaan kunnat hankkivat yleensä häiriötilanteisiin liittyvät varautumispalvelut samasta yrityksestä kuin normaaliolojen laboratoriopalvelut. Kuntien käytäntö perustuu ajatukselle siitä, että laboratorio harjaantuu normaaliaikojen tehtävissä toimimaan myös häiriö- ja poikkeustilanteissa.

²⁵ Suuntaviivat markkinaperusteisesta hinnoittelusta – käytännön arviointiperiaatteet, 8.5.2017, saatavilla osoitteessa: <https://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/julkaisut/suuntaviivat-kilpailulain-soveltamisesta/markkinaperusteinen-hinnoittelu/>.

²⁶ Ks. HE 40/2013 vp, s. 33.

²⁷ Terveydensuojelulaki 8 §: Kunnan terveydensuojeluviranomaisen on yhteistyössä muiden viranomaisten ja laitosten kanssa laadittava suunnitelma elinympäristöön vaikuttaviin häiriötilanteisiin varautumiseksi. Toiminta on suunniteltava ennakolta ja sitä on harjoitettava siten, että häiriötilanteessa pystytään ehkäisemään, selvittämään ja poistamaan häiriön aiheuttamat terveyshaitat, häiriön vaikutukset saadaan rajoitettua mahdollisimman vähäiseksi ja häiriöstä toipuminen saadaan käyntiin mahdollisimman nopeasti.

²⁸ HE 15/2017 vp.

5.12.2018

51. KKV:n tietojen mukaan useat kunnat ja kaupungit ovat järjestäneet häiriötilanteisiin varautumisen osana laboratoriopalveluiden kilpailutusta. Tällöin yhdeksi tarjouskilpailun ehdoksi on sisällytetty valmius tarjota laboratoriopalveluita myös häiriö- ja poikkeustilanteissa esimerkiksi iltaisin ja viikonloppuisin. Häiriö- ja poikkeustilanteisiin varautumisesta ei tällöin makseta erillistä korvausta, koska palveluntuottajat ovat huomioineet varautumispalvelusta mahdollisesti aiheutuvat kustannukset jo tarjousvaiheessa.
52. KKV:n selvitysten perusteella MetropoliLab Oy, SeiLab Oy, ScanLab Oy ja KVVY Tutkimus Oy:n 12.1.2018 ostama BotniaLab Oy ovat saaneet kunnilta erillistä korvausta häiriötilanteisiin varautumisesta. KKV:n tietojen mukaan edellä mainittujen yhtiöiden omistajakunnat eivät ole myöskään kilpailuttaneet varautumispalveluiden hankintaa. Myös LUVY on saanut kunnilta korvausta varautumispalvelun tuottamiseen, mutta tämän toiminnan arvo on ollut euromääräisesti vähäistä.
53. Varautumiskorvauksiin voi liittyä riski ylikompensaatiosta, joka saattaa vääristää kilpailua yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välillä erityisesti, jos varautumiskorvauksen määräytymisperusteet perustuvat muihin tekijöihin kuin varautumisesta aiheutuviin kustannuksiin. Varautumistoiminnan kirjanpidollinen eriyttäminen siten, ettei varautumisesta mahdollisesti syntyvää ylijäämää voida käyttää muussa liiketoiminnassa, poistaa lähtökohtaisesti riskin varautumiskorvaukseen sisältyvän ylikompensaation välittymisestä muiden liiketoiminnan palveluiden tuotantoon ja niiden hinnoitteluun.
54. Kirjanpidollinen eriyttäminen ei kuitenkaan poista menettelyn mahdollista hankintalain vastaisuutta, jos varautumispalvelun suorahankinta yhtiöltä ei täytä hankintalain edellytyksiä. Varautumispalvelun tuottamisen kilpailuttaminen poistaa lähtökohtaisesti mahdollisen ylikompensaatioon liittyvän riskin, koska kilpailuttamisen tuloksena syntyvää sopimusta voidaan yleensä pitää markkinaehtoisena.

Kustannusten ja tuottojen eriyttäminen

55. KKV:n saamien tietojen mukaan vesiensuojeluyhdistykset toteuttavat erilaisia yleishyödyllisiä vesien tilan parantamiseen tähtääviä hankkeita, joihin ne saavat tyypillisesti projektirahoitusta esimerkiksi ELY-keskuksilta ja kunnilta. KKV:n saaman selvityksen perusteella vesiensuojeluyhdistykset käyttävät yhdistys- ja hanketoiminnassa ja laboratorioliiketoiminnassa osin samoja infra- ja henkilöstöresursseja. KKV:n saamien tietojen mukaan hankerahoittajat edellyttävät kuitenkin tyypillisesti rahoituksen ehtona tarkkaa kirjanpitoa ja omarahoitusosuutta. KKV:n saaman selvityksen perusteella hankkeet eivät voi myöskään lähtökohtaisesti tuottaa voittoa niiden toteuttajille, koska rahoittajat hyväksyvät rahoitukseen oikeuttaviksi kuluiksi vain todelliset hankkeesta aiheutuneet kustannukset.

5.12.2018

56. Kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi on tärkeää, ettei esimerkiksi kuntien maksamia yhdistysten jäsenmaksutuottoja tai yleishyödylliseen toimintaan tarkoitettua hankerahoitusta kanavoidu kilpailulliseen toimintaan. Kunnat voivat toteuttaa kuntalain 126 §:ssä tarkoitetun yhtiöittämisen myös antamalla kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettavat tehtävänsä yhdistyksen hoidettavaksi. Tarkemman selvityksen kohteena olleista toimijoista ainoastaan yhdistysmuotoinen LUVY ei ollut eriyttänyt liiketoimintaansa erilliseen osakeyhtiöön. LUVY on kuitenkin ilmoittanut KKV:lle marraskuussa 2018 siirtävänsä laboratorioliiketoimintansa LUVYLab Oy Ab:lle 1.1.2019 alkaen.
57. Vesiensuojeluyhdistysten liiketoiminnan yhtiöittäminen ei kuitenkaan ratkaise kaikkia mahdollisia kilpailuneutraliteettiongelmia, jos yhteisössä harjoitetaan liiketoiminnan ohella muutakin toimintaa eikä kirjanpitoa ole näiden toimintojen välillä eriytetty. Kirjanpidollinen eriyttäminen mahdollistaa liiketoiminnan kustannusten, tuottojen ja kannattavuuden seurannan, minkä avulla markkinaperusteisen hinnoittelun edellytysten täyttymisestä voidaan varmistua.
58. KKV:n selvitysten perusteella myös kuntien omistamilla yhtiöillä voi olla sellaisia toimintoja, joiden osalta kirjanpito olisi käytännössä eriytettävä kilpailullisesta toiminnasta kannattavuuden seuraamiseksi ja markkinaperusteisen hinnoittelun mahdollistamiseksi. Toimintojen kirjanpidollisella eriyttämisellä saatavien tietojen ja niiden perusteella tehtyjen laskelmien avulla voidaan varmistua siitä, että kilpailullisen toiminnan tuotot kattavat siihen liittyvät kustannukset ja että kilpailullinen toiminta on itsenäisenä toimintonaan kannattava ja tuottaa siihen sitoutuneelle pääomalle kohtuullisen tuoton.
59. Kielteisten kilpailuvaikutusten riskin pienentämiseksi kustannukset tulisi jakaa eri toiminnoille aiheuttamisperiaatetta noudattaen. Kunnallisen laboratoriotuotteen ei myöskään tule käyttää mitään sellaista jakoperustetta, joka voi johtaa kustannusten allokoimien vääristymiseen siten, että kilpailullisen toiminnan kustannukset aliarvioidaan. Mitä merkittävämstä kustannuserästä on kyse, sitä tarkemmin kustannukset on jaettava.

6.5 Mahdollisten kilpailuvaikutusten arviointi

60. Kilpailulain 32 §:n mukaan KKV jättää asian tutkimatta, jos ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät.
61. Kunnallisten laboratoriotuotteen menettelyjen mahdollisia kilpailua vääristäviä vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon laboratorio-markkinoilla viime vuosina tapahtunut voimakas keskittymiskehitys. Alan keskittymiseen on voinut vaikuttaa erityisesti se, että kannattava laboratoriotuotteen edellyttää mittakaavaetujen hyödyntämistä. Pienempien

5.12.2018

laboratorioiden heikko kannattavuus on saattanut johtua tällaisten mitta-kaavaetujen puuttumisesta.

62. Kilpailuneutraliteetin toteutuminen edellyttää, että julkisyhteisöjen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta on liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti pidemmällä aikavälillä kannattavaa, eikä kannattamatonta toimintaa ylläpidetä keinotekoisesti julkisen omistajan ei-markkinaehtoisin toimenpitein kuten julkisen tuen tai alihintaisten rahoitusjärjestelyjen turvin. Kilpailuneutraliteetin kannalta huolestuttavaa olisi erityisesti, jos kunnat pyrkisivät elvyttämään pieniä ja tappiollisia laboratorioita esimerkiksi ei-markkinaehtoisilla rahoitusjärjestelyillä. KKV:n selvitysten aikana useita pienempiä kunnallisia laboratorioita on kuitenkin myyty suuremmille toimijoille.
63. Mahdollisten vahingollisten kilpailuvaikutusten poistamiseksi KKV on antanut edellä luvussa 6.4. kuvattujen menettelyjen osalta neuvontaa tarkempien selvitysten kohteeksi valikoituneille kunnallisille laboratoriotomijoille. KKV on keskittynyt neuvonnassaan erityisesti markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksiin ja nostanut esiin siitä poikkeamiseen liittyviä riskejä, jotka voivat syntyä esimerkiksi kuntaomistajalta mahdollisesti saatujen perusteettomien etujen seurauksena. KKV on korostanut neuvonnassaan myös mahdollisten rahoitusjärjestelyjen markkinaehtoisuuden tärkeyttä.

6.6 Kunnallisten laboratoriotomijoiden toimenpiteet mahdollisten kilpailuneutraliteettiongelmiin poistamiseksi

64. KKV:n selvitysten aikana osa kunnallisista laboratoriotomijoista on jo muuttanut toimintaansa paremmin liiketaloudellisia periaatteita vastavaksi. Esimerkiksi KVVY yhtiöitti liiketoimintansa KVVY Tutkimus Oy:hyn vuoden 2018 alusta, minkä voidaan katsoa pienentävän riskiä yhdistyksen yleishyödylliseen toimintaan tarkoitettujen varojen kanavoitumisesta yhtiön liiketoimintaan.
65. KKV on edellyttänyt BotniaLab Oy:tä²⁹, KVVY:tä, MetropoliLab Oy:tä, ScanLab Oy:tä ja Seilab Oy:tä tekemään arvion siitä, täytyvätkö kilpailuneutraliteettisäännösten vaatimukset niiden kilpailullisessa toiminnassa ja ryhtymään tarvittaessa toimenpiteisiin mahdollisten kilpailuneutraliteettiongelmiin poistamiseksi. Edellä mainitut toimijat ovat sitoutuneet itsearvion tekemiseen ja ne ovat toimittaneet KKV:lle suunnitelmat sen toteuttamisesta.
66. Kunnallisten laboratoriotomijoiden sitoutumisen itsearvioiden toteuttamiseen ja tarvittaessa toimenpiteisiin ryhtymisen voidaan odottaa vähentävän mahdollisia kielteisiä kilpailuvaikutuksia. KKV:n arvion mukaan

²⁹ KVVY Tutkimus Oy osti Vaasan kaupungilta BotniaLab Oy:n liiketoiminnan 12.1.2018.

5.12.2018

merkittävien kielteisten kilpailuvaikutusten syntymistä ei enää voida pitää niin todennäköisenä, että asian käsittelyä olisi tarpeen jatkaa.

7 Johtopäätökset

67. KKV on tarkastellut selvityksissään kunnallisten laboratoriotoimijoiden soveltamia menettelyitä niiden mahdollisesti kilpailuneutraliteettia vaarantavien vaikutusten kannalta. Kunnallisilta laboratoriotoimijoilta saatujen vastausten perusteella KKV valitsi tarkempien selvitysten kohteeksi toimijoita, joiden menettelyihin saattoi alustavasti arvioituna liittyä riski kilpailun vääristymisestä.
68. KKV on esittänyt tarkempien selvitysten kohteeksi valikoituneille laboratoriotoimijoille arvionsa tarkasteltujen menettelyiden mahdollisista kielteisistä kilpailuvaikutuksista. BotniaLab Oy, KVVY, MetropoliLab Oy, ScanLab Oy ja Seilab Oy ovat sitoutuneet tekemään arvion siitä, täyttyvätkö kilpailuneutraliteettisäännösten vaatimukset niiden kilpailullisessa toiminnassa ja ryhtymään toimenpiteisiin mahdollisten kilpailuneutraliteettiongelmien poistamiseksi.
69. Kilpailulain 32 §:n mukaan KKV jättää asian tutkimatta, jos ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät. Ottaen huomioon kunnallisten laboratoriotoimijoiden mahdollisista kilpailuvaikutuksista todetun sekä sen, että BotniaLab Oy, KVVY, MetropoliLab Oy, ScanLab Oy ja Seilab Oy ovat sitoutuneet tekemään itsearvion toiminnastaan ja ryhtymään toimenpiteisiin, ei voida pitää todennäköisenä, että kunnallisten laboratoriotoimijoiden toiminnan vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille olisivat niin merkittävät, että asian selvittämistä olisi tarpeen jatkaa. Asia poistetaan käsittelystä.
70. KKV:n päätös asian poistamisesta käsittelystä ei sisällä arviota tarkastellun kohteena olevan toiminnan lainmukaisuudesta. KKV voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen, mikäli se saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä kilpailuneutraliteetin vaarantumista.

8 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki (948/2011) 30 a ja 32 §.

9 Muutoksenhaku

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n perusteella siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

5.12.2018

10 Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antavat erikoistutkija Teemu Karttunen, puh. 029 505 3315 ja tutkimuspäällikkö Mia Salonen, puh. 029 505 3619. Sähköpostiosoitteet ovat muotoa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Apulaisjohtaja

Arttu Juuti

Erikoistutkija

Teemu Karttunen