

27.8.2019

## 1 Asia

Helsingin kaupungin epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta kunnallistekniikan markkinoilla

## 2 Osapuolet

Helsingin kaupunki (Rakentamispalveluliikelaitos Stara)

## 3 Ratkaisu

Asia ei anna aihetta enempiin toimenpiteisiin, ja se poistetaan käsitte-lystä.

## 4 Asian vireille tulo ja selvittäminen

1. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä KKV) on vuonna 2015 selvittänyt oma-aloitteisesti yhteistyössä aluehallintoviranomaisten kanssa kilpailuneutraliteettia koskevan sääntelyn, erityisesti kuntalain (410/2015) 126 §:ssä säädetyn yhtiöittämisvelvollisuuden, noudattamista.<sup>1</sup>
2. KKV kohdisti jatkoselvityksiä sellaisiin toimijoihin, joiden toiminnan arvioitiin mahdollisesti aiheuttavan kielteisiä kilpailuvaikutuksia markkinoilla. KKV valitsi yhdeksi jatkoselvitysten kohteista Helsingin kaupungin rakentamispalvelu Staran (jäljempänä Stara). KKV on selvityksissään kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, onko Staran liikelaitosmuodossa tapahtuvalla ulkoisella myynnillä kielteisiä kilpailuvaikutuksia markkinoilla.
3. KKV on vastaanottanut kirjallisia selvityksiä Staralta ja Helsingin kaupungilta.

## 5 Asiaselostus

4. Stara on Helsingin kaupungin liikelaitos, joka tuottaa teknisiä palveluja pääasiallisesti Helsingin kaupungin tarpeisiin. Vuonna 2009 kaupungin virastona toimintansa aloittanut Stara on toiminut liikelaitoksena 1.6.2017 alkaen.
5. Stara toiminta jakautuu kuuteen osastoon, jotka ovat kaupunkitekniikan rakentaminen, kaupunkitekniikan ylläpito, rakennustekniikka, ympäristönhoito, logistiikka ja hallinto. Stara tuottaa suurimman osan

<sup>1</sup> Tiedote on luettavissa osoitteessa <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/Tiedotteet/2015/17.12.2015-kuntien-yhtiottamisvelvollisuuden-noudattamisessa-puutteita/>.

27.8.2019

palveluistaan Helsingin kaupungille. Kaupungin sisäisistä asiakkaista suurin on kaupunkiympäristön toimiala.

6. Staran myynti muille kuin Helsingin kaupungille oli vuonna 2017 noin 13,7 miljoonaa euroa. Suurin osa kyseisestä myynnistä suuntautui Helsingin seudun ympäristö -liikelaitokselle (jäljempänä HSY). Ulkoinen myynti muille kuin HSY:lle koostuu Helsingin kaupungin toimittamien tietojen mukaan pääosin satunnaisesta ja tilapäisestä ylimääräisen kapasiteetin myynnistä, eikä siihen ole erikseen varattu resursseja. Myynti on Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan vähäistä. Ulkoinen myynti jakautuu usealle eri markkinalle.
7. Helsingin kaupungin KKV:lle toimittamien tietojen mukaan Staran ulkoinen myynti muille kuin HSY:lle koostuu muun muassa palvelumyynnistä kaupungin tytäryhtiöille, yksityisille myytävistä kantakaupungin kiinteistöjen jalkakäytävien talvikunnossapitotöistä sekä pienkone- ja kalustovuokrauksesta kaupungin tytäryhtiöille ja yksityisille asiakkaille.

## 6 Kilpailuoikeudellinen arvio

### 6.1 Kilpailulain säännökset

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

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettu menettely tai toiminnan rakenne, 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 (410/2015) 128 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa.

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.

27.8.2019

9. 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.
10. 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 kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

## 6.2 Kuntalain säännökset

11. Kilpailulain 4 a luvun lisäksi kilpailuneutraliteettia turvaavia säännöksiä on myös kuntalaissa (410/2015). Kuntalain 126 §:n mukaan kunnan hoitaessa lain 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus).

Kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos:

- 1) kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja;
- 2) tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella ja palveluja tuotetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja;
- 3) tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa ja kyseessä on hankintalain 15 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön tai 16 §:ssä tarkoitetun toisen hankintayksikön tai erityisalojen hankintalain 25 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön, 26 §:ssä tarkoitetun toisen viranomaishankintayksikön tai 27 §:ssä tarkoitetun sidosyrityksen toiminnasta taikka jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta;
- 4) kunta järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävää koulutusta, edellä mainitussa luvassa määrättyjä muita tehtäviä tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä oppilas- ja opiskelijatöinä;
- 5) toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja; tai

27.8.2019

6) kunta ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitoon.

Kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun. Kunta ei kuitenkaan toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna opetuksen tai koulutuksen tai luvassa määrätyn muun tehtävän järjestämiseksi.

12. Kuntalain 127 §:ssä säädetään poikkeuksista, jolloin toimintaa ei tarvitse yhtiöittää, vaikka sitä harjoitetaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Yhtiötämisen velvollisuuden estämättä kunta voi hoitaa omana toimintanaan 126 §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos:

1) toiminnan on katsottava olevan vähäistä;

2) lain perusteella kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun;

3) kunta tuottaa tukipalveluja tytäryhteisölleen;

4) kunta tuottaa palveluja hankintalain 15 §:ssä tarkoitetulle sidosyksikölle taikka erityisalojen hankintalain 25 §:ssä tarkoitetulle sidosyksikölle, 27 §:ssä tarkoitetulle sidosyritykselle tai 28 §:ssä tarkoitetulle yhteisyritykselle;

5) kunta vuokraa toimitiloja pääasiassa käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut;

6) kunta tuottaa palveluja kunnan tai kunnan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella; tai

7) toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitettuna valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.

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

13. Kilpailuneutraliteettivalvonta kohdistuu julkisen sektorin omaan tai sen määräysvallassa olevan yksikön taloudelliseen toimintaan. Stara toimii osana Helsingin kaupunkia, joten kilpailulain 30 a §:n mukainen määräysvaltakriteeri täyttyy.

14. 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 yhdenmukainen EU-oikeuden kanssa. Taloudelliseksi katsotaan kaikki

27.8.2019

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.<sup>2</sup>

15. Stara myy tavaroita ja palveluja pääasiassa Helsingin kaupungille. Kuntalain esitöiden mukaan kunnan sisäinen toiminta ei tapahdu markkinoilla.<sup>3</sup> Stara on kuitenkin tarjonnut tavaroita ja palveluja Helsingin kaupungin lisäksi myös sellaisille asiakasryhmille, joihin kohdistuvaan myyntiin esimerkiksi kuntalain 126 § 2 momentin poikkeusperusteet eivät sovellu. Tältä osin kyse on lähtökohtaisesti luonteeltaan taloudellisesta toiminnasta, jota harjoitetaan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa.

#### 6.4 Kilpailuvaikutusten arviointi

16. Kilpailulain esitöiden mukaan kilpailuneutraliteetin kannalta kielteisillä rakenteilla tarkoitetaan esimerkiksi liikelaitos- tai virastorakenteessa harjoitettua elinkeinotoimintaa, joka juuri rakenteesta johtuvien verotuksellisten etujen ja konkurssisuojan vuoksi saattaa vääristää kilpailua yksityisten toimijoiden kanssa. Rakenteellisen kilpailun vääristymän korjauskeinona on esitöiden mukaan esimerkiksi toiminnan yhtiöittäminen yhdenmukaisesti kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta koskevien säännösten kanssa.<sup>4</sup> Myös markkinoilta vetäytyminen korjaa kilpailun vääristymän.
17. Helsingin kaupunginvaltuusto päätti 1.3.2017 perustaa 1.6.2017 alkaen keskushallintoon kuuluvan Helsingin kaupungin rakentamispalveluliikelaitoksen. Helsingin kaupungin mukaan uuden rakentamispalveluliikelaitoksen on tarkoitus luopua sellaisesta yhtiöittämisvelvollisuuden alaisesta ulkoisesta myynnistä, jolle ei ole kuntalain mukaista poikkeusperustetta, ja keskittyä toimimaan kaupungin sisäisenä tuottajana.
18. KKV:n Helsingin kaupungilta saaman tiedon mukaan Staran toimintaa on kehitetty ja kehitetään edelleen suuntaan, jossa luovutaan sellaisesta mahdollisesta jäljellä olevasta kuntalain 126 §:ssä säädetyn yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin kuuluvasta toiminnasta, johon ei sovellu mikään kuntalain 127 §:ssä säädetty poikkeusperuste. Ulkoisesta myynnistä

<sup>2</sup> HE 40/2013 vp, s. 26 ja 31–32.

<sup>3</sup> HE 32/2013 vp, s. 31–32.

<sup>4</sup> HE 40/2013 vp, s. 27.

27.8.2019

luopumisen prosessit viedään Helsingin kaupungin ilmoituksen mukaan päätökseen vuoden 2019 aikana.

19. Helsingin kaupungin mukaan Stara irtisanoo tarvittavin osin ulkopuolisten tahojen kanssa solmimansa sopimukset. KKV:n saamien tietojen mukaan Stara on muun muassa päättänyt Staran ja kaupungin tytäryhtiöiden välistä vuosi- ja kausisopimuksia sekä muuttanut osastojensa toimintalogiikkaa vastaamaan kaupungin vuosittaista tarvetta luopumalla myynnistä ulkopuolisille asiakkaille.
20. Helsingin kaupungin KKV:lle toimittamien tietojen mukaan Stara ei enää laadi vuosisopimuksia ulkopuolisten tahojen kanssa. Stara myy ulkopuolisille palveluja satunnaisesti ja epäsäännöllisesti silloin, kun se on mahdollista olemassa olevalla kapasiteetilla. Stara ei Helsingin kaupungin toimittamien tietojen mukaan myöskään kohdistu ulkopuolisiin tahoihin enää minkäänlaista markkinointia.
21. Staran asteittain toteutuva markkinoilta vetäytyminen huomioiden KKV ei pidä todennäköisenä, että Staran toiminnan vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille olisivat niin merkittävät, että asian selvittämistä olisi tarpeen jatkaa.

## 7 Johtopäätökset

22. KKV on tarkastellut Staran toimintaa erityisesti sen toiminnan rakenteesta mahdollisesti aiheutuvien kielteisten kilpailuvaikutusten kannalta.
23. Kilpailulain 32 §:n mukaan KKV voi 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 edellä mainitut Helsingin kaupungin toteuttamat toimenpiteet ja suunniteltu markkinoilta vetäytyminen, ei voida pitää todennäköisenä, että Staran toiminnan vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille olisivat niin merkittävät, että asian selvittämistä olisi tarpeen jatkaa. Asia poistetaan käsittelystä.
24. KKV:n päätös asian poistamisesta käsittelystä ei sisällä arviota tarkastelun 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 §.

27.8.2019

## 9 Muutoksenhaku

KKV:n tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkina-oikeudelta kilpailulain 44 §:n mukaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

## 10 Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antavat asiantuntija Juhana Järviö, puh. 029 505 3019 ja tutkimuspäällikkö Mia Salonen, puh. 029 505 3007. Sähköposti-osoitteet ovat muotoa: etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Johtaja

Arttu Juuti

Asiantuntija

Juhana Järviö