

Toiminnan luonteen määrittely kilpailuneutraliteettitapauksissa

Yleistä neutraliteettisääntelystä

- › Kilpailulain 4 a luku
 - Neutraliteettisääntelyllä pyritään turvaamaan tasapuoliset kilpailuedellytykset yksityisen ja julkisen sektorin välillä
 - Julkisen sektorin taloudelliseen toimintaan puuttuminen perustuu kansallisella tasolla ilmenevään kilpailun vääristymiseen tai estymiseen
- › Kuntalain 15 luku (126, 127 ja 128 §)
 - Yhtiöittämisvelvollisuus ja markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus
- › KKV:lla toimivalta:
 - Selvittää ja valvoo julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisten toimintaedellytysten toteutumista
 - Ryhtyä toimenpiteisiin kilpailuneutraliteettia vaarantavan menettelyn tai rakenteen poistamiseksi
 - Valvoo markkinaehtoisen hinnoittelun toteutumista yhtiöittämisvelvollisuutta koskevissa poikkeustilanteissa

Yleistä neutraliteettisääntelystä

- › Keskeistä on taloudellisen toiminnan tunnistaminen
 - Kilpailulain 4 a luku soveltuu *vain taloudelliseen toimintaan*
 - Laki ei koske
 - julkisen vallan käyttämistä eikä viranomaistoimintaa
 - sellaista hyödyketarjontaa, joka on muuta kuin taloudellista toimintaa, ts. toimintaa, jota ei harjoiteta markkinaympäristössä

Kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettu menettely

- › Mikä tahansa toimintatapa, jonka seurauksena kilpailu ei ole tasapuolista julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä, esim.
 - mikä tahansa valikoiva tuki tai tukijärjestelmä
 - julkisesti omistetun yksikön saamat rahoitukselliset edut
 - taloudellisen toiminnan subventointi muun toiminnan tuotoilla
 - kuntakonsernin yksiköille myytyjen palvelujen alihinnoittelu
- › Kilpailunrajoituksia koskevat oikeusohjeet eivät muodosta sitovia arviointiperusteita neutraliteetin loukkausten arvioinnissa
- › *Vaikutukset* ratkaisevia

Kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettu rakenne

- › Esimerkiksi liikelaitos- tai virastomuodossa harjoitettu elinkeinotoiminta
 - juuri rakenteesta johtuvat verotukselliset edut ja konkurssisuoja saattavat vääristää tai estää kilpailua
 - korjauskeinona yhtiöittäminen (tai vetäytyminen markkinoilta)
- › Kilpailulain 4 a luvun soveltaminen edellyttää kuitenkin, että rakenne vaikuttaa tai on omiaan vaikuttamaan kielteisesti kilpailuun
 - vrt. tilanteet, joissa markkinoilla ei ole kilpailua ja joissa kilpailun syntymistä ei voida pitää todennäköisenä, vaikka toiminnan rakenteesta luovuttaisiin (ns. markkinapuute)

Puuttumiskeinot/sanktiointi

- › KKV:n on ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrittävä poistamaan sellainen kilpailuneutraliteettia vaarantava menettely tai toiminnan rakenne, joka vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla
 - puuttumisen perusteena kielteiset markkinavaikutukset
- › Jos neuvottelu ei johda tulokseen, KKV:n tulee:
 - kieltää valtiota, kuntaa tai kuntayhtymää käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka
 - asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamiseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla
- › Kiellon, määräyksen tai velvoitteen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko
- › KKV voi toimia neutraliteettiasioissa toimenpidepyyntöjen perusteella tai omaaloitteisesti
- › KKV antaa neuvontaa

Kirjanpidon eriyttäminen - kilpailulain 30 d §

- › Uusi kilpailulain 30 d § -> sovelletaan 1.1.2020 alkaen
- › Jos 30 a §:ssä säädetty julkisyhteisö/yksikkö harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa
 - tästä toiminnasta on pidettävä erillistä kirjanpitoa
 - lisäksi 30 d §:ssä velvoitteita taloudelliseen toimintaan liittyvien tuottojen ja kustannusten kohdentamiseen ja dokumentointiin

Eriyttämisvelvollisuuden alainen toiminta

- › Taloudellisen toiminnan käsite on sama kuin kilpailulain 30 a §:ssä
- › Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvalla toiminnalla tarkoitetaan samaa kuin kuntalain 126 §:ssä
- › Eriyttämisvelvollisuus koskee myös kuntalain 127 §:n mukaista toimintaa eli toimintaa, jota koskee yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeus

Kirjanpidon eriyttäminen – poikkeukset

- › Kirjanpidon eriyttämisvaatimus ei koske seuraavia tilanteita:
 - toimija ei harjoita lainkaan taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla eli toimija harjoittaa
 - vain ei-taloudellista toimintaa (kuten julkisen vallan käyttö ja viranomaistoiminta)
 - ei-taloudellisen toiminnan lisäksi tai pelkästään sellaista taloudellista toimintaa, joka kuuluu kuntalain 126 §:n 2 momentin soveltamisalaan.
 - toiminta, johon neutraliteettisääntelyn soveltamisalapoikkeuksia koskeva kilpailulain 30 b § soveltuu
 - mikäli toimijan taloudellisen toiminnan liikevaihto on alle 40.000 euroa vuodessa (ns. pienimuotoinen toiminta)

Kilpailulain 30 b §:n poikkeussäännös (1)

- › Menettelystä tai toiminnan rakenteesta johtuviin kielteisiinvaikutuksiin ei voida puuttua, jos ne seuraavat väistämättä lainsäädännöstä
 - taloudellisesta toiminnasta vastaavalla taholla ei saa olla harkintavaltaa tai liikkumavaraa kilpailuneutraliteettia vaarantavan taloudellisen lopputuloksen osalta
- › Lainsäätäjän nimenomaisena tarkoituksena on ollut sivuuttaa taloudellinen kilpailu ko. liiketoiminnan ohjausmekanismina
 - esim. kunnan lain perusteella järjestämät kulttuuri- ja liikuntapalvelut
- › Jos liikelaitoksen tai viraston toiminnasta säädetään vain yleisellä tasolla, kilpailuneutraliteettia vaarantavaan toimintaan voidaan puuttua siltä osin kuin toiminta ei väistämättä seuraa lainsäädännöstä

Kilpailulain 30 b §:n poikkeussäännös (2)

- › Mahdollistaa muiden seikkojen kuin taloudellisen kilpailun toimivuuden huomioon ottamisen julkisen sektorin taloudellisen toiminnan arvioinnissa
- › Poikkeusta on tulkittava suppeasti, eikä yleisellä tasolla tapahtuva yhteiskunnallisten intressien vaarantumiseen vetoaminen ole riittävää
 - yleisen edun toteuttamisen oltava *tosiasiallisesti mahdotonta* ilman kilpailuneutraliteettia vaarantavia vaikutuksia eikä yleistä etua voida myöskään toteuttaa vähemmän kilpailuneutraliteettia vaarantavalla tavalla
 - punnittava keskenään pidemmän aikavälin vaikutuksia yleisen edun toteuttamisen edellytyksiin ja kilpailun toimivuuden merkitykseen

Kuntalain 126 § - kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla

- › Kunnan hoitaessa kuntalain 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla
 - sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (*yhtiöttämisvelvollisuus*)
- › Kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun
 - ei kuitenkaan, jos osallistuminen tapahtuu 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetun koulutuksen/tehtävän järjestämiseksi

Kuntalain 126 § 2 mom poikkeukset

- › Kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan seuraavissa tapauksissa:
 - 1) Kunta tuottaa omana toimintanaan lakisääteisiä palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja
 - 2) Tehtävää hoidetaan kuntalain 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 kuntalain 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa ja kyseessä on sidosyksikköhankinta tai hankinta toiselta hankintayksiköltä taikka jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta
 - 4) Kunta järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävää koulutusta, em. luvassa määrättyjä muita tehtäviä tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä oppilas- ja opiskelijatöinä
 - 5) Lakisääteinen tai luonnollinen monopoli-asema taikka niihin välittömästi liittyvien palvelujen tuottaminen
 - 6) Maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitoon liittyvä kiinteistöjen ostaminen, myyminen tai vuokraaminen

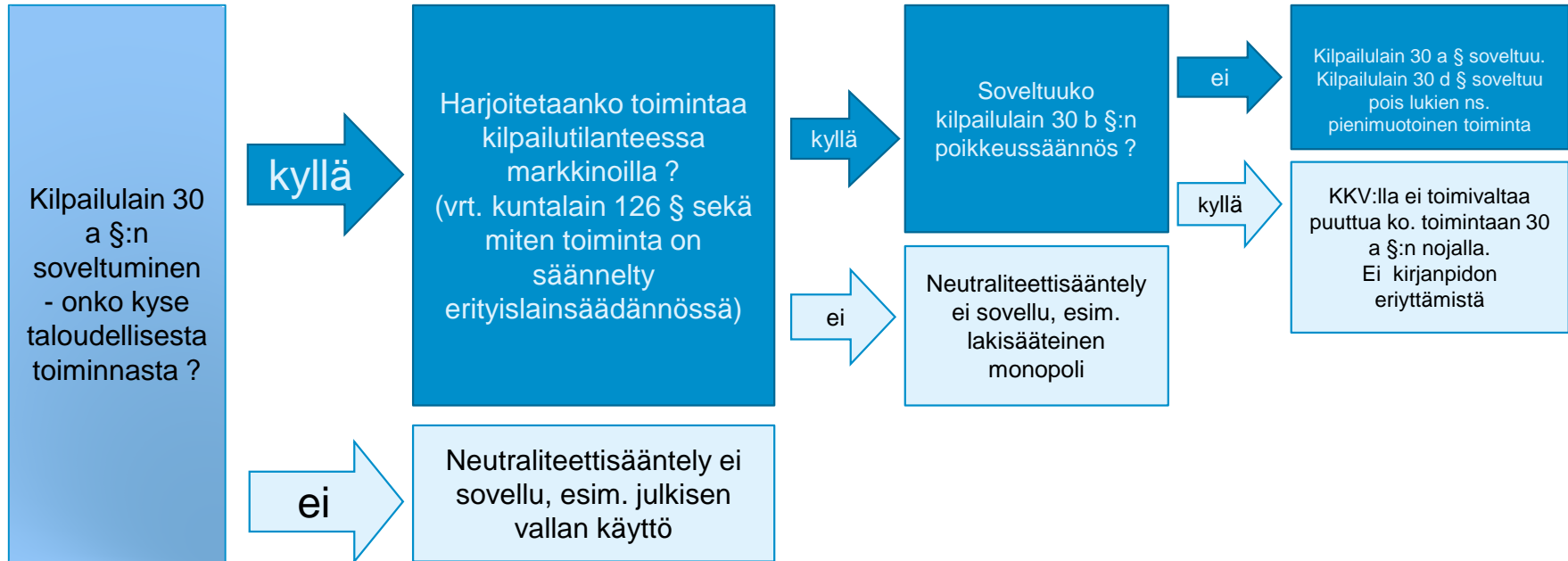
Kuntalain 126 § 2 mom 3)-kohta

- › Kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavaa toimintaa *ei ole*
 - Kuntalain 49 §:ssä säädetty kuntien yhteistoiminta, jota hankintalainsäädännön perusteella ei tarvitse kilpailuttaa (esim. sidosyksikköhankinta)
 - kuntalain 126 §:n 1 mom yhtiöittämiskynnyksen ylittyminen kytketty *kilpailuttamisvelvoitteeseen* -> jos yhteistoimintasopimus tulee kilpailuttaa hankintalakien perusteella, yhtiöittämisvelvoite soveltuu ja kunnan katsotaan hoitavan tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla.
 - säännös koskee kuntalain 49 §:ssä säädettyä kunnan/kuntayhtymien lakisääteistä ja vapaaehtoista yhteistoimintaa

Kuntalain 127 § ja kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus

- › Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus koskee myös toimintaa, jota koskee kuntalain 127 §:ssä säädetty yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeus
 - 127 § 1 momentin 3 ja 4 kohdat: kunta voi hoitaa omana toimintanaan 126 §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos
 - kunta tuottaa tukipalveluja tytäryhteisölleen
 - kunta tuottaa palveluja hankintalain 15 §:ssä tarkoitettulle sidosyksikölle taikka erityisalojen hankintalain 25 §:ssä tarkoitettulle sidosyksikölle, 27 §:ssä tarkoitettulle sidosyritykselle tai 28 §:ssä tarkoitettulle yhteisy yritykselle
 - kunnan on eriytettävä myyntinsä kirjanpidossaan siltä osin kuin kyse on myynnistä tytäryhteisön, sidosyksikön, sidosyrityksen tai yhteisy yrityksen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan toimintaan
- › Kunnan on kuntalain 128 §:n nojalla hinnoiteltava tällainen toiminta markkinaperusteisesti

Kilpailulain 30 a, b ja d §:ien soveltamisalan arviointi



Taloudellinen toiminta

- › Käsité sama kuin EU:n kilpailuoikeudessa
 - kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla
- › Rajanveto ja arviointi tehtävä tapauskohtaisesti
 - taloudellisen toiminnan käsitteestä: Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä ([2016/C 262/01](#))
- › Rajanveto taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan välillä on olennaista esim. arvioitaessa kuntien erityistoimialaan kuuluvia tehtäviä
 - tulkintakäytännössä painoarvoa on annettu sille, tuottaako yksityinen yritys vastaavia tavaroita ja palveluja markkinoilla
 - myös voittoa tavoittelematon toiminta voi olla luonteeltaan taloudellista
 - toiminta voi olla taloudellista vaikka siihen kytkeytyy yleiseen etuun liittyviä velvoitteita, erityisoikeuksia, yksinoikeuksia tai toimintaa tuetaan julkisin varoin

Taloudellinen toiminta

- › Ratkaisevaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseksi on se, tarjotaanko tavaroita tai palveluja markkinaympäristössä
 - markkinaympäristölle on luonteenomaista
 - hintainformaation hyväksikäyttö tuotannossa
 - markkinapaikka, jossa kysyntä ja tarjonta voivat kohdata
 - toimijoiden mahdollisuus tehdä valintoja hintainformaation pohjalta
- › Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseen vaikuttavat olennaisesti yksittäisen tapauksen erityispiirteet ja kansalliset olosuhteet
- › Markkinaehtoistumisen seurauksena ei-taloudellinen toiminta voi muuttua taloudelliseksi
- › Toiminnan markkinaehtoisuus ei välttämättä ole ratkaistavissa jonkin yksittäisen seikan perusteella
 - esim. terveyskeskuksen toiminta ei ole taloudellista pelkästään sen takia, että yksityinen lääkäriasema tarjoaa vastaavia palveluja

Ei- taloudellista toimintaa

- › Julkisen vallan käyttö, johon ei liity siitä erotettavissa olevaa taloudellista toimintaa (esim. armeija, poliisi, tulli, turvallisuus ym.)
- › Solidaarisuuden periaatteeseen perustuva, julkisesti rahoitettu sosiaaliturvajärjestelmä ja terveydenhuolto
 - esim. julkiset sairaalat, jotka olennainen osa kansallista terveydenhuoltoa ja perustuvat lähes kokonaan solidaarisuuden periaatteeseen
 - kriteerejä mm. pakollisuus, tavoitteena yksinomaan sosiaalisen tehtävän täytyminen (sosiaaliset piirteet ja tavoitteet ovat vallitsevia)

Ei -taloudellista toimintaa (lähtökohtaisesti)

- › Julkinen koulutusjärjestelmä, joka rahoitetaan pääasiallisesti tai kokonaan valtion varoista ja jota valtio valvoo
- › Julkisesti rahoitettujen tutkimusorganisaatioiden ja tutkimusinfrastruktuurien tietyt toiminnot
- › Julkisesti rahoitettu kulttuuria ja kulttuuriperintöä suojeleva ja säilyttävä toiminta, joka on maksutta kaikille avoin
- › Ei-kaupallisesti käytettävät infrastruktuurit
 - esim. julkiset tiet, ilma/merivalvonta, armeijan ja tullin infrat

Liitännäistoiminta

- › Ei-taloudelliseen toimintaan, esimerkiksi viranomaistoimintaan, kiinteästi liittyvä taloudellinen toiminta, joka ei ole erotettavissa ei-taloudellisesta toiminnasta
 - esim. tapaus [C-687/17 P](#), [T-138/15](#), TenderNed (julkisten hankintojen kilpailutusalusta)
 - esim. tutkimuslaitokset, jotka vuokraavat laitteistojaan ja laboratorioitaan
 - toiminnalle vuosittain jaettu kapasiteetti enintään 20 % tutkimusinfrastruktuurin vuotuisesta kokonaiskapasiteetista.
 - toiminnassa tulee käyttää samoja tuotantopanoksia kuin ei-taloudellisessa toiminnassa.

Taloudellista toimintaa (esimerkkejä)

- › Ei-taloudellisesta toiminnasta erotettavissa oleva ja siihen liittymätön taloudellinen toiminta
 - esim. tapaus [T-347/09](#), luonnonsuojelujärjestöjen harjoittamat puun myynti ja matkailutoiminnot
- › Julkisyhteisöjen tarjoamat koulutuspalvelut, jotka rahoitetaan pääasiassa oppilaiden tai heidän vanhempiansa maksuilla tai kaupallisilla tuloilla
 - esim. tapaus [C-74/16](#), Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania
- › Infrastruktuurit, joita käytetään tuotteiden tai palvelujen tarjontaan markkinoilla (esim. lentoasemat)
 - esim. tapaukset [C-82/01 P](#), Aéroports de Paris ja [C-288/11 P](#), Mitteldeutsche Flughafen AG ja Flughafen Leipzig/Halle GmbH
- › Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut (SGEI)
 - Komission tiedonanto [2012/C 8/02](#)

KKV:n neutraliteettiratkaisuja

- › Sairaanhoidopiirien ja pelastuslaitoksien toiminta sairaankuljetuksen markkinoilla ([15.3.2018, KKV/118/14.00.00/2014](#))
- › Helikopteriavusteinen ensihoito/virka-aputoiminta ([1.11.2017, KKV/164/14.00.40/2015](#))
- › Työterveyshuollon palvelut ([25.9.2018, KKV/1/14.00.40/2015](#))

KKV:n neutraliteettiratkaisuja

- › Vesiensuojeluun, ympäristöön ja elintarvikkeisiin liittyvät laboratoriopalvelut ([5.12.2018, KKV/467/14.00.40/2014](#))
- › Tullilaboratoriopalvelut ([5.12.2018, KKV/105/14.00.40/2016](#))
- › Kunnan liikelaitoksen tarjoamat ateria- ja siivouspalvelut ([6.8.2019, KKV/1198/14.00.40/2016](#))
- › Kunnallistekniikan palvelut ([27.8.2019, KKV/1199/14.00.40/2016](#))
- › Jätehuoltopalvelut, joita tarjoaa osakaskuntien omistama alueellinen jätehuolto-yhtiö (Pirkanmaan Jätehuolto Oy) ([15.12.2014, KKV/1335/14.00.00/2009 ja KKV/588/14.00.40/2013](#))