



Kilpailu- ja
kuluttajavirasto

Kilpailuneutraliteetti- sääntely ja toiminnan luonteen määrittely

Kilpailuneutraliteettisääntely kuntalaissa ja kilpailulaissa

Alaotsikko tarvittaessa

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 oma-aloitteisesti

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 kielteisiin vaikutuksiin 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 (yhtiöittämisvelvollisuus)
- Kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun
 - ei kuitenkaan, jos osallistuminen tapahtuu 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetun koulutuksen/tehtävän järjestämiseksi

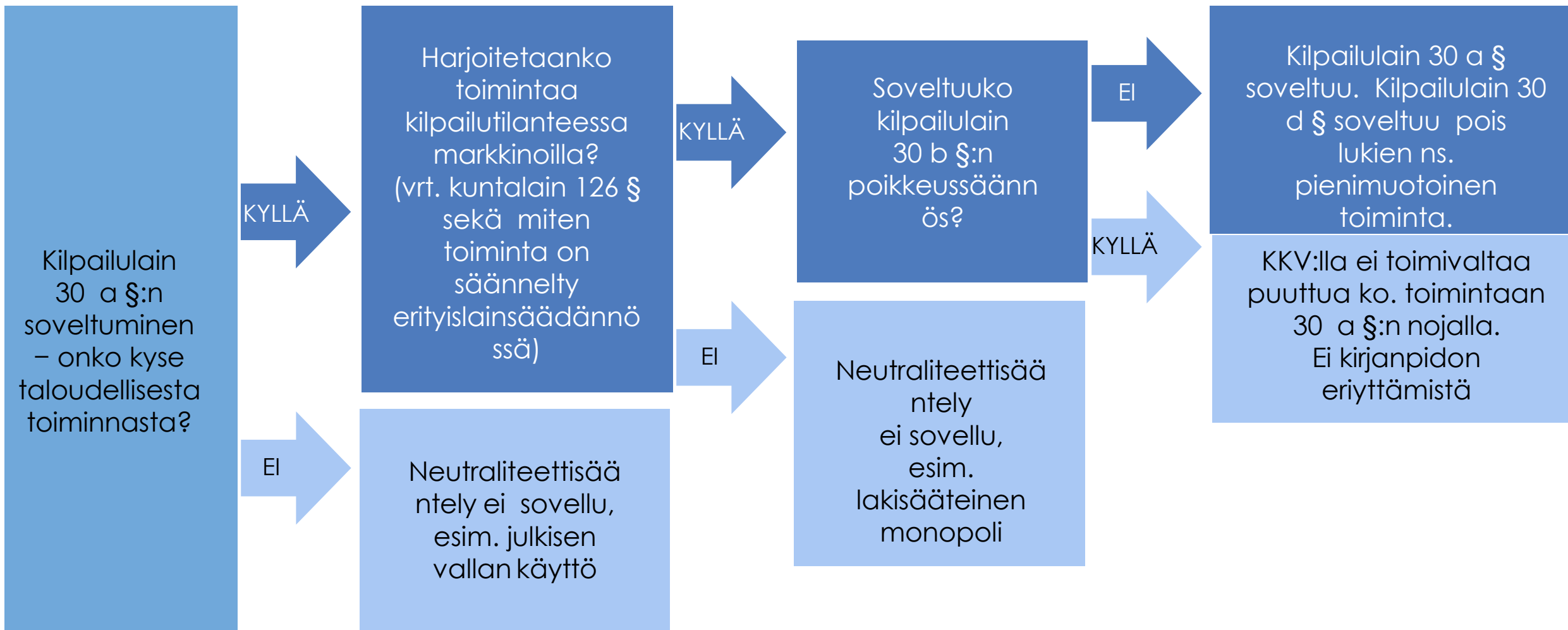
Kuntalain 126 § 2 mom poikkeukset

- 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 monopoliasema taikka niihin välittömästi liittyvien palvelujen tuottaminen
 - 6) Maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitoon liittyvä kiinteistöjen ostaminen, myyminen tai vuokraaminen

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 yhteisyritykselle
 - kunnan on eriytettävä myyntinsä kirjanpidossaan siltä osin kuin kyse on myynnistä tytäryhteisön, sidosyksikön, sidosyrityksen tai yhteisyrityksen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan toimintaan
- Kunnan on kuntalain 128 §:n nojalla hinnoiteltava tällainen toiminta markkinaperusteisesti

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



Toiminnan luonteen määrittely

Taloudellinen toiminta

- Käsite sama kuin EU:n kilpailuoikeudessa
 - kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla
- Rajanveto ja arviointi tehtävä tapauskohtaisesti
 - taloudellisen toiminnan käsitteestä: Komission tiedonanto valtiontuen 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

Taloudellinen toiminta

- 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 täyttyminen (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 kilpailutusala)
 - 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)

KKV:n neutraliteettiratkaisuja

- Osapuolten toimenpiteiden mahdolliset kilpailuneutraliteettia vaarantavat vaikutukset pysäköintialan markkinoilla
- [\(1.7.2021, KKV/903/14.00.40/2015\)](#)
- Sairaanhoidopiirien ja pelastuslaitoksien toiminta sairaankuljetuksen markkinoilla
- [\(15.3.2018, KKV/118/14.00.00/2014\)](#)
- Helikopteriväestönsuojelu/ensihoidon/virka-aputoiminta
- [\(1.11.2017, KKV/164/14.00.40/2015\)](#)
- Työterveyshuollon palvelut
- [\(25.9.2018, KKV/1/14.00.40/2015\)](#)
- Vesiensuojeluun, ympäristöön ja elintarvikkeisiin liittyvät laboratoripalvelut
- [\(5.12.2018, KKV/467/14.00.40/2014\)](#)

KKV:n neutraliteettiratkaisuja

- 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
 - [\(15.12.2014, KKV/1335/14.00.00/2009 ja KKV/588/14.00.40/2013\)](#)

Loppusivun otsikko mahtuu tähän

Etunimi Sukunimi
puh. 040 123 4567
etunimi.sukunimi@kkv.fi

Lintulahdenkuja 2, 00530 Helsinki

KKV Kilpailu- ja
kuluttajavirasto