

1 Asia

Utajärven kunnan väitetty kilpailuneutraliteettia rikkova toiminta ryhmärakennuttamishankkeen valmistelussa ja markkinoinnissa

2 Osapuolet

Toimenpidepyynnön kohde:

Utajärven kunta

Toimenpidepyynnön tekijä:

ASV Arctic Smart Village Oy

3 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta

4 Asian vireille tulo ja selvitystoimenpiteet

1. Toimenpidepyynnön tekijä on toimittanut Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (jäljempänä KKV) toimenpidepyynnön 29.9.2021. Toimenpidepyynnön tekijä on toimittanut lisäselvitystä 9.5.2022. KKV on tiedustellut hankkeen tilaa Utajärven kunnalta 22.9.2022.

5 Asian kuvaus

5.1 Toimenpidepyynnön tekijän toimittamat tiedot ja vaatimukset

2. Toimenpidepyynnön mukaan Utajärven kunta suunnittelee ja markkinoi osuuskuntapohjaisen ryhmärakennuttamishankkeen, jonka tarkoituksena on sitouttaa henkilöt osuuskuntaan, joka rakennuttaa kodit jäsenilleen. Toimenpidepyynnön tekijä on katsonut kunnan toiminnan kilpailevan suoraan oman toimintansa kanssa ja rikkovan kilpailuneutraliteettia ja olevan omiaan vääristämään kilpailua, koska toiminnan toteutuksesta vastaavat kunnan virkamiehet, eivätkä tehtävään erityisesti palkatut asiantuntijat, ja tehtävän valmistelemisen kannalta pakolliset dokumenttien valmistelut kustannetaan kunnan varoilla. Toimenpidepyynnön tekijä on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastoa keskeyttämään Utajärven kunnan toiminnan.
3. Toimenpidepyynnön tekijä myy asukashankinnan palveluita kunnille. Palvelukokonaisuus muodostuu ryhmärakennuttamishankkeen ja sen asuinalueiden suunnittelusta, markkinoinnista ja rakennuttajaksi

perustettavan osuuskunnan konsultoinnista rakennuttamisen eri vaiheissa. Yritys perii osan kuluista osuuskunnalta. Toimenpidepyynnön tekijä on katsonut, että vaikka kunta on tehnyt oman versionsa osuuskunnasta ja perustanut sen itse, perusidea on sama kuin yrityksen sille aiemmin tarjoamassa palvelussa, eli valmistella ja markkinoida osuuskuntapohjainen ryhmärakennuttamiskohde. Molemmista malleissa valmisteleva taho on myös osuuskunnan jäsen.

4. Toimenpidepyynnön tekijä on katsonut, että Utajärven kunnan toimet toimivat esimerkkinä ja onnistuessaan toimintamalli leviää myös muihin kuntiin, joissa on haasteita asuntotarjonnan kanssa. Toimenpidepyynnön mukaan Utajärven kunnan tarjoamat kilpailevat palvelut, eli asuinalueen ja rakennusten suunnittelu, osuuskunnan dokumenttien valmistelu, kohdemarkkinointi ja asukkaiden sitouttaminen, muodostavat yhdessä merkittävän osan ryhmärakennuttajakonsulttivetoisten hankkeiden konsultin tehtävistä. Toimenpidepyynnön tekijän mukaan markkinoilla toimii kymmeniä ryhmärakennuttajakonsulttiryhtiä ja määrä on kasvussa. Toimenpidepyynnön tekijä on tietojensa mukaan ainoa yritys, joka tarjoaa palveluita erityisesti kunnille osuuskuntapohjaisten ryhmärakennuttamiskohteiden osalta. Toimenpidepyynnön tekijä on kuitenkin katsonut, että vaikutus olisi kaikkien ryhmärakennuttajakonsulttien osalta tuhoisa, mikäli kunnat ottavat tehtävät verovaroin vastattavakseen.
5. Toimenpidepyynnön tekijä on korostanut, että toimenpidepyyntö ei koske rakennuttamista tai rakennuttamisen rahoittamista, vaan ryhmärakennuttamiskonsultointia ja kohteen valmistelemista. Toimenpidepyynnön mukaan perustettu Utajärven Unelmakodit Osuuskunta ei ole sosiaalista asumista rakentava yritys. Osuuskunnan jäsenet joutuvat maksamaan kymmenien tuhansien eurojen osuusmaksun sekä maksamaan täysimääräisesti osuuskunnan kulut. Toimenpidepyynnön mukaan osuuskunta ei myöskään vuokraa asuntoja sosiaaliseen asumiseen.
6. Toimenpidepyynnön liitteistä ilmenee, että Utajärven kunnan pilottihankkeen on ollut tarkoitus vastata nykypäivän nuoren perheen asumisen toiveeseen ja rahoituksen saamisen haasteeseen omakotitalon investoinnissa. Perustetun asunto-osuuskunnan on ollut tarkoitus rakentaa kuusi omakotitaloa, joiden rakennuttamista varten haettaisiin lainaa luottolaitokselta ja lainan täytetäkausta Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskukselta. Osuuskunnan jäseniksi tulevat yksityishenkilöt vuokraisivat erillistalot osuutensa mukaisesti kodeikseen ja 20 vuoden määräajan jälkeen heillä olisi oikeus maksaa jäljellä oleva velka ja lunastaa vuokraamansa talo omakseen. Kunta olisi osuuskunnan jäsen ja johtaisi ja hallinnoisi koko prosessia ilman voitontavoittelua. Mikäli osuuskunnan jäsen irtisanoisi jäsenyytensä ja vuokrasopimuksensa, eikä saisi siirrettyä liittymismaksuaan ulkopuoliselle kolmannelle taholle, kunta sitoutuisi lunastamaan irtisanotun asunnon, mikäli osuuskunnalla ei olisi käytettävissään vapaata pääomaa liittymismaksun lunastukseen. Lunastamaansa asuntoa kunta voisi jälleenvuokrata tai kunta voisi siirtää asunnon liittymismaksuosuuden vapaasta hinnasta

ulkopuoliselle kolmannelle taholle tämän tultua osuuskunnan jäseneksi ja vuokralaiseksi kyseiseen asuntoon.

7. Toimenpidepyynnön tekijän toimittamasta lisäselvitysmateriaalista ilmenee, että Utajärven kunta on todennut, että sen asunto-osuuskuntahanke ei ole luonteeltaan voittoa tavoittelevaa toimintaa, vaan kyse on asumisen palveluiden tarjoamisesta kuntalaisille. Kunta on katsonut, että asunto-osuuskuntahankkeessa on kysymys lakisääteisten tehtävien hoitamisesta. Kunnan mukaan sen tehtäviin kuuluu alueiden käytön suunnittelu sekä asunto-olojen kehittäminen kunnassa.
8. Toimenpidepyynnön tekijän toimittamasta lisäselvitysmateriaalista ilmenee, että hankkeeseen aikoneet yksityishenkilöt ovat korkeisiin kustannuksiin vedoten irtisanoutuneet hankkeesta keväällä 2022.

5.2 Ryhmärakennuttamishankkeen nykytila

9. KKV:n Utajärven kunnalta saaman tiedon mukaan ryhmärakennuttamishanke on lopetettu.

6 Oikeudellinen arvio

6.1 KKV:n tehtävät ja tutkimatta jättäminen kilpailuneutraliteettiasioissa

10. Kilpailulain (948/2011) 30 a §:n 1 momentin mukaan KKV:n tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, 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 tai hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 133 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa. Säännöksen perustelujen mukaan säännösten soveltaminen edellyttää, että julkisen sektorin elinkeinotoiminnassa käytetty menettely tai toiminnan rakenne aiheuttaa tai on omiaan aiheuttamaan kielteisiä vaikutuksia kilpailun toimivuudelle.¹
11. Kilpailulain 30 c §:n mukaan, jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, KKV:n tulee kieltää kuntaa, kuntayhtymää, hyvinvointialuetta, hyvinvointiyhtymää 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

¹ HE 40/2013 vp s. 34

määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön. Säännöksen perustelujen mukaan kunnan tai kuntayhtymän toimintaa ei voida kieltää, jos se on lainsäädännössä määrätty kunnan vastuulle tai jos toiminta kuuluu kunnan yleiseen toimialaan.² Näissä tapauksissa KKV voi kuitenkin asettaa veloitteita kilpailua vääristävien tai rajoittavien rakenteiden ja menettelyjen korjaamiseksi.³

12. Kilpailulain 30 c §:n perusteluissa todetaan edelleen, että KKV:n tehtävänä ei ole määritellä julkisyhteisön palvelun järjestämistapoja.⁴ Kuntalain esitöiden mukaan kunnan tehtävien hoidon edellyttämien palvelujen tuottamisen vaihtoehtoina ovat tuottaa palvelu itse, perustaa kuntayhtymä, sopia tuottamisesta yhteistoiminnassa toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa, perustaa tai olla osakkaana osakeyhtiössä tai muussa yksityisoikeudellisessa yhteisössä ja hankkia palvelu valtiolta, muulta julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Myös lakisääteisten tehtävien osalta kunnan itsehallintoon kuuluu erityislainsäädännön sallimissa rajoissa päättää siitä, tuottaako kunta palveluja itse vai toimiiko se vain palvelujen järjestäjänä.⁵
13. Kilpailulain esitöiden mukaan KKV:llä ei myöskään ole yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien SGEI-palveluiden perustamiseen tai SGEI-säännösten noudattamisen valvontaan liittyvää toimivaltaa.⁶
14. Kilpailulain 32 §:n 1 momentin mukaan KKV asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Säännöstä koskevien perustelujen mukaan viraston on suunnattava voimavaransa niin, että se puuttuu ensisijaisesti kilpailun toimivuuden, kansantalouden ja yleisen edun kannalta merkittäviin sekä kaikkein vakaviimpiin kilpailunrajoituksiin.⁷
15. Kilpailulain 32 §:n 2 momentissa säädetään perusteista, joiden nojalla virasto voi jättää asian tutkimatta. Momentin 4 kohdan mukaan KKV voi jättää asian tutkimatta, jos ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitettujen menettelyjen tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät.
16. Kilpailulain lisäksi kuntalaissa on kilpailuneutraliteettia turvaavia säännöksiä, joilla on vaikutusta KKV:n toimivaltaan. Kuntalain 126 §:n 2 momentin mukaan 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

² Säännöksen perusteluissa viitataan kunnan yleisen toimialan osalta sittemmin kumotun kuntalain (365/1995) 2 §:ään. Nykyisessä kuntalaissa (410/2015) kunnan tehtävistä säädetään 7 §:ssä. Kunnan yleisen toimialan muodostavat kunnan itsehallinnon nojalla itselleen ottamat tehtävät.

³ HE 40/2013 vp s. 36

⁴ HE 40/2013 vp s. 37

⁵ HE 268/2014 vp s. 140

⁶ HE 40/2013 vp s. 25—26 ja 33

⁷ HE 88/2010 vp s. 42—43

tarkoitettulla 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 tarkoitettulla 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 viranomais Hankintayksikön tai 27 §:ssä tarkoitetun sidosyrityksen toiminnasta taikka jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailutamisvelvollisuutta; (29.12.2016/1411) 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 6) kunta ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitoon. Kunnan ei kuntalain 126 §:n 2 momentin piiriin kuuluvan toiminnan osalta voida katsoa toimivan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa, eikä kunnan toiminnalla siten voi näiden palveluiden osalta olla kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettuja kielteisiä kilpailuvaikutuksia.

6.2 Asian jättäminen tutkimatta

17. Kilpailulain esitöiden mukaan kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntönsöveln soveltaminen edellyttää, että julkisen sektorin elinkeinotoiminnassa käytetty menettely tai toiminnan rakenne aiheuttaa tai on omiaan aiheuttamaan kielteisiä vaikutuksia kilpailun toimivuudelle.
18. Toimenpidepyynnössä tarkoitettu Utajärven kunnan toiminta on päättynyt ja sen mahdolliset vaikutukset ovat poistuneet. Näin ollen kilpailulain 30 a §:n soveltamisen edellytykset eivät täyty.
19. Kilpailun tasapuolisuuden turvaamista julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä koskevat kilpailulain 4 a luvun säännökset koskevat julkisyhteisöjen taloudellista toimintaa, eli hyödyketarjontaa, jota julkisyhteisö harjoittaa markkinaympäristössä. Toiminnan taloudellinen luonne ratkaistaan tapauskohtaisesti. 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 erotamisessa on toiminnan harjoittaminen markkinaympäristössä. Markkinaympäristölle on luonteenomaista hintainformaation hyväksikäyttö tuotannossa, markkinapaikka, jossa kysyntä ja tarjonta voivat kohdata sekä toimijoiden mahdollisuus tehdä valintapäätöksiä hintainformaation pohjalta.

20. Kunnille on säädetty alueiden käytön suunnitteluun liittyviä tehtäviä maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) ja asunto-olojen kehittämiseen liittyviä tehtäviä asunto-olojen kehittämisestä annetussa laissa (919/1985).⁸ Asunto-olojen kehittämisestä annetun lain perustavoitteita koskevassa 1 §:n 2 momentissa todetaan, että erityistä huomiota on kiinnitettävä vähävaraisen väestön sekä nuorten ja lapsiperheiden asunonsaannin ja asumistason parantamiseen ja asumismenojen kohtuullisuuden turvaamiseen sekä alueiden samoin kuin väestöryhmien välisten asumistasoerojen vähentämiseen. Näin ollen ei voida poissulkea sitä, etteikö Utajärven kunnan toiminnassa, siltä osin kuin se on suunnitellut ja markkinoinut alueellaan ryhmärakennuttamishanketta erityisesti nuorille perheille, voisi olla kyse edellä mainittuun lainsäädäntöön perustuvasta toiminnasta. Kuitenkin, kun otetaan huomioon, että Utajärven kunta on lopettanut ryhmärakennuttamishankkeensa, asiassa ei ole tarpeen arvioida erityislainsäädännön soveltumista tarkemmin.
21. KKV:lle toimitettujen tietojen perusteella Utajärven kunnan toiminta on rajoittunut sen omalle alueelle suunniteltuun yksittäiseen hankkeeseen. KKV:n arvion mukaan ei voida pitää todennäköisenä, että tällaisella toiminnalla olisi merkittäviä kielteisiä vaikutuksia kilpailun toimivuudelle ryhmärakennuttajakonsultoinnissa.
22. KKV jättää asian tutkimatta.

7 Johtopäätökset

23. Edellä esitetyin perustein KKV jättää asian tutkimatta ja asian käsittely virastossa päättyy.
24. Viraston päätös tutkimatta jättämisestä ei sisällä arviota tarkastelun kohteena olevan toiminnan lainmukaisuudesta. Mikäli KKV saa uutta tietoa, jonka perusteella tutkimatta jättämisen edellytysten täyttymistä on syytä arvioida uudelleen, virasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen.

8 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki (948/2011) 30 a § ja 32 §

⁸ Ao. lakien tavoitteet ja kuntien tehtävät maankäyttö- ja rakennuslaki 5 §, 5 a § ja 20 § ja asunto-olojen kehittämisestä annettu laki 1 § ja 5 §

9 Muutoksenhaku

KKV:n tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkina-oikeudelta kilpailulain 49 a §:n mukaan siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

10 Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antavat johtava asiantuntija Eija Palo, puh. 029 505 3327 ja tutkimuspäällikkö Mia Salonen, puh. 029 505 3007. Sähköpostiosoitteet ovat muotoa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Johtaja

Arttu Juuti

Johtava asiantuntija

Eija Palo