

Sisällysluettelo

1	Asia	2
2	Osapuolet.....	2
3	Ratkaisu	2
4	Asian vireille tulo ja selvittäminen	2
5	Asiaselostus.....	3
5.1	Paikkatietoalan markkinat Suomessa	3
5.2	Maanmittauslaitoksen toimintaa koskeva sääntely	4
5.3	Maanmittauslaitoksen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta ja muu toiminta	6
5.4	Osapuolten näkemykset Maanmittauslaitoksen toiminnan kilpailuvaikutuksista.....	7
6	Oikeudellinen arviointi	10
6.1	Kilpailulain 4 a luvun säännökset.....	10
6.2	Maanmittauslaitoksen menettelyjen arviointi kilpailulain 4 a luvun kannalta	12
6.2.1	Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta	12
6.2.2	Maastotietojen tuotantojärjestelmän ja sen uudistuksen arviointi	12
6.2.3	Maastotietojen tuotantojärjestelmän avulla tuotettujen tietojen avaaminen avoimien rajapintojen kautta	15
6.2.4	Maanmittauslaitoksen ekosysteemiyhteistyö ja yhteistyömallit	19
6.2.5	KKV:n huomiot Maanmittauslaitoksen ilmoittamasta kilpailullisesta toiminnasta....	21
6.2.6	Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan kirjanpidon eriyttäminen ja tietojen esittäminen	25
6.2.7	Markkinaperusteisen hinnoittelun edellytyksien arviointi.....	26
7	Yhteenvedo KKV:n huomioista Maanmittauslaitoksen toiminnasta	27
8	Johtopäätökset.....	29
9	Sovelletut säännökset.....	31
10	Muutoksenhaku	31
11	Lisätiedot	31

1 Asia

Maanmittauslaitoksen menettelyt paikkatietojärjestelmien markkinoilla

2 Osapuolet

Toimenpidepyynnön tekijä:

Esri Finland Oy (Y-tunnus 1837145-9)

Muut osapuolet:

Maanmittauslaitos (Y-tunnus 0245954-4)

3 Ratkaisu

Asia ei anna aiheutta enempään toimenpiteisiin ja se poistetaan käsittelystä.

4 Asian vireille tulo ja selvittäminen

1. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä KKV tai virasto) on Esri Finland Oy:n (jäljempänä Esri Finland) 29.10.2021 tekemän toimenpidepyynnön takia selvittänyt Maanmittauslaitoksen menettelyjä.
2. Maanmittauslaitos on maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle kuuluva valtion virasto.
3. Esri Finland on osa ruotsalaista paikkatietoratkaisuihin keskittynyttä OGRAFY Group AB -konsernia.
4. Esri Finland pyysi 26.10.2021 päivätyllä toimenpidepyynnöllään KKV:ä selvittämään Maanmittauslaitoksen toimintaa paikkatietojärjestelmien markkinoilla. Toimenpidepyynnön mukaan Maanmittauslaitoksen valitsema toteutusmalli maastotietojen tuotantojärjestelmän ja paikkatietojärjestelmien kehittämisessä aiheuttaa vakavan kilpailuneutraliteettiongelman. Toimenpidepyynnössä epäillään, että Maanmittauslaitos toimisi paikkatietojärjestelmien markkinoilla kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetulla tavalla kilpailuneutraliteetin vastaisesti. Toimenpidepyynnön mukaan Maanmittauslaitos olisi erilaisissa yhteistyömalleissaan verovaroin kehittämässä sellaisia maastotiedontuotantojärjestelmien ja paikkatietojärjestelmien ratkaisuja, joita on jo nyt markkinoilla saatavilla. Esri Finland katsoo, että Maanmittauslaitos ottaa hoitaakseen niitä markkinoita, joilla yksityiset yritykset ovat tähän saakka tarjonneet samoja palveluita ja osallistuneet julkisiin kilpailutuksiin. Toimenpidepyynnön mukaan Maanmittauslaitoksen valitsemat perusteknologiat PostGIS ja QGIS sulkevat jo nyt tehokkaasti alan eri kilpailijoita kehitystyöstä.

5. Virasto on selvittänyt asiaa arvioidakseen, voivatko jotkin Maanmittauslaitoksen menettelyt aiheuttaa kilpailulain (948/2011) 4 a luvussa tarkoitettuja kilpailuneutraaliteettia vaarantavia vaikutuksia. Virasto on vastaanottanut asiassa kirjallisia ja suullisia selvityksiä. Virasto on lisäksi käynyt keskusteluja edellä mainittujen osapuolten kanssa.
6. Toimenpidepyynnössä epäillään lisäksi, että Maanmittauslaitos olisi tehnyt julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä hankintalaki) vastaisia suorahankintoja maastotietojen tuotantojärjestelmän ja paikkatietojärjestelmien kehittämisessä sekä muutoinkin menettelyt hankintalain vastaisesti.
7. Hankintalain 139 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo lain noudattamista. Lain esitöiden mukaan KKV:n hankintojen valvonnan tarkoituksena on puuttua täysin lain säännöksistä piittaamatta tehtyihin suorahankintoihin, joista ei ole lainkaan ilmoitettu, sekä muihin merkittäviin suorahankintoihin rinnastuviin menettelyltään karkeasti virheellisiin tai syrjiviin hankintoihin. KKV:lla on hankintalain 139 §:n nojalla laaja harkintavalta yksityiskohtaiseen käsittelyyn otettavien asioiden valinnassa, ja valvonta-asioiden käsittelyssä tavoitteena on viraston voimavarojen suuntaaminen hankintalainsäädännön keskeisten periaatteiden kannalta kaikkein merkittävimpiin virheisiin ja laiminlyönteihin.¹
8. Hankintalain vastaista menettelyä koskevien epäilyjen osalta KKV toteaa, että Maanmittauslaitoksen toimittamien selvityksien perusteella asiassa ei ilmennyt viitteitä selvästi hankintalain vastaisista suorahankinnoista, eikä selvitysten jatkaminen siten ollut tarpeen. KKV on näin ollen arvioinut Maanmittauslaitoksen menettelyjä vain kilpailulain 4 a luvun kilpailuneutraaliteettisäännösten kannalta.

5 Asiaselostus

5.1 Paikkatietoalan markkinat Suomessa

9. *Paikkatieto* on tietoa, jonka yhtenä ominaisuutena on sijainti. Paikkatieto ja sen käsitteet on määritelty INSPIRE-direktiivissä (2007/2/EY) ja sen nojalla annetussa laissa paikkatietoinfrastruktuurista (421/2009). Laissa paikkatietoinfrastruktuurista paikkatiedolla tarkoitetaan sellaista sähköisessä muodossa olevaa Suomen aluetta koskevaa tietoa, joka sisältää tietokohteiden ominaisuutena kohteen sijainnin välittömänä tai välillisenä viittauksena tiettyyn paikkaan tai maantieteelliseen alueeseen. Paikkatietoja ovat esimerkiksi tiedot rakennuksista, toimipisteistä, kunnista, luonnonsuojelualueista, säästä, onnettomuuksista sekä liikenneväylistä.²
10. Paikkatietoa hyödynnetään *paikkatieto-ohjelmistojen* avulla. Paikkatieto-ohjelmistot mahdollistavat paikkatiedon hallinnan sekä tiedon

¹ HE 108/2016 vp. s. 231.

² Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja (4a/2018): Paikkatietopolitiinen selonteko. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-978-4>. Tarkistettu 11.4.2025.

analysoinnin ja visualisoinnin.³ Paikkatieto-ohjelmistoja on kaupallisia sekä avoimella lähdekoodilla toimivia.

11. Paikkatieto-ohjelmistot ovat osa *paikkatietojärjestelmiä* (GIS eli *Geographic Information System / Geographical Information System*). Paikkatietojärjestelmällä tarkoitetaan paikkatiedon keräämiseen, tallentamiseen, hallintaan sekä analysointiin suunniteltua kokonaisuutta, joka koostuu laitteista, ohjelmistoista, järjestelmien käyttäjistä sekä tietoverkosta.
12. Paikkatietoala voidaan yleisellä tasolla jakaa tuote- ja palveluliiketoimintaan. KKV:n vastaanottamien selvityksien mukaan kuitenkin esimerkiksi paikkatieto-ohjelmistojen osuuden erottaminen koko ohjelmistoalasta on haastavaa.⁴ Paikkatietoalan ohjelmistotuotetalojen nykyliiketoiminnan kokonaisarvona voidaan Esri Finlandin arvion mukaan pitää yhteensä noin 35 miljoonaa euroa vuodessa.
13. Paikkatietoalan palveluliiketoimintaa harjoittavat useat yritykset, konsultit ja sovelluskehitystoimijat. Paikkatietoalan palveluliiketoiminnan markkinan kokonaisarvoksi Esri Finland on toimenpidepyynnössään arvioinut noin 80 miljoonaa euroa.
14. Koko paikkatietosektorilla toimii Suomessa Esri Finlandin mukaan noin 60 yritystä.⁵ Viraston selvityksien mukaan Suomessa toimivien, paikkatietoalaan linkittyvien yritysten toimialoja ovat esimerkiksi ohjelmistojen suunnittelu ja valmistus (TOL: 62010), Atk-laitteisto- ja ohjelmistokonsultointi (TOL: 62020), yhdyskuntasuunnittelu (TOL: 71121) sekä muu liikkeenjohdon konsultointi (TOL: 70220).
15. Julkishallinto tuottaa ja ylläpitää useita yhteiskunnan kannalta keskeisiä paikkatietovarantoja ja niihin liittyviä tietopalveluita. Julkishallinnon tehtäväksi on tunnistettu yhteiskunnan kannalta keskeisten paikkatietojen ja niihin liittyvien peruspalvelujen tuottaminen. Peruspalvelujen pohjalta myös yritykset voivat toteuttaa omaa liiketoimintaa ja palvelutuotantoa.⁶ Maanmittauslaitos on keskeinen julkishallinnon toimija paikkatietoalalla. Maanmittauslaitoksen lakisääteiset tehtävät paikkatiedon tuotannon, käsittelyn, jakelun ja kehittämisen osalta on kuvattu kohdassa 5.2.

5.2 Maanmittauslaitoksen toimintaa koskeva sääntely

16. Maanmittauslaitoksen toimialasta ja tehtävistä säädetään laissa Maanmittauslaitoksesta (1025/2018). Lain 1025/2018 1 §:n mukaan Maanmittauslaitoksen toimialaan kuuluvat kiinteistöjen omistuksen, kiinteistöjen ja muiden rekisteriyksiköiden hallinnan, luototusjärjestelmän ja paikantamisen turvaamiseksi tarvittaviin rekistereihin liittyvä toiminta, paikkatietojen

³ Paikkatietopolitiittinen selonteko. Julkishallintoa koskeva taustaselvitys. Saatavilla: https://mmm.fi/documents/1410837/4108574/PTP_J_Selvitysraportti_20170423_Lopullinen/45faaf16-e85d-49a1-be82-03e0a0bcbe0c. Tarkistettu 11.4.2025.

⁴ Esri Finlandin vastaus KKV:n selvityspyyntöön 12.8.2022 (Liite 1 Esri Finland Oy Lisätietoja 10.8.2022).

⁵ Esri Finlandin vastaus KKV:n selvityspyyntöön 12.8.2022.

⁶ Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu (4a/2018): Paikkatietopolitiittinen selonteko, s.13. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-978-4>. Tarkistettu 11.4.2025.

yhteen toimivuuden ja käytön edistäminen sekä paikkatieto- ja kiinteistö-alan tutkimus. Maanmittauslaitos on maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla ja sen toimialueena on koko maa. Lain 1025/2018 2 §:n mukaan Maanmittauslaitoksen tehtävänä on toimialallaan: 1) huolehtia kiinteistönmuodostamis- ja tilusjärjestelytoiminnasta; 2) harjoittaa tieteellistä tutkimus- ja kehittämistoimintaa; 3) huolehtia paikantamisen perustasta ja peruspaikkatietojen tuottamisesta sekä tuottaa asiantuntijapalveluita yhteiskunnan käyttöön; 4) huolehtia tarvittavien rekisterien ylläpitämisestä; 5) huolehtia alan yleisestä kehittämisestä ja osallistua kansainväliseen yhteistyöhön; 6) hoitaa ne muut tehtävät, jotka erikseen säädetään tai maa- ja metsätalousministeriö määrää sen suoritettaviksi.

17. Maanmittauslaitoksesta annetun lain 10 §:n nojalla säädetyn valtioneuvoston asetuksen (1068/2018) mukaan laissa säädetyn lisäksi Maanmittauslaitoksen tehtävänä on 1) harjoittaa tieteellistä tutkimusta geodesian, paikannuksen, navigoinnin, geoinformatiikan, kartografian, paikkatietotekniikan, fotogrammetrian, laserkeilauksen sekä kaukokartoituksen aloilla; 2) huolehtia geodeettisesta, fotogrammetrisesta, laserkeilaukseen liittyvästä ja muusta paikkatietojen metrologiasta; 3) suorittaa valtakunnalliset geodeettiset perusmittaukset, ylläpitää geodeettisten ja fotogrammetristen mittausten mittanormaaleja sekä toimia pituuden ja putoamiskihtiyyden kansallisena mittanormaallilaboratoriona; 4) kehittää ja kokeilla geodesian, paikkatietotekniikan, paikannuksen ja kaukokartoituksen menetelmiä ja laitteita sekä edistää näiden käyttöönottoa; 5) tukea paikkatietoinfrastruktuurin ylläpitämistä ja kehittämistä; 6) julkaista tietoja tutkimustensa tuloksista ja edistää niiden hyväksikäyttöä.
18. Maanmittauslaitoksen tehtävistä säädetään myös paikkatietoinfrastruktuurista annetussa laissa (421/2009) ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa (725/2009). Lailla 421/2009 on Suomessa kansallisesti pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/2/EY Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE) perustamisesta. Lain 421/2009 8 §:n mukaan Maanmittauslaitos vastaa siitä, että otetaan käyttöön paikkatietoaineistojen ja näitä aineistoja koskevien palvelujen etsimisen ja niitä koskevien metatietojen tarkastelun mahdollistava verkopalvelu (hakupalvelu). Lain 421/2009 9 §:n mukaan Maanmittauslaitos vastaa siitä, että mainitun lain mukaisen paikkatietoinfrastruktuurin toimivuuden ja yhtenäisyyden varmistamiseksi on saatavilla tukipalveluita, joita paikkatietoa hallinnoiva viranomainen voi käyttää 7 §:n mukaisten velvoitteiden toimeenpanossa ja infrastruktuurin hyödyntämisessä.
19. Maanmittauslaitoksen toimintaa koskee myös avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä (EU) 2019/1024 annettu direktiivi (jäljempänä avoimen datan direktiivi) ja siihen perustuva sääntely, jota kuvataan jäljempänä tarkemmin. Maanmittauslaitos on avoimen datan direktiivissä tarkoitettu julkisen sektorin elin, jonka hallussa olevat asiakirjat lähtökohtaisesti kuuluvat direktiivin soveltamisalaan.⁷ Avoimen datan direktiivin tavoitteena on velvoittaa jäsenvaltioita avaamaan julkisen hallinnon tuottamia ja keräämiä julkisesta tiedosta

⁷ Avoimen datan direktiivi, 1 luku, 2 artiklan 1 alakohta.

muodostuvia tietovarantoja ja -aineistoja. Direktiivissä on ensisijaisesti kyse julkisen sektorin tietojen uudelleenkäytöstä, ja toissijaisesti avoimesta datasta. Direktiivi asettaa vähimmäistason julkisen sektorin ja julkisten yritysten hallussa olevan tiedon sekä tutkimusaineistojen uudelleenkäytölle.⁸

20. Maanmittauslaitoksen suoritteista perittävistä maksuista säädetään maa- ja metsätalousministeriön antamissa asetuksissa sekä valtion maksuperustelain (21.2.1992/150) nojalla annetussa Maanmittauslaitoksen maksupäätöksessä.

5.3 Maanmittauslaitoksen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta ja muu toiminta

21. Maanmittauslaitoksen mukaan laitoksen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta on tunnistettu rajaamalla ulkopuolelle viranomaistehdävät, julkisen vallan käyttö, lakisääteiset monopolisuoritteet ja liiketaloudellisen toiminnan osalta valtion budjettitalouden sisäinen toiminta sekä toiminta, jossa ei toimita markkinoilla kilpailutilanteessa, vaan suoritettavaksi liittyy Maanmittauslaitoksen lakisääteisiin tehtäviin.
22. Maanmittauslaitoksen mukaan budjettirahoitteinen viranomaistoiminta sekä yhteisrahoitteisen tutkimustoiminnan osuus, joihin Maanmittauslaitos saa rahoituksen valtion talousarviosta, eivät ole maksullista toimintaa eikä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa. Vuonna 2022 talousarviossa Maanmittauslaitokselle myönnetty rahoitus on 44,578 milj. euroa. Toimintaa ohjaa maa- ja metsätalousministeriö ja toiminnasta sovietaan ministeriön ja viraston välillä solmittavalla tulossopimuksella.
23. Maanmittauslaitoksen maksullisesta toiminnasta suurin osa perustuu laitoksen mukaan sen lakisääteiseen toimintaan eli julkisoikeudelliseen maksulliseen toimintaan. Valtion maksuperustelain mukaan maksullisen toiminnan julkisoikeudelliset suoritteet laitos hinnoittelee muiden kuin liiketaloudellisten perusteiden mukaisesti. Myös maksullista toimintaa ohjaa maa- ja metsätalousministeriö, joka on asettanut ministeriön ja viraston välisessä tulossopimuksessa kyseisille suoritteille omakustannusarvona vastaavan kustannusvastaavuustavoitteen. Maanmittauslaitoksen KKV:lle toimittaman selvityksen mukaan julkisoikeudellisen maksullisen toiminnan volyymi laitoksen vuoden 2021 tilinpäätöksessä oli 79 milj. euroa.⁹
24. Muiden maksullisen toiminnan suoritteiden kuin julkisoikeudellisten suoritteiden hinnat Maanmittauslaitos ilmoittaa määrittelevänsä liiketaloudellisin periaattein. Tälle toiminnalle maa- ja metsätalousministeriö on määritellyt ministeriön ja viraston välisessä tulossopimuksessa omakustannusarvon ylittävän ylijäämätavoitteen. Näiden suoritteiden hinnat määritellään Maanmittauslaitoksen maksupäätöksessä.¹⁰ Maanmittauslaitoksen

⁸ Avoimesta datasta ja julkisen sektorin tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin täytäntöönpanoa valmisteleavan lainsäädäntötyöryhmän työryhmämuistio (VN/7746/2020), s.5.

⁹ Maanmittauslaitoksen selvitys KKV:lle 27.4.2022. Maanmittauslaitoksen tilinpäätöksen mukaan laitoksen julkisoikeudellisen toiminnan volyymi vuonna 2021 on kuitenkin ollut 74,4 miljoonaa euroa, vuonna 2022 78,2 miljoonaa euroa ja vuonna 2023 82 miljoonaa euroa.

¹⁰ Maanmittauslaitoksen tuottamien ja välittämien suoritteiden hinnat 1.1.2022 alkaen (MML 80090/00 00 00/2021).

mukaan liikeloudellisen toiminnan kokonaisvolyyymi vuoden 2021 Maanmittauslaitoksen tilinpäätöksessä oli 3,3 milj. euroa.

25. Maanmittauslaitos toteaa, että Valtiotalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen 4/2021 suosituksen mukaisesti vuoden 2021 aikana on Maanmittauslaitoksen liikeloudellisesta toiminnasta tunnistettu ja erotettu se osa toiminnasta, jossa Maanmittauslaitoksen toiminta liittyy sen lakisääteiseen monopoliasemaan ja sille määriteltyyn julkisoikeudelliseen maksulliseen tai budjettirahoitteiseen viranomaistehtävään sekä toiminta, joka tapahtuu valtion budjettitalouden sisällä. Jäljellä jäävä osuus hinnoitellaan liikeloudellisin periaattein ja katsotaan tapahtuvan kilpailullisilla markkinoilla. Maanmittauslaitoksen mukaan sen kilpailullisen toiminnan osuus laitoksen koko toiminnasta vuonna 2021 oli 1,9 milj. euroa.¹¹ Vuonna 2022 Maanmittauslaitoksen kilpailullisen toiminnan liikevaihto oli 1,848 milj. euroa ja vuonna 2023 1,695 milj. euroa.¹²
26. Maanmittauslaitoksen mukaan sen kilpailullisen toiminnan tuloslaskelma¹³ sisältää valtion maksuperustelain (150/1992) mukaan hinnoitellut muut suoritteet pois luettuna suoritteet, joiden kysyntä perustuu lainsäädäntöön tai joihin viranomaisella on muulla tavoin tosiasiallinen yksinoikeus. Laskelman luvuissa ei ole mukana valtion sisäistä myyntiä. Kilpailullisen toiminnan ylijäämätavoite asetetaan edellä todetusti ohjaavan ministeriön ja Maanmittauslaitoksen välisessä tulossopimuksessa.
27. Maanmittauslaitos toteaa selvityksessään KKV:lle, että laitoksen kilpailuilla markkinoilla tapahtuva liikeloudellinen toiminta on vähäistä. Sen osuus koko toiminnasta on noin 1,5 %. Julkisoikeudellisen toiminnan hinnat määritellään maksuasetuksissa. Liikeloudellisen toiminnan hinnat määritellään Maanmittauslaitoksen maksupäätöksessä ja julkaistaan Maanmittauslaitoksen hinnastossa.¹⁴ Maanmittauslaitoksen mukaan laitoksen perimien hintojen määrittely perustuu koko toiminnan kattavaan kannattavuus- ja kustannusseurantaan, jonka avulla seurataan myös hinnoittelua palvelevalla tarkkuudella eri toiminnan aiheuttamia erilliskustannuksia sekä yhteiskustannuksia.

5.4 Osapuolten näkemykset Maanmittauslaitoksen toiminnan kilpailuvaikutuksista

28. Toimenpidepyynnön mukaan kilpailuneutraliteetin vastainen menettely liittyy Maanmittauslaitoksen aloittamaan maastotietojen tuotantojärjestelmän uudistamiseen ja Maanmittauslaitoksen toimintaan ja rooliin laajemmin paikkatietojärjestelmien markkinoilla. Maanmittauslaitos on nimenomaisesti ilmoittanut perustavansa mallinsa erilaisiin yhteistyömalleihin yritysten ja julkisen sektorin eri toimijoiden kesken. Käytännössä tämä tarkoittaa toimenpidepyynnön mukaan sitä, että Maanmittauslaitos on

¹¹ Maanmittauslaitos on toimittanut KKV:lle luettelon suoritteista, joiden tuottamisen laitos katsoo tapahtuvan kilpailutilanteessa markkinoilla.

¹² Maanmittauslaitoksen tilinpäätökset 2021–2023.

¹³ Maanmittauslaitos on toimittanut KKV:lle vuoden 2021 kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitetun toiminnan tuloslaskelman, joka sisältää vertailutiedot vuoteen 2020. Lisäksi viraston käytettävissä on ollut Maanmittauslaitoksen tilinpäätökset vuosilta 2020–2023.

¹⁴ <https://www.maanmittauslaitos.fi/hinnasto>. Tarkistettu 11.4.2025.

tarjoamassa palveluita markkinaympäristössä eikä kysymys laitoksen tiedotteiden mukaan ole siitä, että Maanmittauslaitos olisi ryhtymässä rakentamaan järjestelmää vain omana työnään omaan käyttöönsä. Samalla paikkatietojärjestelmien markkinat ovat toimenpidepyynnön mukaan muuttumassa yhä enemmän Maanmittauslaitoksen hallitsemaksi markkinaksi.

29. Toimenpidepyynnön mukaan Maanmittauslaitos on toimimassa valtion budjettivaroin alan markkinoilla, eikä Maanmittauslaitos ole esittänyt, mikä sen toiminnan laajentamisen oikeudellinen perusta on. Toimenpidepyynnössä katsotaan, että lainsäädäntö ei velvoita Maanmittauslaitosta toimimaan paikkatietojärjestelmien kehittäjänä tai paikkatietojärjestelmien markkinoilla, ja että laitos on näin toimiessaan ylittänyt laissa säädetyn toimivaltansa.
30. Esri Finland toteaa, että Maanmittauslaitos on ilmoittanut valinneensa maastotietojen tuotantojärjestelmän avoimen lähdekoodin perusteknologioiksi PostGIS- ja QGIS-teknologiat. Toimenpidepyynnön mukaan jo pelkästään se, että alan merkittävien julkinen toimija sitoutuu vain näihin teknologioihin, rajoittaa olennaisesti markkinoita. Esri Finland katsoo toimenpidepyynnössä, että käytännössä valitut teknologiat sulkevat kehitystyöstä merkittävän osan alan toimijoista ja Maanmittauslaitoksen teknologiavalinnat ohjaavat muuta valtionhallintoa ja kuntasektoria samoihin valittujen perusteknologioiden mukaisin tuotemerkkivalintoihin. Yhtiön mukaan käytännössä valittujen perusteknologioiden kilpailua rajoittava vaikutus voi ulottua Maanmittauslaitoksen uudistushanketta vielä huomattavasti laajemmalle, koska Maanmittauslaitos on ilmoittanut aloittavansa edellä mainitun laajapohjaisen yhteistyön järjestelmän kehittämiseksi yritysten ja muun julkishallinnon kanssa.
31. Toimenpidepyynnön mukaan Maanmittauslaitoksen toimintamalli vaikuttaa Esri Finlandin ja muiden alan yritysten liiketoimintaedellytyksiin paikkatietojärjestelmien markkinoilla. Esri Finlandin mukaan Maanmittauslaitoksen toiminta vaikuttaa markkinaan lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Lyhyellä aikavälillä vaikutus kohdistuu suoraan ohjelmistotuotetoihin, koska käytännössä Maanmittauslaitoksen toimintamalli tarkoittaa sitä, että julkisen vallan toimesta jo markkinoilla olevia ratkaisuja kehitetään verovaroin uudelleen. Toimenpidepyynnön mukaan Maanmittauslaitoksen tiedotteiden perusteella on tulkittavissa, että jatkossa ratkaisuja kehitetään laajemmin muun valtion hallinnon ja kuntasektorin toimijoiden verkoston kanssa.
32. Esri Finland on KKV:n kanssa 26.4.2023 järjestetyssä tapaamisessa tuonut esiin, että Maanmittauslaitoksen valitsema eteneminen maastotietojen tuotantojärjestelmän uudistamisessa tarkoittaa sitä, että Maanmittauslaitos ottaa verovaroin hoitaakseen niitä markkinoita, joilla yksityiset yritykset ovat tähän saakka tarjonneet samoja palveluja ja osallistuneet julkisiin kilpailutuksiin. Esri Finlandin mukaan tämä johtaa julkisen sektorin kilpailutuksien vähenemiseen, jolloin yksityisten yritysten investoinnit tutkimukseen ja kehitykseen niin ikään vähenevät, ja tämän seurauksena kilpailu kutistuu. Esri Finlandin näkemyksen mukaan julkisen hallinnon datanvälityksen ei

tulisi ottaa kantaa teknologiavalintoihin. Nyt vaarana on Esri Finlandin näkemyksen mukaan se, että markkinat rakentuvat jatkossa vain joidenkin tiettyjen perusratkaisujen ympärille, jolloin osa yrityksistä rajautuu täysin kilpailun ulkopuolelle. Esri Finland on tapaamisessa todennut lisäksi, että on mahdollista, että Maanmittauslaitos toimii asiantuntijapalvelujen tarjoajana markkinoilla toimiessaan valittujen teknologiaratkaisujen puolesta-puhujana muille toimijoille.

33. Maanmittauslaitoksen mukaan maastotietojen tuotantojärjestelmän uudistus koskee lakisääteisiä viranomaistehtäviä. Maanmittauslaitos toteaa vastaavansa valtion viranomaisena maastoa ja sen yksityiskohtia kuvaavan valtakunnallisen tiedon tuottamisesta. Näihin tietoihin viitataan Maanmittauslaitosta koskevassa laissa (1025/2018, 2§) käsitteellä peruspaikkatiedot. Maanmittauslaitoksen mukaan peruspaikkatietoja ei ole määritelty lainsäädännössä, vaan maa- ja metsätalousministeriö määrittelee ne yhteistyössä Maanmittauslaitoksen kanssa. Maanmittauslaitoksen mukaan laitos ei harjoita kilpailullista toimintaa peruspaikkatiedon tuotannossa. Laitos ilmoittaa käyttävänsä maastotietojen tuotantojärjestelmää viranomaistoimintana tehtävään maastotietojen ylläpitoon eikä sitä käytetä tutkimustoimintaan eikä liiketaloudelliseen suoritteiden myyntiin. Laitoksen mukaan peruspaikkatiedot ovat lähes kokonaisuudessaan avointa tietoa ja ovat olleet maksutta saatavilla 1.5.2012 alkaen. Maanmittauslaitos toteaa lisäksi, että laitos ei tarjoa ulkopuolisille mitään kaupallisia IT-palveluja tai -ratkaisuja vaan kaikki laitoksen oma IT-kehitystoiminta palvelee ainoastaan laitoksen omia tehtäviä.
34. Maanmittauslaitoksen mukaan Maanmittauslaitoksella käytössä olevan maastotiedon tuotantojärjestelmän on tunnistettu olevan teknisen elinkaarensa lopussa ja toiminnallisesti se ei enää vastaa niitä vaatimuksia, joita tehokkaalta maastotiedon tuotantojärjestelmältä edellytetään 2020-luvulla. Maanmittauslaitos toteaa, että se teki hankintayksikkönä strategisen päätöksen toteuttaa uusi maastotiedon tuotantojärjestelmä avoimen lähdekoodin ratkaisun pohjalta. Tätä ratkaisua tuki JHS 169 "Avoimen lähdekoodin ohjelmien käyttö julkisessa hallinnossa" suositukset sekä mm. toimintaympäristön muutosten sopeutustarpeet pidemmällä aikavälillä ja Maanmittauslaitoksen kokonaisarkkitehtuuriin liittyvä vaatimus.
35. Selvityksessään KKV:lle Maanmittauslaitos on todennut, että sillä ei ole minkäänlaisia yhteistyöjärjestelyitä tai sopimuksia eri yhteistyökumppaneiden kanssa koskien maastotiedon tuotantojärjestelmän uudistamista.¹⁵ Maanmittauslaitoksen mukaan sen verkosto- ja ekosysteemitointa on tavanomaista yhteistyötä sekä muiden viranomaisten että yksityisen sektorin toimijoiden kanssa. Tiedonhallintalaissa muun ohella 7 §:ssä edellytetään, että viranomaiset järjestävät yhteistyötavat ja -menettelyt. Yhteistyön tarkoituksena on edistää tiedonhallintalain tarkoitusten toteuttamista sekä julkisen hallinnon toimintatapojen ja palvelujen tuotantotapojen kehittämistä tietovarantoja sekä tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntämällä. Lisäksi Maanmittauslaitoksesta annetun lain 2 §:ssä säädetään,

¹⁵ Maanmittauslaitoksen selvitys KKV:lle 27.4.2022.

että Maanmittauslaitos huolehtii alan yleisestä kehittämisestä ja osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön. Maanmittauslaitos toteaa edelleen, että se ei tarjoa ulkopuolisille mitään kaupallisia ICT-palveluja tai -ratkaisuja vaan kaikki laitoksen oma IT-kehitystoiminta palvelee ainoastaan laitoksen omia tehtäviä.

6 Oikeudellinen arviointi

6.1 Kilpailulain 4 a luvun säännökset

36. Kilpailuneutraliteetista säädetään kilpailulain 4 a luvussa (30 a – d §).
37. Kilpailulain 30 a §:n mukaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston 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.

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.

38. 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.
39. Kilpailulain 30 c §:n mukaan, jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston 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

määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

40. Kilpailulain 30 d §:ssä säädetään lain 30 a §:ssä tarkoitettujen toimijoiden velvollisuudesta pitää erillistä kirjanpitoa eri toiminnoistaan silloin, kun toimija harjoittaa sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa että muuta toimintaa.
41. Kilpailulain 30 d §:n mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa toimijan kirjanpidosta ja joka on laadittava kirjanpitolain tai kyseiseen toimijaan sovellettavien muiden kirjanpitosäännösten mukaisesti. Tuloslaskelma lisätietoineen on julkinen ja se tulee esittää tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona.
42. Kilpailulain 30 d §:n 5 momentissa säädetään pienimuotoisen toiminnan rajaamisesta eriyttämisvelvollisuuden ulkopuolelle. Kilpailulain 30 d §:ssä säädettyä kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta ei sovelleta silloin, kun kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa.
43. Kilpailuneutraliteettivalvonta kohdistuu julkisen sektorin omaan tai sen määräysvallassa olevan yksikön taloudelliseen toimintaan. Kilpailulain 4 a luvun esitöiden mukaan 30 a §:ssä tarkoitettulla määräysvallalla tarkoitetaan kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä säädettyä määräysvaltaa.¹⁶
44. Kilpailulain 4 a luvun säännökset koskevat ainoastaan julkisyhteisöjen tai niiden määräysvallassa olevien yksiköiden harjoittamaa taloudellista toimintaa. Taloudellisen toiminnan käsite on yhdenmukainen EU-oikeuden kanssa. Taloudelliseksi katsotaan kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Toiminnan taloudellinen luonne ratkaistaan tapauskohtaisesti, ja arvioon vaikuttaa mm. se, miten toiminta on säännelty lainsäädännössä ja 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.¹⁷
45. Kilpailulain 4 a luvun säännökset eivät koske tilanteita, joissa julkisyhteisö, kuten valtio tai kunta toimii julkisen vallan käyttäjänä tai viranomaisen ominaisuudessa harjoittaen viranomaistoimintaa, vaan ainoastaan tilanteita, joissa julkisyhteisö tai sen määräysvallassa oleva yksikkö harjoittaa

¹⁶ HE 40/2013 vp. s. 31.

¹⁷ HE 40/2013 vp. s. 26 ja s. 31–32.

taloudellista toimintaa tarjoamalla tavaroita tai palveluja. Kilpailulain 4 a luvun soveltamisen lähtökohtana on siten tavaroiden ja palvelujen tarjoaminen yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla sekä tarkastelun sitominen tilanteisiin, joissa julkinen toimija harjoittaa taloudellista toimintaa. Eli kyse on tilanteista, joissa julkinen toimija myy palveluita ja tavaroita markkinoilla, joilla myös yksityiset yritykset myyvät vastaavia palveluita ja tavaroita.¹⁸

46. Kilpailulain 32 §:ssä on säädetty asioiden tärkeysjärjestykseen asettamisesta ja tutkimatta jättämisestä KKV:ssa. Säännöksen 2 momentin 4 kohdan mukaan asia voidaan jättää tutkimatta, jos ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät. Lain esitöiden mukaan tutkimatta jättäminen on mahdollista esimerkiksi tilanteissa, joissa kilpailua vääristävien tai estävien vaikutusten merkittävyyttä ei voida pitää todennäköisenä. Säännöksen tavoitteena on KKV:n voimavarojen suuntaaminen kaikkein merkittävimpiin asioihin.¹⁹

6.2 Maanmittauslaitoksen menettelyjen arviointi kilpailulain 4 a luvun kannalta

6.2.1 Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

47. Maanmittauslaitos on valtion virasto, joka on osa valtion organisaatiota ja kuuluu siten kilpailulain 30 a §:n soveltamisalaan.²⁰
48. Kilpailuneutraalisäännösten soveltuminen edellyttää edellä todetun mukaisesti, että tarkasteltava toiminta on luonteeltaan taloudellista. Kilpailulain 30 a §:n esitöiden mukaan arvioinnin lähtökohtana on toiminnan taloudellisen luonteen lisäksi tavaroiden ja palvelujen tarjoaminen yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla.²¹
49. Maanmittauslaitoksen KKV:lle toimittamien selvityksien perusteella laitos harjoittaa muun toimintansa ohella toimintaa, jonka se on katsonut olevan kilpailullista ja tapahtuvan yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla. Maanmittauslaitoksen selvityksien mukaan se on kilpailulain 30 d §:n perusteella eriyttänyt kirjanpidossaan edellä mainitun toiminnan ja esittänyt toiminnan tuotot ja kulut tilikausikohtaisena tulolaskeimana.

6.2.2 Maastotietojen tuotantojärjestelmän ja sen uudistuksen arviointi

50. Maanmittauslaitoksen ylläpitämällä ja nyt uudistamalla maastotietojen tuotantojärjestelmällä tuotetaan, hallitaan ja ylläpidetään Maanmittauslaitoksen maastotietokannan tietoja. Maastotietokanta on koko Suomen kattava tietokanta, joka sisältää vektorimuotoista tietoa maastosta,

¹⁸ HE 40/2013 vp. s. 31.

¹⁹ HE 40/2013 vp. s. 37.

²⁰ KKV voi puuttua esimerkiksi virastomuodossa harjoitetusta elinkeinotoiminnasta seuraavaan kilpailun vääristymiseen sekä yksittäiseen menettelyyn, jonka seurauksena kilpailu on oleellisesti vääristynyt tai saattaa oleellisesti vääristyä (HE 40/2013 vp. s. 24.).

²¹ HE 40/2013 vp. s. 31–32.

kuten esimerkiksi liikenneverkon, rakennusten ja vesistöjen sijainnista. Maastotietokannan tietojen perusteella tuotetaan muun muassa peruskartat. Maanmittauslaitoksen maastotietojen tuotantojärjestelmän avulla muun muassa tulkitaan ilmakuvia ja käsitellään korkeustason muutoksia, minkä perusteella havaitut maastossa tapahtuneet muutokset päivitetään maastotietokantaan.²²

51. Maanmittauslaitoksesta annetun lain (1025/2018) 2 §:n 3 kohdan mukaan Maanmittauslaitoksen tehtävänä on toimialallaan huolehtia paikantamisen perustasta, peruspaikkatietojen tuottamisesta sekä tuottaa asiantuntijapalveluita yhteiskunnan käyttöön. Lisäksi Maanmittauslaitoksen tehtävänä on mainitun lain 2 §:n 4 ja 5 kohdan mukaan huolehtia tarvittavien rekisterien ylläpitämisestä sekä alan yleisestä kehittämisestä ja osallistua kansainväliseen yhteistyöhön. Lain perustelujen mukaan rekistereistä huolehtimisella tarkoitettaisiin muun muassa kirjaamispäätösten ja muiden rekisteriä koskevien viranomaistoimenpiteiden suorittamista sekä muuta rekisteriin sisältyvien tietojen käsittelyä.²³ Maanmittauslaitosta koskevan valtioneuvoston asetuksen (1068/2018) 1 §:n mukaan laissa säädetyn lisäksi Maanmittauslaitoksen tehtävänä on muun muassa tukea paikkatietoinfrastruktuurin ylläpitämistä ja kehittämistä (1 § 5 kohta).
52. Maanmittauslaitoksen maastotietokantaa, jonka tietosisältöä hallitaan, ylläpidetään ja tuotetaan uudistettavana olevalla maastotietojen tuotantojärjestelmällä, ei ole erikseen mainittu voimassa olevassa Maanmittauslaitoksessa annetussa laissa. Niin ikään peruspaikkatietoja, joiden tuottaminen on Maanmittauslaitoksen lakisääteinen tehtävä, ei ole tarkemmin määritelty mainitussa laissa. Maanmittauslaitoksen mukaan peruspaikkatiedot määritellään yhdessä maa- ja metsätalousministeriön kanssa ja niihin lukeutuvat muun muassa yhteisten tietomallien mukaiset maastotietokannan maastotiedot.²⁴
53. Maanmittauslaitosta koskevassa aiemmassa lainsäädännössä Maanmittauslaitoksen lakisääteiseksi tehtäväksi oli kuitenkin säädetty muun muassa maastotietoja koskevan tietojärjestelmän pitäminen. Nykyistä lakia edeltäneessä laissa Maanmittauslaitoksesta annetun lain muuttamisesta (580/2014) todetaan, että Maanmittauslaitoksen tehtävänä on huolehtia yleisistä kartastotöistä ja maastotietoja ja ilmakuvia koskevan valtakunnallisen maastotietojärjestelmän pitämisestä, edistää tarkoituksenmukaista kartoitusta ja kartantuotantoa sekä luovuttaa, julkaista ja jakaa karttatietoja ja toimialansa muita tietoja (2 § 3 kohta). Mainittua lakia edeltäneessä Maanmittauslaitoksesta annetussa laissa (900/2013) puolestaan todetaan, että Maanmittauslaitoksen tehtävänä on huolehtia yleisistä kartastotöistä sekä maastotietoja ja ilmakuvia koskevan valtakunnallisen maastotietojärjestelmän pitämisestä (2 § 3 kohta).²⁵ Nyt voimassa olevan Maanmittauslaitoksesta annetun lain (1025/2018) perustelujen

²² Maanmittauslaitoksen selvitys KKV:lle 27.4.2022 ja Maanmittauslaitoksen ja KKV:n välinen tapaaminen 2.2.2023.

²³ HE 89/2018 vp. s.8.

²⁴ Maanmittauslaitoksen ja KKV:n välinen tapaaminen 2.2.2023.

²⁵ Myös laissa Maanmittauslaitoksesta annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta (1187/2011) oli säädetty, että Maanmittauslaitoksen tehtävänä oli huolehtia yleisistä kartastotöistä sekä maastotietoja ja ilmakuvia koskevien tietojärjestelmien pitämisestä (2 § 3 kohta).

mukaan Maanmittauslaitosta koskevasta yksityiskohtaisesta lainsäätelyä sääntelystä ehdotetaan siirryttäväksi yleisluontoisempaan sääntelyyn. Maanmittauslaitoksesta annetun lain muutos ei kuitenkaan perustelujen mukaan vaikuttaisi Maanmittauslaitoksen lakisääteisiin tehtäviin tai palveluihin.²⁶ Maanmittauslaitoksen tehtäviä ei siten nykyisessä laissa ole ollut tarkoitus muuttaa. Siten maasto- ja paikkatietoja koskevan tietovarannon, tietojärjestelmän tai rekisterin ylläpitämistä voidaan myös nykyisen Maanmittauslaitoksesta annetun lain ja asetuksen sekä lain esitöiden perusteella pitää KKV:n näkemyksen mukaan osana Maanmittauslaitoksen lakisääteisiä tehtäviä ja lukeutuvan osaksi Maanmittauslaitoksen vastuulle säädettyä peruspaikkatietojen tuottamista koskevaa tehtävää.

54. KKV katsoo, että Maanmittauslaitoksen maastotietokannan ylläpitämisen ja sen sisältämien maastotietojen tuottamisen lukeutuessa Maanmittauslaitoksen lakisääteisiin tehtäviin on myös järjestelmä, jonka avulla näitä tietoja tuotetaan, hallitaan ja ylläpidetään maastotietokannassa, osa Maanmittauslaitoksen peruspaikkatietojen tuottamiseen liittyvän lakisääteisen tehtävän hoitamista, ja on KKV:n näkemyksen mukaan niiden suorittamiseksi välttämätön. KKV katsoo, ettei peruspaikkatietoihin lukeutuvia maastotietoja olisi mahdollista tuottaa, ylläpitää ja hallinnoida ilman tätä tarkoitusta varten kehitettyä järjestelmää. Näin ollen maastotietojen tuotantojärjestelmän ylläpitäminen ja uudistaminen on osa Maanmittauslaitoksen vastuulla olevan peruspaikkatietojen tuottamiseen ja paikantamisen perustasta huolehtimiseen liittyvän lakisääteisen tehtävän hoitamista.²⁷ Maastotietojen tuotantojärjestelmän ylläpitämisen ja uudistamisen lukeutuessa osaksi Maanmittauslaitoksen lakisääteisen tehtävän hoitamista, on myös järjestelmän perustana olevien teknologiaratkaisujen valinta järjestelmän uudistustyössä osa Maanmittauslaitoksen lakiin perustuvaa toimintaa.
55. KKV:n kilpailulain 30 a §:n mukainen toimivalta koskee ainoastaan tilanteita, joissa julkinen toimija myy palveluita ja tavaroita samoilla markkinoilla, joilla myös yksityiset yritykset myyvät vastaavia palveluita ja tavaroita. Maastotietojen tuotantojärjestelmän ylläpitämisen ja uudistamisen ollessa osa Maanmittauslaitoksen vastuulle säädetyn peruspaikkatietojen tuottamista koskevan tehtävän hoitamista, tarkoittaa se sitä, ettei tuotantojärjestelmän ylläpitämisessä tai uudistamisessa taikka uudistustyössä tehtyjen teknologiaratkaisujen valinnassa ole kyse tilanteesta, jossa Maanmittauslaitos myisi hyödykkeitä samoilla markkinoilla, joilla myös yksityiset toimijat harjoittavat vastaavaa toimintaa. Kysymys ei siten ole

²⁶ HE 89/2018 vp. s. 5–8.

²⁷ Lisäksi nyt jo kumotun Maanmittauslaitoksesta annetun lain 900/2013 perusteluissa oli maininta siitä, että yhteiskunnan perusrekisterien tietojärjestelmiin rinnastetaan myös Maanmittauslaitoksen yhdessä Geodeettisen laitoksen kanssa ylläpitämä maastotietoja koskeva tietojärjestelmä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) 10 §:ssä säännellyn nojalla (HE 68/2013 vp. s.6.). Vaikka edellä mainittu laki 634/2011 ei ole enää voimassa, on Maanmittauslaitoksen maastotietokanta katsottu myös muutoin yhteiskunnan perusrekisterin kaltaiseksi rekisteriksi ja osaksi perustietovarantoja (Julkishallinnon perustietovarantojen rajapinnat-työryhmä (VM125:06/2007), tiivistelmä saatavilla osoitteessa <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM125:06/2007>. Tarkistettu 11.4.2025). Tämä periaate käy ilmi myös lain 634/2011 korvanneen voimassa olevan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) esitöistä, joissa todetaan, että paikkatiedon infrastruktuuri kuuluu muiden rekisterien ohella yhteisiin tietovarantoihin (HE 284/2018 vp. s. 65.).

Maanmittauslaitoksen markkinaympäristössä harjoittamasta toiminnasta, vaan laissa Maanmittauslaitoksen vastuulle säädettyjen tehtävien hoitamisesta.

56. KKV katsoo, että julkisilla toimijoilla on lähtökohtaisesti harkintavaltaa päätätä, millä tavalla ne vastuulleen kuuluvat lakisääteiset tehtävät hoitavat. KKV:n arvion mukaan julkisyhteisöillä ei ole yleistä velvoitetta hankkia lakisääteisen tehtävän toteuttamiseen tarvittavaa tai lakisääteisessä toiminnassa hyödynnettävää järjestelmää taikka sen perustaksi valittuja teknologiamalleja markkinoilta. KKV toteaa, että vaikka Maanmittauslaitos rakentaisikin lakisääteisen tehtävän toteuttamisessa hyödynnettävän maastotietojen tuotantojärjestelmän sellaisten ratkaisujen varaan, jotka jo olisivat saatavilla markkinoilta, se ei tarkoita sitä, että Maanmittauslaitos toimisi niillä paikkatietojärjestelmien markkinoilla, joilla myös yksityiset yritykset toimivat. Siten Maanmittauslaitoksen ei voida katsoa harjoittavan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettua yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla tapahtuvaa toimintaa sillä perusteella, että laitos uudistaa ja kehittää maastotietojen tuotantojärjestelmää avoimeen lähdekoodiin perustuvan ohjelmistoteknologian pohjalta. KKV toteaa, että julkisyhteisön teknologiaratkaisuja koskevilla valinnoilla voi olla toimenpitepyynnössä esitetyllä tavalla vaikutuksia markkinoihin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että julkisyhteisön katsottaisiin tästä syystä toimivan markkinoilla ja että kyse olisi kilpailulain 4 a luvun soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta. KKV huomauttaa, ettei KKV:n kilpailuneutraliteettivalvonnan tehtävänä ole arvioida sitä tapaa, jonka mukaisesti julkisyhteisö on vastuullaan olevan lakisääteisen tehtävän hoitamisen järjestänyt, eikä niitä ratkaisuja, jotka julkinen toimija on lakiin perustuvan tehtävän hoitamiseksi tehnyt.
57. Edellä todetuin perustein KKV katsoo, ettei Maanmittauslaitoksen maastotietojen tuotantojärjestelmän ylläpitämisessä ja uudistamisessa ole kyse kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettua yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoitettavasta toiminnasta. Näin ollen Maanmittauslaitoksen maastotietojen tuotantojärjestelmän ylläpitämiseen ja uudistamiseen liittyvän toiminnan osalta kilpailulain 30 a §:n soveltamisedellytykset eivät täyty.

6.2.3 Maastotietojen tuotantojärjestelmän avulla tuotettujen tietojen avaaminen avoimien rajapintojen kautta

58. Kilpailulain 4 a luvun esitöiden mukaan kilpailuneutraliteettia vaarantavia järjestelyitä voivat esimerkiksi olla tilanteet, joissa kunnalla tai valtiolla taikka niiden määräysvaltaan kuuluvalla yksiköllä on mahdollisuus hyödyntää taloudellisessa toiminnassaan viranomaistoiminnassa saatuja tietovarantoja, infrastruktuuria tai ei-markkinahintaisia tukipalveluja.²⁸ Kuten edellä on todettu, maastotietojen tuotantojärjestelmällä Maanmittauslaitos tuottaa tiedot maastotietokantaan ja ylläpitää sitä. Maastotietokannan tietoaineistot puolestaan kuuluvat osaksi Maanmittauslaitoksen tuottamia peruspaikkatietoja. Koska Maanmittauslaitos tarjoaa

²⁸ HE 40/2013 vp. s. 33.

maastotietojen tuotantojärjestelmän avulla tuotettuja maastotietokannan tietoja asiakkailleen avoimen tietoaaineiston lisenssillä, KKV on arvioinut sitä, voiko Maanmittauslaitos hyödyntää maastotietojen tuotantojärjestelmää yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoittamassaan taloudellisessa toiminnassa kilpailuneutraliteetin vastaisesti.

59. Maanmittauslaitoksen mukaan maastotietojen tuotantojärjestelmällä tuotettu tieto on vuodesta 2011 lähtien ollut maksutta avoimen rajapinnan kautta kaikkien osapuolten käytettävissä avoimen tietoaaineiston lisenssillä. Tilanne on laitoksen mukaan ollut sama sekä nykyisen että uuden tuotantojärjestelmän suhteen.²⁹ Maanmittauslaitoksen mukaan tietoaaineiston avaamispäätös perustui maa- ja metsätalousministeriön talousarvioehdotukseen vuodelle 2012, jossa esitettiin käyttöoikeusmaksuista luopumista, koska avoimet aineistot olivat yleistyneet julkisella sektorilla.³⁰ Maanmittauslaitosta koskeneen lain 900/2013 perusteluissa todetaan, että maastotietoaaineisto on avattu yleiseen käyttöön hallitusohjelman sisältämän julkisin varoin tuotettujen tietovarantojen avaamista koskevan linjauksen mukaisesti.³¹
60. Maanmittauslaitoksesta annetussa laissa (1025/2018) ei ole nimenomaista säännöstä, jonka nojalla Maanmittauslaitoksen tulisi avata maastotietojen tuotantojärjestelmän avulla tuotetut maastotietokannan tiedot avoimena tietoaaineistona kaikkien käyttöön. Nykyistä lakia edeltävissä Maanmittauslaitosta koskevista laeista oli kuitenkin säädetty, että laitoksen laakisäateisenä tehtävä oli muun muassa luovuttaa, julkaista ja jakaa karttatietoja ja toimialansa muita tietoja.³² Koska peruskartat edellä kuvastusti tuotetaan maastotietojen tuotantojärjestelmällä ylläpidettävän maastotietokannan tietojen perusteella, karttatietojen saataville asettamisessa avoimena tietoaaineistona voidaan arvioida olevan kyse edellä viitatussa lainkohdassa säädetyistä tehtävistä. Sama koskee myös muita maastotietokannan tietoja siltä osin kuin niitä voidaan pitää mainitussa lainkohdassa tarkoitettuina tietoina. KKV toteaa edelleen, että Maanmittauslaitosta koskeneen lain 577/2009 esitöissä (HE 30/2009 vp.) oli mainittu, että Maanmittauslaitoksen toiminnan keskeisenä tavoitteena oli, että sen hallinnoimat kiinteistörekisteri ja maastotietokanta ovat laajassa ja kasvavassa käytössä sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Myös nykyisen Maanmittauslaitoksesta annetun lain perustelujen mukaan lain muutoksen arvioidaan voivan parantaa Maanmittauslaitoksen tietovarantojen laajaa hyödyntämistä yhteiskunnassa.³³ Näin ollen maastotietojen tuotantojärjestelmällä tuotettavien ja ylläpidettävien maastotietokannan tietojen avaaminen kaikkien käyttöön avoimena tietoaaineistona voidaan arvioida vastaavan lakien 577/2009 ja 1025/2018 edellä mainittua

²⁹ Maanmittauslaitoksen selvitys KKV:lle 1.7.2022.

³⁰ Maanmittauslaitoksen selvitys KKV:lle 14.9.2023.

³¹ HE 68/2013 vp. s. 17.

³² Laki maanmittauslaitoksesta annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta (1187/2011) ja laki Maanmittauslaitoksesta (900/2013), 2 §.

³³ HE 89/2018 vp. s.7.

tarkoitusta sekä lain 900/2013 perusteluissa mainittua hallitusohjelman linjausta.³⁴

61. KKV toteaa, että paikkatietoaineistojen saatavuudesta on säädetty myös avoimen datan direktiivin ja INSPIRE-direktiivin perustuvassa sääntelyssä. Paikkatietoasian neuvottelukunta määrittelee kansallisen aineistoluettelon, jossa edellä mainitun sääntelyn osalta velvoitetut viranomaiset on listattu. Maanmittauslaitos on velvoitettu viranomainen niin INSPIRE-direktiivin kuin avoimen datan direktiivin arvokkaiden tietoaineistojen osalta.³⁵ Mainittu sääntely voi siten koskea myös Maanmittauslaitoksen maastotietojen tuotantojärjestelmällä tuotettavia tietoaineistoja siltä osin kuin ne kuuluvat sääntelyn soveltamisalaan.
62. Avoimen datan direktiivin 14 artiklan mukaan arvokkaiden tietoaineistojen on oltava saatavilla teknisen rajapinnan kautta maksutta. Direktiivin arvokkaita tietoaineistoja koskeva sääntely on kansallisesti pantu täytäntöön julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019, jäljempänä tiedonhallintalaki), jonka 19 §:ssä säädetään arvokkaiden tietoaineistojen saataville asettamisesta ja 24 b §:ssä niiden saatavuudesta.³⁶ EU:n komissio on antanut täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2023/138 arvokkaiden tietoaineistojen luettelosta ja niiden julkaisemista ja uudelleenkäyttöä koskevista järjestelyistä. Komission asetuksen mukaan julkisen sektorin elinten, joilla on asetuksessa tarkoitettuja arvokkaita tietoaineistoja, on varmistettava, että kyseiset aineistot asetetaan saataville koneellisesti luettavassa muodossa sovellusrajapintojen kautta uudelleenkäyttäjien kohtuullisten tarpeiden mukaisesti.³⁷
63. Keskeisten maastotietojen tuotantojärjestelmällä tuotettavien tietoaineistojen voidaan arvioida lukeutuvan avoimen datan sääntelyn piiriin kuuluviin arvokkaisiin tietoaineistoihin.³⁸ Näin ollen komission täytäntöönpanoasetuksen soveltamisen alkamisen jälkeen Maanmittauslaitoksella on katsottava olevan täytäntöönpanoasetukseen ja tiedonhallintalain 19 ja 24 b§:iin perustuva velvoite asettaa edellä mainitut tietoaineistot

³⁴ Vuonna 2013 Maanmittauslaitoksesta annetun lain (90/2013) perustelujen mukaan Maanmittauslaitoksen maastoon liittyvä tietopalvelutehtävä käsitti kiinteistötietojen ja kartastotietojen varastoinnin, ajantasallapidon ja jakelun (HE 68/2013 vp. s. 7).

³⁵ Maanmittauslaitoksen selvitys KKV:lle 24.1.2024.

³⁶ Tiedonhallintalain 19§:n mukaan lain 24 b §:n 1 momentissa tarkoitettujen arvokkaiden tietoaineistojen on oltava saatavilla koneluettavassa muodossa. Velvoite asettaa tiedot saataville koneluettavassa muodossa kohdistuisi selaisiin arvokkaisiin tietoaineistoihin, jotka on yksilöity avoimen datan direktiivin 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuilla täytäntöönpanosäädöksillä ja joista on kansallisesti säädetty joko erityislaissa tai 24 b §:n 3 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella. Lain 24 b §:n mukaan arvokkaat tietoaineistot, joihin tiedot saavalla toimijalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja, on pyynnöstä luovutettava teknisten rajapintojen avulla. Säännös perustuu avoimen datan direktiivin 5 artiklan 5 ja 8 kohtiin.

³⁷ Täytäntöönpanoasetuksen soveltaminen on alkanut 9.6.2024 ja se on suoraan kansallisesti sovellettavaa lainsäädäntöä.

³⁸ Komission täytäntöönpanoasetuksen liitteen kohdan 1.1. mukaan Paikkatiedot'-teemaluokkaan sisältyvät tietoaineistot, jotka kuuluvat INSPIRE-tietoryhmiin 'Hallinnolliset yksiköt', 'Paikannimet', 'Osoitteet', 'Rakennukset' ja 'Kiinteistöt', siten kuin ne on määritelty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/2/EY(1)liitteissä I ja III. Liitteen kohdan 2.2 mukaan 'Maan havainnointi ja ympäristö'-luokka sisältää INSPIRE-tietoryhmiin kuuluvat ja direktiivin 2007/2/EY liitteissä I-III määritellyt ympäristö- ja ilmastotietoaineistot, kuten muun muassa Hydrografia (I), Suojellut alueet (I), Korkeus (II), Geologia (II), Maanpeite (II), Ortoilmakuvat (II).

saataville mainitun sääntelyn mukaisesti, siltä osin kuin tietoaaineistoja voidaan pitää asetuksessa tarkoitettuina arvokkaina tietoaaineistoina.

64. Myös INSPIRE-direktiiviin perustuvan, paikkatietoinfrastruktuuria koskevan lain säännökset paikkatietoaaineiston saatavuudesta tietoverkoissa voivat koskea maastotietojen tuotantojärjestelmällä tuotettavia tietoaaineistoja siltä osin kuin ne kuuluvat mainitun lain soveltamisalaan. Mainitun lain esitöiden mukaan INSPIRE-direktiivin soveltamisalaan kuuluvat paikkatietoaaineistot olisivat merkittävältä osiltaan julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisten asiakirjoja, joista jokaisella on oikeus saada tieto.³⁹
65. Edellä mainituilla perusteilla ja Maanmittauslaitosta velvoittava sääntely huomioden KKV katsoo, että maastotietojen tuotantojärjestelmän avulla tuotettujen maastotietokannan tietoaaineistojen avaaminen avoimena aineistona liittyy Maanmittauslaitoksen lakisääteiseen toimintaan eikä KKV:n arvion mukaan tapahdu kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa. Kuten edellä todettiin, INSPIRE- ja avoimen datan direktiiveihin perustuva sääntely edellyttää sääntelyn soveltamisalaan kuuluvien paikkatietojen saataville asettamista avointen rajapintojen kautta. Maanmittauslaitosta koskevan sääntelyn perustelujen mukaan lainsäätäjän voidaan edellä kuvatusti katsoa tarkoittaneen, että Maanmittauslaitoksen julkisin varoin tuotetut ja ylläpidettävät maastotietovarannot ovat laajasti kaikkien saatavilla. KKV huomauttaa, että Maanmittauslaitos ainoastaan tarjoaa avoimen rajapinnan ylläpitämiinsä tietoaaineistoihin eikä ole viitteitä, että Maanmittauslaitos tällöin itse käyttäisi tietoja uudelleen toiminnassa, joka poikkeaisi sen lakisääteisistä tehtävistä.⁴⁰ Maanmittauslaitoksen avoimen tietoaaineiston lisenssiehdoissa ei ole rajoituksia tietojen uudelleenkäytölle, joten esimerkiksi yksityiset yritykset voivat lähtökohtaisesti vapaasti hyödyntää Maanmittauslaitoksen tuottamia tietoaaineistoja avoimien rajapintojen kautta. Koska maastotietoaaineistojen avaaminen KKV:n arvion mukaan liittyy Maanmittauslaitoksen lakisääteiseen toimintaan, Maanmittauslaitoksen ei voida katsoa kyseisellä menettelyllään hyödyntävän maastotietojen tuotantojärjestelmän avulla tuotettuja maastotietokannan tietoja samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa harjoittamassaan toiminnassa.
66. Maanmittauslaitos on todennut KKV:lle 1.7.2022 toimittamassaan selvityksessä, että sopimusasiakkaille tarjottavat avoimen tietoaaineiston lisenssin alaiset maastotiedot ovat Maanmittauslaitoksen lakisääteiseen toimintaan liittyviä palveluita/suoritteita. Maanmittauslaitoksen mukaan avoimien maastotietojen alaiseen Maanmittauslaitoksen toimintaan ei sisälly kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa. Maanmittauslaitos on kuitenkin myöhemmin KKV:lle toimittamissaan selvityksissä arvioinut tarjoamansa avoimen rajapinnan palvelut pääosin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaksi taloudelliseksi toiminnaksi.⁴¹ Näin ollen KKV on jäljempänä Maanmittauslaitoksen kilpailullisen toiminnan arvioinnin

³⁹ HE 18/2009 vp. s. 5.

⁴⁰ Tietojen uudelleenkäytön määritelmästä, ks. avoimen datan direktiivi, 1 luku, 2 artiklan 11 alakohta.

⁴¹ Esim. Maanmittauslaitoksen selvitys KKV:lle 23.4.2024.

yhteydessä jaksossa 6.2.5. tarkastellut myös Maanmittauslaitoksen avoimen rajapinnan palveluja.

6.2.4 Maanmittauslaitoksen ekosysteemiyhteistyö ja yhteistyömallit

67. Toimenpidepyynnön mukaan käytännössä Maanmittauslaitos olisi erilaisissa yhteistyömalleissaan verovaroin kehittämässä sellaisia maastotiedon tuotantojärjestelmien ja paikkatietojärjestelmien ratkaisuja, joita on jo nyt markkinoilla saatavilla. Toimenpidepyynnössä todetaan, että se, että Maanmittauslaitos on nimenomaisesti ilmoittanut perustavansa mallinsa erilaisiin yhteistyömalleihin yritysten ja julkisen sektorin eri toimijoiden kesken, tarkoittaa käytännössä sitä, että Maanmittauslaitos on tarjoamassa palveluita markkinaympäristössä.⁴²
68. KKV toteaa, että Maanmittauslaitoksen maastotietojen tuotantojärjestelmän uudistamiseen liittyvää toimintaa ei edellä kuvatusti voida pitää laitoksen samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa harjoittamana toimintana, vaan Maanmittauslaitoksen lakisääteisiin tehtäviin liittyvänä toimintana. KKV:n selvityksen mukaan ei ole myöskään viitteitä siitä, että Maanmittauslaitoksella olisi muuta kuin viranomais toimintaan liittyvää yhteistoimintaa kolmansien osapuolten kanssa maasto- tai paikkatietojärjestelmiin liittyen. Maanmittauslaitos on todennut selvityksissään KKV:lle, että Maanmittauslaitoksen peruspaikkatietotuotantoon liittyy monia ekosysteemejä, joiden toiminta perustuu paikkatietoaineistojen yhteiskäyttöön ja/tai paikkatiedon vaihtoon eri toimijoiden kesken. Esimerkiksi kunnat toimittavat tiedon uusista rakennuksista ja sähköyhtiöt uusista sähkölinjoista ja nämä tiedot voidaan päivittää osaksi Maanmittauslaitoksen maastotietokantaa. Kunnat ja sähköyhtiöt taas hyödyntävät omassa toiminnassaan maastotietokannan tietoja eli heidän itse maastotietokantaaan toimittamansa tieto auttaa pitämään maastotietokannan tietosisältöjä kokonaisuudessaan ajantasaisempina.⁴³
69. Paikkatietoja koskevasta viranomaisyhteistyöstä säädetään laissa paikkatietoinfrastruktuurista (421/2009), joka perustuu INSPIRE-direktiiviin. Mainitun lain esitöiden mukaan INSPIRE-direktiivi velvoittaa perustamaan eri hallinnon tasot kattavat rakenteet koordinoimaan direktiivin toimenpianoa ja kansallisen paikkatietoinfrastruktuurin kehittämistä sekä tukemaan yhteystahoa.⁴⁴ Lain 11 §:n mukaan paikkatietoa hallinnoivan viranomaisen on annettava yhteiskäyttöinen paikkatietoaineistonsa ja siihen liittyvät paikkatietopalvelunsa toisen viranomaisen käyttöön, jos niiden käyttö on tarpeen kyseisen viranomaisen julkisen vallan käyttöön liittyvien tehtävien suorittamiseksi. Paikkatietoa hallinnoivan viranomaisen on laadittava ja pidettävä ajan tasalla paikkatietoaineistoja ja -palveluja kuvaavat tiedot, jotka mahdollistavat kyseisten aineistojen ja palvelujen löytämisen, luetteloinnin ja käytön (metatieto) sekä huolehdittava siitä, että metatiedot liitetään hakupalveluun, jonka käyttöön otosta vastaa Maanmittauslaitos (lain 4 §, 8 § ja 9 §). Lain 10 §:n mukaan myös muilla tahoilla kuin paikkatietoa hallinnoivilla viranomaisilla on oikeus liittää tietoverkossa

⁴² Esri Finlandin toimenpidepyyntö 29.10.2021, s. 6.

⁴³ Maanmittauslaitoksen selvitys KKV:lle 29.3.2023.

⁴⁴ HE 18/2009 vp. s. 8.

saatavilla olevia yhteiskäyttöisiä paikkatietoaineistoja koskevat metatiedot hakupalveluihin ja käyttää lain 9 §:n mukaisia tukipalveluita. Lain perustelujen mukaan esimerkiksi yksityisillä yrityksillä, yliopistoilla tai tietoa keräävillä yhteisöillä on mahdollisuus halutessaan liittää paikkatietoaineistonsa samaan palveluverkkoon viranomaisten kanssa.⁴⁵ Edellä mainittujen lainkohtien tarkoittamassa toiminnassa voidaan siten arvioida olevan kyse Maanmittauslaitoksen selvityksessä tarkoitetusta paikkatietojen yhteiskäytöstä, johon paikkatietoa hallinnoivien viranomaisten lisäksi voi osallistua tiedon toimittajana esimerkiksi yksityisiä toimijoita. Koska tietojen yhteiskäytöstä on edellä kuvatusti säädetty INSPIRE-direktiiviin perustuvassa laissa paikkatietoinfrastruktuurista, paikkatietoa hallinnoivien viranomaisten osalta kyse on lakisääteisestä viranomaistoiminnasta, joka ei ole kilpailulain 4 a luvun soveltamisalan piirissä. Myös Maanmittauslaitoksen ja kuntien peruspaikkatietoja koskevan tietojenvaihdon voidaan katsoa liittyvän niiden viranomaistoimintaan, koska Maanmittauslaitoksen ohella myös kunnilla on paikkatietojen tuottamiseen liittyviä lakisääteisiä tehtäviä edellä kuvattuun sääntelyyn perustuen.⁴⁶

70. Myös laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) säädetään viranomaisyhteistyöstä, jonka kohteena voi olla esimerkiksi paikkatietoinfrastruktuuri tai vastaava yhteiskunnan tietovaranto. Lain 7 §:n mukaan yhteistyön tarkoituksena on edistää lain tarkoitusten toteuttamista sekä julkisen hallinnon toimintatapojen ja palvelujen tuotantotapojen kehittämistä tietovarantoja sekä tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntämällä. Kuten edellä todettiin, lain esitöiden mukaan paikkatiedon infrastruktuuri kuuluu myös laissa tarkoitettuihin yhteisiin tietovarantoihin. Näin ollen laissa 906/2019 tarkoitettua viranomaisyhteistyötä voi siten olla esimerkiksi paikkatietoa koskevien viranomaisten palvelujen kehittäminen yhteistä paikkatietoinfrastruktuuria hyödyntämällä. KKV:n arvion mukaan tällöin olisi kyse julkisyhteisöjen viranomaisen ominaisuudessa harjoittamasta viranomaistoiminnasta, eikä sellaisesta taloudellisesta toiminnasta, johon kilpailulain 4 a luku soveltuisi.⁴⁷
71. Maanmittauslaitoksen paikkatietoalaa koskevien yhteistyömallien osalta Esri Finland on viitannut Location Innovation Hub -hankkeeseen, jota Maanmittauslaitos koordinoi Suomen osalta. Esri Finlandin mukaan hanke on esimerkki siitä, että Maanmittauslaitos pyrkii olemaan asiantuntija- ja ohjelmistopalvelujen tarjoaja ja kehittäjä Suomen markkinoilla.⁴⁸ Maanmittauslaitos puolestaan on tuonut esille Geoforum Finland-verkoston esi-merkinä Maanmittauslaitoksen lakisääteisestä paikkatietoalan kehittämistoiminnasta.⁴⁹ KKV toteaa, että Location Innovation Hub on osa Digitaalinen Eurooppa -ohjelmaa (2021–2027), joka on EU:n rahoitusohjelma, jonka tarkoituksena on tuoda digitaaliteknologiaa yritysten, kansalaisten ja julkishallinnon käyttöön. Kyse on siten EU:n yhteishankkeesta, jonka tarkoitus on edistää digitaalisuutta EU:ssa. Vaikka Maanmittauslaitos

⁴⁵ HE 18/2009 vp. s. 26.

⁴⁶ Paikkatietoinfrastruktuurista annetun lain ja asetuksen mukaan kunnilla on lakisääteinen velvoite tuottaa INSPIRE-direktiivin soveltamisalaan kuuluvat kuntien paikkatietoaineistot.

⁴⁷ HE 40/2013 vp. s. 31.

⁴⁸ Esri Finlandin selvitys KKV:lle 5.6.2023.

⁴⁹ Maanmittauslaitoksen selvitys KKV:lle 31.10.2022.

koordinoi hanketta Suomen osalta, KKV katsoo, että kyse ei ole laitoksen yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoittamasta toiminnasta, vaan Maanmittauslaitoksen lakisääteiseen toimivaltaan kuuluvasta alan yleisestä kehittämisestä ja kansainvälisestä yhteistyöstä.⁵⁰ Maanmittauslaitoksen selvityksessään mainitsema GeoForum Finland ry puolestaan on voittoa tavoittelematon yhdistys, jonka jäseninä on valti-onhallinnon organisaatioita, kuntia ja yrityksiä, sekä yleishyödyllisiä yhdistyksiä. Jäsenet valvovat yhdistyksen toimintaa ja osallistuvat verkoston toiminnan kehittämiseen ja ohjaukseen. Maanmittauslaitoksesta annetun lain 2 §:n 5 kohdan mukaan Maanmittauslaitoksen tehtävänä on toimialallaan mm. huolehtia alan yleisestä kehittämisestä. KKV katsoo siten, että osallistuminen GeoForum Finland ry:n toimintaan liittyy Maanmittauslaitoksen lakisääteisiin tehtäviin eikä kyse ole kilpailulain 4 a luvun soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla.

72. KKV:n selvityksien perusteella ei ole myöskään viitteitä, että Maanmittauslaitos tarjoaisi tai markkinoisi paikkatietojärjestelmiä tai -ohjelmistoja kunnille tai muille osapuolille, kuten Esri Finland on esittänyt. KKV toteaa, että Maanmittauslaitoksen ja kuntien välillä on sopimuksia, jotka koskevat paikkatietoaineistojen hankintaa, luovutuksia ja käyttöoikeuksia. Maanmittauslaitoksen KKV:lle toimittamien sopimuksen ja sopimusmallin mukaan osapuolet luovuttavat toisilleen ylläpitämiään paikkatietoaineistoja ja niiden käyttöoikeuksia.⁵¹ KKV:n arvion mukaan sopimuksen kohteena olevat paikkatietoaineistot ovat aineistoja, joita osapuolet ovat eri sääntelyn perusteella velvollisia tuottamaan ja/tai ylläpitämään, ja joihin voi kohdistua esimerkiksi paikkatietoinfrastruktuurista annetussa laissa säädetyjä paikkatietoaineiston yhteiskäyttövelvoitteita. Maanmittauslaitoksesta annetun lain 6 §:n mukaan Maanmittauslaitos voi tehdä sopimuksia toimialaansa kuuluvien tehtävien hoitamisesta. Näin ollen KKV katsoo, että edellä mainittujen sopimusten voidaan arvioida liittyvän Maanmittauslaitoksen ja kuntien lakisääteiseen toimintaan eikä sopimuksissa siten ole kysymys Maanmittauslaitoksen kilpailullisesta toiminnasta.

6.2.5 KKV:n huomiot Maanmittauslaitoksen ilmoittamasta kilpailullisesta toiminnasta

73. Maanmittauslaitos on jakanut kilpailulliseksi määrittelemänsä toiminnan neljään osa-alueeseen: kiinteistötietopalveluun organisaatioasiakkaille, maanmittausalan palveluihin, paikkatieto- ja karttapalveluihin sekä muihin palveluihin. Maanmittauslaitoksen selvityksen mukaan kiinteistötietopalvelusta voi selata valtakunnallisen kiinteistötietojärjestelmän tietoja, maanmittauspalvelut koostuvat pääasiassa erilaisista maanmittaustoimintoihin liittyvistä suoritteista ja paikkatieto- ja karttapalvelut käsittävät paikkatietoalaan liittyvän tutkimustoiminnan sekä painettujen karttojen ja karttatulosteiden myynnin, ilmakuviin myynnin ja maastotietoihin liittyvän aineistomyyntin.⁵²

⁵⁰ Laki maanmittauslaitoksesta, 2 § 5 kohta.

⁵¹ Maanmittauslaitoksen selvitys KKV:lle 24.2.2024, liitteet 2 ja 3.

⁵² Maanmittauslaitoksen selvitys KKV:lle 27.4.2022.

74. Esri Finlandin näkemyksen mukaan Maanmittauslaitoksen kilpailuneutraliteettia vaarantava menettely liittyy Maanmittauslaitoksen maastotietojen tuotantojärjestelmän uudistamiseen sekä Maanmittauslaitoksen toimintaan ja rooliin laajemminkin paikkatietojärjestelmien markkinoilla.⁵³ Lisäksi Esri Finland on tuonut esiin, että Maanmittauslaitos mahdollisesti markkinoisi uudistettavana olevaa maastotietojen tuotantojärjestelmää muille julkishallinnon toimijoille ja toimisi näin ollen asiantuntijapalvelujen tarjoajana paikkatietojärjestelmien markkinoilla. Esri Finlandin mukaan Maanmittauslaitos tarjoaisi edellä mainittua laajemmin asiantuntijapalveluja.⁵⁴
75. KKV:n kilpailulain 30 a §:n mukainen toimivalta koskee ainoastaan tilanteita, joissa julkinen toimija myy palveluita ja tavaroita samoilla markkinoilla, joilla myös yksityiset yritykset myyvät vastaavia palveluita ja tavaroita. Edellä jaksossa 6.2.2 todetusti maastotietojen tuotantojärjestelmän uudistamisessa ei ole KKV:n arvion mukaan kyse Maanmittauslaitoksen samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa harjoittamasta taloudellisesta toiminnasta, vaan maastotietojen tuotantojärjestelmän ylläpitäminen ja uudistaminen on osa Maanmittauslaitoksen vastuulle säädettyä peruspaikkatietojen tuottamiseen ja paikantamisen perustasta huolehtimiseen liittyvän tehtävän hoitamista. Näin ollen kilpailulain 4 a luvun kilpailuneutraliteettisäännökset eivät tule sovellettaviksi maastotietojen tuotantojärjestelmän uudistamiseen liittyvään toimintaan, mukaan lukien uudistustyössä valikoituihin toimintatapoihin.
76. Maanmittauslaitos on kuitenkin luokitellut kilpailulliseksi toiminnakseen sellaisia paikkatieto- ja karttapalveluja, joista saatavat tiedot perustuvat osaksi maastotietokantaan, jonka tietovarantoja tuotetaan, hallitaan ja ylläpidetään maastotietojen tuotantojärjestelmällä.⁵⁵ Tästä syystä KKV on tarkastellut Maanmittauslaitoksen kilpailulliseksi luokittelemia kartta- ja paikkatietoihin liittyviä palveluja. KKV on tarkastelussaan keskittynyt siihen, onko viitteitä siitä, että Maanmittauslaitos hyödyntäisi uudistettavana olevaa maastotietojen tuotantojärjestelmää yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoittamassaan toiminnassa siten, että Maanmittauslaitos saisi kilpailuneutraliteetin vaarantavaa etua järjestelmästä kilpailullisessa toiminnassaan.
77. Maanmittauslaitoksen selvitysten mukaan Maanmittauslaitoksen kilpailulliseksi suoritetuotannoksi luokittelemat paikkatiedot ja kartta-aineistot, kuten esimerkiksi maastotietokannan tietosisältö, kuuluvat Maanmittauslaitoksen julkaisemaan avoimeen tietoaaineistoon, jota voidaan hyödyntää rajapintapalveluiden kautta. Paikkatietoihin lukeutuvat maastotietokannan aineistot jaetaan niin ikään avoimena aineistona kaikkien tarvitsijoiden käyttöön rajapintapalvelujen välityksellä. Myös maastotietokannassa ylläpidettävien maastotietojen perusteella tuotettavat kartat ovat saatavilla avoimena tietoaaineistona. Avointa aineistoa voivat hyödyntää myös kaupalliset toimijat.⁵⁶

⁵³ Esri Finlandin toimenpidepyyntö 29.10.2021.

⁵⁴ Esri Finlandin ja KKV:n välinen tapaaminen 26.4.2023 ja Esri Finlandin selvitys KKV:lle 5.6.2023.

⁵⁵ Maanmittauslaitoksen ja KKV:n välinen tapaaminen 2.2.2023 ja Maanmittauslaitoksen selvitys KKV:lle 24.1.2024.

⁵⁶ Maanmittauslaitoksen selvitykset KKV:lle 27.4.2022 ja 24.1.2024.

78. Maanmittauslaitos on katsonut markkinasuoritteiksi eli kilpailulliseksi toiminnakseen avoimesti hyödynnettävissä olevien kartta- ja paikkatietoaineistojen rajapintapalvelujen käyttömaksut sekä tällaisten aineistojen käsittelystä perittävät maksut. Maanmittauslaitos on selvittänyt, että itse tietoa-aineisto on ilmainen, mutta rajapintapalvelusta peritään ylläpito-maksu/käyttömaksu, jolla katetaan tiedon irrottamiskustannukset. Käsittelymaksut taas ovat Maanmittauslaitoksen selvityksen mukaan maksuja, joita peritään tilanteessa, jossa esimerkiksi maastotietoja toimitetaan asiakkaalle sellaisessa formaatissa, jota avoimien aineistojen latauspalvelu ei tue, eli kyse on formaattimuunnoksen tekemiseen kuluvastä työaikaveloituksesta.⁵⁷
79. KKV:n edellä jaksossa 6.2.3. lausutun arvion mukaan maastotietojen tuottajajärjestelmän avulla ylläpidettävien ja tuotettavien maastotietokannan tietovarantojen avaaminen avoimena aineistona liittyy Maanmittauslaitosta velvoittava sääntely huomioiden Maanmittauslaitoksen lakisääteiseen toimintaan, eikä näiden tietojen avoimesti saataville asettamisessa ole siten kyse Maanmittauslaitoksen kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetusta samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa harjoittamasta toiminnasta. KKV katsoo, että siltä osin kuin Maanmittauslaitoksen ylläpitämistä palveluista saatavan tiedon tuottamisesta ja saataville asettamisesta säädetään Maanmittauslaitosta velvoittavassa lainsäädännössä, ei tällaisten palvelujen ylläpitäminen tai ylläpitämisestä aiheutuvat kustannukset voi olla Maanmittauslaitoksen kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettua yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoittamaa toimintaa.⁵⁸ Mikäli Maanmittauslaitoksella on laista johtuva velvoite tuottaa paikkatietoa ja asettaa se saataville, liittyvät tätä tarkoitusta varten perustetun palvelun tuottamisesta tai ylläpitämisestä taikka palvelusta saatavan aineiston käsittelystä aiheutuvat kustannukset KKV:n arvion mukaan Maanmittauslaitoksen laissa säädetyn tehtävän toteuttamiseen. Näin ollen, vaikka Maanmittauslaitos on arvioinut kilpailulliseksi toiminnakseen avoimesti saatavilla olevaa paikkatietoa sisältäviä paikkatieto- ja karttapalveluja, voidaan siten katsoa, ettei tällaisten palvelujen tuottamisessa tosiasiallisesti ainakaan kaikilta osin ole kyse Maanmittauslaitoksen kilpailulain 4 a luvussa tarkoitettua toiminnasta. Samoin on KKV:n näkemyksen mukaan myös muiden Maanmittauslaitoksen kilpailulliseksi luokittelman toiminnan osa-alueiden kuin kartta- ja paikkatietopalvelujen osalta, mikäli tietojen tuottamisesta, saataville asettamisesta ja/tai luovuttamisesta säädetään Maanmittauslaitosta velvoittavassa lainsäädännössä. KKV ei kuitenkaan pidä tarpeellisena selvittää Maanmittauslaitoksen tarjoamien palvelujen luonnetta enemmälti, koska kuten jäljempänä todetaan, Maanmittauslaitoksen kilpailullisiksi luokittelmien palvelujen hinnoitteluperiaatteet eivät viittaa alihinnoitteluun.

⁵⁷ Maanmittauslaitoksen selvitykset KKV:lle 27.4.2022 ja 24.1.2024.

⁵⁸ Vastaavasti Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on katsonut *Compass-Datenbank*-ratkaisussaan, että tietokannan pitäminen ja sen antaminen yleisön käyttöön ovat laissa säädettyyn tietojen keräämiseen erottomasti liittyviä toimintoja, jolloin kerättyjen tietojen saatavilla pitämisessä ei ole kyse taloudellisesta toiminnasta. EUT:n mukaan tietojen kerääminen laissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden nojalla tehtäisiin laajalti hyödyttömäksi, jos kyseiset tiedot luetteloivaa tietokantaa ei pidettäisi siten, että yleisö voi tutustua tietoihin. Asia C-138/11, *Compass-Datenbank*, kohdat 40–41.

80. KKV korostaa, että se, että Maanmittauslaitoksen tulee maksuperustelain (150/1992) 7 §:n tai Maanmittauslaitosta koskevan maksuasetuksen (1200/2023)⁵⁹ 13 §:n mukaan hinnoitella tietyt suoritteet, kuten esimerkiksi maastotietoaaineistojen luovutukset, liiketaloudellisin perustein, ei automaattisesti tarkoita sitä, että kyseisten suoritteiden tuottamisessa olisi kyse Maanmittauslaitoksen yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoittamasta taloudellisesta toiminnasta. KKV toteaa, että yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoitettava toiminta on tunnistettava ja arvioitava kilpailulain 4 a luvun säännösten perusteella.
81. Esri Finland Oy:n asiantuntijapalvelujen tarjoamista markkinoilla koskevia väitteitä arvioidakseen KKV on tarkastellut myös Maanmittauslaitoksen tarjoamia asiantuntijapalveluja. Esri Finland on katsonut, että Maanmittauslaitos harjoittaa kilpailullista toimintaa toimimalla asiantuntijapalvelujen tarjoajana markkinoilla muun muassa Oskari-karttapalveluun sekä Location Innovation Hub:iin liittyvän toiminnan osalta sekä toimiessaan uudistettavana olevan maastotietojen tuotantojärjestelmän perustana käytettyjen teknologiaratkaisujen puolestapuhujana. Esri Finlandin näkemyksen mukaan Maanmittauslaitoksen toiminta asiantuntijapalvelujen tarjoajana on omiaan vähentämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla.⁶⁰
82. Maanmittauslaitos on katsonut asiantuntijapalveluihinsa kilpailulliseksi toiminnaksi määrittelemänsä paikkatiedon tilaustehtävät. Maanmittauslaitoksen selvityksen mukaan paikkatiedon tilaustehtäviin lukeutuvat erilaiset paikkatietoon liittyvät työtilaukset, kuten Galileo-satelliittipaikannusjärjestelmän maanpäällisen tukisegmentin ylläpitoon liittyneet tehtävät, Maanmittauslaitoksen paikkatietokeskuksessa tehtyihin tutkimuksiin liittyneet asiantuntijapalvelut, maankuoren liikkeiden tilaustutkimukset, Maailman pankin kanssa tehty tutkimusyhteistyö sekä tien reunaviivojen ja liikennemerkkien tunnistamiseen tekoälyn avulla liittyneet tilaustyöt.⁶¹ Maanmittauslaitoksen mukaan se ei tarjoa muita paikkatietojärjestelmiin tai niiden teknologioihin liittyviä asiantuntijapalveluja, koska ne eivät Maanmittauslaitoksen mukaan kuulu sen tehtäviin.⁶²
83. KKV toteaa Esri Finlandin Maanmittauslaitoksen asiantuntijapalvelujen tarjoamista koskeviin kilpailuneutraaliteettiväitteisiin liittyen, ettei KKV:n selvityksissä ole noussut esiin viitteitä siitä, että Maanmittauslaitoksella olisi muuta kuin edellä jaksossa 6.2.4. kuvattua lakisääteiseen toimintaan liittyvää yhteistoimintaa kolmansien osapuolten kanssa maastotietojen tuotantojärjestelmään tai yleisemmin maasto- ja paikkatietojärjestelmiin liittyen. Edelleen KKV:n näkemyksen mukaan esimerkiksi Esri Finlandin esiin nostamassa Location Innovation Hubiin liittyvässä toiminnassa ei edellä

⁵⁹ Maa- ja metsätalousministeriön asetus Maanmittauslaitoksen maksuista sekä kaupanvahvistuksesta perittävistä maksuista ja korvauksista 2024. Vastaava asetus on ollut voimassa myös toimenpidepyynnön tekemisen ajankohdasta (asetus 995/2020).

⁶⁰ Esri Finlandin ja KKV:n välinen tapaaminen 26.4.2023 ja Esri Finlandin selvitys KKV:lle 5.6.2023.

⁶¹ Maanmittauslaitoksen selvitys KKV:lle 14.9.2023.

⁶² Maanmittauslaitoksen selvitys KKV:lle 14.9.2023.

jaksossa 6.2.4 esitetyn KKV:n arvion mukaan ole kyse Maanmittauslaitoksen samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa harjoittamasta toiminnasta, vaan kyse on EU:n yhteishankkeesta, jossa mukana oleminen on KKV:n arvion mukaan osa Maanmittauslaitoksen laissa määriteltäviä kansainvälisen yhteistyön ja alan yleisen kehittämisen tehtäviä.

84. KKV:n selvityksien perusteella ei siten ole viitteitä siitä, että Maanmittauslaitoksella olisi muunlaista mahdollisesti kilpailuilla markkinoilla harjoitettuun paikkatiedon asiantuntijatehtäviin liittyvää toimintaa kuin edellä luetellut Maanmittauslaitoksen kilpailulliseksi katsomat paikkatiedon tilaustehtävät. Esri Finland ei ole KKV:lle toimittamissaan selvityksissä myöskään yksilöinyt tarkemmin Maanmittauslaitoksen maastotietojen tuotantoyrjestyelmään liittyviä mahdollisia asiantuntijapalveluja ja muuhun mahdolliseen asiantuntijapalvelujen tarjoamiseen liittyviä kilpailuneutraliteettiriskejä tai kielteisiä kilpailuvaikutuksia. Näin ollen, ja ottaen myös huomioon Maanmittauslaitoksen ilmoittama paikkatiedon tilaustehtävien liikevaihdon määrä, KKV katsoi perustelluksi tarkastella, onko MML:n toimintaperiaatteissa paikkatiedon tilaustehtävien osalta viitteitä kilpailua vaarantavista menettelyistä. Tarkastelussaan KKV kiinnitti huomiota Maanmittauslaitoksen käytäntöihin kilpailulain 30 d §:n mukaisen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan eriyttämisessä ja tietojen esittämisessä.

6.2.6 Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan kirjanpidon eriyttäminen ja tietojen esittäminen

85. Maanmittauslaitoksen mukaan se harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa ja muuta toimintaa. Maanmittauslaitoksen tilinpäätöstietojen mukaan sen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan yhteenlaskettu liikevaihto (myyntituotot) on ollut vuosittain 1,6–1,9 miljoonaa euroa. Maanmittauslaitos on tällä perusteella eriyttänyt kilpailullisen toimintansa ja esittänyt tilinpäätöksissään 2020–2023 yhden yhdistellyn tuloslaskelman kaikesta kilpailullisesta toiminnastaan.
86. KKV on tuonut Maanmittauslaitokselle esiin, että kilpailulain 30 d §:n mukainen kirjanpidon eriyttäminen turvaa osaltaan markkinaperusteisen hinnoittelun toteutumista, kun kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvalle toiminnalle voidaan kohdistaa sille kuuluvat kustannukset. Tarkin mahdollinen eriyttämisen taso ja kustannuslaskenta lähtökohtaisesti turvaavat parhaiten kilpailuneutraliteetin toteutumista. Kirjanpidon eriyttämisen osalta Maanmittauslaitos on selvittänyt KKV:lle, että sillä on käytössään toimintolaskenta kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan toimintaan kohdistuvien kustannusten kohdentamiseen ja kilpailullinen toiminta on eriytetty projektikohtaisesti. KKV toteaa, etteivät Maanmittauslaitoksen soveltamat käytännöt kilpailulain 30 d §:ssä tarkoitettujen tietojen eriyttämisessä yleisellä tasolla arvioituna viittaa kilpailuneutraliteetin vaarantamiseen, kuten alihinnoitteluun tai kilpailullisen toiminnan ja muun toiminnan väliseen ristisubventioon.

87. KKV on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että Maanmittauslaitoksen Paikkatietokeskuksen paikkatiedon tilaustehtäviin liittyvän kilpailullisen toiminnan liikevaihto on vuonna 2022 jo yksinään ylittänyt 40 000 euroa. KKV on tuonut tapaamisessaan Maanmittauslaitoksen kanssa esille, että eriytetyn tuloslaskelman tulee antaa oikea kuva kilpailulain neutraliteettisäännösten piiriin kuuluvan toiminnan volyymin ja kannattavuudesta. Erityisesti tilanteessa, jossa samassa yksikössä harjoitetaan sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa että muuta toimintaa, kilpailullisen toiminnan itsenäisen kannattavuuden ja läpinäkyvyyden turvaaminen voi joissain tilanteissa edellyttää erillisten tuloslaskelmien esittämistä. Näin voi olla esimerkiksi silloin, jos kilpailullinen toiminta tapahtuu toistuvasti tietyssä tai tietyissä yksiköissä ja kyseinen yksikkö tai yksiköt ylittävät 40 000 euron liikevaihdon. Maanmittauslaitos on todennut, että projekteja toteutetaan eri yksiköissä vaihtelevasti, mutta voi ottaa tämän tarpeen niin vaatiessa toiminnassaan huomioon.⁶³
88. KKV toteaa, että se voi edellyttää myös kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan kilpailulain 30 d §:ssä edellytettyä yksityiskohtaisempaa eriyttämistä yksittäistapauksessa, mikäli se osoittautuisi olevan KKV:n arvion perusteella tarpeen epäillyn kilpailuneutraliteettiongelman poistamiseksi.⁶⁴ Maanmittauslaitoksen kanssa käytyjen keskustelujen ja asiassa vastaanotettujen selvityksien perusteella sekä asian lopputulos huomioiden KKV ei kuitenkaan katso tämän asian yhteydessä tarpeelliseksi enempää selvittää tai arvioida Maanmittauslaitoksen kilpailullisen toiminnan eriyttämistä tai tätä toimintaa koskevien tietojen esittämistä kilpailulain 30 d §:n kannalta.

6.2.7 Markkinaperusteisen hinnoittelun edellytyksien arviointi

89. Markkinaperusteisella hinnoittelulla tarkoitetaan sitä hintatasoa, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelut. Lähtökohtaisesti hinnoittelussa on siten otettava huomioon kilpailullisen toiminnan muuttuvat ja kiinteät kustannukset, tulot, investointimenot, rahoituskulut sekä kohtuullinen tuotto toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Kiinteistä kuluista, investointimenoista ja rahoituskuluista tulee ottaa huomioon se osa, joka vastaa kilpailla markkinoilla harjoitetun toiminnan osuutta.⁶⁵
90. Yleisesti kilpailuneutraliteetin toteutuminen edellyttää, että julkisyhteisön kilpailullinen toiminta on liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti kannattavaa sen sijaan, että liiketaloudellisesti kannattamatonta toimintaa pidetään keinotekoisesti yllä erilaisten liiketoimintaan kanavoituvien julkisesta omistuksesta johtuvien etujen tai ristisubvention avulla. Kannattava toiminta edellyttää, että julkisyhteisön kilpailullisen toiminnan tuotoilla voidaan kattaa kaikki kilpailulliseen toimintaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kohdistettavat kustannukset ja että toiminta tuottaa kohtuullisen tuoton kilpailulliseen toimintaan sitoutuneelle pääomalle.

⁶³ Maanmittauslaitoksen ja KKV:n tapaaminen 29.10.2024

⁶⁴ HE 68/2018 vp. s. 54.

⁶⁵ HE 32/2013 vp. s. 38.

91. Maanmittauslaitos on toimittanut KKV:lle kilpailulain 30 d §:n edellyttämän kustannuslaskennan kuvauksen. Kuten jäljempänä todetaan, KKV ei ole tämän asian osalta katsonut tarpeelliseksi arvioida yksityiskohtaisesti Maanmittauslaitoksen hinnoittelua. KKV kuitenkin on tarkastellut yleisellä tasolla Maanmittauslaitoksen soveltamia hinnoitteluperiaatteita arvioidakseen markkinaperusteisen hinnoittelun edellytyksiä ja tarkastellakseen, onko viitteitä mahdollisesta alihinnoittelusta.
92. Maanmittauslaitoksen KKV:lle toimittamien selvitysten mukaan laitos on määritellyt kilpailullisten suoritteiden hinnat liiketaloudellisin periaattein. Liiketaloudellisin periaattein hinnoiteltavien suoritteiden hinnoittelussa on Maanmittauslaitoksen mukaan otettu huomioon kaikki toiminnasta aiheutuvat välittömät ja välilliset kustannukset sekä kohtuullisena tuottona maa- ja metsätalousministeriön asettama ylijäämätavoite.⁶⁶ KKV toteaa, että Maanmittauslaitoksen kilpailullinen toiminta on ollut tilinpäätöksissä vuosina 2020–2023 esitettyjen laskelmien valossa kannattavaa ja tuottotavoite on keskimäärin saavutettu tarkastelujakson aikana, eikä KKV ole havainnut toimenpidepyynnön kohteena olevan asian selvittämisen yhteydessä viitteitä sellaisista hinnoitteluperiaatteista, jotka voisivat johtaa kilpailua merkittävästi vääristävään alihinnoitteluun. KKV on kuitenkin tuonut Maanmittauslaitokselle esille, että hinnoittelun markkinaperusteisuuden ja toimintaan edellytetyn tuottotason kohtuullisuuden varmistamiseksi tavoitetuottoa tulee myös tarkistaa säännöllisesti.
93. Maanmittauslaitoksen kanssa käytyjen keskustelujen ja asiassa vastaanotettujen selvityksien perusteella sekä asian lopputulos huomioiden KKV ei kuitenkaan katso tämän asian yhteydessä tarpeelliseksi enempää selvittää tai arvioida Maanmittauslaitoksen kilpailullisen toiminnan hinnoittelua.

7 Yhteenveto KKV:n huomioista Maanmittauslaitoksen toiminnasta

94. Edellä todetusti KKV on Maanmittauslaitoksen harjoittamaa toimintaa arvioidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että Maanmittauslaitos on arvioinut kilpailulliseksi toiminnakseen sellaisia suoritteita, joiden tuottamisessa ei tosiasiallisesti ainakaan kaikilta osin ole kyse Maanmittauslaitoksen yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoittamasta toiminnasta. Siltä osin kuin Maanmittauslaitoksen ylläpitämistä palveluista saatavan tiedon tuottamisesta ja saataville asettamisesta säädetään Maanmittauslaitosta velvoittavassa lainsäädännössä, ei tällaisten palvelujen ylläpitäminen taikka ylläpitämisestä aiheutuvat kustannukset ole KKV:n näkemyksen mukaan Maanmittauslaitoksen kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettua yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoittamaa toimintaa.
95. KKV on Maanmittauslaitoksen kanssa käydyissä keskusteluissa selvittänyt Maanmittauslaitokselle yleisiä periaatteita kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettun toiminnan tunnistamisesta ja luonteen määrittämisestä. KKV on tuonut niin ikään esiin, että kilpailulain 4 a luvun säännösten piiriin tulevan

⁶⁶ Maanmittauslaitoksen selvitykset KKV:lle 27.4.2022 ja 1.7.2022.

toiminnan tunnistaminen oikein on myös edellytyksenä sille, että kilpailulain 30 d §:ssä tarkoitettu erillinen kilpailullisen toiminnan tuloslaskelma kuvaa oikeaa ja tosiasiallista toimintaa markkinoilla. Toiminnan luonteen oikein määrittäminen vähentää siten myös riskiä siitä, että eriytetty tuloslaskelma antaisi väärän kuvan kilpailulain neutraliteettisäännösten piiriin kuuluvan toiminnan volyymin ja kannattavuudesta.

96. KKV toteaa, että ottaen huomioon Maanmittauslaitoksen ilmoittaman kilpailullisen toiminnan luonteeseen kohdistuvat varaukset, on todennäköistä, että Maanmittauslaitoksen ilmoittaman kilpailullisen toiminnan volyymin kokonaisuudessaan vähäisempi kuin mitä Maanmittauslaitoksen KKV:lle toimittamissa tilinpäätöksissä on nyt esitetty.
97. KKV on toiseksi kiinnittänyt huomiota Maanmittauslaitoksen kilpailulain 30 d §:ssä tarkoitettujen tietojen eriyttämiseen ja esittämiseen liittyviin käytäntöihin. KKV on tuonut Maanmittauslaitokselle esiin, että kilpailulain 30 d §:n mukainen kirjanpidon eriyttäminen turvaa osaltaan markkinaperusteisen hinnoittelun toteutumista, kun kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvalle toiminnalle voidaan kohdistaa sille kuuluvat kustannukset. Tarkin mahdollinen eriyttämisen taso ja kustannuslaskenta lähtökohtaisesti turvaavat parhaiten kilpailuneutraliteetin toteutumista. Kirjanpidon eriyttämisen osalta Maanmittauslaitos on selvittänyt KKV:lle, että sillä on käytössään toimintolaskenta kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan toimintaan kohdistuvien kustannusten kohdentamiseen ja kilpailullinen toiminta on eriytetty projektikohtaisesti. KKV toteaa, etteivät Maanmittauslaitoksen soveltamat käytännöt kilpailulain 30 d §:ssä tarkoitettujen tietojen eriyttämisessä yleisellä tasolla arvioituna viittaa kilpailuneutraliteetin vaarantumiseen, kuten alihinnoitteluun tai kilpailullisen toiminnan ja muun toiminnan väliseen ristisubventioon.
98. Kilpailulain 30 d §:ssä tarkoitettujen tietojen esittämiseen liittyen KKV on kiinnittänyt huomiota siihen, että Maanmittauslaitos on esittänyt tilinpäätöksissään KKV:n tarkastelujakson vuosilta 2020–2023 yhden yhdistellyn tuloslaskelman kaikesta kilpailullisesta toiminnastaan, vaikka vuonna 2022 Maanmittauslaitoksen Paikkatietokeskuksen kilpailullisen toiminnan liikevaihto ylitti vuonna 2022 yksinään 40 000 euroa. KKV on keskusteluissaan Maanmittauslaitoksen kanssa tuonut esille, että kilpailullisen toiminnan itenäisen kannattavuuden ja läpinäkyvyyden turvaaminen voi joissain tilanteissa edellyttää erillisten tuloslaskelmien esittämistä erityisesti tilanteissa, jossa samassa yksikössä harjoitetaan sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa, että muuta toimintaa. Näin voi olla esimerkiksi silloin, jos kilpailulliseksi katsottava toiminta tapahtuu toistuvasti tietyissä yksiköissä ja kyseinen yksikkö tai yksiköt ylittävät kilpailulain 30 d §:n mukaisen 40 000 euron kilpailullisen toiminnan liikevaihdon.
99. KKV:n Maanmittauslaitoksen kirjanpidon eriyttämiseen ja tietojen esittämiseen liittyvien huomioiden osalta KKV ei kuitenkaan katso Maanmittauslaitoksen kanssa käytyjen keskustelujen ja asiassa vastaanotettujen selvitysten perusteella sekä asian lopputulos huomioiden tämän asian yhteydessä tarpeelliseksi enempää selvittää tai arvioida

Maanmittauslaitoksen kilpailullisen toiminnan eriyttämistä tai tätä toimintaa koskevien tietojen esittämistä.

100. KKV toteaa, ettei KKV:n selvitysten perusteella ole viitteitä siitä, että Maanmittauslaitoksen kilpailulliseksi määrittelemän toiminnan hinnoittelu poikkeaisi markkinaperusteista hinnoittelua koskevista periaatteista. KKV:n selvitysten lopputulos huomioden KKV ei siten ole katsonut tarpeelliseksi laajemmin selvittää tai arvioida Maanmittauslaitoksen hinnoittelua.
101. KKV toteaa lopuksi, ettei KKV:n selvitysten perusteella ole noussut esiin viitteitä siitä, että Maanmittauslaitos hyödyntäisi maastotietojen tuotantojärjestelmää yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoittamassaan taloudellisessa toiminnassa kilpailuneutraliteetin vastaisesti. Mikäli Maanmittauslaitos kuitenkin käyttää tai ryhtyy käyttämään maastotietojen tuotantojärjestelmää yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoittamassaan taloudellisessa toiminnassa, sen tulee varmistaa, ettei laitos hyödynnä maastotietojen tuotantojärjestelmää, siinä käytettyjä teknisiä ratkaisuja tai järjestelmässä tuotettuja tietovarantoja tai ei-markkinahintaisia tukipalveluja siten, että se voisi saada niistä kilpailua vääristävää etua.⁶⁷

8 Johtopäätökset

102. Kilpailulain esitöiden mukaan KKV:n kilpailulain 30 a §:n mukaisen puuttumistoimivallan lähtökohtana on julkisen sektorin yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoittama taloudellinen toiminta, joka aiheuttaa kielteisiä kilpailuvaikutuksia.
103. KKV:n arvion mukaan Maanmittauslaitoksen maastotietojen tuotantojärjestelmän ylläpitämiseen ja uudistamiseen liittyvässä edellä jaksoissa 6.2.2–6.2.4 tarkemmin kuvatussa toiminnassa ei ole kyse Maanmittauslaitoksen kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetusta samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa harjoittamasta taloudellisesta toiminnasta, vaan maastotietojen tuotantojärjestelmän ylläpitäminen ja uudistaminen, mukaan lukien uudistamistyössä tehtyjen teknologiamallien valinta, on osa Maanmittauslaitoksen lakisääteisten tehtävien hoitamista ja on näiden tehtävien suorittamiseksi välttämätön. Näin ollen Maanmittauslaitoksen maastotietojen tuotantojärjestelmän uudistamiseen liittyvän toiminnan osalta kilpailulain 30 a §:n mukaiset KKV:n puuttumistoimivallan edellytykset eivät täyty. KKV toteaa, että KKV:n puuttumistoimivallan ulkopuolelle jäävällä toiminnalla voi olla tosiasiallisia vaikutuksia markkinoihin. KKV huomauttaa kuitenkin, etteivät tällaiset lainsäädännöstä johtuvat vaikutukset ole sellaisia, joita KKV:n tulisi kilpailulain 4 a luvun mukaisessa kilpailuneutraliteettivalvonnassaan tarkastella. Esri Finland Oy:n viitattamat, Maanmittauslaitoksen maastotietojen tuotantojärjestelmän uudistamiseen taikka tuotantojärjestelmän perustana oleviin teknologiamallien valintaan liittyvät markkinavaikutukset eivät siten ole sellaisia

⁶⁷ Kilpailulain 4 a luvun perustelujen mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi puuttua kaikkeen kilpailua vääristävään tai estävään menettelyyn sen muodosta tai ilmenemistavasta riippumatta (HE 40/2013 vp. s.33).

kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettuja kilpailuvaikutuksia, joihin KKV voisi kilpailuneutraliteettivalvonnassaan puuttua.

104. Kilpailulain 32 §:n nojalla 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.
105. Maanmittauslaitos on määritellyt kilpailulliseksi toiminnakseen sellaisia paikkatieto- ja karttapalveluja, joista saatavat tiedot perustuvat osaksi maastotietokantaan, jonka tietovarantoja tuotetaan, hallitaan ja ylläpidetään maastotietojen tuotantjärjestelmällä. KKV katsoo, että siltä osin kuin Maanmittauslaitoksen ylläpitämistä palveluista saatavan tiedon tuottamisesta ja saataville asettamisesta säädetään Maanmittauslaitosta velvoittavassa lainsäädännössä, ei tällaisten palvelujen ylläpitäminen taikka ylläpitämisestä aiheutuvat kustannukset ole Maanmittauslaitoksen kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettua yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoittamaa toimintaa. Samoin on KKV:n näkemyksen mukaan myös muiden Maanmittauslaitoksen kilpailulliseksi luokittelman toiminnan osa-alueiden kuin kartta- ja paikkatietopalvelujen osalta, siltä osin kuin tietojen tuottamisesta, saataville asettamisesta ja/tai luovuttamisesta taikka tietyn tehtävän hoitamisesta säädetään Maanmittauslaitosta velvoittavassa lainsäädännössä.
106. KKV toteaa, että Maanmittauslaitoksen ilmoittamaan kilpailullisen toiminnan luonteen määrittelyyn liittyvien varaumien vuoksi on todennäköistä, että Maanmittauslaitoksen kilpailulliseksi katsoman toiminnan kokonaisvolyymi on vähäisempi kuin se, mitä Maanmittauslaitos on nyt tilinpäätöksissään ilmoittanut.
107. KKV on kuitenkin tarkastellut Maanmittauslaitoksen kilpailullisena pitämää paikkatiedon tilaustehtäviä koskevaa toimintaa ja siinä sovellettavia toimintaperiaatteita tarkemmin toiminnan olennaisen liikevaihdon vuoksi. Tältä osin KKV toteaa, etteivät Maanmittauslaitoksen soveltamat toimintaperiaatteet kilpailulain 30 d §:ssä tarkoitettujen tietojen eriyttämisessä KKV:n näkemyksen mukaan viittaa kilpailuneutraliteetin vaarantumiseen, kuten alihinnoitteluun tai kilpailullisen toiminnan ja muun toiminnan väliin ristisubventioon.
108. KKV on vielä varmuuden vuoksi tuonut kilpailulain 30 d §:ssä tarkoitettujen eriytettyjen tietojen esittämisen osalta Maanmittauslaitoksen tietoon, että erityisesti tilanteessa, jossa samassa yksikössä harjoitetaan sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa että muuta toimintaa, voi kilpailullisen toiminnan itsenäisen kannattavuuden ja läpinäkyvyyden turvaaminen joissain tilanteissa edellyttää erillisten kilpailullista toimintaa koskevien tuloslaskelmien esittämistä yhden yhdistellyn laskelman sijaan. Näin voi olla esimerkiksi silloin, jos kilpailullinen toiminta tapahtuu toistuvasti tietyssä tai tietyissä yksiköissä ja kyseinen yksikkö tai yksiköt ylittävät kilpailulain 30 d §:n mukaisen 40.000 euron liikevaihdon. Maanmittauslaitos on todennut ottavansa tämän tarpeen niin vaatiessa toiminnassaan huomioon.

109. KKV toteaa lopuksi, ettei KKV:n selvityksissä ole noussut esiin viitteitä Maanmittauslaitoksen harjoittaman kilpailullisen toiminnan ja muun toiminnan välisestä ristisubventiosta. Viitteitä ei ole niin ikään siitä, ettei Maanmittauslaitoksen kilpailulliseksi määrittelemä toiminta noudattaisi markkinaperusteisen hinnoittelun pääperiaatteita. Viitteitä ei ole myöskään siitä, että Maanmittauslaitos hyödyntäisi toimenpidepyynnön kohteena ollutta maastotietojen tuotantojärjestelmää yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoittamassaan taloudellisessa toiminnassa kilpailuneutraliteetin vastaisesti.
110. Edellä todetun perusteella ja asiaa kokonaisuutena arvioiden KKV ei pidä merkittävien kielteisten kilpailuvaikutuksien syntymistä todennäköisenä ja poistaa asian käsittelystä.
111. KKV:n päätös asian poistamisesta käsittelystä ei sisällä arviota tarkastelun kohteena olevan toiminnan lainmukaisuudesta. Mikäli KKV saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä merkittävien kilpailua rajoittavien tai estävien vaikutusten olemassaoloa, KKV voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen.

9 Sovelletut säännökset

Kilpailulain (948/2011) 30 a § ja 32 §.

10 Muutoksenhaku

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

11 Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antavat johtava asiantuntija Peter Karlsson puh. 029 505 3064, erityisasiantuntija Heidi Ruohonen puh. 029 505 3107 ja erityisasiantuntija Maria Tuominen puh. 029 505 3010 sekä tutkimuspäällikkö Mia Salonen, puh. 029 505 3007. Sähköpostiosoitteet ovat muotoa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Johtaja

Arttu Juuti

Johtava asiantuntija

Peter Karlsson