

Lausunto hankintalain sidosyksikkösäännöksiä koskevasta omistusosuusvaatimuksesta (VN/4099/2024)

Juha Raitio
OTT, VT, Eurooppaoikeuden professori
Helsingin yliopisto
Puh. 050-5315496
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Kukka Kuusela
OTT, vieraileva tutkija
Helsingin yliopisto
Puh. 044 2455 147
e-mail: kukka.kuusela@helsinki.fi

1. Asian tausta

Meiltä on pyydetty lausuntoa (AA Jouni Alanen, Asianajotoimisto Roihu Oy) siitä, voiko hankintalakiin lisätä muutoksen, jonka mukaan sidosyksikköhankintoihin voitaisiin asettaa 10 prosentin omistusvaatimus. 10 %:n omistusvaatimus rajoittaa kategorisesti julkisen sektorin mahdollisuuksia tuottaa in house yksiköissä tukipalveluita, vaikka niillä olisi olemassa toimiva markkina. Tässä lausunnossa tarkastellaan sidosyksikköhankintoihin liittyviä sisämarkkina- ja kilpailuoikeudellisia kysymyksenasetteluita etenkin suhteessa keskeisiin oikeusperiaatteisiin ja yleisen edun mukaisiin vaatimuksiin huomioiden kansallista oikeustilaa koskevat seikat. Tässä lausunnossa käsiteltävän sidosyksikkösäännöksen muutoksen, jossa asetetaan hankintalain 15 §:n omistusosuutta koskeva lisäedellytys, on Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan tarkoitus parantaa julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä.¹ Hallitusohjelmassa todetaan, että vaikka sidosyksiköt ovat parhaimmillaan joustava ja tehokas osa julkishallintoa, niiden toiminta saattaa muodostua ongelmaksi silloin, kun julkisen sektorin yksikkö toimii markkinoilla kilpaillen yrittäjäriskillä toimivien yritysten kanssa. Tämän vuoksi hankintayksiköiden mahdollisuuksia kiertää hankintalakia rajoitetaan sidosyksiköiden avulla,² mikä voi aiheuttaa hankintayksiköille huomattavaa hallinnollista lisätyötä niiden joutuessa järjestelemään uudelleen sidosyksikköyhtiötä ja kilpailuttamaan aiemmin sidosyksiköiltä hankkimiaan palveluja.³

Hallitusohjelman mukaan sidosyksikön omistukselle asetetaan yleisen edun huomioon otettava vähimmäisomistusprosentti (10 %). Kuten lausunnossa tuodaan esille, kansalliset hankintadirektiivejä tiukemmat in house -hankintoja koskevat lisäedellytykset, eli vertikaalista yhteistyötä koskevat säädökset, eivät ole rajoituksetta sallittuja. Tätä tulkintaa voidaan tukea viittaamalla EU-tuomioistuimen asiaan C-285/18 Irgita, jossa korostetaan

¹ Ks. [Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö.pdf](#) Hallitusohjelmassa on kirjattu sidosyksiköiden käytölle myös muita tavoitteita ja ehtoja. Hallitusohjelman mukaan hallitus varmistaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja mahdollistaa julkishallinnon joustavat toimintatavat uudistamalla sidosyksikköjä sekä muuta julkisen vallan markkinatoimintaa koskevaa sääntelyä. Hallitus parantaa julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä rajaamalla julkisen sektorin mahdollisuuksia tuottaa sidosyksiköissä sellaisia tukipalveluita, joissa on olemassa toimiva markkina, kuten siivous-, taloushallinto-, ruoka- ja ICT-palveluissa. Hyvinvointialueiden osalta hallitusohjelmassa todetaan, että hyvinvointialueet voivat organisoida ydintoimintansa erilaisilla organisatorisilla malleilla, myös yhtiömuotoisesti. Hankinta lain sääntelyn kiertämiseen sidosyhtiöiden kautta tulee kuitenkin puuttua lainsäädännön ja tehostetun valvonnan keinoin. Lainsäädäntö tulee lisäksi kirjoittaa tavalla, joka mahdollistaa jatkossakin kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien järjestämisen yhtiömuodossa silloin, kun se ei vääristä kilpailua, sekä tavalla, joka turvaa huoltovarmuuden, potilasturvallisuuden, kielelliset oikeudet tai muun vastaavan painavan julkisen intressin. Hallitusohjelmassa todetaan niin ikään, että julkisomisteisten sidosyksikköyhtiöiden käyttö on viime vuosina yleistynyt kunnissa ja uusilla hyvinvointialueilla.

² Yleisesti KKV katsoo, että sidosyksiköiden epätarkoituksenmukaiseen hyödyntämiseen tulee puuttua etenkin niissä tapauksissa, kun sidosyksikköomistuksia on hankittu hankintalain kiertämistarkoituksissa.

³ Ks. [Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö.pdf](#) s. 75. Ks. myös VVM:n lausunto. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan anneta minkäänlaisia määrällisiä arvioita tämän lisätyön suuruudesta, vaikka kyse voi olla huomattavasta työmäärän ja kustannusten lisäyksestä, joka voisi kohdistua merkittäville osin jo valmiiksi vaikeassa taloudellisessa tilanteessa oleviin kuntiin ja hyvinvointialueisiin. Valtiovarainministeriö pitää ehdottoman tärkeänä vaikutusarvioinnin täydentämistä näiltä osin.

sidosyksikköhankintojenkin yhteydessä sitä, että perusvapauksia on noudatettava niin, ettei yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja ennen muuta suhteellisuusperiaatetta loukata. Lausunnossa todetaan, että Irgita-tapaus ei faktoiltaan kuitenkaan aivan suoraan koske nyt käsillä olevan kaltaista omistusvaatimusta, minkä vuoksi asiassa on syytä perehtyä asian kansallisiin erityispiirteisiin, joita kuvataan asiaa koskevissa lausunnoissa.⁴

Edellä esitetyn myötä lausunnossa esitetyn EU-oikeudellisen tarkastelun lähtökohtana on kysymys siitä, onko suunniteltu sidosyksiköiden omistususuutta koskeva muutos yleisen edun ja asian kannalta keskeisten yleisten oikeusperiaatteiden mukainen.

2. Asian tarkastelun lähtökohdat

Unionin tuomioistuimen vakiintuneen tulkinnan mukaan käsite *in house* -liiketoimi kuvaa sopimusta, joka rinnastetaan sen erityispiirteiden vuoksi tapaukseen, jossa hankintaviranomainen käyttää omia voimavarojaan eli *in house* -voimavaroja.⁵ Jotta liiketoimea voidaan pitää *in house* -liiketoimena, eli sen voidaan katsoa perustuvan hankintaviranomaisen omien voimavarojen käyttöön,⁶ sopimuksen on täytettävä tietyt oikeuskäytännön kautta täsmentyneet edellytykset.

Näitä edellytyksiä ovat

- i) se, että hankintaviranomaisella on kyseiseen oikeushenkilöön vastaava määräysvalta kuin sillä on omiin yksikköihinsä, ja
- ii) se, että määräysvallassa oleva oikeushenkilö harjoittaa yli 80:tä prosenttia toiminnastaan sen omistavan yksikön tehtäviä hoitaessaan sekä
- iii) se, että ei ole olemassa suoraa yksityistä pääomaosuutta määräysvallassa olevassa yhteisössä (lukuun ottamatta tiettyjä poikkeuksia, jotka

⁴ Tämä on perusteltua, sillä tilanteissa, joissa kansallisesta lainsäädännöstä tulee osa asian kannalta merkityksellistä oikeudellista kehystä, Euroopan unionin tuomioistuin ei voi väistää velvollisuuttaan tarkastella kaikkia niiden valvonnan piiriin kuuluvia hallinnollisia asiakirjoja, joihin kuuluvat myös ne, joissa on arvioitu kansallista oikeutta. Unionin tuomioistuinten on kansallista oikeutta tulkitessaan ja soveltaessaan aina huomioitava se, miten kyseisen jäsenvaltion omat tuomioistuimet ovat tulkinneet ja soveltaneet kyseistä oikeutta. Unionin yleinen tuomioistuin ”voi tätä tarkoitusta varten tarvittaessa viran puolesta tutkia kansallisten oikeussääntöjen, joihin asianosaiset ovat vedonneet väitteidensä tueksi, sisällön, soveltamisedellytykset ja ulottuvuuden”. Ks. Julkisasiamies Capetan ratkaisuehdotus asiassa C-579/22 P (ECLI:EU:C:2024:296) kohdat 42 ja 43 viittauksineen.

⁵ Ks. Julkisasiamies Sánchez-Bordonan ratkaisuehdotus LitSpecMet (C-567/15, EU:C:2017:319, 70 ja 71 kohta; Julkisasiamies Hoganin ratkaisuehdotus asiassa C-258/18, Irgita (ECLI:EU:C:2019:369) kohta 42.

⁶ Ks. Julkisasiamies Hoganin ratkaisuehdotus asiassa C-258/18, Irgita (ECLI:EU:C:2019:369) kohta 38: Direktiivissä 2014/24 ei käytetä käsitettä ”*in house* -liiketoimi” tai ”*in house* -sopimuspuolen valinta”, vaikka, kuten jäljempänä havaitaan, 12 artiklan 1 kohta koskee todellisuudessa tämällyyppisiä sopimuksia. Käsitteet ”*in house* -liiketoimi”, ”*in house* -sopimus”, ”*in house* -palveluja” ja ”*in house* -sopimuspuolen valinta” on kuitenkin otettu vähitellen käyttöön. Vaikka käsitteitä on käytetty joissain tapauksissa löyhemmin, niitä käytetään nykyään yleisesti kuvaamaan hankintaviranomaisen ja jonkin toisen julkisen elimen (tai hankintaviranomaiseen jollain tavoin liittyvän erillisen yhteisön) välisiä tietyt edellytykset täyttäviä sopimuksia. Nämä edellytykset vahvistettiin alun perin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, ja ne on tämän jälkeen vahvistettu direktiivin 2014/24 12 artiklan 1 kohdassa. Toisin kuin direktiivin 2014/24 12 artiklan 2 ja 3 kohdassa, joiden mukaisesti hankintaviranomaisella (tai hankintaviranomaisilla) on oltava määräysvalta hankintasopimuksen sopimuspuoleksi valitussa tarjoajassa, 4 kohdassa säädetty soveltamisalan ulkopuolelle jääminen perustuu sellaisten hankintaviranomaisten yhteistyöhön, joiden välillä ei ole tällaista määräysvaltasuhdetta.

koskisivat tiettyjä yksityisiä pääomaosuuksia, jotka eivät anna määräysvaltaa).⁷

Suomessa suurimman osan in house -ostoista tekevät kunnat, jotka omistavat yli 10 prosenttia sidosyksiköstä. In house -yhtiöt ostavat jopa 50–75 prosenttia liikevaihdostaan yksityiseltä markkinalta. Se, että nämä tällä hetkellä toimivat rakenteet rikotaan, ei palvele näitä yksityisiä yrityksiä, eikä takaa kuntalaisille nykyistä parempia palveluja. Kuten esitystä koskevista lausunnoista käy esille, esitetty sidosyksiköitä koskeva sääntelymuutos vaikuttaisi etenkin pienten kuntien ja hyvinvointialueiden itsehallintoon, sillä näiden toimijoiden omistussuhteet sidosyksiköissä ovat usein alle 10 prosenttia.⁸ Hallitusohjelman mukaan ehdotetusta vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta voitaisiin poiketa vain sellaisten valtio-omisteisten kriittisiä toimintoja koskevien sidosyksiköiden osalta, joita koskeva poikkeus on säädetty erityislaissa.⁹

- a) Alustavana huomiona todettakoon, että poikkeusten tarkkarajaisen määrittelyn tulisi perustua analyysiin, jossa huomioidaan vaikutusarvioinnit. Tältä osin hankintalainmuutosta koskeva esitys, jossa esitetään muutettavaksi hankintalain 15 §, vaikuttaa puutteelliselta, kuten useissa asiaa koskevista lausunnoista on tuotu esille. Esitysluonnoksesta puuttuu mm. kokonaan varsinainen analyysi siitä, millä tavoin ehdotettu omistussuusvaatimus vaikuttaisi kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan ja perustuslaissa turvattun itsehallinnon toteutumiseen.¹⁰ On siis huomioitava, että esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintonsa järjestämisestä, eikä esityksen suhdetta perustuslain 121 §:ään ole riittävästi arvioitu. Lausunnoissa tuodaan myös esille toistuvasti, että esitystä koskevaa vaikutusarviointia ei ole toteutettu siten, että se ottaisi huomioon erityissääntelyyn liittyviä näkökohtia vaan 10 %:n omistussuusedellytys on kategorinen.¹¹ Esityksen yhteensovittuvuutta erityislainsäädännön tai perusoikeuksien kanssa ei ole

⁷ Ks. asia C-107/98, Teckal (ECLI:EU:C:1999:562) kohta 50 ja asia C-26/03, Stadt Halle ja RPL Lochau (ECLI:EU:C:2005:5, kohdat 49–52).

⁸ Ks. esim. PeVL 67/2014 vp, PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3, ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II).

⁹ Ks. [Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö.pdf](#)

¹⁰ Kuten Kuntaliitto tuo esille, perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan kaikkien kuntien itsehallintoon vaikuttavan lakiehdotuksen vaikutuksia ei voida arvioida vain yleisesti ja valtakunnallisesti koko kuntasektorin tasolla, vaan vaikutuksia on tarkasteltava myös kuntakohtaisesti, kunkin kunnan tasolla erikseen.

¹¹ Kuten Ympäristöministeriö on tuonut esiin, esityksen vaikutusarvio yhdyskuntajätehuollon markkinoiden ja kilpailun osalta olisi tullut olla syvällisempi ja esityksen jätetoimialaa koskeva vaikutusarvio on ehdotetun muutoksen merkittävyyteen nähden suppea eikä siinä ole huomioitu jätelainsäädännöstä johtuvia jätetoimialan erityispiirteitä. Esityksen jatkovalmistelussa olisi syytä täydentää vaikutusarviota jätetoimialan osalta. Esityksessä on arvioitu vain hyvin lyhyesti vaikutuksia kunnan jätehuoltoviranomaistehtävien hoitoon. Esitykseen sisältyy yritys- ja vaikutusten arviointia, mutta vaikutuksia kuntien jäteyhtiöiden nykyisiin jätteenkuljetus- ja jätteenkäsittelypalvelusopimusten sopimuskumppaneihin ei ole tarkasteltu. Esityksen ympäristövaikutusten arviossa on vain osittain käsitelty ehdotuksen vaikutuksia jätteen kierrätykseen, ja Suomi on joutunut EU:n rikkomusmenettelyyn EU:n asettamien sitovien yhdyskuntajätteen kierrätysastetta koskevien tavoitteiden jäätyä saavuttamatta. Esitetty omistussuuden vähimmäisvaatimusten vaikutustenarviointi on jätehuollon toimialan osalta puutteellinen. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomioita siihen, että erityisesti sidosyksikkösääntelyn osalta puuttuvat euromääräiset vaikutusarviot. Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa arvioidaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tutkimusraporttiin nojaten, että tarjoajien määrän lisääntymisellä voitaisiin enimmillään saavuttaa jopa 150 miljoonan

myöskään arvioitu kattavasti. Edellä sanottujen puutteiden myötä esimerkiksi ympäristöministeriö on todennut lausunnossaan jätealan osalta, että jätetoimialan kilpailuneutraliteettia ja kilpailun lisäämistä tulisi arvioida yhtenä kokonaisuutena jätelaki 2-hankkeen yhteydessä, eikä sitä tulisi sisällyttää sidosyksikkömuutoksen piiriin vaikutusten ollessa ennakoimattomia ja mahdollisesti yleisen edun vastaisia.

- b) Valtiovarainministeriönkin esiin tuomalla tavalla voidaan todeta, että kaiken kaikkiaan sidosyksikköpoikkeuksia koskevat esitysluonnoksessa esiin tuodut vaikutusarviot eivät ole riittäviä sidosyksikkösääntelyyn ehdotettujen muutosten taloudellisten ja toiminnallisten vaikutusten, kunta- ja hyvinvointialuevaikutusten, yhteiskunnallisten vaikutusten sekä markkinavaikutusten tarkemmaksi ennakoimiseksi. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi täydentää vaikutusarvioita, jotta lakimuutoksen hyötyjä ja haittoja on mahdollista arvioida.
- c) Esitys ei nykyisellään mahdollista sen arviointia, ovatko ehdotetut lakimuutokset yhteensopivia perustuslain vaatimusten ja yleisen edun mukaisten vaatimusten kanssa, kun huomioidaan kuntien itsehallinto ja lakisääteiset tehtävät sekä perusoikeudet.¹²
- d) Esitettyä muutosta tulee myös tarkastella hankintadirektiivin valossa kiinnittäen huomiota etenkin direktiivin tarkoitukseen sekä sen 12 artiklaan. Näitä EU-oikeudellisia seikkoja tarkastellaan tarkemmin seuraavaksi.

3. Muutoksen tavoitteet ja niiden suhde EU-oikeuteen

Hallitusohjelman mukaan hankintayksiköiden omistukselle niiden yhdessä omistamasta sidosyksiköstä on asetettava 10 prosentin vähimmäisomistusta koskeva ehto. Tällä pyritään lisäämään kilpailua ja kustannustehokkuutta hankinnoissa. Kustannustehokkuuteen liittyvänä kirjauksena hallitusohjelmassa todetaan, että lainsäädäntöä tiukennetaan siten, että sidosyksikköhankintoja voidaan tehdä vain silloin, kun ne ovat kokonaistaloudellisesti edullisempia kuin markkinoilla toimivat vaihtoehdot tai kun tähän on muu erityisen painava julkinen intressi.¹³

Itse lausunnossa käsittelemämme sidosyksikkösääntelyn muutosta koskevat perustelut ovat seuraavanlaiset:

euron säästöt. Tämän tarkempaa analyysiä vaikutusten arviointi ei sisällä, analyysi on myös tältä osin epäasianmukainen.

¹² Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen arvioissa lakiehdotusten vaikutuksista esimerkiksi viranomaisten toimintaan, perus- ja ihmisoikeuksiin sekä kansalliseen turvallisuuteen ei ole arvioitu sitä, millaisia vaikutuksia sidosyksikköjen omistusosuusvaatimus voisi aiheuttaa kuntien, hyvinvointialueiden ja muiden viranomaisten lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen ja yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisten toimintojen jatkuvuuteen. Ks. myös [Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö.pdf](#) jaksossa 11.

¹³ Ks. [Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö.pdf](#) Kustannustehokkuuteen liittyvä kirjaus koskee ensisijaisesti kuntien ja hyvinvointialueiden taloutta ja siihen liittyvää raportointia.

15 §:n muutos: Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä

Pykälän 1 momenttia täydennettäisiin sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskevalla lisävaatimuksella. Omistusosuutta koskeva vähimmäisvaatimus kohdistuisi sellaisiin sidosyksiköihin, jotka toimivat osakeyhtiö-, säätiö- tai yhdistysmuotoisena. Omistusta koskevaa vähimmäisvaatimusta ei siten sovellettaisi, kunta-lain mukaisiin kuntayhtymiin. Muutos olisi kansallinen, eikä perustu hankintadirektiiviin. Muut sidosyksikköä koskevat vaatimukset säilyisivät ennallaan. *Unionin tuomioistu-in on katsonut oikeuskäytännössään, että sidosyksikköhankinnoissa on kyse hankintayksikön omien voimavarojen käyttämisestä. Asiassa Irgita ja määräyksessä Rieco unionin tuomioistu-in katsoi, että direktiivi 2014/24 ei ollut esteenä sille, että kansallisessa lain säädännössä rajoitettiin sidosyksiköiden käyttöä säättämällä esi-merkiksi saatavuuden turvaamiseen liittyviä lisäedellytyksiä sidosyksiköiden käytön sallittavuudelle. Lisäedellytyksenä sidosyksiköiden käyttämiselle olisi, että kunkin hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä olisi vähintään 10 prosenttia. Tämä tarkoittaisi, että kunkin omistajan tulisi hallita vähintään kymmenesosaa yhtiön ääni-määrän tuottavista osakkeista tai vastaavasta osuudesta.*

Lisäksi 10 prosentin vähimmäisomistusvelvoite ulottuisi myös sidosyksikön mahdol-lisiin tytär- tai sisaryhtiöihin. Sidosyksikköä koskevaa 10 prosentin vähimmäisomis-tusvaatimusta sovellettaisiin kokonaisarvion perusteella siten, siinä otettaisiin huo-mioon emoyhtiö ja sen tytär- ja osakkuusyhtiöt. Tarkoitus on estää erilaiset keinote-koiset järjestelyt, joiden ilmeisenä tarkoituksena olisi kiertää 10 prosentin vähim-mäisomistusvaatimusta esimerkiksi siten, että omistusosuusehdon välttämiseksi sidosyksikkö toimisi emoyhtiönä ja omistukset jaettaisiin sen pienempiin, tytär- tai osakkuusyhtiöihin, tai joissa omistus ketjutettaisiin muulla tavoin, siten että kussa-kin yhtiössä 10 prosentin vähimmäisomistusehto täyttyisi. *Ehdotetun muutoksen ta-voitteena on estää kansallisesti sidosyksiköiden omistuksen jakautuminen hyvinkin pieniin osuuksiin, mikä olisi ongelmallista hankintalainsäädännön ja kilpailun rajoit-tumisen estämistä koskevien tavoitteiden näkökulmasta. Hankintadirektiivin ja voi-massa olevan hankintalain mukaan hankintalain 15 §:n 6 momentin mukaista sidos-yksikköpoikkeusta ei sovelleta niihin sidosyksikköihin, joissa on enemmän kuin yksi omistaja. Siten sidosyksikön ei ole sallittua tehdä hankintoja omistajaltaan tai sisar-sidosyksiköltä, jos sidosyksiköllä on enemmän kuin yksi omistaja.*¹⁴

Lausunnossa tarkastellaan näin sitä, onko 15 §:n 1 momentin täydennys, jossa lakiin lisätään sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskeva lisävaatimus EU-oikeu-dellisesti hyväksyttävä, sillä kyseinen muutos ei perustu hankintadirektiiviin, ja sillä on vaikutusta mm. yleisiä oikeusperiaatteita koskeviin kysymyksenasetteluihin. Ky-seistä lisävaatimusta koskevan EU-oikeudellisen tarkastelun keskiössä on in house -hankinnoille asetettu kokonaisarviointiin nojautuva lisäedellytys, jonka mukaan *si-dosyksiköiden käyttäminen edellyttää, että kunkin hankintayksikön omistusosuus si-dosyksiköstä olisi vähintään 10 prosenttia.*

Kysymys on siis siitä, voiko omistusosuutta koskeva peruste olla oikeasuhtainen ja syrjimätön keino hankintalain muutosta koskevassa esityksessä asetettujen tavoit-

¹⁴ Kursivointi lisätty.

teiden saavuttamiseksi, kun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan hankintaviranomaisen määräysvaltaa sen omiin yksiköihin vastaava määräysvalta voi ilmetä muutenkin kuin omistukseen perustuvan lähestymistavan kautta.¹⁵ Alustavana huomautuksena todettakoon, että esitysluonnoksen muotoilu sidosyksikkösääntelyn muuttamiseksi ei vastaa hallitusohjelman kirjauksessa asetettua tavoitetta, jossa huomioidaan yleinen etu ja kilpailun tehokkuus,¹⁶ sillä esityksestä puuttuvat oikeasuhteiset poikkeukset niihin tilanteisiin, joissa painava julkinen intressi vaarantuu, tai joissa sidosyksikköjen toiminta ei vääristä kilpailua. Kuten Turun yliopiston asiaa koskevassa lausunnossa on tuotu esille, sidosyksikköomistussuuden rajoitus enintään 10 %:iin saa merkitystä lähinnä vain niissä tilanteissa, joissa sidosyksikkö itse tuottaa osakkaiden tarvitseman palvelun, tavarat tai urakan. Turun yliopiston lausunnossa todetaankin, että menettelytapapohjaisen hankintalain muutoksella vaikuttaa olevan tarkoitus puuttua lähinnä kunkin hankintayksikön tapaan järjestää jokin hankinta tai sen osa sidosyksikön kautta sen omana työnä. Alustavasti onkin todettavissa, että esitetty in house -hankintoja koskeva muutos ei itsessään johda välttämättä minkäänlaisiin kustannussäästöihin tai kilpailun lisääntymiseen ja sääntely voisi olla tarkoituksenmukaista tehdä kunkin hankintayksikön toimintaa säätelevän oman erikoislainsäädännön (esim. kuntalaki, yliopistolaki jne.) kautta, jossa organisaatiosektorikohtaisesti voidaan arvioida se, mitä voidaan tehdä oman sidosyksikön kautta ja missä määrin.¹⁷ Näin olisi mahdollista varmistaa myös se, että erityislainsäädäntöä koskevat yleisen edun mukaiset tavoitteet voitaisiin turvata tehokkaasti myös tulevaisuudessa.¹⁸

4. Hankintadirektiivin tarkoitus ja poikkeusten määrittely

Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö on yksi vaikuttavimmista jäsenvaltioiden ja EU:n toimielimien poliittisista välineistä Euroopan yhdentymisprosessissa. Sen potentiaalia ei kuitenkaan saa ottaa ajattele mattomasti käytäntöön, vaan sen tarkoitus on sovitettava yhteen muiden politiikan alojen arvojen kanssa.¹⁹ Julkisia hankintoja koskevien unionin sääntöjen yleinen tavoite ”varmistaa palveluiden vapaa liikkuvuus ja hankintojen avaaminen vääristymättömälle kilpailulle kaikissa jäsenvaltioissa”.²⁰ Unionin tuomioistuin onkin todennut, että tilanteet, joissa hankintaviranomaiset saavat itse aikaan olosuhteet, joihin ne vetoavat, valitakseen toimeksisaajat menettelyillä, joihin kilpailijat eivät voi osallistua, on lähtökohtaisesti hankintadirektiivin tavoitteen vastainen. Näin ollen kyseistä in house -poikkeusta tulkitaan suppeasti,²¹

¹⁵ Ks. analogisesti tapaus Porin kaupunki Case C-328/19 (ECLI:EU:C:2020:483) kohta 68. Ks. myös kansallinen ennakkoratkaisua seurannut tuomio KHO:2020:146.

¹⁶ ”Sidosyksikön omistukselle asetetaan yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusprosentti (10 %). Lainsäädäntö kirjoitetaan tavalla, joka mahdollistaa jatkossakin kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien järjestämisen yhtiömuodossa silloin, kun se ei vääristä kilpailua, sekä tavalla, joka turvaa huoltovarmuuden, potilasturvallisuuden, kielelliset oikeudet tai muun vastaavan painavan julkisen intressin”.

¹⁷ Ks. Turun yliopiston lausunto.

¹⁸ Ks. Ympäristöministeriön lausunto: Yleisen edun näkökulmasta sidosyksikköjen käyttöä koskevaan pykälään tulisi säätää poikkeuksia, joilla varmistetaan pienten ja keskisuurten kuntien mahdollisuudet järjestää niiden vastuulla oleva jätehuolto sekä varmistaa ympäristöperusoikeuden toteutuminen kaikissa tilanteissa.

¹⁹ Ks. Julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus asiassa C-324/07, Coditel Brabant SPRL (ECLI:EU:C:2008:317) kohta 81 kirjallisuusviittauksineen.

²⁰ Ks. yhdistetyt asiat C-441/22 ja C-443/22, Obshtina Razgrad (ECLI:EU:C:2023:970) kohta 61.

²¹ Ks. Julkisasiamies Sanchez-Bordonan ratkaisuehdotus asiassa C-578/23, Česká republika – Generální finanční ředitelství v. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže kohdat 43, 44 ja 45.

mikä ei kuitenkaan saa johtaa esim. yleisen edun vaarantumiseen markkinoita yksityistettäessä.

Sidosyksikkösääntelyn muutoksen kannalta olennainen hankintadirektiivin 12 artikla on sijoitettu sen 3 jaksoon, jonka otsikkona on ”Poikkeukset”. Organisatorisen valinnanvapauden myötä in house -poikkeuksen myöntäminen sekä siitä automaattisesti seuraava vapautus julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamisesta kuuluu julkiselle vallalle. Julkinen valta voi siis antaa välineellisten yksiköidensä (joihin se käyttää samaa määräysvaltaa kuin omiin yksiköihinsä) hoidettavaksi tiettyjä tehtäviä turvautumatta markkinoihin työsuoritusten, palvelujen ja tavaroiden hankkimiseksi.²² Alueellisten ja paikallisten julkisyhteisöjen välistä toimivallan jakoa suojataan SEU 4 artiklan 2 kohdan määräyksen mukaisesti: unionilla on velvollisuus kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta.²³ Edellä sanottu tarkoittaa, että lähtökohtaisesti valtion valtuuksien sisäistä uudelleenjärjestelyä koskevat toimet jäävät unionin oikeuden ja erityisesti julkisia hankintoja koskevan unionin säännösten soveltamisalan ulkopuolelle.²⁴ On myös huomattava, että hankintadirektiivin johdanto-osan perustelukappaleessa 7 tuodaan esille, että *direktiivi ei vaikuta kansallisten, alue- tai paikallisviranomaisten vapauteen määrittellä unionin oikeuden mukaisesti yleistä taloudellista etua koskevat palvelut, niiden soveltamisala ja tarjottavan palvelun luonne, mukaan lukien palvelun laatua koskevat ehdot, yhteiskuntapolitiikkaa koskevien tavoitteidensa saavuttamiseksi*.²⁵

Huomioiden edellä kuvattu toimivallan jako, hankintadirektiivin perustarkoitus ja 12 artiklan sijoittelu on selvää, että suppean tulkinnan puitteissa direktiiviin sisältyviä poikkeuksia ei voida laajentaa, eivätkä jäsenvaltiot voi soveltaa niitä valikoivasti tai vähemmän suppeasti.²⁶ Tästä huolimatta direktiivin tarkoitusta ei vaaranneta, jos jäsenvaltioiden sallitaan soveltavan tiukempia sääntöjä, joilla rajoitetaan direktiiviä enemmän oikeutta tehdä in house -liiketoimia. Edellä sanotun myötä voidaan todeta, että sidosyksikkösääntelyä voidaan lähtökohtaisesti täsmentää.

²² Ks. Julkisasiamies Sanchez-Bordonan ratkaisuehdotus asiassa C-567/15, LitSpecMet UAB (ECLI:EU:C:2017:319) kohta 69.

²³ Ks. asia C-156/13, Digibet ja Albers (ECLI: EU:C:2014:1756, 34 kohta, kts. analogisesti julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus asiassa C-51/15, Remondis GmbH (ECLI:EU:C:2016:504) kohta 40.

²⁴ Ks. Julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus asiassa C-51/15, Remondis GmbH (ECLI:EU:C:2016:504) kohta 42; ks. myös direktiivin 2014/24 1 artiklan 6 kohdan säännös, jossa suljetaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäsenvaltion sisäiseen organisaation kuuluvina toimina oikeudelliset välineet, joilla järjestetään hankintaviranomaisten välistä valtuuksien ja vastuiden siirtoa julkisten tehtävien suorittamista varten ilman sopimussuhteisesta suorituksesta annettavaa korvausta.

²⁵ Kursivoinnit lisätty. Ks. myös: Hankintadirektiivin 1 artikla, jonka otsikko on ”Kohde ja soveltamisala”, 4 kohta: ”Tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden vapauteen määrittellä unionin lainsäädännön mukaisesti, mitä palveluja ne pitävät yleistä taloudellista etua koskevin palveluin, miten nämä palvelut olisi järjestettävä ja rahoitettava valtiontukisääntöjen mukaisesti ja mitä erityisiä velvoitteita niihin olisi sovellettava. Tämä direktiivi ei myöskään vaikuta viranomaisten päätökseen siitä, haluavatko ne itse hoitaa SEUT 14 artiklan ja pöytäkirjan N:o 26 mukaiset julkisen palvelun tehtävänsä sekä miten ja missä määrin ne sen tekevät.—”

²⁶ Ks. Julkisasiamies Hoganin ratkaisuehdotus asiassa C-258/18, Irgita (ECLI:EU:C:2019:369) kohta 45 oikeuskäytäntöviittauksineen.

On kuitenkin huomattava, että vaikka hankintadirektiivin tarkoituksena on, että julkiset hankinnat avataan kilpailulle, direktiivissä ei millään tavalla velvoiteta jäsenvaltioita turvautumaan alihankintaan tai ulkoistamiseen sellaisten palvelujen suorittamisessa, jotka ne haluavat suorittaa itse tai järjestää muulla tavalla kuin tässä direktiivissä tarkoitetuilla hankintasopimuksilla. Hankintadirektiivin tavoitteen tehokasta saavuttamista tulee tulkita huomioiden, että hankintadirektiivin perustelukappaleessa 5 tuodaan esille, *ettei direktiivissä millään tavalla velvoiteta jäsenvaltioita turvautumaan alihankintaan tai ulkoistamiseen sellaisten palvelujen suorittamisessa, jotka ne haluavat suorittaa itse tai järjestää muulla tavalla kuin tässä direktiivissä tarkoitetuilla hankintasopimuksilla.*²⁷ Edellä esitetty muutos vaikuttaakin siihen, kuinka paljon kunnilla on valinnanvapautta palveluja järjestäessään. Tältä osin on syytä huomioida, että Suomen perustuslaissa on turvattu kuntien ja hyvinvointialueiden itsehallintoon kuuluu oikeus päättää hallinnon organisoimisesta ja siitä, miten palvelut järjestetään ja tuotetaan. On todettavissa, että esitys koskien sidosyksikkösääntelyn muutosta vaikuttaisi kunnan sekä hyvinvointialueen toimintaan siltä osin kuin palveluja hankitaan sidosyksiköiltä, vaikka suuri osa hankinnoista tehdään jo nykyisellään yksityiseltä sektorilta.²⁸ Vähimmäisomistusvaatimus vaarantaa ja osin myös kokonaan lopettaa seudullisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä. Esitetty muutos yhtiöiden omistukseen sirpaloittaa ja rikkoo toimivia palveluita ja järjestämisen tapaa. Lisäksi lyhyen siirtymäajan vuoksi myös kuntien lakisääteisten palveluiden järjestäminen vaarantuu.²⁹ On huomattava, että EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään kytkenyt riittävän siirtymäajan vaatimuksen oikeusvarmuuden periaatteen noudattamiseen.³⁰ Ilman poikkeuksia toteutettava omistussosuutta koskeva lisäedellytys olisi mm. valtionvarainministeriön esiintuomalla tavalla ongelmallinen kuntien ja hyvinvointialueiden perustuslaissa turvatun itsehallinnon kannalta sen rajoittaessa osin merkittävästikin niiden vapautta päättää toimintansa organisoinnista. Kyseenalaista käsillä olevassa muutoksessa siis on, onko se yhteensopiva EU-oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden sekä yleisen edun mukaisten tavoitteenasettelujen kanssa.

5. Hankintaperiaatteet

Edellä sanotun perusteella on todettavissa, että sidosyksikkösääntelyn 10 %:n omistussosuutta koskevan lisäedellytyksen tarkastelussa erityisen keskeistä on se, onko kyseinen lisäedellytys sellainen keino, jolla voidaan saavuttaa yleisiä oikeusperiaatteita noudattaen hankintadirektiivin tavoitteen tehokas saavuttaminen.

²⁷ Kursivoinnit lisätty.

²⁸ Kuten pienkuntien verkoston lausunnossa tuodaan esille, riski hintojen nousulle ja palvelutason laskulle on todellinen etenkin pienissä kunnissa, koska uudistuksen myötä kuntien sidosyksiköiden kautta saadut volyymiedut katoaisivat. Verkosto korostaa, että jo tällä hetkellä kunnat hyödyntävät sidosyksikköjensä kautta lukuisten paikallisten yrittäjien osaamista.

²⁹ Ks. Kuntaliiton lausunto. Aiemmin seutuyhteistyöhön on kannustettu volyymihyötyjen saavuttamiseksi, osaamisen, neuvotteluvoiman sekä investointien keskittämishyötyjen saamiseksi. Seudullinen yhteistyö on mahdollistanut palvelut myös pienissä kunnissa.

³⁰ Ks. esim. 74/74 CNTA (1975) ECR 533 ja tarkemmin Raitio, Juha: Euroopan unionin oikeus, Helsinki, 2016, s. 301. Uusille lakisääteisille järjestelmille on varattava riittävä siirtymäaika.

Hankintalain uudistamista koskevan työryhmän mietinnössä³¹ tuodaan esille asian käsittelylle olennaisia oikeusperiaatteiden merkitykseen liittyviä lähtökohtia seuraavalla tavalla EU-oikeudellinen konteksti huomioiden:

”Hankintadirektiivin 18 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava aiheellisia toimenpiteitä varmistaakseen, että toimittajat noudattavat hankintasopimuksia tehdessään sovellettavia ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteita, jotka on vahvistettu unionin oikeudessa, kansallisessa lainsäädännössä tai hankintadirektiivin liitteessä X luetelluissa kansainvälisissä säännöksissä. Ekologista, sosiaalista ja taloudellista kestävyyttä edistävien näkökulmien huomioon ottaminen voisi ilmetä esimerkiksi tarjouspyynnössä asetettuna vaatimuksena työ- ja ympäristölainsäädännön noudattamisesta koko tuotantoketjussa, vaatimuksena tuotteiden kestävydestä, kierrätettävyydestä, tuotteiden uudelleenkäyttömahdollisuuksina, taikka hiili- ja ympäristöjalanjäljen huomioimisena tuotteille, joille se on saatavilla. (...) Hankinnoille voidaan asettaa ravitsemuslaatu- ja vastuullisuusvaatimuksia sekä tuotantoprosessien asettamia vaatimuksia esimerkiksi raaka-aineiden esikäsittelyn, säilyvyyden ja prosessikestävyyden osalta. Tuoteryhmittäisiä kriteereitä voivat olla esimerkiksi tuoreus, tasalaatuisuus, jäljitettävyyden ja turvallisuus. Lisäksi voidaan käyttää syrjimättömiä kriteereitä, kuten toimitusaika, alkuperätieto ja ravitsemussuositusten mukaisuus. (...) Lisäksi hankintayksiköt voisivat edistää hankintojen ympäristövaikutusten toteutumista kiinnittämällä huomiota hankinnan laatuominaisuuksiin. Sosiaalisesti kestäviä hankintoja edistävillä toimenpiteillä hankintayksikkö voisi edistää esimerkiksi perusoikeuksien kuten kielellisten oikeuksien, yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteiden toteutumista. Sosiaalisia näkökohtia olisivat myös toimenpiteet heikommassa asemassa olevien suojelemiseksi sekä syrjäytymisen estämiseksi käytettävä positiivinen syrjintä tai muut kannustavat toimet. Hankintayksikkö voisi edistää sosiaalisesti kestävien hankintojen toteuttamista hankinnan kohteelle asetettavilla vaatimuksilla esimerkiksi siten, että käyttäjien tarpeet ja esteettömyys huomioidaan tai tarjousten vertailuun käytettävin laadullisin kriteerein.”

Hankintadirektiivin 18 artiklassa, jonka otsikko on ”Hankintaperiaatteet”, 1 kohdassa säädetään puolestaan oikeusperiaatteista seuraavaa:

*”Hankintaviranomaisten on kohdeltava talouden toimijoita yhdenvertaisesti ja syrjimättä sekä noudatettava avointa ja oikeasuhteista toimintatapaa. Hankintaa suunniteltaessa ei saa pyrkiä sen jättämiseen tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle tai kilpailun keinotekoiseen kaventamiseen. Kilpailun katsotaan olevan keinotekoisesti kavennettua, jos hankinta suunnitellaan aikomuksena suosia aiheettomasti tiettyjä talouden toimijoita tai saattaa tietyt talouden toimijat epäedulliseen asemaan.”*³² Hankintadirektiivin 18 artikla kuvastaa selkeästi sitä, kuten Turun yliopiston lausunnossa todetaan, että hankintalainsäädännön tarkoituksena on ohjata ennemminkin menettelyä tavalla, joka mahdollistaa tiettyjen yleisen tason EU-oikeuden periaatteiden (mm. kilpailutusolosuhteiden hyödyntämisestä ja tasavertaisuuden ja syrjimättömyyden) huomioimisen, kuin sitä, mitä kukin hankintayksikkö voi tehdä omalla toimintasektorillaan.³³ Edellä esitettyjen tarkastelun lähtökohtien osalta voidaan todeta, että asian kannalta keskeisiksi nousevat kysymykset koskien etenkin

³¹ [Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö.pdf](#)

³² Kursivointi lisätty.

³³ Tätä taustaa vasten kategorinen, kaikkiin hankintayksikköihin samalla tavalla sovellettavaksi ehdotettu sidosyksikköryhmän omistuspohjan muutosvaatimuksen mukaan ottaminen uudistettuun hankintalakiin vaikuttaa

suhteellisuus- ja syrjimättömyysperiaatetta. Myös sosiaalisen kestävän kehityksen tavoitteiden huomioiminen on relevanttia.

Nämä listaukset julkisiin hankintoihin liittyvistä periaatteista eivät ole suinkaan tyhjentävät, sillä yleisten oikeusperiaatteiden luonteeseen kuuluu se, että ne vaikuttavat oikeuden pintatasolla olevien säännösten taustalla. Niinpä edellä mainittujen periaatteiden, jotka käyvät ilmi myös hankintadirektiivistä, lisäksi lausunnossa tarkastellaan oikeusvarmuuden periaatetta, johon liittyy yleinen lakiin liittyvä ennakoitavuusvaatimus. Kun asiaa tarkastellaan periaatteelliselta kannalta, on ilmiselvää, että lähtökohtaisesti omistusosuutta koskeva lisäedellytys on ongelmallinen syrjimättömyyden näkökulmasta, sillä omistusosuusvaatimus vaikuttaisi eri tavoin eri kuntiin, ja negatiivisten vaikutusten arvioidaan kohdistuvan erityisesti pieniin ja tietyillä maantieteellisillä alueilla sijaitseviin kuntiin.³⁴ Lisäksi esitys kohtelee samalla alalla ja samoja velvoitteita toteuttavia toimijoita eriarvoisesti niiden organisointitavan mukaan,³⁵ mikä on vastoin yhdenvertaisuusperiaatetta, joka edellyttää, että ainoastaan samanlaisia tilanteita voidaan kohdella samalla tavoin.

6. Ehdotetun 10 %:n omistusvaatimuksen EU-oikeudellinen analyysi oikeuskäytännön näkökulmasta

Ehdotettua kymmenen prosentin lisäedellytystä on tarkasteltava huomioiden etenkin EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja edellä lyhyesti kuvatut hankintadirektiivin tavoitteet. Hankintadirektiivin tavoitteiden osalta on syytä huomioda, että harmonisointi etenee asteittain. Kuten markkinaoikeus on tuonut lausunnossaan esille, harmonisoidun EU-lainsäädännön täytäntöönpanossa olisi perusteltua pyrkiä varmistumaan, että direktiivin määräyksistä tehty kansalliset poikkeamat ovat kansallista täytäntöönpanoa koskevan harkintavallan piirissä eikä niillä puututa harmonisoinnin piirissä olevaan sääntelyyn. Unionin tuomioistuin on tältä osin tuonut esille, että se, ovatko direktiivin 2014/24 12 artiklan säännökset tyhjentäviä, riippuu säännöksen kohteena olevan alueen yhdenmukaistamisen kattavuudesta. Jos kyseessä on täysimääräinen yhdenmukaistaminen, ei ole sallittua, että jäsenvaltio ottaa käyttöön muita toimenpiteitä tällä alueella, koska tämä merkitsisi lähinnä sitä, että direktiivillä kyseisten seikkojen osalta toteutettu yhdenmukaistaminen kyseenalaistetaan. Kyse on siitä, merkitseekö 12 artiklan 1 kohta in house -liiketoimien alueen täysimääräistä yhdenmukaistamista, mitä se ei ole merkinnyt esimerkiksi tapauksen Irgita-käsitteilyn aikaan.³⁶

Edellä esitetyn perusteella direktiiviin ei kuitenkaan oletettavasti edelleenkaan sisälly selvää toteamusta pyrkimyksestä täydelliseen yhdenmukaistamiseen, mikä on painava perustelu puoltamaan sitä kantaa, että jäsenvaltioilla on oikeus säätää in

epäkäytännölliseltä tavalta ohjata taustoiltaan ja toiminnoiltaan varsin erilaisten hankintayksiköiden mahdollisuuksia ja oikeutusta toteuttaa hankintojaan tarkoitustaan vastaavalla tavalla.

³⁴ Valtiovarainministeriön lausunto. Esitysluonnoksen jaksossa 10 on kuvattu kuntalain ja hyvinvointialuelain säännöksiä kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnasta, organisaatorakenteista ja sidosyksiköiden käytöstä sekä eräitä niihin liittyviä perustuslakivaliokunnan lausuntoja. (s. 70 työryhmän esitys ja VVM lausunto).

³⁵ Ks. Kuntaliiton lausunto.

³⁶ Ks. asia C-547/14, Philip Morris Brands ym. (ECLI:EU:C:2016:325) kohta 71; Julkisasiames Hoganin ratkaisuehdotus asiassa C-285/18, Irgita (ECLI:EU:C:2019:369) kohdat 43 ja 50.

house -liiketoimia koskevista lisäedellytyksistä.³⁷ Oikeuskäytännön mukaan näiden lisäedellytysten täytyy kuitenkin olla EU-oikeuden mukaisia, eli EUT-sopimuksen perussääntöjä sovelletaan myös silloin, kun jäsenvaltio toimii direktiivin mukaisten velvoitteidensa ulkopuolella.³⁸ Kun jäsenvaltion tehtävänä on ratkaista, säätääkö se tällaisista lisäedellytyksistä, jotka eivät ole unionin oikeuden vaatimuksia, niiden harkintavaltaan kuuluu yleensä myös, millä tavalla niistä säädetään.³⁹ Harkintavalta ei kuitenkaan ole rajatonta, kuten seuraavaksi esitetty osoittaa.

Unionin tuomioistuimen tekemien linjausten tarkastelu on syytä aloittaa Irgita ja Rieco -tapauksista, joihin on viitattu myös suunnitellun sidosyksikkömuutoksen yhteydessä.⁴⁰ Irgita-tapauksen yhteydessä unionin tuomioistuin selvensi oikeusperiaatteiden tarkastelun kautta sitä, milloin julkisella sektorilla tehtyihin hankintasopimuksiin ei sovelleta julkisia hankintoja koskevia sääntöjä. Unionin tuomioistuimen mukaan ”direktiivin 2014/24 12 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä kansalliselle säännölle, jolla jäsenvaltio asettaa sisäisen liiketoimen toteuttamisen edellytykseksi erityisesti sen, että julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekeminen ei mahdollista suoritettavien palvelujen laadun, saatavuuden tai jatkuvuuden takaamista, mikäli tietyn palvelujen suoritustavan hyväksi ilmaistu valinta, joka on tehty julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekemistä edeltävässä vaiheessa, on yhdenvertaisen kohtelun periaatteen, syrjintäkiellon periaatteen, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja avoimuusperiaatteen mukainen.(...)”⁴¹

Irgita-tapauksen osalta on todettava, että unionin tuomioistuin tuo selkeästi esille, ettei kansallisten viranomaisten harkintavalta voi olla rajoittamatonta vaan toimenpiteitä toteutettaessa on noudatettava EUT-sopimuksen perustavanlaatuisia sääntöjä, erityisesti tavaroiden vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta, sekä niistä johtuvia periaatteita kuten yhdenvertaisen kohtelun, syrjintäkiellon ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteita sekä suhteellisuusperiaatetta ja avoimuusperiaatetta.⁴²

Asiaa Rieco koskevassa tuomiossa puolestaan todetaan, että sisäisen liiketoimen, jota kutsutaan myös ”in house -sopimukseksi”, tekemisen edellytykseksi voidaan asettaa se, että julkisen hankinnan tekeminen ei ole mahdollista ja että hankintaviranomainen joka tapauksessa osoittaa, mitä yhteiskunnallista hyötyä sisäisen liiketoimen käyttämiseen erityisesti liittyy. Lisäksi kyseisessä tuomiossa todetaan, että direktiivin 2014/24 12 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa estetään hankintaviranomaista hankki-

³⁷ Ks. asia C-285/18, Irgita (ECLI:EU:C:2019:369) kohta 45.

³⁸ Ibid kohta 56.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ks. [Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö.pdf](#)

⁴¹ Ks. asia C-285/18, Irgita (ECLI:EU:C:2019:369) kohdat 50 ja 57, ks. myös kohta 61. Hankintalain 3 §:ssä on myös EU-oikeuden kanssa sopusoinnussa oleva listaus keskeisistä julkisia hankintoja koskevista oikeusperiaatteista.

⁴² Ibid. kohta 48, ks. analogisesti yhdistetyt asiat 27/86–29/86, CEI ja Bellini (ECLI:EU:C:1987:355) kohta 15; asia C-324/98, Telaustria ja Telefonadress (ECLI:EU:C:2000:669) kohta 60 ja asia C-573/07, Sea (ECLI:EU:C:2009:532) 38 kohta.

masta osuuksia sellaisesta yksiköstä, jonka osakkaat ovat muita hankintaviranomaisia, kun nämä osuudet eivät voi taata määräysvaltaa tai veto-oikeutta ja kun kyseinen hankintaviranomainen aikoo tulevaisuudessa hankkiutua asemaan, jossa sillä on yhteistä määräysvaltaa ja siten mahdollisuus tehdä kyseiseltä usean hankintaviranomaisen yhteisomistuksessa olevalta elimeltä suorahankintoja.⁴³ Kyseisistä tuomioista käy ilmi, että kansalliset viranomaiset voivat asettaa in house -hankintoja koskevia lisäedellytyksiä, mutta koska tapausten tosiseikat eivät vertaudu Suomessa suunniteltuun muutokseen, ei niistä voida päätellä itsessään, että 10 %:n omistusosuutta koskeva muutos olisi yhteensopiva EU-oikeudellisten periaatteiden kanssa. Asiassa on edelleen keskeistä myös se, että muutosta koskevaa vaikutusarviointia ei ole tehty asianmukaisesti, eikä näin ollen voida perustellusti todeta, että esitetty omistusosuutta koskeva lisävaatimus olisi oikeasuhtainen keino, joka mahdollistaa esitykselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen. Saatavilla olevan tiedon valossa muutos ei palvele myöskään hankintadirektiivin mukaisia tavoitteita, kuten ekologista ja sosiaalista kestävyyttä.

7. Määräysvallan kriteeri ja sidosyksikköjä koskeva omistusosuusraja

Markkinaoikeuden lausunnossa tuodaan esille, että vähimmäisomistusosuutta koskeva edellytys ehdotetaan siten sisällytettäväksi sidosyksikön määritelmään, eikä esimerkiksi sidosyksikkösuhteen yksittäisiin edellytyksiin. Markkinaoikeus ja Kuntaliitto tuovat esille, että muutos voi merkitä, että jatkossa tulkinnanvaraisuutta syntyy myös siitä, voiko määräysvallan perustuminen muuhun kuin omistukseen täyttää hankintalain sidosyksikkömääritelmää siitä huolimatta, että lain 15 §:n 1 momentissa mainittaisiin edelleen määräysvaltaedellytys. Kuten Markkinaoikeuden lausunnosta käy esille, käsitteellisesti sidosyksikköjä koskevan omistusosuutta koskevan lisäedellytyksen osalta tarkastelun kohteena onkin etenkin ensimmäinen Teckal-edellytys, eli edellytys siitä, että hankintaviranomaisella on ”vastaava määräysvalta kuin omiin yksikköihinsä”. Määräysvaltaa koskevaa ensimmäistä Teckal-edellytystä koskevasta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, ilmenee, että sitä tulkittaessa ”on otettava huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset lainsäädännökset sekä olosuhteet”.⁴⁴ On myös huomioitava, että kyseistä Teckal-edellytystä ei voida ymmärtää niin suppeasti, annettaisiin kilpailuoikeudellisille tavoitteille epäasianmukaisella tavalla liikaa painoarvoa ja samanaikaisesti puututtaisiin liian laajasti kuntien itsehallintoa koskeviin oikeuksiin ja samalla jäsenvaltioiden toimivaltaan.⁴⁵ Olosuhteita koskevan kokonaistarkastelun perusteella määräysvalta tarkoittaa etenkin mahdollisuutta vaikuttaa ratkaisevasti sekä strategiaan tavoitteisiin että tärkeisiin päätöksiin.”⁴⁶ *Onkin huomioitava, että määräysvallan käsitteen määrittelyn kannalta keskeistä on aiheettoman edun syntymisen torjuminen.*

Määräysvaltaa koskevan ns. Teckal-edellytyksen osalta on syytä tuoda esille, että Suomen Asianajajat on huomauttanut esitystä koskevassa lausunnossaan, että

⁴³ Ks. yhdistetyt asiat Rieco Spa ym. C-89/19–C-91/19 (ECLI:EU:C:2020:87) kohdat 42 ja 47.

⁴⁴ Ks. asia C-458/03, Parking Brixen (ECLI:EU:C:2005:605) kohta 65; asia C-340/04, Carbotermo ja Consorzio Ali-sei (ECLI:EU:C:2006:308) kohta 36.

⁴⁵ Ks. Julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus asiassa C-324/07, Coditel Brabant SPRL (ECLI:EU:C:2008:317) kohta 84 oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁴⁶ Ks. asia C-458/03, Parking Brixen (ECLI:EU:C:2005:605) kohta 65; asia C-340/04, Carbotermo ja Consorzio Ali-sei (ECLI:EU:C:2006:308) kohta 36.

”hankintayksikön ehdotettu 10 %:n vähimmäisomistusosuus ei yksin takaa sitä, että hankintayksiköt käyttäisivät hankintalain 15 §:ssä edellytetyllä tavalla määräysvaltaa sidosyksikköön. Suomen asianajajat toteaa lausunnossaan, että tästä syystä perusteluissa olisi hyvä vähintään lyhyesti kuvata määräysvallan täyttymisen edellytyksiä koskevaa oikeuskäytäntöä, mikäli lainsäätäjän tarkoitus on tarkentaa määräysvaltaedellytyksiä voimassa olevasta laista ja hallituksen esityksestä 108/2016 tarkentavasti. Mielestämme olennaista on kuitenkin varmistaa myös, että määräysvallan käsitettä ei kansallisesti määritellä tavalla, joka ei vastaa EU-oikeuden asettamia vaatimuksia.

Omistusosuusrajan ja määräysvallan käsitteen suhteen osalta on myös huomioitava, että määräysvallan käsite voi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan määräytyä hyvinkin moninaisten seikkojen kautta,⁴⁷ mikä kyseenalaistaa 10 %:n omistusosuusvaatimuksen asianmukaisuuden. Tätä voidaan havainnollistaa esimerkiksi asiassa *Carbotermo* esiin tuotujen seikkojen kautta, sillä kyseisessä tapauksessa nimenomaan muut seikat kuin osakepääoman täysi omistus ratkaisivat sen, että kilpailuttamista ei voitu pitää tarpeettomana.⁴⁸ Tuomiossa todettiin sanatarkasti seuraavaa: ”Se, että hankintaviranomainen omistaa joko yksin tai yhdessä muiden viranomaisten kanssa kokonaan sen yhtiön osakepääoman, jonka kanssa hankintasopimus tehdään, voi olla osoitus – ei kuitenkaan ratkaiseva – siitä, että kyseisellä hankintaviranomaisella on tähän yhtiöön edellä mainitussa asiassa Teckal annetun tuomion 50 kohdassa tarkoitettulla tavalla vastaava määräysvalta kuin sillä on omiin yksikköihinsä.”⁴⁹ Edellä siteerattu asiassa *Carbotermo* annetun tuomion määräysvaltaa koskevaa sisältöä⁵⁰ on täsmennetty asiassa *Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo)* annetun tuomion 57 kohdassa. Kun sanamuoto oli asiassa *Carbotermo* annetussa tuomiossa ”– ei kuitenkaan ratkaiseva –”, asiassa *Asemfo* annetussa tuomiossa lukee tässä kohdassa ”lähtökohtaisesti”. Siten ilmaisu ”– voi olla osoitus – ei kuitenkaan ratkaiseva – siitä, että –” on *nyttemmin* ”– voi lähtökohtaisesti olla osoitus siitä, että –”. Vuonna 2005 asiassa *Coname* annetussa tuomiossa päätelmä oli päinvastainen, sillä 0,97 prosentin osuutta osakepääomasta pidettiin riittämättömänä määräysvallan syntymiselle.⁵¹ Asiassa *Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo)* annetussa tuomiossa tehtiin kui-

⁴⁷ Ks. analogisesti asia C-458/03, *Parking Brixen* (ECLI:EU:C:2005:605) kohta 65; asia C-328/19 *Porin kaupunki* (ECLI:EU:C:2020:483) kohta 12; asia C-340/04, *Carbotermo ja Consorzio Alisei* (ECLI:EU:C:2006:308) kohta 36; yhdistetyt asiat C-182/11 ja C-183/11, *Econord* (ECLI:EU:C:2012:758) kohta 27; asia C-15/13, *Datenlotsen Informationssysteme* (ECLI:EU:C:2014:303) kohta 26; ja Julkisasiames *Sanchez-Bordonan* ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-155/19 ja C-156/19, *FIGC* (ECLI:EU:C:2020:775) kohta 103.

⁴⁸ EK:n lausunnossa todettiin, että EK pitää terveenä kehityksenä sitä, että kansallinen hankintakäytäntö korjataan vastaamaan hankintadirektiivissä asetettua velvollisuutta todelliseen määräysvaltaan. Tämä vastaa osakeyhtiölain lähtökohtaa, jossa vähemmistöosakkaiden oikeudet laukeavat vasta 10 %:n omistus osuudella. Tämä osakeyhtiölain mukainen lähestymistapa ei kuitenkaan ole edellä sanotun perusteella lainkaan ongelmaton.

⁴⁹ Ks. asia C-340/04, *Carbotermo ja Consorzio Alisei* (ECLI:EU:C:2006:308) kohta 37. Huomaa myös, että oikeuskäytännöstä ilmenee, että toteamus, jonka mukaan yksityinen pääoma ei ole mukana tai sitä ei hyväksytä, ei missään tapauksessa vielä riittävästi vastaa Teckal-edellytystä ”vastaava määräysvalta kuin sillä on omiin yksikköihinsä”. Myös kansallisen tuomioistuin joutuisi tulkitsemaan asiaa koskevia kysymyksiä on tätä taustaa vasten. (Ks. Julkisasiames *Trstenjak*in ratkaisuehdotus asiassa C-324/07, *Coditel Brabant SPRL* (ECLI:EU:C:2008:317) kohta 55).

⁵⁰ Ks. asia C-340/04, *Carbotermo ja Consorzio Alisei* (ECLI:EU:C:2006:308) kohta 37.

⁵¹ Ks. asia C-231/03, *Coname* (ECLI:EU:C:2005:487) kohdat 23 ja 24.

tenkin selväksi, että yhden yksittäisen julkisyhteisön osuus julkisyhteisöjen yhteenliittymästä ei (enää) ole määräysvallan mittausperusteena. Yhteisöjen tuomioistuimien selvensi nimenomaisesti, että niinkin pieni osuus kuin esimerkiksi 0,25 prosenttia tällaisen yhteenliittymän pääomasta (1 prosentti pääomasta oli neljällä itsehallintoalueella, joilla kullakin oli yksi osake) ei ole esteenä sille, että kaikkien siihen osallistuvien alueellisten yhteisöjen osalta voidaan olettaa, että kyseessä on tehtävien hoitaminen sidosyksikön kautta.⁵² Edellä sanotun perusteella voidaan todeta, että määräysvallan mittaaminen kategorisesti pelkästään tietyn prosentuaalisen omistuosuuden kautta ei saa tukea unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

8. Kilpailuoikeudellisia huomiota määräysvallan käsitteestä

Kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta on syytä huomioida, että sekä yrityksen (julkinen/yksityinen) että määräysvaltaa käyttävän *hankintaviranomaisen* käsitteet ovat hyvin laajoja. Vakiintuneen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sekä unionin oikeuden yhdenmukainen soveltaminen että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen sisältönsä ja soveltamisalansa määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhdenmukaisesti ottaen samalla huomioon asiayhteys, jossa sitä käytetään, ja sen lainsäädännön tavoitteet, johon se kuuluu.⁵³ Hankintaviranomaisen käsitettä arvioidaan unionin oikeudessa itsenäisenä käsitteenä ”funktionaalisen tulkinnan” kautta, joka jättää oikeudellisen järjestelmänsä taka-alalle.⁵⁴ Määräysvallan rajaaminen esitetyllä kategorisella omistusta koskevalla lisäedellytyksellä vaikuttaisi välillisesti ja supistavasti hankintaviranomaisen käsitteeseen sekä hankintaviranomaisen mahdollisuuksiin hyödyntää itsehallintoon perustuen joko julkisen tai yksityisen sektorin yrityksiä palvelutuotannossa.

Vaikka in house -hankinnat jäävät suureksi osaksi valtiontukia ja julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön ulkopuolelle,⁵⁵ kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta ongelmaksi muodostuu myös kuluttajien aseman mahdollinen heikkeneminen, sillä muutos voi johtaa erilaisten lakisääteisten palvelujen, kuten jätehuollon, hintojen nousuun. EU-kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta kuluttajien etujen sivuuttaminen on vahva indikaatio siitä, että suunniteltu sidosyksikkömuutos ei ole kategorisesti sovellettuna oikeasuhtainen keino asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Edellä kuvatut seikat osoittavat, että omistusosuusrajan määrittely on EU-oikeudellisesti ongelmallinen keino, joka voi muodostua sekä syrjiväksi että epäsuhtaiseksi. On siis erityisen olennaista huomioida, että kyseinen 10 %:n omistusosuutta koskeva lisäedellytys vaikuttaakin kansallisella tasolla siihen, kuinka määräysvallan käsitettä tosiasiallisesti tulkitaan. Tämän tulkinnan tulisi olla yhteensopiva EU-oikeuden kanssa. Kyse on siitä, onko ehdotettu muutos perusteltavissa esim. sen vuoksi, että

⁵² Ks. asia C-295/05, Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) (ECLI:EU:C:2007:227) kohdat 58-60.

⁵³ Ks. asia 256/21, Gemeinde Bodman-Ludwigshafen (ECLI: EU:C:2022:786) kohta 32 oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁵⁴ Ks. Julkisasiames Sanchez-Bordonan ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-155/19 ja 156/19, FIGC (ECLI:EU:C:2020:775) kohdat 32 ja 33 oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁵⁵ Ks. Julkisasiames Trstenjakin ratkaisuehdotus asiassa C-340/04, Carbotermo ja Consorzio Alisei (ECLI:EU:C:2006:317) kohta 86.

muutoin määräysvalta voisi jäädä epävarmalle pohjalle.⁵⁶ Tähän kysymykseen vastaamisessa on huomioitava sekä kansallinen että EU-tasoinen oikeustila. Määräysvallan käsitettä tarkasteltaessa on keskeistä huomata, että asianomaisen yksikön oman päätöksentekovallan olemassaolo tai puuttuminen viranomaisiin nähden on keskeistä omistussosuuden sijaan. Näin ollen määräysvallan kannalta keskeistä on toimintaperiaatteiden liiketoiminnallisuuden määrä ja itsenäisyyden määrä. Lähtökohtaisesti mitä selvempi on läheinen yhteys hankintaviranomaiseen tai käyttöoikeuden luovuttajaan, ja mitä rajoitetumpia ovat valitun tarjoajan tai käyttöoikeuden saajan mahdollisuudet toimia markkinoilla kaupallisesti kolmansien osapuolten hyväksi, sitä helpompaa on perustella olettaa, jonka mukaan kyseessä on in house -järjestely.⁵⁷

9. Määräysvalta ja oikeusvarmuuden periaate

Asiaa koskeissa lausunnoissa on tuotu esille, että esim. jätetoimialalla kuntien sidosyksiköiden muuttuminen täysin markkinoilla toimiviksi yhtiöiksi pelkästään hankintalakia muuttamalla saattaisi johtaa ennakoimattomaan lopputulokseen ja hyvin epävarmaan oikeustilaan. Tähän mennessä ei ole vielä saavutettu oikeusvarmuutta senkaltaisten edellytysten tarkan rajaamisen osalta kuin ”toimintaperiaatteiden liiketoiminnallisuuden määrä” ja ”itsenäisyyden määrä”,⁵⁸ eli ei ole selvää, mistä alkaen yleisen edun mukaisten tehtävien hoitamiseen tulee soveltaa julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä, sillä kunnilla on itsehallinnon puitteissa mahdollisuus valita sopivin palveluntuottaja yleisen edun mukaisesti tehtäviinsä, eikä niiden olisi pakko turvautua ulkopuolisiin tahoihin, jotka eivät kuulu niiden omiin yksikköihin.⁵⁹ Kuten valtiovarainministeriö on tuonut esille, lakiin kirjattavaa yleistasoista poikkeusta sidosyksiköiden omistussosuusvaatimuksesta esimerkiksi yleisen edun

⁵⁶ Ibid. ks. analogisesti kohta 73 oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁵⁷ Ks. Julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus asiassa C-324/07, Coditel Brabant SPRL (ECLI:EU:C:2008:317) kohdat 58 oikeuskäytäntö ja kirjallisuusviittauksineen. Samassa ratkaisuehdotuksessa tuodaan esille, että yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Parking Brixen antamassaan tuomiossa, että Stadtwerke Brixen AG oli toimintaperiaatteiltaan pikemminkin liiketoiminnallinen, minkä vuoksi kunnan määräysvalta jäi epävarmalle pohjalle, ja esitti tälle kaiken kaikkiaan viisi perustelua, joihin kuuluivat yhtiön lyhyellä tähtäimellä tapahtuva osakepääoman pakollinen avaaminen muiden omistukselle ja yhtiön alueellisen toiminta-alan laajentuminen kaikkialle Italiaan ja ulkomaille. Asiassa Carbotermo annetussa tuomiossa oli oleellista se, että asianomaisen italialaisen kunnan Busto Arsizion mahdollinen vaikuttaminen erilaisia yleishyödyllisiä palveluja suorittavan yrityksen AGESP SpA:n päätöksiin tapahtui niiden välissä olleen holdingyhtiön välityksellä. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tästä, että tällaisen välittäjän mukanaolo voi kyseessä olevan tapauksen olosuhteista riippuen heikentää määräysvaltaa, joka hankintaviranomaisella mahdollisesti on osakeyhtiöön pelkästään sen perusteella, että se omistaa osan yhtiön osakepääomasta. Moni seikka puoltaa kuitenkin sitä, että tilanteet, jotka olivat asiassa Parking Brixen ja asiassa Carbotermo annettujen tuomioiden taustalla, olivat yksittäistapauksia, joissa yhteisöjen tuomioistuin katsoi rajan ylitetyn, ja että yleisen edun mukaisten tehtävien ulkoistamista yksikölle, joka on pelkästään julkisoikeudellisten yhteisöjen yhteistoiminnallinen yksikkö, jossa yksityinen pääoma ei ole millään tavoin mukana, ei voida katsoa kylläkään automaattisesti mutta kuitenkin lähtökohtaisesti vapautetun kilpailuttamisesta. Kun kyseessä on pelkästään kuntienvälinen yhteistoiminta, on yleensä katsottava, että ensimmäinen Teckal-edellytys – ”vastaava määräysvalta kuin omiin yksikköihin” – täyttyy, jolloin normaalitapauksessa ei ole tarpeen tehdä laajempaa selvitystä sisäisistä päätöksentekorakenteista ja määräänemistösuhteista.

⁵⁸ Ks. Julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus asiassa C-324/07, Coditel Brabant SPRL (ECLI:EU:C:2008:317) kohta 76.

⁵⁹ Ks. asia C-26/03, Stadt Halle ja RPL Lochau (ECLI:EU:C:2005:5) kohta 48.

vuoksi ei voidakaan pitää riittävänä, koska se johtaisi vaihtelevaan tulkintakäytännöön ja lukuisiin markkinaoikeusprosesseihin.

Kuten Irgita-tuomiossa todettiin, direktiivin 2014/24 12 artiklan 1 kohtaa, luettuna avoimuusperiaatteen valossa, on kuitenkin tulkittava siten, että edellytykset, jotka jäsenvaltiot asettavat sisäisten liiketoimien tekemiselle, on ilmoitettava julkisia hankintoja koskevan positiivisen oikeuden täsmällisissä ja selkeissä säännöissä, joiden on oltava saatavuudeltaan ja soveltamisen ennakoitavuudeltaan riittäviä kaiken mielivallan vaaran välttämiseksi.⁶⁰ Oikeusvarmuuden toteutumiseen käsitteellisellä tasolla on kiinnitetty huomiota myös esitystä koskevissa lausunnoissa, joissa on tuotu esille mm. perustelujen merkitys ja terminologisten kysymysten selkeys osana oikeusvarmuuden toteutumista.⁶¹ Terminologisesta näkökulmasta on todettavissa, että oikeuskäytännön mukaan oikeusvarmuuden periaate edellyttääkin, että yhteisön oikeussäännöt ovat selkeitä ja että niiden soveltaminen on asianomaisten ennakoitavissa⁶², minkä lisäksi oikeusvarmuuden periaate estää uuden oikeussäännön soveltamisen taannehtivasti eli ennen sen voimaantuloa päättyneeseen tilanteeseen.⁶³ Uuteen lainsäädäntöön on oikeusvarmuuden näkökulmasta säädettävä asianmukaiset siirtymäajat, eli eräänlainen sopeutumis- tai ylimenokausi.⁶⁴ Kuten Kuntaliiton ja valtiovarainministeriön lausunnoissa on tuotu esille, sidosyksikkösääntelyn muutokset eivät ole selkeitä ja täsmällisiä. Kyseiset säännökset eivät siis vastaa oikeusvarmuuden periaatteen lainsäädännölle asettamia vaatimuksia.

10. Määräysvalta ja oikeasuhtaisuus

Edellä sanotun perusteella pelkkään omistussuutteen perustuva in house -hankintojen sääntely voi olla EU-oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna epäsuhtainen keino, jos asian tarkastelu tuo esille, että suunniteltu 15 §:n muutos johtaa määräysvallan käsitteen tulkintaan tavalla, joka ei vastaa unionin tuomioistuimen autonomisen tulkinnan mukaista lähestymistapaa. Aiemmin esitetyn perusteella on selvää, että määräysvallan käsite ei ole analogisten esimerkkien valossa sidottu EU-oikeudellisesti omistussuutteen määrään, tavalla, joka perustelisi 10 %:n lisäedellytyksen käyttöönottoa suunnitellulla tavalla. Asian kannalta on olennaista huomioida, että oikeuskäytännön mukaan toimen oikeudellinen luonnehdinta julkisia hankintoja koskevaksi sopimuksesi kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, joten toimen

⁶⁰ Ks. asia C-285/18, Irgita (ECLI:EU:C:2019:369) kohdat 50 ja 57, kts. myös kohta 61.

⁶¹ Suomen asianajajien mukaan vähimmäisomistusta koskeva kysymys on puhtaasti poliittinen. Koska in house-sääntelyä koskeva ehdotus ei perustu hankintadirektiiviin tai Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöön ja on sääntelynä kansallisella tasolla uutta, sääntelyn perusteluihin ja sen terminologiaan on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota oikeusvarmuuden takaamiseksi.

⁶² Ks. julkisasiamies Sanchez-Bordonan ratkaisuehdotus asiassa C-567/15, LitSpecMet UAB (ECLI:EU:C:2017:319) kohta 87; asia C-44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria ym. (ECLI:EU:C:1998:4) kohta 34. Direktiivin 2014/24 12 artiklan 1 kohtaa, luettuna avoimuusperiaatteen valossa, on tulkittava siten, että edellytykset, jotka jäsenvaltiot asettavat sisäisten liiketoimien tekemiselle, on ilmoitettava julkisia hankintoja koskevan positiivisen oikeuden täsmällisissä ja selkeissä säännöissä, joiden on oltava saatavuudeltaan ja soveltamisen ennakoitavuudeltaan riittäviä kaiken mielivallan vaaran välttämiseksi.

⁶³ Ks. Julkisasiamies Sanchez-Bordonan ratkaisuehdotus asiassa C-452/23, Fastnet Deutschland (ECLI:EU:C:2024:894) kohta 75.

⁶⁴ Ks. 74/74 CNTA (1975) ECR 533.

mahdollinen luonnehdinta kansallisessa oikeudessa ei ole tältä osin merkityksellinen.⁶⁵

Asiassa on syytä tarkastella, miten sidosyksikkömuutos on toteutettu ja onko sidosyksikkömuutoksella edes potentiaalisesti sellaisia vaikutuksia, joita sille on asetettu. Keinojen tehokkuuteen liittyvä suhteellisuusperiaatteeseen perustuva tarkastelu kohdistuu omistususuusvaatimukseen ”keinona”, jonka tulisi olla oikeasuhtainen suhteessa muutokselle asetettuihin päämääriin: suhteellisuusperiaate siis velvoittaa jäsenvaltiot toteuttamaan tavoitteiden toteuttamiseksi asianmukaiset toimenpiteet, joilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen niiden saavuttamiseksi.⁶⁶ On todettava, että suhteellisuusperiaate edellyttää sellaisen keinon valitsemista, joka mahdollistaa muutoksen päämääränä olevien kustannushyötyjen yms. saamisen mahdollisimman tehokkaasti suhteessa niin taloudellisiin kuin perusoikeudellisiin ym. intresseihin.

Ensiksi on huomioitava, että omistususuutta koskeva edellytys ei ole asiassa annetun lausuntopalautteen tai hankintalain mukaisten päämäärien näkökulmasta paras mahdollinen (välttämätön) keino asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Omistustaparajoituksen tilalle on esitetty myös muita toteutustapoja, esimerkiksi KKV on ehdottanut liikevaihtoon perustuvaa mallia,⁶⁷ joka on kuitenkin ongelmallinen mm. jätehuollon osalta.⁶⁸ Valittu omistususuusedellytystä koskeva lähestymistapa, ei vaikuta edes lähtökohtaisesti sopivimmilta tavalta toteuttaa sidosyksikkösääntelyn muutos. *Muun muassa Valtionvarainministeriön, Kuntaliiton ja Turun yliopiston lausunnossa on tuotu esille, että kategorinen in house hankintasääntelyn muutos on epätarkoituksenmukainen, sillä se johtaa hankintojen pilkkoutumiseen epätarkoituksenmukaisiin kokonaisuuksiin, joiden puitteissa ei ole mahdollisuutta hyödyntää tehokkaasti esim. volyymihyötyjä ja erityisosaamista. Kustannushyötyjen merkitys osana asian tarkastelua on vahvistettu myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.⁶⁹ Toiseksi on jälleen todettava, että esityksessä ei ole vaikutusarviointeja, jotka vahvistaisivat sen, että sidosyksikkösäännöksen kategorinen muutos ylipääntään johtaisi tavoiteltuihin hyötyihin. Sen sijaan, että uudistus tehostaisi markkinoita*

⁶⁵ Ks. asia C-536/07, komissio v. Saksa (ECLI:EU:C:2009:664) kohta 54 oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁶⁶ Ks. asia C-384/17, Link Logistik N&N (ECLI:EU:C:2018:810) kohta 40.

⁶⁷ KKV katsoo, että liikevaihtoon tai muuhun tarkkarajaiseen kriteeriin perustuvaa poikkeusmahdollisuutta tulisi edelleen selvittää, sillä kategorinen 10 % raja todennäköisesti nostaisi julkisen sektorin kustannuksia asutuskeskusten ulkopuolella.

⁶⁸ Ympäristöministeriö katsoo, että jätetoimiala tulisi rajata sidosyksikköiden omistususuusvaatimuksen ulkopuolelle. Jätetoimialan näkökulmasta esimerkiksi liikevaihtorajan käyttäminen poikkeuksista säädettäessä ei olisi toimiva ratkaisu. Liikevaihtorajaan perustuva poikkeus ei toimi lakisääteistä tehtävää hoitavalla jätealalla, jossa jätehuollon palveluita käyttävien asiakkaiden (asukkaiden) määrään ei voi itse vaikuttaa. Mitä enemmän alueella on palveltavia ihmisiä, sitä enemmän kunnalliselle jäteyhtiölle muodostuu suoritteita, joista muodostuu liikevaihtoa. Alueeseen perustuva raja ei myöskään olisi toimiva, sillä nykyiset jäteyhtiöt ovat tyypillisesti rakentuneet yhden ison keskuskunnan ympärille, jolloin sopivan etäisyyden päässä toisistaan sijaitsevat kunnat ovat muodostaneet tarkoituksenmukaisia kokonaisuuksia selvittääkseen merkittävistä investointipaineista.

⁶⁹ Ks. Julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus asiassa C-324/07, Coditel Brabant SPRL (ECLI:EU:C:2008:317) kohta 87 oikeuskäytäntöviittauksineen: ”Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, että kuntien – ja yleisesti alueellisten julkisyhteisöjen – monipuolisten perinteisten ja uusien tehtävien hoitaminen ei ole erityisesti niukkojen budjettivarojen aikoina aina helppoa, varsinkaan pienimmille kunnille. Lisäksi useat tehtävät, erityisesti ympäristön ja liikenteen aloilla, eivät ole vain kunnallisesti rajattuja. Kuntienvälinen yhteistoiminta ilman yksityisen pääoman mukaantuloa on synergiavaikutustensa vuoksi sitä vastoin useissa jäsenvaltioissa laajalti käytetty tapa julkisten tehtävien tehokkaaksi ja edulliseksi hoitamiseksi.”

on todennäköistä, että se aiheuttaa uudelleen organisoinnista johtuvia kustannuksia,⁷⁰ lisää kuntien hallinnollista taakkaa⁷¹ ja voi johtaa lakisääteisten palvelujen asianmukaisen hoitamisen vaarantumiseen.⁷²

Kategorisen lisäedellytyksen ongelmana on siis, että se koskee myös sellaisia erityisiä lakisääteisiä tehtäviä hoitavia sidosyksiköitä, jotka toimivat täysin ei-kilpailuilla markkinoilla, esimerkiksi jätehuollossa.⁷³ Muutoksella ei tulisi vaarantaa erityisiä yleisen edun mukaisia tehtäviä hoitavien toimijoiden roolia siten, että niiden tehtävien suorittaminen muodostuu käytännössä mahdottomaksi ja palveluja ei voida tarjota asianmukaisella tavalla kuluttajille. On myös huomioitava, että esimerkiksi jätelain 43 §:ssä säädettyjen jätehuollon operatiivisten palvelutehtävien siirron edellytyksenä on tulkittu olevan jäteyhtiön sidosyksikköasema ja niiden tehtävien hoitaminen on PL 124 §:n mukainen julkinen hallintotehtävä,⁷⁴ minkä myötä sidosyksikköaseman rajoittaminen vaatii tarkempaa tarkastelua suhteessa perustuslaillisiin kysymyksenasetteluihin. Kategorinen rajoitus ei huomioi, että useilla markkinoilla on omat EU-oikeudelliset erityispiirteensä, eikä huomiotta voida myöskään jättää kansallisia lainsäädännön kehityshankkeita, jotka koskevat mm. edellä mainittuja jätehuollon markkinoita.⁷⁵ Nykyisten kapea-alaisten vaikutusarviointien perusteella kil-

⁷⁰ Ehdotus johtaisi kunnan jätehuoltoviranomaisten toiminnan uudelleenorganisointiin, koska jätelain 23 §:n mukaan jätehuoltoviranomaisen toimialueen oltava sama kuin jäteyhtiön. Muutoksesta aiheutuisi negatiivisia taloudellisia vaikutuksia, sillä monista jäteyhtiöistä muodostuisi uudelleenjärjestelyiden seurauksena hyvin pieniä ja alueellisesti hajanaisia, mikä heikentäisi niiden toiminnan kustannustehokkuutta ja johtaisi erittäin todennäköisesti asukkaiden jätemaksujen nousuun. Lisäksi yhtiöiden omistuksen uudelleenorganisointi lisäisi pysyvästi hallinnollisia kustannuksia, kun lakisääteisiä tehtäviä hoitaisi aikaisempaa useampi yhtiö sekä jätehuoltoviranomainen. KKV on ottanut kantaa mahdollisiin poikkeuksiin hankintalakityöryhmän muistioon jättämässään eriävässä mielipiteessä. KKV on eriävässä mielipiteessä sekä sidosyksiköiden omistususuusrajausta koskevassa tutkimuksessaan todennut, että jos esitettyä omistususuusrajaa sovelletaan poikkeuksetta yhtä lailla kaikkiin sidos- ja hankintayksiköihin, on riskinä, että uudistuksella on asutuskeskusten ulkopuolella kustannuksia kasvattava vaikutus.

⁷¹ Kuntayhteistyön ulkopuolelle jäävät yksittäiset kunnat eivät välttämättä saisi lakisääteisiä jätehuoltopalveluita järjestettyä jätelain edellyttämällä tavalla, mikä lisäisi myös riskiä epäasianmukaiselle jätehuollolle. Ehdotus voi johtaa tilanteisiin, joissa jätehuoltopalveluiden saatavuutta tai tasoa ei voida turvata kaikkialla Suomessa. Edellä olevin perustein jätetoimialan rajaaminen 10 %:n vähimmäisomistusta koskevan vaatimuksen ulkopuolelle olisi yleisen edun kannalta välttämätöntä.

⁷² On huomioitava, että esim. jätehuoltopalveluiden saatavuudesta ja laadusta ei ole tehty kattavaa selvitystä, joka osoittaisi, että markkinoiden kilpailulle avaaminen olisi näillä perusteilla tarpeen.

⁷³ Talousvesi- tai jätevesiviemäriverkostoja ei ole mahdollista rakentaa useita rinnakkaisia palvelun kilpailutuksen johdosta. Tältä osin on huomioitava, että on todennäköistä ja toivottavaa, ettei jätteen määrä kasva, joten nykyisen markkinan ollessa toimiva, ei uusille toimijoille ja markkinoiden uudelleen organisoinnille ole lähtökohtaisesti tarvetta.

⁷⁴ Tästä vaatimuksesta ei ole säädetty jätelaissa, mutta asia on tuotu esiin vuonna 2010 säädetyin jätelain perusteluissa (HE 199/2010 vp.). Kunnan yhtiölle siirtämät lakisääteiset jätehuoltotehtävät muodostavat laajan kokonaisuuden, jota on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä (PeVL 58/2010 vp). Jätehuoltopalvelut eivät kuulu julkisen vallan etuoikeuksiin, vaan ne voivat olla direktiivin 2004/18 liitteessä II A olevassa 16 kohdassa tarkoitettuja palveluja, mutta on todettava, ettei käsiteltävän toimen kohteena ole ainoastaan palvelujen suorittaminen, vaan siinä siirretään tosiasiallisesti valtuudet toteuttaa jätehuollosta koostuva julkisen palvelun tehtävä.

⁷⁵ Siirtovesi- ja viemäriinjat ovat mittavia ja pitkäaikaisia infrainvestointeja ja etenkin pienillä kunnilla merkittäviä omaisuuseriä. Seudullista yhteistyötä on edistetty vesihuoltolain (119/2001) mukaisilla alueellisilla yleissuunnitelmissa sekä valtion tuella, kuten on kuvattu esimerkiksi Valtakunnallisessa viemärointiohjelmassa (2012). Suo-

pailun avaaminen tällaisilla yleiseen etuun liittyvillä markkinoilla ei vaikuta oikeasuhteiselta keinolta suhteessa *suoritettavien palvelujen laadun, saatavuuden tai jatkuvuuden takaamiseen*.

Esitetyn muutoksen tekninen toteutus perustuu edellä kuvatulla tavalla omistussuusrajoitukseen, jonka osalta KKV on huomauttanut, että kyseinen ”sidosyksikköjen omistussuusrajaus ei välttämättä kaikissa tapauksissa vaikuttaisi kustannuksia laskevasti, koska omistussuusrajaus voi sulkea pois myös sellaisia sidosyksikköjen käyttötapoja ja -tapauksia, joilla voidaan saavuttaa kustannussäästöjä.” Näin ollen ”omistajussuusrajoituksen vaikutukset riippuvat suuresti siitä, millä tavoin rajoite vaikuttaa omistajien ja sidosyksiköiden käyttäytymiseen. Vaikutukset riippuvat oleellisesti siitä, kuinka sidosyksikköjen omistajat ja sidosyksiköt reagoivat omistussuusrajoitteeseen. Myös esimerkiksi paikalliset markkinaolosuhteet vaikuttavat siihen, millaiset vaikutukset rajoitteella olisi.”⁷⁶ Koska vaikutukset voivat olla erilaisia eri tapauksissa, tulisi omistajussuusrajoituksen soveltamiseen säätää poikkeuksia niitä tapauksia varten, joissa esitettyä rajaa suuremmasta omistajapohjasta (omistajien määrästä) on selviä kustannushyötyjä.” Edellä sanotun perusteella, omistussuusrajoitus ei vaikuta oikeasuhteiselta keinolta, jolla voidaan saavuttaa asetetut tavoitteet tehokkaammin kuin toisenlaisin teknisin keinoin.

11. Huomioita omaisuuden suojusta

On huomioitava, että hankintayksikköjen ja toimittajien välisiin sopimuksiin sovelletaan sopimusehtoja ja sopimusoikeuden yleisiä oppeja, kun hankintalaki on luonteeltaan menettelytapalaki. Kuten Suomen Asianajajat on tuonut esille, siirtymäsäännösten eli 174 §:n ja erityisesti 4 momentin suhdetta sopimusoikeuden yleisiin periaatteisiin ja esimerkiksi määräaikaisiin sopimuksiin tulisi tarkemmin arvioida tulkintaongelmien välttämiseksi.⁷⁷

Kuten mm. Kuntaliiton ja Hyvilin lausunnoissa tuodaan esille, voimassa oleviin sopimuksiin puuttuminen vaarantaa perustuslain turvaaman omaisuudensuojan. Omaisuudensuoja on jo varhain tulkittu EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä yleiseksi oikeusperiaatteeksi.⁷⁸

messä on useita seudullisia jätevedenpuhdistamoita, joissa omistajuus jakautuu siten, että kapasiteettitarpeeseen perustuva yksittäisen kunnan osuus voi olla alle 10 %. Parhailaan ollaan säätämässä vesihuollon ja vesihuolto-omaisuuden myyntikiellosta eduskunnan päätöksen mukaisesti (KAA 2/2020 vp).

⁷⁶ KKV on tuonut esiin mahdollisia vaikutuksia omassa tutkimuksessaan. KKV on omassa tutkimuksessaan tunnistanut kolme potentiaalista skenaarioita mahdollisille vaikutuksille.

⁷⁷ KKV on ottanut kantaa siirtymäaikoihin hankintalakitöryhmän muistioon jättämässään eriävässä mielipiteessä. KKV katsoo, että riittävä siirtymäaika on kriittinen, jotta erityisesti omistussuusrajaa koskevan sääntelyn mahdollisia kielteisiä kustannusvaikutuksia voitaisiin lieventää. Lyhyen siirtymäajan seurauksena olisi todennäköisesti tilanne, jossa omistajaorganisaatiot joutuvat toteuttamaan palvelut sellaisin keinoin, jotka ovat lyhyellä aikavälillä mahdollisia. Tämä voi tarkoittaa palvelun tuottamista itse tai pienemmissä sidosyksiköissä kilpailuttamisen sijaan, mikä voi johtaa tehottomuuksiin. Lyhyen siirtymäajan puitteissa ei välttämättä ehditä kilpailuttamaan palveluita, jotka ovat välttämättömiä lakisääteisten tehtävien toteuttamiseksi. Omistussuusrajoituksen arvioidut hyödyt perustuvat siihen, että hankintayksiköiden aiemmin sidosyksiköiltään hankkimat palvelut korvautuisivat kustannustehokkaammalla markkinaehtoisella tuotannolla. Tämä toteutuu vain, jos sekä hankintayksiköille että markkinoille annetaan riittävästi aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen.

⁷⁸ Ks. 44/79 Hauer (1979) ECR 3727 ja 265/87 Schröder (1989) ECR 2237, kohta 15.

Työryhmämietinnön sisältämä velvoite irtisanoa hankintayksikön ja sidosyksikön väliset sopimukset siirtymäajan puitteissa on ongelmallinen myös perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuuden suojan näkökulmasta. Mahdollisesti jo paljon ennen tämän muutosesityksen valmistelua tehtyjen sopimusten pysyvyyteen puuttuminen on kyseenalaista valmistellussa uudistuksessa.⁷⁹ Sopimusvapauden rajoittaminen suunnitellulla tavalla kategorisesti vaikuttaa keinona epäsuhtaiselta huomioiden tahdonautonomian merkitys ja kustannuksiin liittyvät tavoitteet.

12. Yhteenveto EU-oikeudellisesta analyysistä

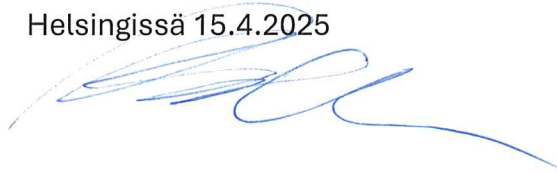
- a) Kategorisen omistususuuspohjaisen sidosyksikköhankintoja koskevan lisäedellytyksen lisääminen hankintalakiin ei ole EU-oikeudellisesti ongelmatonta. On keskeistä huomioida, että omistususuutta koskeva lisäys liittyy EU:n sisämarkkina- ja kilpailuoikeudessa autonomisesti määriteltuihin käsitteisiin, joiden tulkinnan yhdenmukaisuutta ei tule vaarantaa. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa on täsmennetty hankintaviranomaisen käsitteeseen liittyvää määräysvallan käsitettä ja sen liityntää omistuksen määrään, ei tue puhtaasti omistususuuteen liittyvää tulkintatapaa vaan olosuhteet huomioivaa kokonaistaloudellista lähestymistapaa. 10 %:n kategorinen omistususuutta koskeva lisäedellytys muuttaa sidosyksikön käsitettä määräysvallan kautta tavalla, jota voidaan pitää EU-oikeudellisesti ongelmallisena. On huomiotava, että vaikka lisäedellytykset itsessään ovat lähtökohtaisesti sallittuja, niiden asettamisessa tulee noudattaa yleisten oikeusperiaatteiden asettamia vaatimuksia huomioiden EU-oikeuden etusijaperiaate.
- b) Esitetyn omistususuutta koskevan lisäedellytyksen käyttöönotto on ongelmallista, kun huomioidaan EU-oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden asettamat vaatimukset. Esitetty sidosyksikkösääntelyn muutos vaikuttaa vertikaaliseen yhteistyöhön tavalla, jonka arvioinnin yhteydessä korostuvat mm. syrjinnän- suhteellisuuden ja oikeusvarmuuden periaatteet. Sidosyksikkösääntelyn muutos on ongelmallinen edellä mainittujen periaatteiden asettamien vaatimusten näkökulmasta, ja sitä tulisi arvioida tarkemmin myös perustuslaillisesta näkökulmasta huomioiden mm. ympäristöä koskevat kysymyksenasettelut, sopimusvapauden merkitys ja omistusoikeuden asema. Sidosyksikkösääntelyyn esitetty

⁷⁹ Kun ilmenee esimerkiksi, että hankintaviranomaisen omien yksikköjen kanssa tehtyä käyttöoikeussopimusta on tarpeen muuttaa merkittävästi ja sopimus säilyy näillä yksiköillä, säilyvät lähtökohtaisesti samat perusteet, joiden nojalla in house -hankinta alun perin tehtiin. In house -vaihtoehdossa – olipa kyse käyttöoikeussopimuksen alkuperäisestä sopimuksentekomenettelystä tai sen myöhemmistä merkittävistä muutoksista – hankintaviranomaiseen sovelletaan luonnollisesti tämäntyyppisiä sopimuksentekomenettelyjä koskevia edellytyksiä ja rajoja. (Ks. Julkisasiames Sanchez-Bordonan ratkaisuehdotus asiassa C-452/23, Fastnet Deutschland (ECLI:EU:C:2024:894) kohdat 46 ja 47). Sidosyksikön ja hankintayksikön välisten sopimusten irtisanominen ei ole ainoa sopimustyyppi, jota siirtymäsäännös koskettaa. Sidosyksiköt ovat hankintayksiköitä ja kilpailuttaneet toimintaansa varten merkittäviä sopimuksia markkinatoimijoiden kanssa. Sidosyksikön omistajapohjan ja siten palveluvolyymien pienentyessä myös sidosyksikön ja yksityisten toimijoiden välisiä sopimuksia joudutaan muuttamaan ja irtisanomaan. Mietintö ei ota kantaa näistä muutoksista ja irtisanomisista seuraavien kustannusten ja sanktioiden korvaamiseen.

kategorisen lisäedellytyksen tehokkuus suhteessa asetettuihin päämääriin on kyseenalainen EU-oikeudellisesta näkökulmasta.

- c) Omistusosuutta koskevan lisäedellytyksen yhteensopivuutta erityislainsäädäntöön liittyvien yleisten edun mukaisten intressien kanssa on mahdotonta arvioida asianmukaisesti, sillä vaikutusarvioinnissa on puutteita. Kategorinen omistusosuutta koskeva lisäedellytys johtaa joidenkin keskeisten palvelujen markkinoilla kustannussäästöjen sijasta lisäkustannuksiin, joiden syntyminen voi näkyä kuluttajille palvelujen hintojen, laadun tai saatavuuden kautta. Vaikka esityksen mukaiset päämäärät olisivat itsessään rationaalisia, niiden saavuttamisen keinoja tulisi tarkastella yksityiskohtaisemmin yleisen edun näkökulmasta huomioiden erityislainsäädäntöön liittyvät päämäärät ja käynnissä olevat lainsäädännön uudistushankkeet, joilla edistetään kestävän markkinaympäristön toimintaedellytyksiä.

Helsingissä 15.4.2025



Kukka Kuusela



Juha Raitio