

14.6.2022

1	Asia.....	2
2	Osapuolet.....	2
3	Asian ratkaisu	2
4	Asian vireilletulo ja selvittäminen	2
5	Asiaselostus.....	3
5.1	Sääpalveluiden tarjoajat Suomessa	3
5.2	Ilmatieteen laitoksen tehtävät lainsäädännössä	3
5.3	Ilmatieteen laitoksen kaupallisen toiminnan toimintaperiaatteet ja näkemykset toiminnan kilpailuvaikutuksista	4
6	Kilpailuoikeudellinen arviointi	7
6.1	Kilpailulain 4 a luku	7
6.2	Kilpailulain 4 a luvun soveltuminen.....	8
6.2.1	Taloudellinen toiminta.....	8
6.2.2	Kilpailulain 30 b §	11
6.2.2.1	Toiminnan lakisääteisyttä koskeva poikkeus	11
6.2.2.2	Yleistä etua koskeva poikkeus	13
6.2.3	Kilpailuneutraliteetin toteutuminen Ilmatieteen laitoksen toiminnassa	13
6.2.3.1	Kilpailulain 30 d §:n vaatimus kirjanpidon eriyttämisestä.....	14
6.2.3.2	Ilmatieteen laitoksen toiminnan kannattavuus	15
6.2.3.3	Ilmatieteen laitoksen kaupallisen toiminnan hinnoitteluperiaatteet.....	15
6.2.4	Ilmatieteen laitoksen kilpailullisen toiminnan mahdolliset kilpailuvaikutukset	16
7	Johtopäätökset	17
8	Sovelletut säännökset	18
9	Muutoksenhaku	18
10	Lisätiedot	18

14.6.2022

1 Asia

Ilmatieteen laitoksen toiminta sääpalveluiden markkinoilla

2 Osapuolet

Toimenpidepyynnön tekijä:

Foreca Oy

Muut osapuolet:

Ilmatieteen laitos

3 Asian ratkaisu

Asia ei anna aiheutta enempää toimenpiteisiin ja se poistetaan käsittelystä.

4 Asian vireilletulo ja selvittäminen

1. Foreca Oy (jäljempänä Foreca) pyysi 12.6.2014 päivätyllä toimenpidepyynnöllään Kilpailu- ja kuluttajavirastoa (jäljempänä KKV) selvittämään Ilmatieteen laitoksen toimintaa kaupallisilla sääpalvelumarkkinoilla. Foreca katsoi, että Ilmatieteen laitoksen toiminnan rakenne eli kaupallisen sääpalvelutoiminnan harjoittaminen ilman yhtiöittämistä osana Ilmatieteen laitoksen organisaatiota ja kustannusvastaamaton hinnoittelu väärin ja estävät ja estävät kilpailun edellytyksiä ja kehittymistä kilpailulain (948/2011) 30 a §:ssä tarkoitetulla tavalla. Foreca katsoi, että toimintamuodostaan johtuen Ilmatieteen laitos pystyy tarjoamaan asiakkaille kustannusvastaamattomia hintoja, koska sillä ei ole samanlaista liiketaloudellista riskiä kuin yksityisillä palveluntarjoajilla ja koska sääpalveluiden kustannusten ollessa pääosin kiinteitä Ilmatieteen laitos pystyy kohdistamaan kyseiset kustannukset pääasiassa viranomaisena tarjoamiinsa palveluihin.
2. KKV keskittyi selvityksissään tarkastelemaan asiaa erityisesti yhtiöittämisvaatimuksen kannalta, koska yhtiöittäminen poistaisi konkurssisuojaan ja veroedut ja todennäköisesti myös mahdolliset viranomaisasemasta johtuvat edut sekä johtaisi parempaan läpinäkyvyyteen ja parempiin edellytyksiin hinnoitella yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla tarjotut palvelut markkinaperusteisesti liiketoiminnan siirtyessä laitoksesta yhtiöön. Asiaa selvittäessään KKV vastaanotti kirjallisia selvityksiä Ilmatieteen laitokselta, liikenne- ja viestintäministeriöltä, Ilmatieteen laitoksen asiakkailta ja Forecalta. Lisäksi KKV järjesti tapaamisia ja kävi keskusteluja Ilmatieteen laitoksen, liikenne- ja viestintäministeriön ja Forecan kanssa.
3. Ilmatieteen laitoksesta annettu laki uudistettiin keväällä 2018. Lakiuudistuksen mukaan Ilmatieteen laitos jatkaa toimintaansa laitostuodossa ilman, että yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoitettu toiminta olisi yhtiötettävä. KKV:llä ei näin ollen ollut enää

14.6.2022

toimivaltaa vaatia toiminnan yhtiöittämistä. KKV selvitti lakimuutoksen jälkeen vielä Ilmatieteen laitoksen toiminta- ja hinnoitteluperiaatteita arvioidakseen, onko näiltä osin olemassa viitteitä kilpailuneutraliteettiongelmien olemassaolosta.

5 Asiaselostus

5.1 Sääpalveluiden tarjoajat Suomessa

- Ilmatieteen laitos on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluva palvelu- ja tutkimuslaitos, joka tuottaa havainto- ja tutkimustietoa ilmakehästä ja meristä sekä sää-, meri- ja ilmastopalveluita yleisen turvallisuuden, elinkeinoelämän ja kansalaisten tarpeisiin.¹ Laitoksen KKV:lle toimittaman selvityksen mukaan Ilmatieteen laitoksen kaupallinen eli liiketaloudellinen toiminta tuottaa pääasiassa kotimaassa toimiville yrityksille sää-, meri-, ilmanlaatu- ja asiantuntijapalveluita. Keskeisimpiä asiaksektoreita ovat liikenne, media, teollisuus- ja energia, kauppa, perustuotanto (maa-/metsätalous), kansainväliset asiakkaat, kunnat sekä myös yksittäiset kansalaiset.
- Foreca ja Ilmatieteen laitos arvioivat Suomen kaupallisten sääpalvelumarkkinoiden liikevaihdoksi noin 10 miljoonaa euroa tai vähemmän ja toistensa markkinaosuudet suunnilleen yhtä suuriksi. Foreca kuitenkin myi syksyllä 2019 niin sanotut ammattikäyttäjien eli liikenne-, energia- ja teollisuustoimialojen yrityssääpalvelut Vaisala Oyj:lle. Foreca tarjoaa edelleen sääpalveluita ja -ennusteita kuluttajille, mediataloille ja digitaalisen median kanaviin. Lisäksi Suomen sääpalveluiden markkinoilla on toiminut vuodesta 1997 lähtien Ruotsin ilmatieteenlaitos SMHI sekä pienempiä satunnaisia toimijoita. Näiden ja SMHI:n osuus markkinoista on ollut suhteellisen pieni.

5.2 Ilmatieteen laitoksen tehtävät lainsäädännössä

- Ilmatieteen laitoksen tehtävistä säädetään Ilmatieteen laitoksesta annetun lain (212/2018)² 2 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan Ilmatieteen laitoksen tehtävänä on: 1) tuottaa sääpalveluita ja fysikaalisia meripalveluita maan yleisen turvallisuuden, liikenteen, elinkeinoelämän ja kansalaisten tarpeisiin; 2) hankkia ja ylläpitää luotettavaa tietoa ilmakehän ja merien fysikaalisesta tilasta ja kemiallisesta koostumuksesta, ilmastosta sekä niiden vaikutuksista suomalaisen yhteiskunnan eri osa-alueilla ja kansainvälisesti; sekä 3) tehdä ja edistää ilmatieteellistä tutkimusta, fysikaalista merentutkimusta, polaarialueiden ja avaruuden tutkimusta sekä muuta alaan läheisesti liittyvää tutkimusta. Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä suorittaessaan Ilmatieteen laitos erityisesti: 1) varoittaa vaaraa aiheuttavista säätilan ja meren fysikaalisen tilan muutoksista; 2) vastaa ilmakehässä kulkeutuvia haitallisia aineita koskevista ennusteista ja niihin liittyvistä varoituksista silloin, kun se ei kuulu muun viranomaisen tehtäviin; 3) tuottaa toimialansa palvelut,

¹ Laki Ilmatieteen laitoksesta (212/2018) 1 §

² 1.5.2018 voimaantulleella lailla kumottiin ilmatieteen laitoksesta annettu laki (585/1967). Ilmatieteen laitoksen tehtäviin ei säädetty tämän asian käsittelyn kannalta olennaisia muutoksia.

14.6.2022

erityisesti lentosäätöpalvelut, maanpuolustuksen turvaamiseksi ja puolustusvoimien muun toiminnan varmistamiseksi sekä normaalioloissa että normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa; 4) vastaa sää- ja meritietojen sekä virtaus- ja ajelehtimisennusteiden ylläpitämisestä ja jatkuvasta toimittamisesta pelastustointa ja meripelastustointa varten; 5) tukee muiden viranomaisten toimintaa häiriöitä aiheuttavissa luonnonilmiöissä ja luonnonkatastrofeissa; 6) kehittää ja ylläpitää uusia mittaus- ja mallimenetelmiä sää-, meri-, ilmasto- ja avaruuspalveluiden sekä tieteellisen tutkimuksen käyttöön; 7) tuottaa tilauksesta pääosin alansa viranomaistehtäviin liittyviä asiantuntijapalveluita; sekä 8) osallistuu tehtäviinsä liittyvään kansainväliseen yhteistyöhön, tuottaa havaintoaineistoa kansainväliseen käyttöön sekä edustaa Suomea alansa kansainvälisissä järjestöissä. Pykälän 3 momentin mukaan laitoksen on huolehdittava myös niistä muista toimialansa viranomaistehtävistä, jotka sille erikseen säädetään.

7. Ilmatieteen laitoksen tehtävistä säädetään myös pelastuslaissa (379/2011), meripelastuslaissa (1145/2001), laissa tulvariskien hallinnasta (620/2010) sekä merenkulun ympäristönsuojelulaissa (1672/2009). Muun muassa rankkasateiden ja meriveden nousun ennustaminen ja niistä varoittaminen on Ilmatieteen laitoksen vastuulla.

5.3 Ilmatieteen laitoksen kaupallisen toiminnan toimintaperiaatteet ja näkemykset toiminnan kilpailuvaikutuksista

8. Ilmatieteen laitoksen mukaan sen toiminnalla tai etenkin toiminnalla virastomuodossa ei ole ollut tosiasiallisia negatiivisia vaikutuksia terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille. Laitos katsoi toiminnallaan edistävänä kilpailua ja markkinoiden toimintaedellytysten kehittymistä. Laitos piti todennäköisenä, että kaupalliselle toimijalle syntyisi monopoliasema elinkeinoelämälle tarjotuissa palveluissa, mikäli Ilmatieteen laitos vetäytyisi markkinoilta. Lisäksi laitoksen mukaan uusien toimijoiden syntymistä on aktiivisesti pyritty edistämään Ilmatieteen laitoksen datan vapauttamisella ja siihen liittyvillä tukitoiminnoilla. Avoin datapolitiikka, joka perustuu EU:n Inspire-direktiiviin, merkitsee Ilmatieteen laitoksen mukaan sitä, että Ilmatieteen laitoksen omistama sää-, ilmasto- ja meridata, keskeiset tutka- ja salamatuotteet sekä kansalliset sääennustemallidat ja lentokenttähavainnot jaetaan maksutta kaikille käyttäjille.
9. Ilmatieteen laitos katsoi, että kilpailuneutraliteetti taataan kaupallisen toiminnan erotettavuuden takaavalla kustannuslaskennalla ja kirjanpidoillisella eriyttämisellä. Laitos viittasi muun muassa siihen, että markkinasuoritteiden kustannusvastaavuuden laskenta ja järjestelyt ovat lakisääteisesti Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuksen kohteita. Lisäksi Valtiokonttori oli vuonna 2012 antamassaan lausunnossa Ilmatieteen laitoksen kustannusvastaavuuslaskelmien rakenteen oikeellisuudesta todennut, että Ilmatieteen laitoksen laskentamalli on menetelmällisesti varsin edistyksellinen ja että käytettävissä olevien tietojen mukaan se tuottaa oikeat tiedot maksullisen toiminnan tuloksesta ja kannattavuudesta.

14.6.2022

10. Ilmatieteen laitoksen mukaan kustannukset voidaan jäljittää sisäisen laskennan kohteiden mukaan. Laitoksessa käytössä olevan toimintolaskennan mukaisesti kustannukset kohdistetaan toimintayksiköille ja toimintoille ja sieltä edelleen valituille projekteille aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Kiinteät kustannukset muodostuvat lähinnä vuokra-, sähkö- ja vesikustannuksista. Esimerkiksi vuokratilakustannus kohdennetaan liiketoimintaan asiakaspalveluyksikön käyttämän pinta-alan suhteessa. Liiketoimintaan liittyvät järjestelmäkustannukset kohdistetaan suoraan liiketoimintaan. Palkkakustannukset eivät ole kiinteitä kustannuksia, vaan ne kohdistetaan Ilmatieteen laitoksen mukaan liiketoimintaan sen mukaisesti kuin työtä on tehty liiketoiminnallisten palvelusuoritteiden tuottamista varten tai palvelua on suoraan tuotettu liiketoiminnan asiakkaille.
11. Foreca toi toimenpidepyynnössään esille esimerkkinä mahdollisesta kustannusvastaamattomasta hinnoittelusta Ilmatieteen laitoksen Kaakkois-Suomen ELY-keskukselle vuoden 2014 tiesääpalvelukokonaisuuden kilpailutuksessa antaman tarjouksen, joka oli yli 60 % alhaisempi kuin Forecan voittamalla 2010 tarjouskierroksella. Foreca katsoi, etteivät Ilmatieteen laitoksen kustannukset olleet voineet laskea vastaavassa suhteessa. Foreca epäili, että Ilmatieteen laitoksen valtiolta saama avustus avoimen datan vapauttamiseen oli mahdollisesti saattanut Ilmatieteen laitoksen tarjouskilpailussa parempaan asemaan, koska laitos pystyy kattamaan osan kustannuksistaan julkisen tuen avulla.
12. Ilmatieteen laitoksen mukaan sen vuosina 2010 ja 2014 tekemät tarjoukset tiesääpalvelukokonaisuudesta oli hinnoiteltu katteellisiksi ja omakustannusarvon ylittäviksi. Laitoksen mukaan tarjousten kustannusperusteet poikkesivat merkittävästi toisistaan, eikä tarjousten hintatasoa siten voi verrata keskenään. Vuoden 2014 tarjouksen kustannusrakennetta ja hintatasoa alensivat vuoteen 2010 verrattuna entistä tehokkaampi ja uudistettu tuotantoprosessi (digitaalisuus, automaattinen tuotantojärjestelmä), manuaalisen työn vähentyminen, synergia muiden miltei vastaavien kaupallisten palveluiden kanssa (esimerkiksi Destian/kunnossapitopalvelujen kanssa voidaan hyödyntää samoja moduuleja ja osaamista), palvelussa tarvittavan datakustannuksen poistuminen datan vapautumisen myötä sekä alempi katetavoite. Palvelun pystyttäminen ja tarjoaminen oli tuotantoprosessin kehittymisen ja synergiaetujen vuoksi helpompaa ja riskit työmääräarvioissa huomattavasti pienemmät kuin vuonna 2010. Ilmatieteen laitos korosti, että avoimeen dataan saatua lisärahoitusta ei kohdennettu kaupallisiin palveluihin, vaan aikaisemmin kaupallisen toiminnan ylijäämällä rahoitettua dataverkoston infrastruktuurin ylläpitoa ja uusimista rahoitetaan nyt kokonaan budjettivaroilla. Vuonna 2013 myönnettyä lisämäärärahaa käytettiin uuden jakelupalvelun ja paikkatietoalustan perustamisesta aiheutuneiden pääoma- ja lisätyökustannusten ja jakeluympäristön sovelluskehityskonsortion jäsenmaksun kattamisen lisäksi kompensoimaan datan maksuttomuudesta aiheutuneita tulonmenetyksiä. Myös muilta mailta saadut Ecomet-tulot³, joita

³ ECOMET on Länsi-Euroopan ilmatieteen laitosten välinen yhteenliittymä, jonka päätarkoitus on säilyttää meteorologisen datan ja informaation vapaa kulku kansallisten ilmatieteen laitosten välillä ja taata datan saatavuus sekä yksityiselle sektorille että kansallisille ilmatieteen laitoksille.

14.6.2022

on kohdennettu havaintoverkoston ylläpitoon ja uusimiseen, vähenivät maksuttomaan dataan siirtymisen myötä.

13. Ilmatieteen laitoksen mukaan sen hinnoitteluohjeistus ja seuranta lähtevät siitä, ettei kannattamatonta liiketoimintaa voi pitkäaikaisesti harjoittaa. Hinnoitteluohjeen mukaan omakustannusarvon alittavia tarjouksia ei lähtökohtaisesti tehdä eikä niitä Ilmatieteen laitoksen vuosilta 2006–2014 antaman selvityksen mukaan myöskään ollut tehty. Ilmatieteen laitoksen sisäisen hinnoitteluohjeen mukaan liiketaloudellisissa suoritteissa omakustannusarvon ylittävää tai alittavaa hinnoittelua toteutetaan markkinatilanteen mukaan. Perusteltuna syynä omakustannusarvon alittavaan hinnoitteluun voidaan ohjeen mukaan pitää esimerkiksi tutkimusyhteistyötä, prototyypipilonteista tuotekehitystä, asiakassuhteen alkuvaihetta, markkinaosuuksien hankkimista, painavaa yhteiskunnallista tarvetta ja erilaisia markkinointikampanjoita. Alennetunkin hinnan tulee kuitenkin kattaa vähintään suoritteen tuottamisesta aiheutuvat erilliskustannukset ja ohjeen mukaan liiketoiminnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota kilpailulainsäädännön määräysten täyttämiseen. Tuottavan toimintayksikön tulee hinnoitella suoritteet niin, että laitos saavuttaa sille asetetut liiketaloudellisten suoritteiden kannattavuus- ja ylijäämätavoitteet.
14. Ilmatieteen laitoksen kaupallisen toiminnan kokonaiskannattavuutta mitataan toiminnan ylijäämällä ja kumulatiivista ylijäämää kertyi vuosina 2006—2013 lähes 3,9 miljoonaa euroa ja vuosina 2014—2019 lähes 4,8 miljoonaa euroa. Vuonna 2020 Ilmatieteen laitoksen liiketaloudellisen toiminnan tulos oli lähes 1,3 miljoonaa euroa eli 19 % ja vuonna 2021 noin 0,8 miljoonaa euroa eli 13 %. Ilmatieteen laitos katsoi myös Forecan kannattavuuden erittäin positiivisen kehityksen tukevan näkemystä toimintansa kilpailuneutraaliudesta.
15. Kilpailulain 30 d §:n tultua voimaan Ilmatieteen laitos on tilinpäätöksissään 2020 ja 2021 esittänyt kilpailullisen toiminnan tuloslaskelmat. Ilmatieteen laitoksen 2020 tilinpäätöksen mukaan laitoksen kilpailullisen toiminnan tuotot olivat noin 1,9 miljoonaa euroa ja tulos lähes 0,9 miljoonaa euroa. Vuoden 2021 tilinpäätöksen mukaan laitoksen kilpailullisen toiminnan tuotot olivat lähes 2,0 miljoonaa euroa ja tulos noin 0,5 miljoonaa euroa. Kilpailullisen toiminnan kuvauksen mukaan Ilmatieteen laitoksen maksullisten palveluiden jaottelussa on eritelty maksullisen toiminnan tulot markkinaehtoisin ja ei-markkinaehtoisin palveluihin. Kuvauksen mukaan yleisesti markkinaehtoisesti hinnoiteltuja palveluita ovat sellaiset palvelut, joita voidaan ajatella yksityisten elinkeinoharjoittajien pystyvän tuottamaan, eli palveluille on olemassa markkina. Ei-markkinaehtoisilta osin palvelut ovat sellaisia, jotka ovat Ilmatieteen laitokselle erityisesti asetettu lailla, asetuksella tai nimeämisellä sekä näiden toimintojen välittömät liitännäispalvelut, tai joiden tuottamisen rajoittaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen. Maksullisten palveluiden jaottelussa on käytetty neljää pääluokkaa; A. Ilmailuun liittyvät palvelut, B. Ilmatieteen laitoksen yksinomaisiin lakisäateisiin tehtäviin perustuva liitännäistoiminta, C. Tutkimuksen palveluihin liittyvä liitännäistoiminta ja

14.6.2022

D. Markkinaehtoiset palvelut (tuloslaskelman piirissä olevat palvelut ja suoritteet).

6 Kilpailuoikeudellinen arviointi

6.1 Kilpailulain 4 a luku

16. Kilpailuneutraaliteetista säädetään kilpailulain 4 a luvussa. Luvun säännösten tavoitteena on turvata tasapuoliset kilpailun edellytykset eli kilpailun neutraalisuus julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kilpailulain 4 a luvun 30 a §:n mukaan:

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan kunnan, kuntayhtymän, 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 säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa.

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.

17. 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.
18. Kilpailulain 30 c §:n mukaan jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee kieltää kuntaa, kuntayhtymää 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.
19. Kilpailulain 30 d §:n mukaan jos 30 a §:ssä tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa

14.6.2022

kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, tästä toiminnasta on pidettävä erillistä kirjanpitoa siten, että siinä on:

1) johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot; sekä

2) lisätietona selkeä kuvaus 1 kohdassa tarkoitetun kustannuslaskennan periaatteista.

Toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa 1 momentissa tarkoitetun 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.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo 1 ja 2 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista. Jos 1 momentissa tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö laiminlyö 1 tai 2 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamisen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi sakon uhalla velvoittaa kunnan, kuntayhtymän tai valtion toimittamaan erillisen kirjanpidon, tuloslaskelman, tilinpäätöksen sekä kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista määräämässään ajassa. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen sovelletaan 46 §:ää.

Mitä 1–4 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa.

Mitä 1–4 momentissa säädetään, ei sovelleta 30 b §:ssä tarkoitettuun toimintaan.

20. KKV voi kilpailulain 4 a luvun säännösten perusteella puuttua hinnoitteluun, joka ei ole markkinaperusteista. Taloudellista toimintaa harjoittavan yksikön hinnoittelua arvioidaan 30 a §:ä sovellettaessa yhdenmukaisesti riippumatta siitä, onko kyse kuntien vai valtion taloudellisen toiminnan kilpailuneutraliteetin arvioinnista. Markkinaperusteisen hinnoittelun edellytysten täyttymistä arvioidaan samoin perustein riippumatta siitä, tarkastellaanko sitä kilpailulain vai kuntalain säännösten nojalla.⁴

6.2 Kilpailulain 4 a luvun soveltuminen

6.2.1 Taloudellinen toiminta

21. Kilpailulain 4 a luku koskee julkisyhteisöjen taloudellista toimintaa eli hyödyketarjontaa, jota julkisyhteisö harjoittaa markkinaympäristössä.

⁴ HE 40/2013 vp, s. 34

14.6.2022

Kilpailuneutraaliteettivalvonnassa taloudellisen toiminnan käsite on yhdenmukainen EU-oikeuden kanssa. Oikeuskäytännön mukaan ratkaisevaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseksi on se, tarjotaanko tavaroita tai palveluja markkinaympäristössä. Markkinaympäristölle on luonteenomaista hintainformaation hyväksi käyttäminen tuotannossa ja markkinapaikka, jossa kysyntä ja tarjonta voivat kohdata sekä toimijoiden mahdollisuus tehdä valintapäätöksiä hintainformaation pohjalta. Toiminta voi olla taloudellista, vaikka siihen kytkeytyisi yleiseen etuun liittyviä velvoitteita, erityisoikeuksia, yksinoikeuksia tai toimintaa tuettaisiin julkisin varoin. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa.⁵

22. Rajanvedossa taloudellisen toiminnan ja viranomaistoiminnan välillä voidaan tulkintavälineenä käyttää kilpailulain esitöissä mainittua komission tiedonantoa valtioneuvoston päätösten soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (2012/C8/02) ja komission tiedonantoa valtioneuvoston päätöksestä (2016/C262/01)⁶. Yksikön voidaan katsoa toimivan julkisen vallan käyttäjänä, kun kyseessä oleva toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään. Yleisesti ottaen toiminnot, jotka luontaisesti ovat osa viranomaisten erioikeuksia ja joiden suorittamisesta julkinen sektori vastaa, eivät ole taloudellista toimintaa. Esimerkkejä tällaisista toiminnoista ovat armeija, poliisi, ilma- ja meriliikenteen turvallisuus ja valvonta, saastumisen estämisen valvonta, vankilarangaistusten organisointi, julkisten maa-alueiden käyttö ja elvyttäminen sekä tietojen kerääminen julkisiin tarkoituksiin niiden ilmoittamiseen lakisääteisesti velvoitetuilta yrityksiltä.
23. Ilmatieteen laitos katsoi selvityksessään, että Ilmatieteen laitoksen palvelut ovat toiminnallisesti, taloudellisesti sekä julkisen vallan käytön osalta erottamaton kokonaisuus eikä mahdollisesti taloudelliseksi katsottavaa toimintaa ole mahdollista erottaa muusta toiminnasta ja viittasi komission valtioneuvoston tiedonantoon ja Unionin tuomioistuimen Compass–Datenbank GmbH -ennakkoratkaisuun⁷. Ennakkoratkaisussa todetaan, että siltä osin kuin julkinen yksikkö harjoittaa taloudellista toimintaa, joka on erotettavissa sen julkisen vallan käytöstä, kyseinen yksikkö toimii tämän toiminnan osalta yrityksenä, mutta jos mainittu taloudellinen toiminta ei ole erotettavissa sen julkisen vallan käytöstä, kaikki mainitun yksikön harjoittamat toiminnot ovat toimintoja, jotka liittyvät tähän julkisen vallan käyttöön. KKV katsoo, että Ilmatieteen laitoksen kaupallisessa toiminnassa ei kuitenkaan ole kyse edellä mainitussa ratkaisussa arvioidun kaltaisesta toiminnasta. Unionin tuomioistuin totesi ratkaisussaan, että toiminta, jossa laissa yrityksille asetetun ilmoitusvelvoitteen nojalla kerätyt tiedot pidetään saatavilla ja yleisölle annetaan mahdollisuus tutustua niihin kansallisen lainsäädännön perusteella, ei ole taloudellista toimintaa, koska tällaisia tietoja sisältävän tietokannan pitäminen ja sen antaminen yleisön käyttöön ovat kyseisten tietojen keräämiseen erottamattomasti liittyviä toimintoja. Mainittujen tietojen kerääminen tehtäisiin

⁵ HE 40/2013 vp, s. 26, 31 ja 32

⁶ HE 40/2013 vp, s. 31–32

⁷ Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-138/11, Compass–Datenbank GmbH, kohta 38

14.6.2022

laajalti hyödyttömäksi, jos kyseiset tiedot luetteloivaa tietokantaa ei pidettäisi siten, että yleisö voi tutustua niihin.⁸ Ilmatieteen laitos ei ole perustellut, miltä osin ja millä tavoin sen liiketaloudellinen toiminta olisi erottamaton osa julkisen vallan käyttöä tai miltä osin ja millä tavoin viranomaistehtävä muuttuisi laajalti hyödyttömäksi, jos Ilmatieteen laitos luopuisi liiketaloudellisesta toiminnastaan tai sen osasta.

24. Ilmatieteen laitos katsoi selvityksessään lisäksi, että tilauksesta tuotettava alan asiantuntijapalvelu olisi edelleen vähäistä liitännäistoimintaa suhteessa Ilmatieteen laitoksen muuhun toimintaan. Laitos viittasi komission valtioneuvoston päätöksen 207 ja katsoi, että tällainen toiminta jäisi EU-säätelyn mukaan kokonaisuudessaan valtioneuvoston päätösten soveltamisalan ulkopuolelle, vaikka pitäisikin sisällään taloudellista toimintaa. KKV katsoo, että valtioneuvoston päätösten liitännäistoimintapoikkeukseen vetoaminen ei tässä tapauksessa vaikuta KKV:n toimivaltaan selvittää Ilmatieteen laitoksen markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa ja tarvittaessa puuttua siihen. Näin on ensinnäkin siksi, että valtioneuvoston päätöksen kohdassa 207 todetaan, että "jos kyseessä on infrastruktuurin sekakäyttö, mutta kuitenkin niin, että infrastruktuuria käytetään lähes yksinomaan muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, komissio katsoo, että sen rahoitus voi jäädä kokonaisuudessaan valtioneuvoston päätösten soveltamisalan ulkopuolelle, edellyttäen että sen taloudellinen käyttö on pelkästään liitännäistoimintaa eli toimintaa, joka liittyy suoraan infrastruktuurin toimintaan ja on sen kannalta välttämätöntä tai joka liittyy kiinteästi sen pääasialliseen muuhun kuin taloudelliseen käyttöön". Kyseisessä kohdassa tarkoitetaan KKV:n arvion mukaan valtioneuvoston päätösten soveltamista sekakäytössä oleviin infrastruktuureihin ja niiden rahoitukseen. KKV:n käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole kyse Ilmatieteen laitoksen infrastruktuurin rahoittamisesta. Toiseksi julkisasiamies suhtautui asiassa C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, kielteisesti erityisesti tutkimusinfrastruktuureja varten kehitetyn 20 %:n raja-arvon käyttämiseen yleisesti määritettäessä, onko toiminta luonteeltaan taloudellista vai muuta kuin taloudellista.⁹ Unionin tuomioistuin ei ratkaisussaan määritellyt taloudellisen toiminnan määrälle mitään raja-arvoa.¹⁰ Unionin yleinen tuomioistuin puolestaan viittasi asiassa T-747/17, Union des ports de France – UPF, antamassaan ratkaisussa edellä mainittuun unionin tuomioistuimen tuomioon ja katsoi, ettei ole mitään rajaa, jonka alittuessa olisi katsottava, että kaikki yksikön toiminta on muuta kuin taloudellista toimintaa sen vuoksi, että se harjoittaa taloudellista toimintaa vähemmän.¹¹ Edellä todetun perusteella KKV katsoo, että Ilmatieteen laitoksen markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa voidaan arvioida kansallisen kilpailulain perusteella.
25. Sekä Ilmatieteen laitos että yksityiset palveluntarjoajat tarjoavat sääpalveluita markkinaympäristössä korvausta vastaan. Palvelutarjoajien välillä on kilpailua, eikä se, että Ilmatieteen laitos toimii joiltakin osin myös viranomaisena, riitä KKV:n näkemyksen mukaan perusteeksi luokitella

⁸ Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-138/11, Compass-Datenbank GmbH, kohdat 40–41

⁹ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, kohta 57

¹⁰ Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, kohdat 44–63

¹¹ Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa T-747/17, Union des ports de France – UPF, kohta 83

14.6.2022

Ilmatieteen laitoksen liiketaloudellisia toimintoja muuksi kuin taloudelliseksi toiminnaksi. Edellä esitetyn perusteella KKV pitää liiketaloudellisten sääpalveluiden tuottamista lähtökohtaisesti luonteeltaan taloudellisena toimintana.

6.2.2 Kilpailulain 30 b §

26. Kilpailulain 30 b §:ssä säädetään kahdesta poikkeuksesta toimivaltaan puuttua 30 a §:n nojalla julkisen sektorin taloudelliseen toimintaan. Puutumistoimivaltaa ei ole, jos kilpailuneutraliteetin vaje johtuu väistämättä lainsäädännöstä tai jos merkittävän yleisen edun turvaaminen estyisi kilpailun esteeseen tai vääristymään puuttuessa.¹²

27. 30 b § on poikkeussäännös ja siksi sitä tulee tulkita suppeasti.

6.2.2.1 Toiminnan lakisääteisyttä koskeva poikkeus

28. Kilpailulain 30 b §:n ensimmäinen poikkeus soveltuu vain niiden tehtävien osalta, joissa välittömästi lainsäädännöstä seuraa, että toimijalle ei jää vaihtoehtoja eli harkintavaltaa tai liikkumavaraa menettelyn tai toiminnan rakenteen suhteen. Luonteenomaista poikkeukselle on, että lainsäätäjällä on tarkoittanutkin sivuuttaa taloudellisen kilpailun tällaisen liiketoiminnan ohjausmekanismina. Jos toiminnasta säädetään vain yleisellä tasolla, kilpailuneutraliteettia vaarantavaan toimintaan voidaan puuttua siltä osin kuin kilpailua vääristävä tai estävä toiminta ei välttämättä seuraa lainsäädännöstä.¹³

29. Toiminnan lakisääteisyttä koskevan poikkeuksen soveltuminen on arvioitava erikseen Ilmatieteen laitoksen toiminnan rakenteen ja toiminnassa sovellettujen menettelyjen osalta.

Lakisääteisyttä koskevan poikkeuksen soveltuminen Ilmatieteen laitoksen taloudellisen toiminnan rakenteeseen

30. Ilmatieteen laitoksesta annetulla lailla (212/2018) kumottiin ilmatieteen laitoksesta annettu laki (585/1967). Lakiuudistuksen tarkoituksena oli ajanmukaistaa Ilmatieteen laitosta koskevat säännökset ottaen huomioon perustuslain, muun lainsäädännön ja toimintaympäristön kehitys.

31. Ilmatieteen laitoksesta annetun lain esitöissä (HE 6/2018 vp s. 8) laitoksen aseman ja toiminnan rakenteen säilyttämistä ennallaan perusteltiin seuraavasti:

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että Ilmatieteen laitos toteuttaa virastona sille lainsäädännössä säädettyjä tehtäviä. Ilmatieteen laitoksen perimistä maksuista on säädetty erikseen ja ne ovat maksuperustelain mukaisia. Ilmatieteen laitoksen yhtiöittäminen niiden toimintojen ja palveluiden osalta, joista peritään liiketaloudellisin perustein

¹² HE 40/2013 vp, s. 28

¹³ HE 40/2013 vp, s. 35

14.6.2022

muodostuva maksu, ei olisi liiketaloudellisesti eikä viranomaistehtävien järjestämisen kannalta toteuttamiskelpoinen ratkaisu. Kyseiset tehtävät liittyvät kiinteästi Ilmatieteen laitoksen viranomaistehtäviin. Yhtiöittämisvelvollisuus samalla estäisi Ilmatieteen laitosta tuottamasta riippumattontaa ja korkealuokkaista tutkimustietoa yhtä laajalle asiakaskunnalle kuin tällä hetkellä. Tällä olisi moninaisia vaikutuksia muun muassa yleiseen turvallisuuteen, liikenteen ja elinkeinoelämän toimivuuteen, huoltovarmuuteen sekä poikkeusoloihin varautumiseen usealla sektorilla. Yhtiöittämisellä olisi myös vaikutuksia Ilmatieteen laitoksen tuottaman datan ja palveluiden pohjalle syntyvän uuden yritystoiminnan edellytyksiin.

32. Lainsäätäjän tarkoituksena on katsottava olleen se, että Ilmatieteen laitos jatkaa palveluiden tarjoamista samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa virastomuodossa. Näin ollen kilpailulain 30 b §:n ensimmäinen poikkeus soveltuu Ilmatieteen laitoksen toimintaan toiminnan rakenteen osalta, eikä KKV:llä siten ole toimivaltaa puuttua toiminnan rakenteeseen.

Lakisääteisyttä koskevan poikkeuksen soveltuminen Ilmatieteen laitoksen taloudellisessa toiminnassaan soveltamiin menettelyihin

33. Ilmatieteen laitoksesta annetun lain 2 § koostuu kahdesta momentista, joissa määritellään laitoksen tehtävät. Ilmatieteen laitoksella on velvollisuus tuottaa lain 2 §:n 2 momentissa lueteltuja yleiseen turvallisuuteen ja muihin viranomaistehtäviin liittyviä palveluja. Pykälän 1 momentissa laitoksen tehtävistä säädetään yleisellä tasolla. Laitoksen tehtäviksi mainitaan myös sellaisia palveluja, jotka eivät liity yleiseen turvallisuuteen tai muuhun viranomaistehtävään. Laitoksen tehtäviin kuuluu muun muassa tuottaa sääpalveluita ja fyysikaalisia meripalveluita liikenteen, elinkeinoelämän ja kansalaisten tarpeisiin. Sääpalvelujen ja fyysikaalisten meripalvelujen osalta ei ole tehty eroa laitoksen palvelujen tarjoamista koskevan velvollisuuden ja palvelujen tuottamista koskevan oikeuden välillä. Laitoksella on viranomaistoiminnan, kuten yleisen turvallisuuden varmistamisen, lisäksi oikeus tuottaa yleisesti muun muassa sääpalveluita. Ilmatieteen laitoksella ei kuitenkaan voida katsoa olevan velvollisuutta tuottaa mitä tahansa sääpalveluita.
34. Kuten edellä todettiin, 30 b §:n poikkeussäännöstä on tulkittava suppeasti. Kilpailulain 30 b §:n ensimmäisen poikkeuksen piiriin tulee vain se menettely, joka seuraa välittömästi lainsäädännöstä. Ilmatieteen laitosta koskevasta laista ei seuraa, että Ilmatieteen laitoksen tulisi tuottaa mitä tahansa itse määrittämiään sääpalveluita. Toisin sanoen Ilmatieteen laitoksella on liikkumavaraa sen suhteen, mitä sääpalveluita se tuottaa. Ilmatieteen laitoksella on myös liikkumavaraa näiden palveluiden hinnoittelussa. Näin ollen näiden palveluiden tuottamisessa noudatettavat menettelyt eivät seuraa välittömästi lainsäädännöstä 30 b §:n edellyttämällä tavalla.
35. Ilmatieteen laitosta koskevan lainsäädännön uudistuksen esitöissä ei ole käsitelty Ilmatieteen laitoksen kaupallisen toiminnan kilpailuvaikutuksia. Esitöissä ei ole myöskään todettu, ettei kilpailulaki koskisi lainkaan

14.6.2022

Ilmatieteen laitoksen markkinoilla tapahtuvaa toimintaa. Lainsäätäjän tarkoituksena ei siten voida katsoa olleen se, että taloudellinen kilpailu sivuutettaisiin kokonaan niissä palveluissa, joita Ilmatieteen laitos tarjoaa samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa. Vaikka kilpailulain 30 b §:n voidaan katsoa koskevan rakenteen osalta Ilmatieteen laitoksen kaikkea taloudellista toimintaa, tilanne ei ole sama menettelyjen osalta. Kilpailulain 30 b §:n poikkeus voi koskea menettelyjen osalta vain sitä osaa laitoksen tehtävistä, joissa Ilmatieteen laitoksella on tuotamisvelvollisuus. Näin ollen 30 a §:ää voidaan soveltaa muihin palveluihin liittyviin menettelyihin.

6.2.2.2 Yleistä etua koskeva poikkeus

36. Kilpailulain 30 b §:n toisen poikkeuksen tarkoitus on huomioida julkisen sektorin toimintaan mahdollisesti liittyvät yhteiskunnalliset tavoitteet ja punnita niitä suhteessa kilpailun vääristymisestä aiheutuvaan haittaan. Yleinen yhteiskunnallinen intressi ei kuitenkaan voi olla kilpailun tasapuolisuutta oleellisella tavalla vaarantavan menettelyn oikeutuksena, jos yhteiskunnallinen etu voidaan saavuttaa myös muilla tai vähemmän kilpailua vääristävillä keinoilla.
37. Ilmatieteen laitos on katsonut, että sen toiminnassa on kokonaisuudessaan kyse yleiseen etuun liittyvästä toiminnasta. Ilmatieteen laitoksen ja liikenne- ja viestintäministeriön KKV:lle antamissa selvityksissä keskityttiin esittämään perusteluja 30 b §:n toisen poikkeuksen soveltumisesta toiminnan rakenteeseen. Kuten edellä todettiin, lainsäätäjän tahtona on Ilmatieteen laitosta koskevaa lakia uudistettaessa katsottava olleen se, että Ilmatieteen laitos voi tuottaa kaikenlaisia sääpalveluja nykyisellä toimintarakenteella. Koska Ilmatieteen laitoksen yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoittaman taloudellisen toiminnan rakenteen on katsottava kuuluvan kilpailulain 30 b §:n ensimmäisen poikkeuksen piiriin, asiassa ei ole tarpeen arvioida 30 b §:n toisen poikkeuksen soveltumista toiminnan rakenteen osalta. Ilmatieteen laitos ei ole esittänyt, eikä asiassa ole muutoinkaan tullut esille, kilpailulain 30 b §:n toisen poikkeuksen soveltamisen edellytyksiä laitoksen yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa soveltamien menettelyiden osalta.

6.2.3 Kilpailuneutraliteetin toteutuminen Ilmatieteen laitoksen toiminnassa

38. KKV:n kilpailuneutraliteettitarkastelun kohteena on ollut Ilmatieteen laitoksen tarjoama muu kuin viranomaistoiminnan ja lakisäätöisten velvoitteiden piiriin kuuluva sääpalvelutoiminta.
39. KKV kiinnitti tutkinnassaan huomiota erityisesti toiminnan yhtiöittämiseen liittyviin kysymyksiin, koska yhtiöittäminen korjaisi konkurssisuojaan ja veroedut ja todennäköisesti myös mahdolliset viranomaisasemasta johtuvat edut sekä johtaisi liiketoiminnan siirtyessä yhtiöön parempaan läpinäkyvyyteen ja parempiin edellytyksiin hinnoitella yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla tarjotut palvelut markkina-perusteisesti. Keväällä 2018 Ilmatieteen laitoksesta annetun lain oli

14.6.2022

kuitenkin katsottava tarkoittavan, että lainsäätäjän tahto on, että Ilmatieteen laitos jatkaa markkinoilla harjoittamaansa toimintaansa laitospuolella. KKV:llä ei näin ollen Ilmatieteen laitoksesta annetusta laista johtuen ole toimivaltaa vaatia Ilmatieteen laitoksen yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoittaman taloudellisen toiminnan yhtiöittämistä. Näin ollen Ilmatieteen laitoksen toiminnan kilpailuneutraaliteetin kannalta on jatkossa keskeistä eriyttää tämän kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan kirjanpito muusta toiminnasta ja varmistua hinnoittelun markkinaperusteisuudesta.

6.2.3.1 Kilpailulain 30 d §:n vaatimus kirjanpidon eriyttämisestä

40. Ilmatieteen laitos harjoittaa sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa että muuta toimintaa. Kilpailulain 30 d §, jota on sovellettu 1.1.2020 alkaen, velvoittaa julkisyhteisöt tai niiden määräysvaltaan kuuluvat yksiköt pitämään erillistä kirjanpitoa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta (jäljempänä kilpailullinen toiminta), jos kyseisen toiminnan liikevaihto on vuodessa 40 000 euroa tai enemmän. Kilpailullisen toiminnan kirjanpidollinen eriyttäminen mahdollistaa tämän toiminnan kustannusten, tuottojen ja kannattavuuden seurannan, minkä avulla markkinaperusteisen hinnoittelun edellytysten täyttymisestä voidaan varmistua. Toimintojen kirjanpidollisella eriyttämisellä saatavien tietojen ja niiden perusteella tehtyjen laskelmien avulla voidaan varmistua siitä, että kilpailullisen toiminnan tuotot kattavat siihen liittyvät kustannukset ja että tämä toiminta on itsenäisenä toimintonaan kannattava ja tuottaa siihen sitoutuneelle pääomalle kohtuullisen tuoton. Olennaista laskelmien oikeellisuuden kannalta on, että toiminnan luonteen arviointi on tehty oikein ja että kustannusten kohdentamisessa käytetyt jakoperusteet ovat objektiivisia eikä niitä ole valittu tai sovellettu tarkoitushakuisesti siten, että toiminta vaikuttaisi todellista vähäisemmältä tai toiminnan kannattavuus vaikuttaisi todellista paremmalta.
41. Kilpailullisen toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa toimijan kirjanpidosta. Eriytettyyn tuloslaskelmaan on sisällytettävä kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot. Kilpailullisen toiminnan ja muun toiminnan tulojen ja menojen erittelyssä ja niiden kohdentamisessa tulee johdonmukaisesti soveltaa objektiivisesti perusteltuja kustannuslaskennan yleisiä periaatteita ja sovelletuista kustannuslaskennan periaatteista on annettava selkeä kuvaus tuloslaskelman lisätietona. Kustannuslaskennassa käytettyjen jakoperusteiden tulee olla aiheuttamisperiaatteen mukaisia. Kustannuslaskennan ja sen kuvauksen tulee olla riittävän tarkka hinnoittelun markkinaperusteisuutta koskevan valvonnan kannalta.¹⁴
42. Edellä kuvatun mukainen kilpailullisen toiminnan tuloslaskelma osoittaa, onko toiminta ollut kannattavaa ja se voi antaa tietyn edellytyksen viitteitä myös siitä, onko hinnoittelu ollut kilpailuneutraaliteettisäätelyn tarkoittamalla tavalla markkinaperusteista.

¹⁴ HE 68/2018 vp s. 54–55

14.6.2022

6.2.3.2 Ilmatieteen laitoksen toiminnan kannattavuus

43. Ilmatieteen laitoksella ei ennen kilpailulain kirjanpidon eriyttämismääräyksen voimaantuloa ollut erillistä kannattavuusseurantaa laitoksen markkinaehtoisiksi katsomien palvelujen osalta, vaan laitos seurasi ainoastaan kaupallisen toimintansa kokonaiskannattavuutta. Ilmatieteen laitoksen tilinpäätöksissä esitettyjen liikelatoudellisten suoritteiden kustannusvastavuuslaskelmien ja toiminnan ylijäämän perusteella kaupallisen toiminnan toteutunutta kannattavuutta voidaan pitää hyvänä.¹⁵ KKV:lle toimittajien tietojen mukaan kannattavuutta heikoimmassa asiakassektoreissa oli myös pyritty korjaamaan. Liikelatoudellisiin suoritteisiin vaikuttaa kuitenkin sisältyvän kilpailulain 30 d §:ssä tarkoitetun kilpailullisen toiminnan lisäksi myös muuta toimintaa, mikä voi vaikuttaa laskelman lopputulokseen.
44. Kilpailulain 30 d §:n tultua voimaan Ilmatieteen laitos on tilinpäätöksissään 2020 ja 2021 esittänyt kilpailullisen toiminnan tuloslaskelmat. Myös näiden mukaan Ilmatieteen laitoksen kilpailullinen toiminta näyttäisi olleen kannattavaa. Tilinpäätöksistä ei kuitenkaan ilmene tarkasti, mitä palveluja Ilmatieteen laitos on kilpailullisen toiminnan laskelmaan sisällyttänyt.
45. Ilmatieteen laitos on lisäksi toimittanut KKV:lle laskelmia liikelatoudellisten asiakassektoreiden kannattavuudesta sekä esimerkkinä tiedot kolmen suurimman asiakkaan osalta. Ilmatieteen laitos on toimittanut myös hinnoitteluesimerkkejä palveluista. Nämä Ilmatieteen laitoksen toimittamat tiedot ja laskelmat eivät ole viitanneet markkinaperusteisen hinnoittelun pääperiaatteista poikkeamiseen.

6.2.3.3 Ilmatieteen laitoksen kaupallisen toiminnan hinnoitteluperiaatteet

46. Asiassa saadun selvityksen perusteella Ilmatieteen laitos hinnoittelee liikelatoudelliset palvelunsa periaatteella, jossa omakustannushintaan lisätään erikseen määriteltä kate. KKV toteaa, että Ilmatieteen laitoksen hinnoitteluperiaatteet vaikuttavat näin ollen noudattavan markkinaperusteisen hinnoittelun pääperiaatteita.
47. Myöskään Ilmatieteen laitoksen sisäisen ohjeistuksen, jonka mukaan liikelatoudellisissa suoritteissa voidaan markkinatilanteen mukaan toteuttaa omakustannusarvon mukaista tai sen alittavaa hinnoittelua, ei voida yksinään katsoa johtavan kilpailuneutraaliteetin vaarantumiseen. Lähtökohteisesti julkisyhteisö voi kilpailulain estämättä osallistua hintakilpailuun kuten yksityinenkin yritys. Ongelmallista kuitenkin olisi, jos kilpailullinen toiminta kokonaisuutena tarkastellen muodostuisi kannattamattomaksi pidemmällä aikavälillä, eikä valtion näin ollen voitaisi omistajana katsoa vaativan tältä toiminnalta vastaavaa pääoman tuottoa kuin yksityinen omistaja vastaavissa olosuhteissa vaatisi. Julkisen sektorin toimijan tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön talouden tukeminen sellaisessa

¹⁵ Toiminnan ylijäämä on vuodesta 2010 lähtien ylittänyt 10 % vuotta 2015 (4,8 %) lukuun ottamatta. Esimerkiksi Yritystutkimus ry:n ohjeen mukaan liikelatousprosenttia arvioitaessa voidaan käyttää seuraavia ohjearvoja: yli 10 % hyvä, 5–10 % tyydyttävä, alle 5 % heikko.

14.6.2022

laajuudessa, johon tavanomainen markkinaehtoisesti toimiva sijoittaja ei olisi valmis ryhtymään, muodostaisi lähtökohtaisesti kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetun kielletyn menettelyn.¹⁶

6.2.4 Ilmatieteen laitoksen kilpailullisen toiminnan mahdolliset kilpailuvaikutukset

48. Kilpailulain 32 §:n mukaan 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.
49. Kuten edellä on todettu, Ilmatieteen laitosta koskeneen lakiuudistuksen johdosta laitoksen kilpailullisen toiminnan rakenteeseen puuttumisen ei voida katsoa kuuluvan KKV:n toimivallan piiriin. Ilmatieteen laitoksella on kuitenkin liikkumavaraa kilpailullisessa toiminnassaan käyttämiensä menettelyjen osalta, jolloin KKV:lla on katsottava olevan toimivalta tarvittaessa puuttua niihin.
50. Asian selvittämisen aikana kilpailulakiin lisättiin kirjanpidon eriyttämistä koskeva säännös, joka edellyttää julkisyhteisöiltä käytännössä aiempaa suurempaa huolellisuutta kilpailullisen toiminnan ja muun toiminnan tuottojen ja kustannusten erottelemisessä sekä kilpailullisen toiminnan markkinaperusteisuuden arvioinnissa.
51. Ilmatieteen laitoksen mukaan kustannusten kohdentaminen ja hinnoittelu tehdään Ilmatieteen laitoksessa kilpailuneutraalisti. Ilmatieteen laitos on ilmoittanut perehtyneensä KKV:n antamiin suuntaviivoihin markkinaperusteisesta hinnoittelusta sekä noudattavansa kilpailulain muutoksen esitöissä (HE 68/2018 vp) määritettyjä periaatteita kilpailulain 30 d §:n erillään pitovelvoitteen toteuttamiseksi. Laitos on laatinut ja esittänyt vuoden 2020 ja 2021 tilinpäätöksissään kilpailullisen toiminnan tuloslaskelmat.
52. KKV:n selvitysten perusteella Ilmatieteen laitoksen kaupallisen toiminnan hinnoitteluperiaatteet noudattavat markkinaperusteisen hinnoittelun pääperiaatteita. Sekä Ilmatieteen laitoksen kaupallinen toiminta että kilpailullinen toiminta ovat tilinpäätöstietojen mukaan olleet kannattavia. Ilmatieteen laitos on esittänyt kustannusäästöihin pohjaavat perustelut Forecan toimenpidepyynnössään mainitsemalle tiesäpalvelutarjoukselle.
53. Ilmatieteen laitoksen toimintaperiaatteita koskevissa KKV:n selvityksissä ei siten ole ilmennyt seikkoja, jotka tukisivat Forecan väitteitä Ilmatieteen laitoksen kilpailullisen toiminnan ristisubventiosta tai alihinnoittelusta.
54. Edellä todettu huomioon ottaen asiassa ei voida katsoa ilmenneen seikkoja, joiden perusteella merkittävien kilpailuongelmien syntymistä sääpalveluiden markkinoilla voitaisiin pitää todennäköisenä. Näin ollen KKV

¹⁶ HE 40/2013 vp, s. 33

14.6.2022

ei katso perustelluksi ottaa Ilmatieteen laitoksen hinnoittelua yksityiskoh-
taisempaan tarkasteluun.

7 Johtopäätökset

55. KKV on Forecan tekemän toimenpidepyynnön johdosta selvittänyt Ilmatieteen laitoksen kilpailullisen toiminnan rakennetta ja menettelyjä. Menettelyjen osalta KKV on selvittänyt toimintaperiaatteita sekä arvioinut merkittävien kilpailuongelmien todennäköisyyttä.
56. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan 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.
57. Lainsäätäjän tahtona on Ilmatieteen laitoksesta annettua lakia (212/2018) säädettäessä katsottava olleen, että Ilmatieteen laitos harjoittaa jatkossakin kaupallista toimintaansa virastomuodossa. KKV:llä ei näin ollen voida katsoa olevan toimivaltaa puuttua Ilmatieteen laitoksen kilpailullisen toiminnan rakenteeseen ja vaatia tämän toiminnan yhtiöittämistä.
58. KKV:llä on kuitenkin toimivalta Ilmatieteen laitoksen kilpailullisessa toiminnassa soveltamien menettelyjen osalta.
59. Asian selvittämisen aikana voimaan tulleen kilpailulain kirjanpidon eriyttämissäännöksen noudattaminen mahdollistaa kilpailullisen toiminnan kannattavuuden seurannan. Ilmatieteen laitos on ilmoittanut toimivansa kilpailuneutraalisti ja noudattavansa edellä mainittua eriyttämissäännöstä. Ilmatieteen laitos on laatinut ja esittänyt tilinpäätöksissään 2020 ja 2021 kilpailullisen toiminnan erillistuloslaskelmat. Ilmatieteen laitoksen kaupallisen toiminnan hinnoitteluperiaatteet noudattavat markkinaperusteisen hinnoittelun pääperiaatteita ja tilinpäätöstietojen mukaan kaupallinen ja kilpailullinen toiminta on ollut kannattavaa. Ilmatieteen laitoksen toimintaperiaatteita koskevissa KKV:n selvityksissä ei myöskään ole ilmennyt viitteitä Ilmatieteen laitoksen kilpailullisen toiminnan ristosubventiosta tai alihinnoittelusta.
60. Edellä todettu huomioon ottaen asiassa ei voida katsoa ilmenneen seikkoja, joiden perusteella merkittävien kilpailuongelmien syntymistä voitaisiin pitää todennäköisenä eikä asian käsittelyä näin ollen ole perusteltua jatkaa.
61. Asia poistetaan käsittelystä.
62. 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.

14.6.2022

8 Sovelletut säännökset

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

9 Muutoksenhaku

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

10 Lisätiedot

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

Johtaja

Arttu Juuti

Johtava asiantuntija

Eija Palo