

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan, että eräitä julkisia yrityksiä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta annettu laki uudistetaan säätämällä sen tilalle laki eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta. Laissa säädettäisiin yleiset puitteet, joilla toteutettaisiin julkisyhteisöjen ja julkisten sekä eräiden julkisia palvelutehtäviä hoitavien yritysten välisiä taloudellisia suhteita koskeva Euroopan yhteisöjen komission avoimuusdirektiivin ja sen muutosten edellyttämä avoimuus- ja tiedonantovaatimus.

Komission avoimuusdirektiivi velvoittaa Suomea toteuttamaan julkisyhteisöjen ja julkisten yritysten välisiä taloudellisia suhteita koskevan avoimuus- ja tiedonantojärjestelyn. Tämän lisäksi avoimuusdirektiivin muutos edellyttää taloudellisen toiminnan avoimuusvaatimuksen laajentamista koskemaan myös sellaisia yrityksiä, joilla on erityis- tai yksinoikeuksia tai yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palvelutehtäviä. Säätelyllä täydennetään komission valmiuksia valvoa Euroopan yhteisön kilpailu- ja valtiontuki-

sääntöjen noudattamista.

Esityksen tarkoituksena on saattaa kansallisesti voimaan avoimuusdirektiiviin tehtyjen muutosten edellyttämä säätely. Lisäksi esityksellä yhdistettäisiin yhteen lakiin voimassa olevaan lakiin ja sen nojalla annettuun eräitä julkisia teollisuusyrityksiä koskevaan asetukseen sisältyvät avoimuus- ja tiedonantovelvoitetta koskevat säännökset, jotka säilyisivät esityksessä asiasisällöltään pääosin entisellään.

Avoimuusvelvoitteen edellyttämät tiedot saataisiin pääasiassa yritysten tilinpäätöstiedoista. Eräissä tapauksissa yritykset olisivat velvollisia pitämään eri toiminnoistaan myös erillistä kirjanpitoa. Laissa säädettäisiin siitä, että tiedot tulee olla komission saatavilla ja että ne toimitetaan komissiolle sen niitä erikseen pyytäessä. Julkisia teollisuusyrityksiä koskevat taloudelliset tiedot tulisi eräissä tapauksissa toimittaa komissiolle vuosittain.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

## SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....	1
SISÄLLYSLUETTELO .....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1. Nykytila.....	3
1.1. Avoimuusdirektiivi ja siihen tehdyt muutokset .....	3
1.2. Direktiivin kansallinen täytäntöönpano .....	3
2. Esityksen tavoitteet.....	4
3. Esityksen keskeiset ehdotukset .....	5
4. Esityksen vaikutukset .....	6
5. Asian valmistelu .....	7
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	8
1. Yleistä.....	8
2. Lakiehdotuksen perustelut.....	8
3. Voimaantulo .....	17
4. Säättämisjärjestys .....	17
LAKIEHDOTUS.....	18
eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovel-	
vollisuudesta.....	18

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Nykytila

#### 1.1. Avoimuusdirektiivi ja siihen tehdyt muutokset

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaan Euroopan yhteisöjen komission tehtävänä on varmistaa, etteivät jäsenvaltiot myönnä julkisille tai yksityisille yrityksille tukea, joka ei sovellu yhteismarkkinoille. Jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta annettussa komission direktiivissä 80/723/ETY, jäljempänä avoimuusdirektiivi, jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan julkisyhteisöjen ja julkisten yritysten välisten rahoitustoimien avoimuus. Avoimuuden lisäämisellä katsottiin voitavan selkiyttää julkisyhteisön roolia viranomaisena suhteessa omistajan rooliin. Tavoitteena oli siten kilpailu- ja valtiontukisääntöjen yhdenmukainen ja tasapuolinen soveltaminen julkisiin ja yksityisiin yrityksiin. Avoimuusvelvoitetta toteuttavien tietojen tulee olla komission saatavilla sen niitä erikseen pyytäessä.

Avoimuusdirektiivin 4 artiklaa muutettiin vuonna 1985 jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta annetun direktiivin 80/723/ETY muuttamisesta annetulla direktiivillä (85/413/ETY). Muutoksella laajennettiin direktiivin soveltamisalaa.

Komission direktiivissä 93/84/ETY jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta annetun direktiivin 80/723/ETY muuttamisesta määritellään jäsenvaltioiden ja valmistusalalla toimivien julkisten yritysten tiedonantovelvoitteen sisältö. Direktiivissä täsmennetään valmistusalalla toimivia julkisia yrityksiä koskevaa avoimuusvelvoitteen sisältöä. Kyseiset tiedot tulee toimittaa komissiolle vuosittain.

Komission direktiivissä 2000/52/EY jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta annetun komission direktiivin 80/723/ETY muuttamisesta, jäljempänä avoimuusdirektiivin vuoden 2000 muutos, laajennetaan jäsenvaltio-

den tiedonantovelvollisuutta taloudellisten suhteiden avoimuudesta. Soveltamisalan laajennus koskee sellaisia yrityksiä, joille julkisyhteisö on myöntänyt perustamissopimuksen 86 artiklan 1 kohdan mukaisia erityis- tai yksinoikeuksia tai uskonut 86 artiklan 2 kohdan mukaisen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisen. Tiedonantovelvollisuuden soveltamisalan laajennus koskee sekä julkisia että yksityisiä yrityksiä. Kyseisten yritysten 86 artiklan mukaisiin toimintoihin sovelletaan tiettyjen direktiivissä määriteltyjen edellytysten täytyttyä erilliskirjanpitovelvollisuutta. Velvoitteella tarkoitetaan sitä, että yritykset joutuvat eriyttämään kirjanpidossaan 86 artiklan mukaiset toiminnot muusta toiminnastaan. Erilliskirjanpidon avulla komissio voi tarvittaessa varmistua siitä, ettei julkisella rahoituksella tai erityistai yksinoikeuden mahdollistamalla erityis- asemalla tueta yrityksen muuta toimintaa. Avoimuusvelvoitetta toteuttavien tietojen tulee olla komission saatavilla sen niitä erikseen pyytäessä.

#### 1.2. Direktiivin kansallinen täytäntöönpano

Avoimuusdirektiivi ja sen muutokset luokun ottamatta vuoden 2000 muutosta on pantu täytäntöön eräitä julkisia yrityksiä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta annetulla lailla (183/1993), joka tuli voimaan vuoden 1994 alusta. Lain 1 §:n mukaan valtion tiedonantovelvollisuus koskee julkisyhteisöjen julkisille yrityksille suoraan myöntämiä julkisia varoja sekä sellaisia julkisia varoja, joita julkisyhteisöt myöntävät julkisten yritysten tai rahoituslaitosten välityksellä. Tiedonantovelvoite koskee myös edellä tarkoitettujen julkisten varojen tosiasiallista käyttötarkoitusta. Taloudellisia suhteita koskeva tiedonantovelvoite kattaa erityisesti tietoja julkisten yritysten toiminnasta aiheutuvien tappioiden kattamisesta, pääomahuollosta ja muista julkisyhteisöjen julkisille yrityksille suoraan tai välillisesti myöntämistä rahavirroista.

Laissa julkisyhteisöllä tarkoitetaan valtiota, kuntia, kuntayhtymiä, evankelisluterilaista

kirkkoa ja ortodoksista kirkkokuntaa sekä niiden seurakuntia, kansaneläkelaitosta ja Suomen Pankkia. Julkisella yrityksellä tarkoitetaan laissa sellaista yritystä, jossa julkisyhteisöt käyttävät suoraan tai välillisesti määräysvaltaa omistuksen, rahoitukseen osallistumisen tai yrityksen sääntöjen perusteella. Lain 5 § sisältää soveltamisalan rajauksen, jonka mukaan lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät muun muassa liikevaihdoitaan tietyn suuruusluokan alle jäävät julkiset yritykset.

Lain mukaan tietojen kokoamisesta ja saatavilla pitämisestä vastaa kukin ministeriö hallinnonalallaan toimivien julkisten yritysten osalta. Muiden julkisyhteisöjen ja julkisten yritysten välisiä taloudellisia suhteita koskevien tietojen kokoamisesta ja saatavilla pitämisestä vastaavat kuntien ja kuntayhtymien osalta sisäasiainministeriö, evankelisluterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan sekä niiden seurakuntien osalta opetusministeriö, kansaneläkelaitoksen osalta sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen Pankin osalta valtiovarainministeriö.

Laki ei edellytä aktiivista tietojen toimittamista vaan ainoastaan laissa tarkemmin edellytettyjen tietojen säilyttämistä ja saatavilla pitämistä. Tiedot on pyynnöstä toimitettava komissiolle.

Voimassa olevaan lakiin on tehty muutoksia vuonna 1995 annetulla lailla (207/1995) ja vuonna 1999 annetulla lailla (686/1999). Vuoden 1995 muutokset sisälsivät ainoastaan teknisiä täsmennyksiä eli lain soveltamisalaa koskevan 1 §:n sekä salassapitovelvollisuuden väistymistä koskevan 7 §:n muutoksilla laki saatettiin vastaamaan EU:n jäsenyyden mukaista tilannetta lakiin sisältyvän terminologian osalta. Vuonna 1999 lakia muutettiin vastaamaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) säännöksiä salassapitovelvollisuuden väistymistä koskevilta osin.

Valmistusalalla toimivia julkisia yrityksiä koskevan komission direktiivin (93/84/ETY) muutoksen johdosta on nykyisen lain 8 §:n nojalla annettu asetus eräitä julkisia teollisuusyrityksiä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta (835/1994). Asetuksella on pantu täytäntöön direktiivin muutoksen edellyttämän avoimuusvaatimuksen turvaaminen jul-

kisyhteisöjen ja valmistusalalla toimivien julkisten yritysten välisissä taloudellisissa suhteissa. Avoimuusvaatimuksen edellyttämät tiedot on toimitettava komissiolle vuosittain.

## 2. Esityksen tavoitteet

Komission avoimuusdirektiivi velvoittaa Suomea toteuttamaan julkisyhteisöjen ja julkisten yritysten välisiä taloudellisia suhteita koskevan avoimuus- ja tiedonantojärjestelyn. Avoimuusdirektiivin vuoden 2000 muutos edellyttää lisäksi taloudellisen toiminnan avoimuusvaatimuksen laajentamista koskemaan myös sellaisia yrityksiä, joille julkisyhteisö on myöntänyt EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 1 kohdan mukaisia erityis- tai yksinoikeuksia tai joille julkisyhteisö on uskonut 86 artiklan 2 kohdan mukaisen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisen. Näistä 86 artiklan mukaisista toiminnoista eli erityis- tai yksinoikeuden harjoittamisesta tai yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisesta käytetään jäljempänä määritelmää julkinen palvelutehtävä. Julkisen palvelutehtävän toteuttajina voivat olla julkisten yritysten ohella myös yksityiset yritykset.

Laki sisältäisi yleiset puitteet Suomen valtion velvollisuudesta täyttää julkisyhteisöjen ja julkisten yritysten sekä julkisia palvelutehtäviä hoitavien yritysten välisiä taloudellisia suhteita koskeva avoimuus- ja tiedonantovaatimus. Komission valvontatehtävä on määritely perustamissopimuksen 86 artiklan 3 kohdassa. Saman artiklan mukaan komissio voi antaa jäsenvaltioille osoitettuja direktiivejä valvontatehtävän toteuttamiseksi. Avoimuusdirektiivin ja sen muutoksen tarkoituksena on siten osaltaan täydentää EY:n perustamissopimuksen kilpailusääntöjen 81 ja 82 artiklojen sekä erityisesti valtion tukea koskevien 87 ja 88 artiklojen määräysten valvontamahdollisuuksia.

Sääntelyllä luotaisiin komissiolle edellytykset valvoa ensinnäkin sitä, etteivät jäsenvaltiot myönnä avoimuusdirektiivin soveltamisalaan kuuluville julkisille yrityksille yhteismarkkinoiden vastaista tukea. Kyseisille yrityksille voidaan siirtää julkisia varoja joko suoraan tai välillisesti. Avoimuusdirektiivi edellyttää taloudellisten suhteiden avoimuut-

ta riippumatta tavasta, jolla julkiset varat on kanavoitu yrityksiin. Lailla varmistettaisiin myös se, että komissiolla olisi saatavilla julkisten varojen myöntämisperusteista ja niiden tosiasiallisesta käytöstä riittävät tiedot.

Avoimuusdirektiivin 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan direktiivi koskee myös tilanteita, joissa julkiset varat on myönnetty julkisten yritysten tai rahoituslaitosten välityksellä julkisille yrityksille. Avoimuusdirektiivin lähtökohtana onkin, että avoimuusvelvoite on voimassa riippumatta siitä tavasta, jolla julkiset varat on kanavoitu yrityksiin. Direktiivin sanamuoto antaa kuitenkin mahdollisuuden siihen, että avoimuusvelvoitetta ei tässä tarkoitettussa merkityksessä voida toteuttaa, mikäli rahoitus välitettäisiin yksityisen tahon toimesta. Valtiontukisääntöjen periaate perustamissopimuksen 87 artiklan merkityksessä on kuitenkin se, että julkinen rahoitus ei muutu yksityiseksi sillä, että se kanavoidaan yrityksiin yksityisen ”välittäjäorganisaation” kautta. Saman ajattelutavan kansallinen noudattaminen edellyttää, että avoimuusdirektiivin soveltamisalaa laajennetaan koskemaan myös ne tilanteet, joissa julkinen raha kanavoituu yksityisen välittäjäorganisaation kautta takaisin julkiselle yritykselle.

Avoimuusdirektiivin vuoden 2000 muutoksen mukaan EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan mukaisista julkisen palvelutehtävän hoitamisesta laaditaan tiettyjen edellytysten täytyttyä muusta toiminnasta erillinen kirjanpito. Direktiivin johdanto-osassa kirjanpidon eriyttäminen on määritelty seuraavasti: ”Erillisen kirjanpidon tulisi olla saatavilla niistä tuotteista ja palveluista, joille jäsenvaltio on myöntänyt erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia tai joiden osalta yritykselle on uskottu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tuottaminen, sekä toisaalta jokaisesta muusta yrityksen tuottamasta tuotteesta ja palvelusta.” Erilliskirjanpitovelvoite voi koskea sekä julkisia että yksityisiä yrityksiä. On huomattava, että velvoitteen soveltaminen ei vaikuta julkisia yrityksiä koskevaan muuhun avoimuusvaatimukseen. Erilliskirjanpidolla turvattaisiin komission mahdollisuus valvoa julkisen palvelutehtävän toteuttamiseen kanavoitua julkisen rahoituksen määrää suhteessa julkisen

palvelutehtävän toteuttamiseen tarvittaviin nettokustannuksiin. Säännöksellä luotaisiin komissiolle työväline kontrolloida niin sanotun ristosubvention mahdollisuutta. Tämä tarkoittaa tilannetta, jossa julkisen palvelutehtävän hoitamiseen myönnettyä julkista rahoitusta käytetään yrityksen muiden toimintojen hyväksi. Yksin- ja erityisoikeuksien tapauksessa ei edellytetä julkista rahoitusta vaan komission valvontaoikeus ulottuu myös tilanteisiin, joissa toiminta rahoitetaan täysimääräisesti julkisen palvelun käyttäjiltä. Tällä pyritään estämään se, ettei palvelun tuottaja ”ylihinnoitele” palvelua ja saa näin vastikkeetonta etua, jolla voidaan tukea yrityksen muuta toimintaa. Erillistä kirjanpitovelvollisuutta sovelletaan ainoastaan, mikäli yrityksellä on julkisen palvelutehtävän hoitamisen lisäksi muuta toimintaa.

### 3. Esityksen keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan eräitä julkisia yrityksiä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta annettu laki ja sen nojalla eräitä julkisia teollisuusyrityksiä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta annettu asetus uudistettavaksi säätämällä ne korvaava laki eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta. Siltä osin kuin julkisyhteisön ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuus- ja tiedonantovelvollisuus voidaan toteuttaa normaaliin tilinpäätöstietoon perustuen, lakiehdotukseen sisältyvät säännökset vastaisivat voimassa olevien säädösten asiasisältöä.

Ehdotukseen uuden lain säätämisestä voimassa olevan lain muuttamisen sijaan on päädytty sen johdosta, että avoimuusdirektiivin vuoden 2000 muutoksen edellyttämä avoimuus- ja tiedonantovelvollisuuden toteuttaminen laajentaa merkittävästi voimassa olevan lain soveltamisalaa. Keskeisin muutos olisi lain soveltamisalan laajentaminen koskemaan myös julkisia palvelutehtäviä hoitavia yrityksiä. Näitä tehtäviä voivat hoitaa sekä julkiset että yksityiset yritykset. Soveltamisalan laajennus edellyttäisi nykyisen lain useisiin pykäliin muutoksia. Samoin lain nimeä jouduttaisiin muuttamaan. Lisäksi avoimuusvelvoitteen täyttävä tietosisältö laajenisi voimassa olevan lain mukaisesta nor-

maalista tilinpäätöstiedosta erilliseen kirjanpitovelvoitteeseen.

Avoimuusdirektiivin vuoden 2000 muutoksen johdosta lakiin ehdotettaisiin säännöksiä, jotka velvoittavat eräitä yrityksiä eriyttämään kirjanpidossaan julkisen palvelutehtävän mukainen toiminta yrityksen muusta toiminnasta. Tämä tarkoittaa sitä, että yrityksen kirjanpitoa koskevaan lainsäädäntöön sisältyvien velvoitteiden lisäksi yritykset ovat velvollisia pitämään erillistä kirjanpitoa niistä tuotteista ja palveluista, joille julkisyhteisö on myöntänyt perustamissopimuksen 86 artiklan 1 kohdan mukaisia erityis- tai yksinoikeuksia taikka joiden osalta yrityksille on uskottu 86 artiklan 2 kohdan mukainen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tuottaminen. Eriytettäviä toimintoja koskevan tiedon tarkemmasta sisällöstä, toteuttamistavasta ja julkaisemisesta voitaisiin säätää erikseen valtioneuvoston asetuksella.

Eräitä julkisia teollisuusyrityksiä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta annettuun asetukseen sisältyvät säännökset esitetään sisällytettäväksi lakiehdotukseen.

#### 4. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä organisatorisia tai taloudellisia vaikutuksia julkisyhteisöjen tasolla. Kullakin ministeriöllä tai muulla julkisyhteisöön kuuluvalla toimielimellä olisi vastuu omalla hallinnonalallaan toimivien lain 3 §:n mukaisista julkisia yrityksiä koskevien tietojen kokoamisesta. Siltä osin kun on kyse eräitä julkisia teollisuusyrityksiä koskevan taloudellisen tiedon vuosittaisesta toimittamisesta komissiolle, esitetään raportointi toteutettavaksi koordinoitusti kauppa- ja teollisuusministeriöstä. Tietojen kokoamisen, saatavilla pitämisen ja toimittamisen komissiolle voidaan arvioida olevan toteutettavissa nykyisten voimavarojen puitteissa.

Eräitä julkisia teollisuusyrityksiä koskevan asetuksen mukaisen tiedonantovelvoitteen piiriin on vuosittain kuulunut alle kymmenen yritystä. Raportoivat yritykset ovat tähän saakka kuuluneet kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalaan. Muita kuin edellä mainittuja julkisia teollisuusyrityksiä koske-

via tietoja ei ole toistaiseksi toimitettu komissiolle.

Erilliskirjanpitovelvollisten yritysten määrän voitaneen arvioida rajoittuvan muutama yritykseen vuositasona. Lain soveltamisen ulkopuolelle jäänee osa julkisia yrityksiä tai valtion liikelaitoksia siitä syystä, että kyseisiä toimijoita koskee oma avoimuustavoitetta toteuttava Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräys tai muu Euroopan yhteisössä annettu määräys tai säännös. Esimerkiksi sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöksistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/92/EY ja sen perusteella annettu sähkömarkkinalaki (386/1995) sisältää säännöksiä erilliskirjanpitovelvoitteesta ja rajaa siten sähkömarkkinat ehdotettavan lain erilliskirjanpitovelvoitteen soveltamisen ulkopuolelle. Samoin maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/30/EY ja sen perusteella annettu maakaasumarkkinalaki (508/2000) sisältää säännöksiä kirjanpidon eriyttämisestä. Rautatieliikenteen osalta on myös on olemassa erilliskirjanpitovelvollisuutta koskevat yhteisön säännökset ja niiden pohjalta annettu kansallinen lainsäädäntö. Postipalveluiden sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY (muutettu 2002/39/EY) ja sen perusteella annettu postipalvelulaki (313/2001) sisältää säännöksiä erilliskirjanpitovelvoitteesta. Direktiivin erilliskirjanpitovelvoitetta koskeva säännös olisi meillä tosin voitu jättää soveltamatta, koska postipalveluiden osalta ei ole juridista monopolia. Direktiivin ”hengen” mukainen säännös on kuitenkin sisällytetty postipalvelulakiin. Teleyritysten kirjanpidon eriyttämisvelvollisuudesta tullaan säätämään parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevassa uudessa viestintämarkkinalaissa sekä Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamisesta annettavassa laissa (HE 112/2002).

Erilliskirjanpitovelvoite ei tule sovellettavaksi myöskään tapauksissa, joissa yrityksellä on vain julkisen palvelutehtävän mukaista toimintaa. Tästä esimerkkeinä voidaan mainita Alko Oy ja Veikkaus Oy, joilla yk-

sinoikeuden tai julkisen palveluvelvoitteen lisäksi ei toistaiseksi ole muita toimintoja. On huomattava, että vaikka erilliskirjanpitovelvoite ei koske tällaisia yrityksiä, ovat nämä yritykset lakiesityksen 3 §:n 1 momentin soveltamisen piirissä julkisina yrityksinä.

Kuntasektorin osalta julkista palvelutehtävää hoitavia yrityksiä ovat muun muassa Kuntien eläkevakuutus, Kuntien takuukeskus ja Kuntarahoitus Oy. Kyseiset toimijat jäävät kuitenkin erilliskirjanpitovelvoitteen soveltamisen ulkopuolelle niin kauan kuin niiden tehtävänä on ainoastaan julkisen palvelutehtävän hoitaminen. Myös kunnallisten liikelaitosten (esimerkiksi vesi- viemäri-, lämpö-, sähkö-, puhelinlaitokset ja satamatoiminnot) voidaan pääasiassa arvioida jäävän ehdotettavan lain erilliskirjanpitovelvoitteen soveltamisen ulkopuolelle, koska niillä ei useimmiten ole julkisen palvelutehtävän ulkopuolista toimintaa tai julkisen palvelutehtävän toteuttajan liikevaihto jää ehdotettavan lain soveltamisrajan alle. Sama arvio koskee kaikkia yhtiöitettyjä kunnallisia toimijoita.

Julkisia palveluvelvoitteita hoitavia yksityisiä yrityksiä, joihin erilliskirjanpitovelvoite tulisi sovellettavaksi, voinee tulevaisuudessa olla muun muassa sosiaali- ja terveydenhoitoalalla ja koulutussektorilla. EY:n tuomioistuin on viime vuosina arvioinut useita eri toimintoja yleisiin taloudellisiin tarkoi-

tuksiin liittyviksi palveluiksi. Näiden tapaus-ten yleistettävyys Suomeen ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, koska ratkaisut ovat aina yhteydessä aikaan ja paikkaan, jossa toimintaa harjoitetaan.

## 5. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä kauppa- ja teollisuusministeriössä. Ennen lausuntokierrosta esitystä on käsitelty EU-asiain komitean alaisessa kilpailu- ja valtioneuvostoasossa. Asiasta on pyydetty lausunnot kaikilta ministeriöiltä, Ahvenanmaan maakuntahallitukselta, Valtiontalouden tarkastusvirastolta, Suomen Kuntaliitolta, Kilpailuvirastolta sekä Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitolta. Valmisteluvaiheessa on lisäksi kuultu Valtiokonttoria. Ehdotukset on huomioitu mahdollisuuksien mukaan.

Avoimuusdirektiivin muutosesitystä on käsitelty eduskunnan talousvaliokunnassa vuonna 1997. Tuolloin käsittelyssä ollut luonnos avoimuusdirektiivin muuttamisesta vastaa avoimuusdirektiivin vuoden 2000 muutosta. Talousvaliokunta totesi kannanotossaan (TaVL 11/1997 vp), että se pitää perusteltuna läpinäkyvyyden lisäämistä sen varmistamiseksi, että monopolialoilla tai julkisista palvelutehtävistä saatuja tuottoja ei käytetä kilpailuetujen hankkimiseen kilpailun alaisilla toimialoilla.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Yleistä

Avoimuusdirektiivin sekä sen vuoden 2000 muutoksen sisältämien määräysten saattamiseksi osaksi kansallista lakia on ehdotetussa laissa pyritty varsin pitkälle menevään sisällölliseen yhdenmukaisuuteen direktiivin kanssa poikkeamalla siinä käytetyistä määritelmistä ja muista ilmauksista vain siltä osin kuin se on ollut välttämätöntä suomalaisen lainsäädäntökäytännön kannalta.

### 2. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. *Soveltamisala ja tarkoitus.* Pykälässä säädetään avoimuus- ja tiedonantovelvoitteen soveltamisala ja tarkoitus.

Pykälän 1 momentissa määritellään lain soveltamisalaksi suomalaisten julkisyhteisöjen ja eräiden yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuus sekä avoimuuteen perustuva tiedonantovelvoite.

Pykälän 2 momentissa määritellään lain tarkoitus. Lain tarkoituksena on turvata komission mahdollisuudet valvoa yhteisön kilpailu- ja valtioneuvoston noudattamista avoimuusdirektiivin siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen tarkoittamassa merkityksessä. Alunperin avoimuusdirektiivin tavoitteena oli luoda komissiolle paremmat valmiudet valvoa, etteivät jäsenvaltiot myönnä julkisille yrityksille perustamissopimuksen vastaista valtion tukea. Avoimuuden lisäämisellä katsottiin voitavan selkiyttää julkisyhteisön roolia viranomaisena suhteessa omistajan rooliin.

Avoimuusdirektiivin vuoden 2000 muutoksella soveltamisalaa laajennettiin koskemaan myös yksityisiä yrityksiä tarkoituksena turvata komission mahdollisuudet valvoa sitä, että EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisia järjestelyjä julkisyhteisöjen ja yritysten välillä noudatetaan.

2 §. *Määritelmät.* Pykälään on koottu lain soveltamisen kannalta keskeiset määritelmät. Määritelmät noudattelevat mahdollisimman pitkälti komission avoimuusdirektiivin määritelmiä. Eräät määritelmät on kuitenkin muutettu vastaamaan paremmin Suomen lainsäädännön tarpeita. Lisäksi lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa määritelmien sisältöä on pyritty täsmentämään esimerkkien, muun muassa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tekemien päätösten avulla. Määritelmät julkisyhteisö ja julkinen yritys on otettu sellaisenaan nyt kumottavaksi esitettävästä eräitä julkisia yrityksiä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta annetusta laista.

Pykälän 1 momenttiin on otettu seuraavat määritelmät:

1) *Julkisyhteisö.* Määritelmä julkisyhteisö on otettu käyttöön nykyisessä laissa vastaamaan avoimuusdirektiivissä käytettyä määritelmää julkinen viranomainen, jolla direktiivissä tarkoitetaan kaikkia julkisia toimijoita mukaan lukien valtio, alueelliset ja paikalliset julkisyhteisöt sekä kaikki muut hallintoalueiden julkisyhteisöt. Nykyisen lain perustelujen mukaan julkisyhteisöllä tarkoitetaan valtiota, kuntia, kuntainliittoja (nykyisin kuntayhtymiä), evankelis-luterilaista kirkkoa ja ortodoksista kirkkokuntaa sekä niiden seurakuntia, Kansaneläkelaitosta ja Suomen Pankkia. Käsitteeseen julkisyhteisö kuuluu oleellisesti itsenäinen oikeushenkilöllisyys ja julkisen vallan käyttö.

2) *Yritys.* Määritelmän mukaan yrityksellä tarkoitetaan kaikkia taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta riippumatta. Lain soveltamisen ulkopuolelle jää siten eitaloudellinen toiminta. Tulkintaa käsitteen yritys määrittelyyn yhteisön kilpailusääntöjä sovellettaessa on selvitetty muun muassa EY:n tuomioistuinkäytännöstä. Yritys-mää-



ritelmä sisältyy muun muassa tapaukseen C-41/90, 23.4.1991, Klaus Höfner ja Fritz Elser vastaan Macrotron GmbH. Tapauksessa on kyse työnvälitystoimintaa harjoittavasta julkisesta työnvälitystoimistosta, jota ratkaisun mukaan on pidetty yrityksenä yhteisön kilpailusääntöjä sovellettaessa.

Taloudellisen toiminnan määritelmää voidaan täsmentää "ei-taloudellisen toiminnan" käsitteen näkökulmasta. Kilpailu- ja valtioneuvoston sääntöjä ei ensinnäkään sovelleta asioihin, jotka kuuluvat perimmältään valtion erikoisoikeuksiin kuten sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen, oikeushallintoon, ulkosuhteisiin eikä muuhun virallisen toimivallan käyttöön. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on katsonut esimerkiksi, että laitos, joka valvoo ja ohjaa ilmatilan käyttöä ja veloittaa lentonavigaatiojärjestelmänsä käytöstä tai yksityisoikeudellinen organisaatio, joka suorittaa saastumisen valvontaa merisatamassa, käyttää sellaista toimivaltaa, joka on tyyppillistä julkiselle viranomaiselle eikä siten ole luonteeltaan taloudellista.

Koulutukseen ja pakolliseen perussosiaaliturvaan liittyvät järjestelmät eivät myöskään kuulu kilpailu- ja valtioneuvoston sääntöjen soveltamisalaan. Koulutuksen osalta yhteisöjen tuomioistuin on todennut tuomiossaan, että valtio ei harjoita ansiotoimintaa perustaessaan kyseisen järjestelmän ja ylläpitäessään sitä vaan täyttää velvollisuutensa väestöä kohtaan sosiaali-, kulttuuri- ja opetusaloilla. Sosiaaliturvan osalta yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että organisaatiot, jotka hoitavat pakollisen sairausvakuutuksen tapaisia valtion sosiaaliturvajärjestelmiä, jotka perustuvat yhteisvastuullisuuteen ja yleishyödyllisyyteen ja joiden nojalla maksetut korvaukset eivät ole suhteessa säädettyihin maksuosuuksiin, täyttävät pelkästään sosiaalisen tehtävän eivätkä harjoita taloudellista toimintaa.

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhteisön kilpailu-, valtioneuvoston ja sisämarkkinasääntöjä ei myöskään yleensä sovelleta sellaisiin toimintamuotoihin, joita harjoittavat ensi sijassa sosiaalisia tehtäviä suorittavat, voittoa tavoittelemattomat organisaatiot, joiden tavoitteena ei ole harjoittaa teollista tai kaupallista toimintaa eli sellaisten organisaatioiden kuten ammattiliittojen, po-

liittisten puolueiden, kirkkojen ja uskonnollisten yhteisöjen, kuluttajajärjestöjen, tieteellisten seurojen, hyväntekeväisyysjärjestöjen sekä avustusjärjestöjen ei-taloudellinen toiminta. Jos kyseinen organisaatio harjoittaa taloudellista toimintaa "yleishyödyllistä tehtävää" suorittaessaan, tähän taloudelliseen toimintaan sovelletaan yhteisön sääntöjä.

3) *Julkinen yritys*. Pykälään on sisällytetty avoimuusdirektiivin mukainen voimassa olevassa laissa käytetty määritelmä sellaisenaan. Vaikka avoimuusdirektiivi on selvästi laadittu erityisesti osakeyhtiötyypistä toimintaa silmällä pitäen, on käsitteellä yritys tässä yhteydessä ymmärrettävä kuitenkin kaikkia taloudellista toimintaa harjoittavia yksityisoikeudellisia yhteisöjä samoin kuin sellaisia julkisen hallinnon yksiköitä, joilla on säädöspohjaan perustuva muista yksiköistä poikkeava itsenäisempi asema ja erityiset hallinto- tai johtoelimet. Valtionhallinnon yksiköistä tähän ryhmään olisi tällöin luettava ainakin liikelaitokset, valtion teollisuuslaitokset sekä eräät rahastot. Käsite julkinen yritys rajaa soveltamisalan vain niihin yrityksiin, joissa julkisyhteisöt käyttävät suoraan tai välillisesti määräysvaltaa. Tämä voi tapahtua omistuksen, rahoitukseen osallistumisen tai yrityksen sääntöjen perusteella. Viimeksi mainitun on katsottava tarkoittavan yrityksen muodollisjuridista perustaa kuten säännöksiä tai määräyksiä taikka niistä johdettuja ohje- ja johtosääntöjä, yhtiöjärjestyksiä, yhtiösopimuksia tai osuuskuntien ja yhdistysten sääntöjä.

Pykälän mukaan julkisyhteisöjen katsotaan käyttävän määräysvaltaa yrityksessä, jos niillä on suoraan tai välillisesti enemmistö yrityksen osakepääomasta tai muusta merkitystä pääomasta, valvonnassaan yrityksen osakkeiden tai osuuksien äänimäärän enemmistö taikka mahdollisuus asettaa enemmän kuin puolet yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä. Ensin mainittu oletamus voi periaatteessa koskea muitakin kuin osakeyhtiöitä. Toinen oletamus voi tulla sovellettavaksi osakeyhtiö- ja osuuskuntatyyppisessä yrityksessä. Viimeisin määräysvaltaoletama soveltuu hyvin monen tyyppiseen yritykseen etenkin valtionhallinnon piirissä. Koska myös välillinen määräysvalta yrityksessä otetaan huomioon, merkitsee tä-

mä muun muassa sitä, että periaatteessa kaikki konserniyhtiöt ja vastaavasti valtion liikelaitoskonserniin kuuluvat yhtiöt ovat laissa tarkoitettuja julkisia yrityksiä.

4) *Julkisen teollisuusyritys.* Julkisella teollisuusyrityksellä tarkoitetaan kaikkia sellaisia valmistusalaalla toimivia julkisia yrityksiä, joiden toiminta kuuluu Tilastokeskuksen toimialaluokituksen pääluokkaan D eli teollisuus. Kyseinen määritelmä on johdettu direktiiviin sisältyvästä määritelmästä, joka on seuraava: 'valmistusalaalla toimivalla julkisella yrityksellä kaikkia yrityksiä, joiden pääasiallinen toimiala, joka vastaa vähintään 50:tä prosenttia koko vuoden liikevaihdosta, kuuluu valmistusalaan. Kyse on yrityksistä, joiden toiminta kuuluu NACE-luokituksen pääluokkaan D-teollisuus (joka sisältää välitasot DA-DN).

5) *Erilliskirjanpitovelvollinen yritys.* Määritelmä vastaa avoimuusdirektiivin vuoden 2000 muutoksen mukaista määritelmää. Yrityksellä, joka on velvollinen pitämään erillistä kirjanpitoa, tarkoitetaan kaikkia yrityksiä, joille julkisyhteisö on myöntänyt perustamissopimuksen 86 artiklan 1 kohdan mukaisia erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, tai joille on uskottu perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan mukaisten yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottaminen. Edellytyksenä on lisäksi, että yrityksillä on eri toimintoja. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tapauksessa edellytetään lisäksi, että yrityksille on myönnetty kyseistä palvelua tai toimintoa varten julkista rahoitusta.

Erilliskirjanpitovelvollisen yrityksen käsitteeseen sisältyvät seuraavat 1 momentin 5 kohtaan liittyvät määritelmät, jotka on 1 momentin 5 kohdan liiallisen paisuttamisen estämiseksi ja suomalaisten lainlaatuusperiaatteiden noudattamiseksi otettu erilliseen 2 §:n 2 momenttiin:

a) *Eri toiminnot.* Eri toiminnoilla tarkoitetaan toisaalta kaikkia tuotteita tai palveluja, joiden osalta yritykselle on myönnetty erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, taikka yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, jotka on uskottu yritykselle, ja toisaalta kaikkia muita yrityksen tuottamia erillisiä tuotteita ja palveluja. Määritelmän tarkoituksena on selkiyttää erilliskirjanpito-

velvollisuuden ulottuvuutta koskemaan ai-noastaan sellaisia tilanteita, joissa yrityksellä on perustamissopimuksen 86 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisten velvoitteiden ohella myös muuta toimintaa. Määritelmä on avoimuusdirektiivin vuoden 2000 muutoksen mukainen.

b) *Yksinoikeus.* Yksinoikeudella tarkoitetaan oikeutta, jonka julkisyhteisö myöntää yhdelle yritykselle lailla, asetuksella tai hallintopäätöksellä ja joka antaa kyseiselle yritykselle oikeuden tiettyjen palvelujen tarjoamiseen tai tietyn toiminnan harjoittamiseen tietyllä maantieteellisellä alueella. Määritelmä on avoimuusdirektiivin vuoden 2000 muutoksen mukainen.

Yksinoikeus liittyy taloudellisen toiminnan harjoittamisen oikeuteen. Kyseessä ei kuitenkaan tarvitse olla perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan mukainen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä niin sanottu "yleishyödyllinen palvelu". Yksinoikeus voidaan tulkita monopoliksi eli oikeudeksi toimia ilman kilpailijoita tietyllä talouden sektorilla ja tietyllä maantieteellisellä alueella. Yksinoikeus voidaan myöntää samanaikaisesti usealle yritykselle koskemaan samaa talouden alaa sillä edellytyksellä, että yritykset toimivat maantieteellisesti eri alueilla. Tällöin jokainen toimija on monopoliasemassa omalla toimialueellaan.

EY:n tuomioistuin on päätöksissään katsonut, että muun muassa seuraaviin toimintoihin on myönnetty perustamissopimuksen 86 artiklan 1 kohdan mukaisia yksinoikeuksia: satamayrityksen yksinoikeus hoitaa satamatoimintoja, hautausyrityksellä yksinoikeus palvelujen tarjoamiseen, tietyn reittiliikenteen hoitaminen sekä postilaitoksen yksinoikeus postin keräämiseen, kuljetukseen ja jakeluun.

c) *Erityisoikeus.* Erityisoikeuksia koskeva määritelmä sisältyy avoimuusdirektiivin vuoden 2000 muutokseen ja on otettu sellaiseen lakiehdotukseen. Erityisoikeuksilla tarkoitetaan oikeuksia, joita julkisyhteisöt myöntävät rajoitetulle määrälle yrityksiä tietyllä maantieteellisellä alueella lailla, asetuksella tai hallintopäätöksellä, ja joilla

- rajoitetaan kahteen tai useampaan niiden yritysten määrä, joiden sallitaan tarjota tiettyjä palveluja tai harjoittaa tiettyä toimintaa,

muulla tavoin kuin objektiivisilla, oikeasuhteisilla ja syrjimättömillä perusteilla, tai

- nimetään useita keskenään kilpailevia yrityksiä tarjoamaan tiettyjä palveluja tai harjoittamaan tiettyä toimintaa muulla tavoin kuin objektiivisilla, oikeasuhteisilla ja syrjimättömillä perusteilla, tai

- yritykselle tai yrityksille annetaan muulla tavoin kuin objektiivisin, oikeasuhteisin ja syrjimättömin perustein etuja, jotka vaikuttavat merkittävästi muiden yritysten mahdollisuuksiin tarjota samoja palveluja tai harjoittaa samaa toimintaa samalla maantieteellisellä alueella olennaisilta osin samanaisten olosuhteiden vallitessa.

Erityisoikeuksissa voidaan sanoa olevan kyse ”oligopolitilanteesta” markkinoilla. Tällöin tietyillä markkinoilla (toimiala sekä toimialue) toimivien yritysten määrää rajoitetaan julkisen sektorin toimesta tiettyyn enimmäismäärään. Toisaalta erityisoikeudesta voi olla kyse silloin, kun tietyillä kilpailulle avoimilla markkinoilla toimivien yritysten määrää ei rajoiteta, mutta julkinen sektori antaa osalle yrityksistä muita erityisoikeuksia. Erityisoikeuksista on kyse tilanteissa, joissa julkisella sektorilla on vapaata harkintavaltaa yritysten lukumäärän ja niiden valinnan suhteen.

Mikäli julkisyhteisö on myöntänyt erityisoikeuden kilpailuperiaatteiden mukaisesti avointa ja syrjimätöntä menettelyä noudattaen, ei kyseessä voida katsoa olevan erityisoikeus tämän lain tarkoittamassa merkityksessä.

d) *Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu.* Käsite on määritelty komission tiedonannossa Yleishyödylliset palvelut Euroopassa (2001/C 17/04) seuraavasti: ”Nämä perustamissopimuksen 86 artiklassa tarkoitettavat palvelut ovat voittoa tuottavia palveluita, joilla on yleishyödyllisiä tehtäviä ja joille jäsenvaltiot ovat sen vuoksi asettaneet erityisiä julkisen palvelun velvoitteita. Näihin kuuluvat etenkin kuljetusverkot sekä energia- ja viestintäpalvelut”. Määritelmä on otettu lakiehdotukseen lähes sellaisenaan.

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen merkitys tunnustetaan EY:n perustamissopimuksen 16 artiklassa, joka lisättiin sopimukseen Amsterdamin sopimuksella. Perustamissopimuksen 16 artiklassa to-

detaan: ”Ottamalla huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeän aseman unionin yhteisten arvojen joukossa ja niiden merkityksen sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi yhteisö ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti ja tämän sopimuksen soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisin perustein ja sellaisin edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 73, 86 ja 87 artiklan soveltamista”.

Yleishyödyllisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut eroavat tavallisista palveluista siten, että viranomaiset katsovat niitä tarvittavan, vaikka markkinoilla ei olekaan riittävästi kannusteita niiden tarjoamiseen. Jos viranomaiset katsovat, että jotkut palvelut ovat yleishyödyllisiä eivätkä markkinavoimat tarjoaisi niitä tyydyttävästi, viranomaiset voivat päättää, että yleishyödyllisen palvelun velvoitetta sovelletaan nämä tarpeet tyydyttävään palvelujen tarjontaan. Velvoitteen täyttämiseen voi liittyä edellä määriteltyjä erityis- tai yksinoikeuksia taikka erityisiä rahoitusjärjestelmiä.

Kyseiset palvelut liittyvät tehtäviin, jotka palvelevat yhteiskuntaa kokonaisuudessaan ja jotka tähtäävät sen taloudellisten tavoitteiden toteuttamiseen. Palveluihin liittyvät tavoitteet ja velvoitteet liittyvät esimerkiksi alue- ja teollisuuspolitiikkaan, taloudelliseen ja sosiaaliseen koheesioon sekä energiapolitiikkaan, esimerkiksi kansallisen omavaraisuusasteen ylläpitoon. Palvelun on oltava suoraan hyödyllinen yhteiskunnalle kokonaisuudessaan. EY:n tuomioistuin on kiinnittänyt oikeuskäytännössään huomiota yrityksen velvollisuuteen tarjota tiettyä palvelua yhdenmukaisin ehdoin koko maassa, vaikka yksittäiset sopimukset eivät olisikaan yritykselle kannattavia.

EY:n tuomioistuin on ratkaisuisaan arvioinut, että seuraavat toiminnot voivat olla luonteeltaan taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita: työnvälityspalvelut, lentoliikenne, postipalvelut, sähköinen viestintä ja viestintäverkot, sähkön tarjonta, sisävesiliikenne, satamapalvelut, radio-, televisio- ja kaapelilähetykset, peruselintarvikkeiden jakelu, hautauspalvelut, jätteiden keräys, veden tarjonta, ylimääräiset/vapaaehtoisten eläke-

turvajärjestelyn hallinnointi. Sen sijaan tietyt rahoituspalvelut, TV-ohjelma-julkaisut, sata-matyöt, puhelimien tarjonta ja kaupallisten postipalveluiden on katsottu kuuluvan käsitteen ulkopuolelle. Kyseisten tapausten yleistettävyydestä on syytä todeta se, että toiminnot ovat täyttäneet yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmän kriteerit päätösten tekohetkellä vallinneessa ja kyseistä jäsenmaata koskevat erityispiirteet huomioivassa tilanteessa.

Perustamissopimuksen 86 artiklan edellytykset koskevat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita, joten määritelmän ulkopuolelle jäävät yleishyödylliset eikä kaupalliset palvelut muun muassa pakolliset koulutusjärjestelmät ja sosiaaliturva samoin kuin julkisen vallan toimivaltaan kuuluvat tehtävät kuten turvallisuus ja oikeuslaitos. Eitaloudellisen toiminnan käsitettä EY-oikeuden näkökulmasta on tarkasteltu lähemmin edellä 1 momentin 2 kohdan mukaisen yrityksen määritelmän yhteydessä.

Yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan 86 artiklan 2 kohta on poikkeusmääräys, jota sovelletaan ainoastaan, jos artiklan sanamuodon mukaiset edellytykset täyttyvät. Jäsenvaltion on ensinnäkin selkeästi määriteltävä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin luettava palvelu kyseiseksi toiminnaksi. Jäsenvaltion tulee olla uskonut nimenomaan kyseessä olevan yrityksen tehtäväksi kyseisen yksilöidyn palvelun tarjoamisen. Lisäksi edellytetään, että perustamissopimuksen sisältyvien kilpailusääntöjen soveltaminen, esimerkiksi yleinen valtiontuen kielto, estäisi yritykselle osoitetun tehtävän täyttämisen eikä poikkeus vaikuta kaupan kehitykseen yhteisön etujen kanssa ristiriitaisella tavalla.

3 §. *Avoimuus- ja tiedonantovelvoite.* Pykälän 1 momentissa määritellään julkisyhteisöjä ja julkisia yrityksiä koskevan avoimuusvelvoitteen sisältö yleistasolla. Momentti vastaa asiallisesti sekä avoimuusdirektiivin kuin myös voimassa olevan lain määrittelyä. Tiedonantovelvoite koskee sekä suoraa että välillistä julkista rahoitusta.

Direktiivin sanamuoto antaa kuitenkin mahdollisuuden siihen, että avoimuusvelvoitetta ei tässä voida toteuttaa, mikäli rahoitus välitettäisiin yksityisen tahon toimesta. Tästä

syystä 1 momentin 2 kohdassa säädetään, että soveltamisalaan kuuluu myös sellaiset julkiset varat, jotka on välitetty yksityisten yritysten kautta.

Pykälän mukaan myös rahoituksen tosiasiallinen käyttötarkoitus on selvitettävä.

Pykälän 2 momentissa säädetään lain soveltamisalan laajentamisesta vastaamaan komission avoimuusdirektiivin vuoden 2000 muutoksen vaatimuksia. Taloudellisen toiminnan avoimuuteen perustuva tiedonantovelvoite ulotetaan koskemaan julkisten yritysten lisäksi myös sellaisia yrityksiä, jotka ovat avoimuusdirektiivin mukaan velvollisia pitämään eri toiminnoistaan erillistä kirjanpitoa. Erillistä kirjanpitoa velvoitettujen yritysten osalta tiedonantovelvoite koskee eri toiminnoista syntyvien tulojen ja menojen esittämistä sekä yksityiskohtaisia tietoja menetelmistä, joilla tulot ja menot kohdistetaan eri toiminnoille. Soveltamisen piiriin kuuluvat erilliskirjanpitovelvolliset yritykset on määritelty lain 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa. Erilliskirjanpitovelvollisuuden tarkemmasta sisällöstä säädetään lain 6 §:ssä.

Momentti tulee sovellettavaksi niissä tilanteissa, jotka velvoittavat yritykset eriyttämään kirjanpidossaan eri toimintojaan. Tämä tarkoittaa sitä, että yrityksellä on velvollisuus laatia ja pitää komission saatavilla normaalien tietojen lisäksi erillistä kirjanpitoa niistä tuotteista ja palveluista, joille julkisyhteisö on myöntänyt perustamissopimuksen 86 artiklan 1 kohdan mukaisia erityis- tai yksinoikeuksia tai joiden osalta julkisyhteisö on uskonut yritykselle yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tuottamisen 86 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Eriytettävien toimintojen tulot ja menot tulee olla johdettavissa erilliskirjanpitovelvollisten yritysten kirjanpidosta. Tietojen laatimisessa noudatetaan soveltuvin osin erilliskirjanpitovelvollisen yrityksen soveltamia kirjanpitosäännöksiä.

Säädöksellä turvataan komission mahdollisuuden valvoa sitä, että perustamissopimuksen 86 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisissa julkisyhteisöjen ja yritysten välisissä järjestelyissä noudatetaan kilpailu- ja valtiontukisääntöjä. Tiedonantovelvollisuuden laajenus koskee sekä julkisia että yksityisiä yrityksiä. Erillisen kirjanpitovelvoitteen tarkoi-

tuksena on turvata komissiolle mahdollisuudet valvoa erityis- tai yksinoikeuksien toteuttamiseen tai yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamiseen myönnetyn julkisen rahoituksen määrää suhteessa velvoitteen toteuttamisen nettokustannuksiin. Jos julkinen rahoitus ylittää velvoitteen toteuttamisen nettokustannukset, tulevat sovellettaviksi perustamissopimuksen 87 artiklan valtiontukea koskevat määräykset. Säännöksellä luodaan komissiolle työväline kontrolloida tätä niin sanottua risti-subvention mahdollisuutta yrityksen muiden toimintojen hyväksi. Yksin- ja erityis-oikeuksien tapauksessa ei edellytetä julkista rahoitusta vaan komission valvontaoikeus ulottuu myös tilanteisiin, joissa toiminta rahoitetaan täysimääräisesti julkisen palvelun käyttäjiltä. Tällä pyritään estämään se, ettei palvelun tuottaja ”ylihinnoitele” palvelua ja saa näin vastikkeetonta etua, jolla tuetaan yrityksen muita toimintoja. Erillistä kirjanpitovelvollisuutta sovellettaisiin ainoastaan edellytyksin, että yrityksellä on julkisen palveluvelvoitteen lisäksi muita toimintoja. Jos yrityksellä on ainoastaan 86 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja julkisen palvelutehtävän mukaisia toimintoja, eriyttämisvelvoitetta ei olisi. Perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan mukaisten yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluvelvoitteiden tapauksessa edellytettäisiin lisäksi, että palveluiden tuottamiseen on kanavoitunut julkista rahoitusta.

Avoimuusdirektiivin vuoden 2000 muutoksella on saatettu tasa-arvoiseen asemaan valtiontukisääntöjen valvonnan näkökulmasta kaikki sellaiset taloudellisen toiminnan alat, joiden osalta erilliskirjanpitovelvoitteesta ei ole toistaiseksi katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää erikseen yhteisötasolla.

4 §. *Soveltamisalan rajaus.* Pykälän 1 momentissa säädetään soveltamisalan rajauksesta koskien julkisyhteisöjen ja julkisten yritysten välisiä taloudellisia suhteita. Momentti vastaa voimassa olevaa lakia. Kokonsa puolesta lain soveltamisen ulkopuolelle jäävät edelleen sellaiset yritykset, joiden liikevaihto tai julkisten luottolaitosten osalta taseen loppusumma alittaa direktiivissä määritellyn rajan. Muun kuin julkisen luottolaitoksen osalta soveltamisalan rajana on 40 miljoonan eu-

ron liikevaihto varojen myöntämistä tai käyttöä edeltäneeltä kahdelta tilikaudelta. Julkisten luottolaitosten osalta vastaavana raja-arvona on taseen 800 miljoonan euron loppusumma.

Lain soveltamisen ulkopuolelle jäävät myös sellaiset julkisten yritysten toiminnot, jotka eivät ole omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Asian määrittäminen tyhjentävästi ei ole mahdollista. Valtiontukiasioissa 87 artiklan tulkinta on komissiolla ja viimekädessä yhteisön tuomioistuimella. Suuntaa-antavasti kriteeriä voidaan tarkastella seuraavista näkökohdista. Komissio on lähtenyt tulkinnoissaan siitä, että riittää, kun voidaan osoittaa, että tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa ja toimii markkinoilla, joilla esiintyy jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Edellä mainitusta yrityksen toiminnan kokorajoituksesta johtuen voidaan toisaalta myös arvioida, että liikevaihdoltaan yli 40 miljoonan euron tai taseen osalta yli 800 miljoonan euron ylittävät yritykset harjoittavat sellaista toimintaa, jolla voidaan lähtökohtaisesti arvioida olevan omiaan vaikuttava jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Lain soveltamisen ulkopuolelle on suljettu myös avoimuusdirektiivin mukaisesti valtioiden ja rahapolitiikasta vastaavien keskuspankkien väliset suhteet. Suomen Pankin asema lain soveltamisessa muodostuu kaksijakoiseksi: yhtäältä valtion tai muiden julkisyhteisöjen ja pankin väliset suhteet jäävät lain soveltamisalan piiriin ulkopuolelle, toisaalta pankki julkisyhteisönä kuuluu soveltamisalan piiriin siltä osin kuin on kysymys pankin ja sen määräysvallassa olevan julkisen yrityksen välisistä suhteista.

Pykälän 2 ja 3 momentissa määritellään soveltamisalan rajaukset 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa määriteltyjen erilliskirjanpitovelvollisten yritysten osalta.

Pykälän 2 momentin mukaan erilliskirjanpitovelvollisuutta ei sovelleta siltä osin kuin toiminnoista on muutoin EY:ssä säädetty. Esimerkiksi sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöksistä annettussa direktiivissä säädetään sähkön tuotantoa, siirtoa ja jakelua koskevien toimintojen kirjanpidon eriyttämisestä ja avoimuudesta. Vastaavasti maakaasumarkkinoista on säädetty maakaasumarkkinalaissa, joka pohjautuu 1998 an-

nettuun direktiiviin. Samoin yhteisistä säännöistä rautatieyritysten kirjanpidon säännönmukaistamiseksi annettu neuvoston asetus 1192/69 (ETY) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 91/440/ETY muuttamisesta annettu neuvoston direktiivi 2001/12/EY sisältävät säännöksiä rautatieyritysten kirjanpidon eriyttämisestä. Postipalveluiden sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ja sen perusteella annettu postipalvelulaki sisältää säännöksiä erilliskirjanpitovelvoitteesta. Direktiivin erilliskirjanpitovelvoitetta koskeva säännös olisi meillä tosin voitu jättää soveltamatta, koska postipalveluiden osalta ei ole juridista monopolia. Direktiivin ”hengen” mukainen säännös on kuitenkin sisällytetty postipalvelulakiin. Teleyritysten kirjanpidon eriyttämisvelvollisuudesta tullaan säätämään parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevassa uudessa viestintämarkkina-laissa sekä Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamisesta annettavassa laissa (HE 112/2002). Laeilla pannaan kansallisesti täytäntöön sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2002/19/EY (ns. käyttöoikeusdirektiivi) sekä sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2002/21/EY (ns. puitedirektiivi) sisältävät kirjanpidon eriyttämistä koskevat säännökset.

Pykälän 3 momentissa määritellään soveltamisalan lisärajaukset erilliskirjanpitovelvollisten yritysten osalta. Rajausta on yhdenmukainen direktiivin vastaavan määräyksen kanssa. Kokorajat ovat myös samat kuin edellä 1 momentissa. Soveltamisalan ulkopuolelle jäävät siten yritykset, joiden vuotuinen liikevaihto on vähemmän kuin 40 miljoonaa euroa. Julkisten luottolaitosten osalta raja-arvona on taseen 800 miljoonan euron loppusumma. Lakia ei myöskään sovelleta sellaisiin yritysten palveluihin, joiden suorittaminen ei todennäköisesti vaikuta merkittävästi jäsenmaiden väliseen kauppaan. Toiminnan merkittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohdaksi ottaa pykälän 1 momentin pe-

rusteluissa esitetty oletamus siitä, että yritys, jonka liikevaihto tai tase ylittävät laissa määritellyt raja-arvot, harjoittaa mittakaavaltaan sen suuruista toimintaa, että toiminta kuuluisi lain soveltamisen piiriin. Arvioitaessa toiminnan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja yrityksen mahdollista kuulumista erilliskirjanpitovelvollisuuden piiriin, voitaneen arvioinnissa ottaa huomioon eri toimintojen suhteellinen osuus yrityksen koko toiminnasta, kyseistä alaa koskevat valtioneuvoston päätökset ja niiden tulkintakäytäntö sekä kansalliset erityispiirteet.

Pykälän 3 momentin 3 kohdassa lain soveltamisalan ulkopuolelle rajataan myös sellaiset yritykset, joille on uskottu avointa ja syrjimätöntä menettelyä noudattaen perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan mukaisesti yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tuottaminen. Edellytyksenä on lisäksi, että tällaisen palvelun tuottamiseen liittyvä julkinen rahoitus on myönnetty tietyksi ajaksi. Lain soveltamisen ulkopuolelle jäisivät siten sellaiset yritykset, joille korvaus yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tuottamisesta on määrätty julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) mukaan ja julkinen rahoitus on myönnetty tietyksi ajaksi.

5 §. *Julkisten yritysten avoimuusvelvoite.* Pykälän 1 momentissa yksilöidään julkisyhteisöjen ja julkisia yrityksiä koskevien taloudellisten suhteiden tietosisältö. Säännös vastaa avoimuusdirektiivin ja nykyisen lain sisältöä. Taloudellisten suhteiden avoimuus toteutuu pitämällä näitä koskevat tiedot valvontaviranomaisen saatavilla.

Momenttiin on sisällytetty luettelo niistä tiedoista, joiden saatavuus on erityisesti varmistettava ja jotka koskevat mahdollisen tukielementin arvioinnin kannalta olennaisia rahoitus- ja tukitoimenpiteitä. On huomattava, ettei luettelo välttämättä kata kaikkia tällaisia toimenpiteitä, vaan sitä on pidettävä esimerkinomaisena vähimmäisluettelona.

Pykälän 2 momentissa säädetään avoimuusvelvoitteesta julkisyhteisöjen ja 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen julkisten teollisuusyritysten välisten taloudellisten suhteiden osalta. Momentin mukaan niissä tapauksissa, joissa julkisten teollisuusyritysten viimeksi kuluneen tilikauden liikevaihto

on ollut yli 250 miljoonaa euroa, avoimuusvelvoitteen piiriin kuuluvien tietojen osalta on voimassa, mitä avoimuusdirektiivissä säädetään. Voimassa olevat säännökset sisältyvät nykyisin vuoden 1993 muutosdirektiiviin. Liikevaihdon ollessa tätä pienempi noudatetaan 1 momentin periaatteita. Viittaustekniikan käyttö on katsottu perustelluksi siitä syystä, että direktiivin soveltamispiiriin kuuluvien julkisten teollisuusyritysten avoimuusvelvoitteen tietosisältö on säädelty huomattavasti yksityiskohtaisemmin kuin muiden julkisten yritysten. Säädös on luonteeltaan hyvin teknisluonteinen ja sellaisenaan sovellettavissa. Säädös koskee sellaisia julkisia teollisuusyrityksiä, joiden vuosiliikevaihto ylittää 250 miljoonaa euroa. Tällaisten yritysten asiantuntemus ja mahdollisuudet tiedonsaantiin direktiivin määräyksistä ovat hyvät. Tähän saakka tiedonantovelvoitteen piiriin kuuluneita yrityksiä on ollut vuosittain alle kymmenen ja ne ovat kuuluneet kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalaan.

Vuoden 1993 muutosdirektiivin 93/84/ETY johdanto-osassa todetaan, että erityisesti julkiset teollisuusyritykset ovat saaneet huomattavia tukia ilman asianmukaista ennakkoilmoitusta. Myös yrityksistä saatavilla olevat julkiset tiedot eivät ole olleet riittäviä arvioimaan julkisen rahoituksen tukiluonnetta. Mainitun muutosdirektiivin 1 artiklan 2 kohdassa määritellään ne taloudelliset tiedot, jotka tulee toimittaa tietyn liikevaihtorajan ylittävistä julkisista teollisuusyrityksistä. Direktiivissä yksilöidään avoimuusvelvoite yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksistä annetun neuvoston neljännen direktiivin 78/660/ETY mukaan laadituksi toimintakertomukseksi ja tilinpäätökseksi. Jos yritys on jakanut toimintansa useisiin oikeudellisesti erillisiin yrityksiin, komissio hyväksyy yhdistetyt kertomukset. Muuten komissiolle toimitettavat raportit tulee olla yrityskohtaisia.

6 §. *Erilliskirjanpitovelvollisuus.* Pykälässä säädetään tarkemmin erilliskirjanpitovelvollisuudesta, jonka tarkoituksena on 3 §:n 2 momentissa tarkoitettujen taloudellisten toiminnan avoimuuteen perustuvan tiedonantovelvollisuuden varmistaminen. Erilliskirjanpitoon velvoitettu yritys on määritelty 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa.

Pykälän 1 momentissa säädetään, että erilliskirjanpitovelvollisuuden kohteena ovat yrityksen eri toiminnot, joilla tarkoitetaan 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa määriteltyjä toimintoja. Sääntelyn tarkoituksena on, että erillistoiminnon kannattavuudesta voidaan antaa mahdollisimman totuudenmukainen kuva. Toiminto on siten pystyttävä eriyttämään kirjanpidollisesti yrityksen muusta toiminnasta. Kirjanpidollinen eriyttäminen ei välttämättä edellytä toiminnon muodostamista erilliseksi yhteisöksi kuten yhtiöittämistä tai edes erillisen kirjanpitoyksikön luomista, jos eriyttäminen muuten voidaan toteuttaa luotettavalla tavalla.

Erilliskirjanpitoon on sisällytettävä kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot. Niiden erittelyssä ja kohdistamisessa on sovellettava objektiivisesti perusteltuja kustannuslaskennan periaatteita. Näitä periaatteita on sovellettava johdonmukaisesti ja niistä on annettava lisätietona selkeä kuvaus. Kustannuslaskennan periaatteiden selkeä esilletuonti on erityisen tärkeää sisäisten toimintojen eriyttämisessä, jotta voitaisiin tarkistaa tulojen ja menojen kohdistamisen oikeellisuus ja objektiivisuus.

Eri toimintojen tuotot ja kulut tulee 2 momentin mukaisesti esittää tuloslaskelman muodossa tilikausikohtaisesti. Tuloslaskelman tulee olla johdettavissa erilliskirjanpitovelvollisen yrityksen kirjanpidosta. Tämä varmentaa osaltaan sen, että noudatetut arvostus- ja jaksotusperiaatteet ovat yhdenmukaiset yrityksen muihin toimintoihin nähden ja helpottaa tuloslaskelman tarkastusta. Tuloslaskelmaa laadittaessa tulee noudattaa momentin mukaan soveltuvin osin niitä kirjanpitoa koskevia säännöksiä, mitä erilliskirjanpitovelvollinen yritys toiminnassaan muutoinkin noudattaa. Velvoitetta, jonka tarkoitus on tältäkin osin yhdenmukaistaa erillislaskelmien esittämistapaa, tulee tulkita laajasti: tuloslaskelman laatijan tulee soveltuvin osin noudattaa myös kulloinkin sovellettavan säädöksen nojalla annettuja muita säännöksiä tai sovellettavia säännöksiä korvaavia, yrityksen toimialalla noudatettavia erityissäännöksiä. Eri toimintoja koskevan tuloslaskelman tulisi olla tarkkuudeltaan mahdollisimman pitkälle yrityksen tilinpäätöksessään soveltamaa tuloslaskentakaavaa vastaava ja sii-

tä olisi käytävä ilmi toimintojen tulos ennen tilinpäätössiirtoja ja veroja.

Pykälän 3 momentin mukaan eriytettyjen toimintojen tuloslaskelmat lisätietoineen tulee sisällyttää erilliskirjanpitovelvollisen yrityksen tilinpäätöksen liitetietoihin. Esitystapa kytkee eriytettyä toimintaa koskevan informaation osaksi yrityksen tilinpäätöstä ja helpottaa sen tulkintaa ja tarkastusta.

Osana yrityksen tilinpäätöksen liitetietoja mainittu informaatio kuuluu myös automaattisesti yrityksen oman tilintarkastuksen piiriin.

Eriytettyjä toimintoja koskevien tietojen tulee olla myös julkisia. Erilliskirjanpidon julkisuus edesauttaa olennaisesti lain tarkoituksena olevan taloudellisen toiminnan avoimuuden toteutumista. Julkisuusvaatimus voidaan täyttää lähettämällä tilinpäätös rekisteröitäväksi kaupparekisteriin tai pitämällä se yrityksessä saatavilla. Lain soveltamispiiriin kuuluvat yritykset ovat yleensä yhtiömuotonsa tai kokonsa perusteella muutenkin velvolliset julkistamaan tilinpäätöksensä.

Pykälän 4 momentin mukaan eriytettyjen toimintojen tuloslaskelman ja sen lisätietojen tarkemmasta sisällöstä sekä julkistamisesta voitaisiin säätää erikseen valtioneuvoston asetuksella. Valtuutussäännöksen tarkoituksena on mahdollistaa yksityiskohtaisempien säännösten antaminen erilliskirjanpidosta, mikäli siihen ilmenee tarvetta.

7 §. *Tietojen säilyttäminen.* Pykälän 1 momentissa säädetään siitä, kuinka pitkältä ajankalta 3 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tietojen tulee olla saatavilla. Säännös on avoimuusdirektiivin mukainen ja vastaa voimassa olevan lain säännöstä.

Pykälän 2 momentissa säädetään erilliskirjanpitovelvollisten yritysten tietojen säilyttämisaika. Direktiivissä säilyttämisaikaksi on asetettu viisi vuotta sen tilikauden päättymisestä, johon tiedot liittyvät. Koska erilliskirjanpitovelvollisten yritysten soveltamat kirjanpitoaineiston säilytysaika koskevat säädökset ylittävät direktiivin edellyttämän viiden vuoden säilyttämisajan, on momentissa päädytty viittamaan soveltuvin osin asianomaisiin säilytysaikoja koskeviin säädöksiin.

8 §. *Tietojen kokoaminen.* Pykälässä määritellään tietojen kokoamisesta vastaavat tahot.

Pykälän 1 momentti koskee julkisyhteisöjen ja julkisten yritysten välisiä taloudellisia suhteita, miltä osin säännös vastaa nykyisen lain vastaavaa säännöstä. Lain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tietojen kokoamisesta ja säilyttämisestä vastaisivat kukin ministeriö hallinnonalallaan toimivien julkisten yritysten osalta. Sisäasiainministeriö kunta-asioista yleisesti vastaavana tahona vastaisi kuntien ja kuntayhtymien tietojen kokoamisesta. Kuitenkin siltä osin kuin pyynnön kohteena olevat tiedot koskevat tietyn sektoriministeriön hallinnonalaan kuuluvaa tehtävää, tietojen kokoamisesta vastaisi asianomainen sektoriministeriö. Opetusministeriö vastaisi seurakuntien osalta, sosiaali- ja terveysministeriö Kansaneläkelaitoksen osalta sekä valtiovarainministeriö Suomen Pankin osalta.

Pykälän 2 momentissa määritellään vastuutahot lain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettujen erilliskirjanpitovelvollisten yritysten osalta. Tämän mukaan kukin ministeriö tai muu 1 momentissa mainittu julkisyhteisö vastaa erilliskirjanpitovelvoitteen laatimisvelvoitteen tiedottamisesta ja erityisestä ohjeistamisesta sellaisen yrityksen osalta, jolle se on myöntänyt erityis- tai yksinoikeuksia tai uskonut yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tuottamisen. Tietojen laatimisesta ja saatavilla pitamisestä vastaa kukin erilliskirjanpitoon velvoitettu yritys. Yritykset olisivat velvollisia luovuttamaan pyydettyä tiedot asianomaiselle ministeriölle tai tämän määräämälle viranomaiselle.

9 §. *Julkisten teollisuusyritysten vuosiraportit.* Pykälässä säädetään avoimuusdirektiivin soveltamisen piiriin kuuluvien julkisten teollisuusyritysten tietojen toimittamisesta komissiolle. Tätä koskevat säännökset sisältyvät nykyisin vuoden 1993 muutosdirektiiviin. Koordinaatiovastuu tietojen kokoamisesta ja toimittamisesta kuuluu kauppa- ja teollisuusministeriölle.

Pykälän 1 momentin mukaan julkisten teollisuusyritysten tiedot, jotka määritellään yksityiskohtaisesti vuoden 1993 muutosdirektiivissä, on toimitettava komissiolle vuosittain. Tiedonantovelvoite on aktiivinen ja poikkeaa siten muita tämän lain piiriin kuuluvia yrityksiä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta, jonka mukaan vaadittavat tiedot on pidettävä komission saatavilla ja toi-



mitettava komissiolle pelkästään pyydettyessä. Momentin mukaan komissiolle on annettava myös kaikki täydentävät tiedot, joita se pitää tarpeellisena tietojen perusteelliseksi arvioimiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan komissiolle on toimitettava vuosittain maaliskuun 31 päivään mennessä luettelo ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvista yrityksistä ja niiden liikevaihdosta. Luettelon toimittamisen tarkoituksena on antaa komissiolle mahdollisuudet määrittää ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvien yritysten lukumäärä. Momentin mukaan kukin ministeriö toimittaa luetteloon sisällytettävät tiedot kauppa- ja teollisuusministeriölle.

Pykälän 3 momentin mukaan direktiivissä, sellaisena kuin se on tältä osin vuoden 1993 muutosdirektiivissä, määritellyt taloudelliset tiedot on toimitettava komissiolle 14 arkipäivän kuluessa julkisen yrityksen tilinpäätöksen julkistamisesta. Kaikissa tapauksissa ja erityisesti niiden yritysten osalta, jotka eivät julkista tilinpäätöstä, vaadittavat tiedot toimitetaan komissiolle viimeistään yhdeksän kuukauden kuluessa yrityksen tilikauden päättymisestä. Tietojen toimittamista koskevat määräajat noudattavat vuoden 1993 muutosdirektiivin määräaikoja.

Pykälän 4 momentin mukaan ministeriöiden tulee toimittaa tiedot kauppa- ja teollisuusministeriölle niin ajoissa, että ne voidaan toimittaa komissiolle säädetyissä määräajoissa.

10 §. *Tiedonsaanti- ja tiedonanto-oikeudet.* Asianomaisella ministeriöllä ja muulla viranomaisella olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus tässä laissa tarkoitettujen tietojen saamiseen ja tietojen edelleen toimittamiseen EY:n komissiolle valtion tiedonantovelvollisuuden täyttämiseksi. Pykälässä tarkoitettut tiedot saattavat sisältää julkisuuslain 24 §:n 20 kohdassa tarkoitettuja liike- ja ammattisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Julkisuuslain 26-32 §:ssä on säännöksiä salassapidosta poikkeamisesta ja sen lakkaamisesta. Julkisuuslain 29 §:n mukaan viranomaisen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta on laissa nimenomaan erikseen säädetty. Jul-

kisuuslain 30 §:n mukaan salassa pidettävän tiedon antaminen ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle on mahdollista vain pykälässä mainituissa erityistapauksissa, jollei asiasta toisin säädetä. Lain 10 § on tarkoitettu tällaiseksi säännökseksi. Pykälän mukaan tietoja voidaan käyttää vain tämän lain mukaisten tehtävien hoitamista varten.

11 §. *Voimaantulo.* Pykälä sisältää säännökset lain voimaantulosta. Ehdotettavan lain voimaantullessa kumottaisiin voimassa oleva laki eräitä julkisia yrityksiä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Erilliskirjanpitovelvollisuutta koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin ensimmäisen kerran kirjanpitoon siltä tilikaudelta, joka alkaa 1 päivänä tammikuuta 2004 tai sen jälkeen.

### 3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Tämän lain erilliskirjanpitovelvollisuutta koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin ensimmäisen kerran kirjanpitoon siltä tilikaudelta, joka alkaa 1 päivänä tammikuuta 2004 tai sen jälkeen.

### 4. Säättämisyjärjestys

Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Tällä hetkellä julkisten yritysten ja julkisten teollisuusyritysten tiedonantovelvoitteesta on säädetty lailla ja asetuksella. Lakiin esitetään sisällytettäväksi nykyiseen lakiin ja asetukseen sisältyvät säännökset sekä avoimuusdirektiivin vuoden 2000 muutoksen edellyttämät erilliskirjanpitoa koskevat velvoitteet.

Ehdotusta valmisteltaessa on katsottu, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 §

##### *Soveltamisala ja tarkoitus*

Tässä laissa säädetään suomalaisten julkisyhteisöjen ja eräiden yritysten välisiä taloudellisia suhteita koskevasta avoimuudesta sekä valtion tiedonantovelvollisuudesta Euroopan yhteisöjen komissiolle.

Lain tarkoituksena on turvata komission mahdollisuudet valvoa yhteisön kilpailu- ja valtioneuvoston sääntöjen noudattamista jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta annetussa komission direktiivissä 80/723/ETY, jäljempänä avoimuusdirektiivi, sellaisena kuin se on muutettuna direktiiveillä 85/413/ETY, 93/84/ETY ja 2000/52/EY tarkoitettussa merkityksessä.

#### 2 §

##### *Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *julkisyhteisöllä* valtiota, kuntia, kuntayhtymiä, evankelisluterilaista kirkkoa ja ortodoksista kirkkokuntaa sekä niiden seura-

kuntia, kansaneläkelaitosta ja Suomen Pankkia;

2) *yrityksellä* kaikkia taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta;

3) *julkisella yrityksellä* sellaista yritystä, jossa julkisyhteisöt käyttävät suoraan tai välillisesti määräysvaltaa omistuksen, rahoitukseen osallistumisen tai yritykseen sovellettavien sääntöjen perusteella; julkisyhteisöjen katsotaan käyttävän määräysvaltaa yrityksessä, jos niillä on suoraan tai välillisesti:

- enemmistö yrityksen osakepääomasta tai muusta merkitystä pääomasta;

- valvonnassaan yrityksen osakkeiden tai osuuksien äänimäärän enemmistö; tai

- mahdollisuus asettaa enemmän kuin puolet yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä;

4) *julkisella teollisuusyrityksellä* kaikkia sellaisia valmistusalaalla toimivia julkisia yrityksiä, jotka kuuluvat Tilastokeskuksen toimialaluokituksen pääluokkaan D eli teollisuus;

5) *erilliskirjanpitovelvollisella yrityksellä* kaikkia sellaisia yrityksiä, joille julkisyhteisö on myöntänyt Euroopan yhteisön perustamis- sopimuksen 86 artiklan 1 kohdan mukaisia erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia tai joille

on uskottu perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan mukaisten yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottaminen, minkä lisäksi edellytyksenä on, että yrityksellä on eri toimintoja; yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden ollessa kysymyksessä edellytetään edellä tässä kohdassa säädetyn lisäksi, että yritykselle on myönnetty kyseistä palvelua tai toimintoa varten jossain muodossa julkista rahoitusta.

Edellä 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetaan:

a) *eri toiminnoilla* toisaalta kaikkia tuotteita tai palveluja, joiden osalta yritykselle on myönnetty erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, taikka kaikkia yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, jotka on uskottu yritykselle, ja toisaalta kaikkia muita yrityksen tuottamia erillisiä tuotteita ja palveluja;

b) *yksinoikeudella* oikeutta, jonka julkisyhteisö myöntää yhdelle yritykselle lailla, asetuksella tai hallintopäätöksellä ja joka antaa kyseiselle yritykselle oikeuden tiettyjen palvelujen tarjoamiseen tai tietyn toiminnan harjoittamiseen tietyllä maantieteellisellä alueella;

c) *erityisoikeuksilla* oikeuksia, joita julkisyhteisö myöntää rajoitetulle määrälle yrityksiä tietyllä maantieteellisellä alueella lailla, asetuksella tai hallintopäätöksellä ja joilla

- rajoitetaan kahteen tai useampaan niiden yritysten määrä, joiden sallitaan tarjota tiettyjä palveluja tai harjoittaa tiettyä toimintaa, muulla tavoin kuin objektiivisilla, oikeasuhteisilla ja syrjimättömillä perusteilla, tai

- nimetään useita keskenään kilpailevia yrityksiä tarjoamaan tiettyjä palveluja tai harjoittamaan tiettyä toimintaa muulla tavoin kuin objektiivisilla, oikeasuhteisilla ja syrjimättömillä perusteilla, tai

- yritykselle tai yrityksille annetaan muulla tavoin kuin objektiivisin, oikeasuhteisin ja syrjimättömin perustein etuja, jotka vaikuttavat merkittävästi muiden yritysten mahdollisuuksiin tarjota samoja palveluja tai harjoittaa samaa toimintaa samalla maantieteellisellä alueella olennaisilta osin samanlaisten olosuhteiden vallitessa; sekä

d) *yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvällä palvelulla* Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 16 ja 86 artiklassa tarkoitet-

tuja voittoa tuottavia palveluita, joilla toteutetaan yleishyödyllisiä tehtäviä ja joiden tuottajalle julkisyhteisö on sen vuoksi asettanut erityisiä julkisen palvelun velvoitteita.

### 3 §

#### *Avoimuus- ja tiedonantovelvoite*

Julkisten yritysten avoimuus- ja tiedonantovelvoite koskee:

1) julkisyhteisöjen julkisille yrityksille suoraan myöntämiä julkisia varoja;

2) julkisia varoja, joita julkisyhteisöt myöntävät yritysten tai rahoituslaitosten välityksellä 1 kohdassa tarkoitetuille julkisille yrityksille; sekä

3) 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen julkisten varojen tosiasiallista käyttötarkoitusta.

Erilliskirjanpitovelvollisten yritysten avoimuus- ja tiedonantovelvoite koskee:

1) eri toiminnoista syntyvien tulojen ja menojen esittämistä; sekä

2) yksityiskohtaisia tietoja menetelmistä, joilla tulot ja menot kohdistetaan eri toiminnoille.

### 4 §

#### *Soveltamisalan rajaus*

Tämä laki ei koske 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuja taloudellisia suhteita, joita julkisyhteisöllä on:

1) julkiseen yritykseen sellaisten toimintojen osalta, joiden tarjoaminen ei ole omiaan vaikuttamaan mainittavasti Euroopan yhteisön jäsenmaiden väliseen kauppaan;

2) Suomen Pankkiin;

3) julkiseen luottolaitokseen sellaisten julkisia varoja koskevien talletusten osalta, joita julkisyhteisöt tekevät tavanomaisilla kaupallisilla ehdoilla; tai

4) julkisiin yrityksiin, joiden vuotuinen liikevaihto kahdelta 3 §:n 1 momentissa tarkoitettujen varojen myöntämistä tai käyttöä viimeksi edeltäneeltä tilikaudelta on ollut vähemmän kuin 40 miljoonaa euroa; julkisten luottolaitosten osalta vastaavana raja-arvona on kuitenkin taseen 800 miljoonan euron loppusumma.

Edellä 3 §:n 2 momentissa tarkoitettua eril-

liskirjanpitovelvollisuutta ei sovelleta sellaisiin toimintoihin, joihin sovelletaan muuta Euroopan yhteisön lainsäädännön pohjalta annettua erilliskirjanpitoa koskevaa kansallista säädöstä tai erilliskirjanpitoa koskevaa yhteisön asetusta.

Edellä 3 §:n 2 momentissa tarkoitettua erilliskirjanpitovelvollisuutta ei myöskään sovelleta:

1) yritysten niihin palveluihin, joiden suorittaminen ei todennäköisesti vaikuta merkittävästi Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden väliseen kauppaan;

2) yrityksiin, joiden vuotuinen liikevaihto on vähemmän kuin 40 miljoonaa euroa kahdelta viimeiseltä sellaista vuotta edeltäneeltä tilikaudelta, jona julkisyhteisö on myöntänyt niille Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 86 artiklan 1 kohdan mukaisia erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia tai jona sille on uskottu perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan mukaisten yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottaminen; julkisten luottolaitosten osalta vastaavana raja-arvona on kuitenkin taseen 800 miljoonan euron loppusumma; eikä

3) yrityksiin, joille on uskottu avointa ja syrjimätöntä menettelyä noudattaen perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan mukaisen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottaminen, jos niille missä hyvänsä muodossa annettu julkinen rahoitus on myönnetty tietyksi ajaksi.

## 5 §

### *Julkisten yritysten avoimuusvelvoite*

Edellä 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu julkisyhteisöjen ja julkisten yritysten välisiä taloudellisia suhteita koskeva tiedonantovelvoite koskee erityisesti tietoja seuraavista asioista:

1) toiminnasta aiheutuvien tappioiden kattaminen;

2) pääomahuolto;

3) avustukset, joita ei tarvitse maksaa takaisin, sekä erityisen edullisin ehdoin myönnetty lainat;

4) taloudellisten etujen myöntäminen luopumalla voitosta tai saatavien perimisestä;

5) luopuminen tavanomaisesta tuotosta käytettyjen julkisten varojen osalta; sekä

6) julkisyhteisön määrittämien taloudellisten velvoitteiden korvaaminen.

Siltä osin kuin 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettun julkisen teollisuusyrityksen viimeksi kuluneen tilikauden liikevaihto on ollut yli 250 miljoonaa euroa, avoimuusvelvoitteen piiriin kuuluvien tietojen osalta on voimassa, mitä avoimuusdirektiivin muuttamisesta 1993 annetussa direktiivissä säädetään.

## 6 §

### *Erilliskirjanpitovelvollisuus*

Edellä 3 §:n 2 momentissa tarkoitettun tiedonantovelvollisuuden varmistamiseksi erilliskirjanpitovelvollinen yritys on velvollinen pitämään erillistä kirjanpitoa eri toiminnoista 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 edellä mainituista kustannuslaskennan periaatteista.

Tämän lain mukaisesti eriytettyjen toimintojen tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa erilliskirjanpitovelvollisen yrityksen kirjanpidosta. Tuloslaskelman laatimissa noudatetaan soveltuvin osin erilliskirjanpitovelvollisen yrityksen soveltamia kirjanpitosäännöksiä.

Eriytettyjen toimintojen tuloslaskelmat lisätietoineen ovat julkisia, ja ne esitetään erilliskirjanpitovelvollisen yrityksen tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona.

Eriytettyjen toimintojen tuloslaskelman ja sen lisätietojen tarkemmasta sisällöstä ja julkistamisesta voidaan säätää erikseen valtioneuvoston asetuksella.

## 7 §

### *Tietojen säilyttäminen*

Edellä 3 §:n 1 momentissa määritellyn tiedonantovelvoitteen piiriin luetaan kaikki täs-

sä laissa tarkoitetut taloudellisia suhteita koskevat tiedot viiden vuoden ajalta sen tilikauden päättymisestä, jonka kuluessa julkiset varat on myönnetty julkiselle yritykselle. Jos samoja varoja käytetään myöhemmin tilikausina, viiden vuoden määräaika lasketaan kuitenkin viimeksi mainitun tilikauden päättymisestä.

Edellä 3 §:n 2 momentissa säädetyn tiedonantovelvoitteen piiriin kuuluvien tietojen säilyttämisestä on voimassa, mitä erilliskirjanpitovelvollisen yrityksen kirjanpitoaineiston säilyttämisestä säädetään.

## 8 §

*Tietojen kokoaminen*

Edellä 3 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tietojen kokoamisesta ja saatavilla pitämisestä vastaa kukin ministeriö hallinnonalallaan toimivien julkisten yritysten osalta. Lisäksi muiden julkisyhteisöjen ja julkisten yritysten välisiä taloudellisia suhteita koskevien tietojen kokoamisesta ja saatavilla pitämisestä vastaavat kuntien ja kuntayhtymien osalta sisäasiainministeriö, evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan sekä niiden seurakuntien osalta opetusministeriö, Kansaneläkelaitoksen osalta sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen Pankin osalta valtiovarainministeriö. Julkiset yritykset ja julkisyhteisöt ovat velvollisia luovuttamaan asianomaisille ministeriöille tai niiden määräämille viranomaisille tässä laissa tarkoitettuja tietoja, asiakirjoja tai muita selvityksiä, jotka ovat tarpeen tämän lain mukaisten tehtävien hoitamista varten.

Tämän lain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tietojen laatimisvelvoitteen tiedottamisesta ja ohjeistamisesta vastaa kukin ministeriö tai muu 1 momentissa mainittu julkisyhteisö sellaisen yrityksen osalta, jolle se on myöntänyt erityis- tai yksinoikeuksia tai uskonut yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tuottamisen. Tietojen laatimisesta ja saatavilla pitämisestä vastaa kukin erilliskirjanpitoon velvoitettu yritys. Yritykset ovat velvollisia luovuttamaan pyydetäessä tässä laissa tarkoitetut tiedot, asiakirjat tai muut selvitykset asianomaiselle ministeriölle tai tämän määräämälle viranomaiselle.

## 9 §

*Julkisten teollisuusyritysten vuosiraportit*

Euroopan yhteisöjen komissiolle toimitetaan vuosittain avoimuusdirektiivin muuttamisesta 1993 annetussa direktiivissä edellytetyt taloudelliset tiedot siten kuin viimeksi mainitussa direktiivissä tarkemmin säädetään. Komissiolle on lisäksi toimitettava kaikki täydentävät tiedot, joita se pitää tarpeellisena sille toimitettujen tietojen perusteelliseksi arvioimiseksi.

Komissiolle toimitetaan vuosittain viimeistään 31 päivänä maaliskuuta luettelo ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvista julkisista teollisuusyrityksistä ja niiden liikevaihdosta. Kukin ministeriö toimittaa luetteloon sisällytettävät edellä tarkoitetut tiedot kauppa- ja teollisuusministeriölle.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen vuosittaisien tietojen toimitetaan komissiolle 14 arkipäivän kuluessa kyseisen julkisen yrityksen tilinpäätöksen julkistamisesta. Kaikissa tapauksissa ja erityisesti niiden yritysten osalta, jotka eivät julkista tilinpäätöstä, vaadittavat tiedot toimitetaan komissiolle viimeistään yhdeksän kuukauden kuluessa yrityksen tilikauden päättymisestä.

Ministeriöiden tulee toimittaa vaadittavat tiedot kauppa- ja teollisuusministeriölle niin ajoissa, että ne voidaan toimittaa komissiolle tässä pykälässä säädettyssä määräajassa.

## 10 §

*Tiedonsaanti- ja tiedonanto-oikeudet*

Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tai muussa laissa säädetään salassapidosta, ministeriöllä ja muulla viranomaisella on oikeus saada yrityksiltä tässä laissa tarkoitettuja tietoja tämän lain mukaisten tehtävien hoitamista varten. Evankelis-luterilaisen kirkon ja sen seurakuntien asiakirjojen julkisuudesta on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään kirkkolaissa (1054/1993).

Asianomaisella ministeriöllä on oikeus salassapitosäännösten estämättä edelleen antaa tämän lain perusteella saamia tietoja Eu-

roopan yhteisöjen komission käytettäväksi tämän lain avoimuusvelvoitteen edellyttämässä laajuudessa.

## 11 §

*Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan eräitä julkisia yrityksiä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta 12 päivänä helmikuuta 1993 annettu laki (183/1993) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Tämän lain erilliskirjanpitovelvollisuutta koskevia säännöksiä sovelletaan kuitenkin ensimmäisen kerran kirjanpitoon siltä tilikaudelta, joka alkaa 1 päivänä tammikuuta 2004 tai sen jälkeen.

Helsingissä 18 päivänä lokakuuta 2002

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

Kauppa- ja teollisuusministeri *Sinikka Mönkäre*